Naciones Unidas CTOC/COP/WG.6/2021/3

Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
9 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego
Viena, 10 a12 de mayo de 2021
Tema 3 del programa provisional*

De transferencias de armas a tráfico de armas de fuego: aplicación del Protocolo sobre Armas de Fuego en el contexto de la desviación

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. En su informe de 2015 al Consejo de Seguridad sobre las armas pequeñas y las armas ligeras (S/2015/289), el Secretario General resumió el asunto de la desviación en toda su complejidad, señalando en el párrafo 9 que la desviación de armas era un problema enorme en muchas partes del mundo y permitía a las fuerzas rebeldes, las bandas, las organizaciones criminales, los piratas, los grupos terroristas y otros autores de delitos multiplicar exponencialmente su poder. También señaló que la desviación podía producirse como resultado de una transferencia realizada sin los debidos controles, una transferencia ulterior no autorizada, el hurto de arsenales deficientemente protegidos, la distribución a grupos armados o el canje por recursos naturales. Además, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha observado con inquietud que la desviación y las transferencias ilícitas de armas tienen repercusiones negativas en los derechos humanos, tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones, afirmando que esas actividades aumentan enormemente la disponibilidad generalizada e incontrolada de armas, con lo que aumenta el riesgo de que las armas se destinen o caigan en manos de quienes las usen para cometer violaciones o abusos de los derechos humanos[1].

2. El concepto de desviación como el paso del ámbito lícito al ilícito fue utilizado por primera vez por el Consejo Económico y Social en el contexto del tráfico de drogas, en su primer período ordinario de sesiones de 1982, y posteriormente se utilizó en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (arts. 12 y 13). Dicho concepto fue adoptado también por la Comisión de Desarme, y se incorporó a los instrumentos regionales e internacionales pertinentes sobre las armas pequeñas y las armas ligeras. El problema de la desviación ha adquirido importancia en los últimos años. En 2018 la Conferencia de los Estados Partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas creó un subgrupo de trabajo dedicado a la desviación, en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación Eficaz del Tratado. En la Agenda del Secretario General para el Desarme, titulada

* CTOC/COP/WG.6/2021/1.

[1] A/HRC/44/29, párr. 5; véase también A/HRC/35/8, párr. 7, y la resolución 41/20 del Consejo de Derechos Humanos.

Se ruega reciclar

Asegurar Nuestro Futuro Común: una Agenda para el Desarme, se reconoció la oportunidad de aplicar un enfoque a nivel de todo el sistema abordando el problema de las armas pequeñas ilícitas con una perspectiva integradora[2]. Teniendo esto en cuenta, el Secretario General recomendó utilizar el control de las armas pequeñas como parte de los embargos de armas para prevenir la proliferación y la desviación[3]. Con ese trasfondo, la prevención de la desviación crea un nexo entre las respuestas de la justicia penal, las medidas de control de armas y los enfoques centrados en el desarme. Las iniciativas de los Estados partes para prevenir y combatir la desviación en sus diversas formas pueden recibir un impulso decisivo si se aplica 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, el cual establece un marco general para formular respuestas eficaces de la justicia penal al tráfico ilícito de armas de fuego y los delitos conexos. Además, en la Declaración de Kioto titulada la Promoción de la Prevención del Delito, la Justicia Penal y el Estado de Derecho: Hacia el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2021 durante el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros se comprometieron a reforzar los mecanismos y estrategias de control fronterizo para prevenir y combatir el tráfico ilícito y el desvío de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

3. El Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego ha examinado anteriormente varios aspectos del problema de la desviación. En sus reuniones primera, segunda y quinta, el Grupo de Trabajo aprobó recomendaciones sobre los sistemas de control de transferencias que posibilitan el comercio lícito de armas y previenen su pérdida y desviación. El Grupo de Trabajo ha subrayado la importancia de: a) establecer un sistema estricto y eficaz de licencias o autorizaciones de exportación e importación, así como medidas aplicables al tránsito y la transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, y b) realizar evaluaciones amplias del riesgo asociado a las exportaciones. En sus reuniones primera y quinta, el Grupo de Trabajo solicitó a la UNODC que prestara asistencia técnica para la creación y el mantenimiento de sistemas amplios de mantenimiento de registros sobre armas de fuego y sus transferencias, la marcación de armas de fuego, el endurecimiento de las medidas de control de la importación, la exportación y el tránsito de armas de fuego, y la evaluación del riesgo.

4. Al examinar las medidas prácticas para prevenir la desviación de armas de fuego, el Grupo de Trabajo recomendó en sus reuniones primera, cuarta y sexta que los Estados Miembros exportadores de armas de fuego y sus piezas y componentes: a) reforzaran sus medidas de control; b) realizaran evaluaciones de riesgos periódicas de los puntos desde los cuales podría haber desvíos de armas de fuego durante el proceso de importación, exportación y tránsito, incluso durante el transbordo, por tierra, mar o aire; c) aumentaran el intercambio de información con las autoridades encargadas de expedir licencias de exportación sobre los puntos de desviación detectados; d) contaran con inventarios y bases de datos completos de las existencias, y con una gestión de existencias segura y prácticas de marcación eficaces, y e) reforzaran las capacidades de detección temprana mediante, por ejemplo, la utilización de instrumentos de tecnología punta para la vigilancia y la inspección de los controles de fronteras por tierra, mar y aire, y a través de formación especializada para las autoridades judiciales, aduaneras y encargadas de hacer cumplir la ley, los importadores y los exportadores.

5. En el presente documento se examina cómo se trata el concepto de desviación en los instrumentos internacionales pertinentes en los que se hace referencia a las armas pequeñas; se resumen los distintos enfoques aplicados para definir la desviación, y se analiza el grado en que el Protocolo sobre Armas de Fuego se ajusta a las diferentes formas de desviación, tanto en los aspectos relativos a las respuestas de la justicia penal como en lo que respecta a las medidas preventivas y de mitigación de riesgos.

[2] *Securing our Common Future: An Agenda for Disarmament* (publicación de las Naciones Unidas, 2018), págs. 40 y 41.

[3] S/2019/1011, párr. 53.

II. El concepto de desviación en los instrumentos internacionales pertinentes

6. En 1996 la Comisión de Desarme aprobó una directriz conforme a la cual todos los acuerdos y disposiciones sobre transferencias de armas, en particular entre Gobiernos, deberían tener como objetivo reducir la posibilidad de que las armas se desviaran hacia fines y personas no autorizados[4]. El concepto de desviación se incorporó posteriormente al Protocolo sobre Armas de Fuego, el Tratado sobre el Comercio de Armas y el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, con distintos matices en cada uno de ellos.

7. Prevenir las desviaciones no es el objetivo principal del Protocolo sobre Armas de Fuego, pero sí es condición necesaria para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Aunque en el Protocolo no se define la desviación, conforme al artículo 11, a fin de 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, cada Estado parte debe adoptar medidas apropiadas para: a) exigir que se garantice 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 b) aumentar la eficacia de los controles de importación, exportación y tránsito, incluidos los controles fronterizos, así como de la cooperación transfronteriza entre los servicios policiales y aduaneros. En cambio, el Tratado sobre el Comercio de Armas y el Programa de Acción no hacen extensivo su ámbito de aplicación a las piezas y componentes ni a las municiones.

8. Durante la negociación del Protocolo sobre Armas de Fuego, los Estados Miembros examinaron expresamente la posibilidad de limitar el ámbito de aplicación del artículo 11 a la prevención del robo, la pérdida y la desviación únicamente en el contexto de la fabricación, la importación, la exportación y el tránsito, en lugar de aplicar un concepto más amplio de la prevención de las desviaciones que también incorporara las desviaciones internas[5]. En cambio, la prevención de la desviación es uno de los objetivos específicos del Tratado sobre el Comercio de Armas, en cuyo preámbulo los Estados partes subrayan la necesidad de prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y de evitar su desvío al mercado ilícito o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas.

9. El artículo 11 del Tratado sobre el Comercio de Armas fija una serie de obligaciones y compromisos: los Estados partes exportadores deben evaluar el riesgo de que se desvíe la exportación y examinar la posibilidad de establecer medidas de mitigación (art. 11, párr. 2), y los Estados partes deben intercambiar información, a fin de mitigar el riesgo de desvío de las transferencias de armas (art. 11, párr. 3) y hacer frente a los casos de desvío, incluso alertando a los Estados partes potencialmente afectados, así como examinar los envíos desviados y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento (art. 11, párr. 4). Además, se alienta a los Estados partes a que compartan información pertinente sobre medidas eficaces para hacer frente a la desviación, en particular información sobre actividades ilícitas, lo que incluye datos sobre la corrupción, las rutas de tráfico internacional, los intermediarios ilegales, las fuentes ilícitas de suministro, los métodos de ocultación, los puntos comunes de envío o los destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío (art. 11, párr. 5).

10. En el marco del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas, los Estados se comprometieron a establecer leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo de la producción de armas pequeñas y armas

[4] A/51/42, anexo I, párr. 33.

[5] Véanse más detalles en *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (publicación de las Naciones Unidas, 2006), pág. 711.

ligeras en sus jurisdicciones y de la exportación, la importación, el tránsito o la reexpedición de esas armas para prevenir la fabricación ilegal y el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras o su desviación a receptores no autorizados. Ello comprende tener en cuenta, al evaluar las solicitudes de autorización de exportación, el riesgo de desviación hacia el mercado ilícito. Además, el Programa de Acción contiene varios compromisos relacionados con la seguridad de las armas pequeñas y las armas ligeras, aspecto estrechamente ligado a la prevención de su desviación. En particular, las fuerzas armadas, la policía y todo otro órgano autorizado para tener armas pequeñas y armas ligeras deben establecer normas y procedimientos adecuados y detallados relativos a la gestión y la seguridad de sus arsenales[6].

III. Definición del concepto de desviación

11. No hay una definición jurídica o convenida internacionalmente de la desviación de armas de fuego[7]. Sin embargo, en el Compendio de Módulos sobre la Ejecución del Control de Armas Pequeñas (MOSAIC) se ofrece orientación sobre el significado de ese término, que se describe como el traslado, físico, administrativo o de otro tipo, de un arma pequeña o arma ligera, sus piezas y componentes o municiones, del ámbito lícito al ilícito[8]. Se reconoce en general que los aspectos fundamentales del acto de desviación son el redireccionamiento o la apropiación de armas de fuego a fin de enviarlas al mercado ilícito, para su uso final no autorizado o para ponerlas en manos de usuarios finales no autorizados[9]. El preámbulo del Tratado sobre el Comercio de Armas se refiere a esos tres aspectos fundamentales.

12. Sin embargo, hay diferencias notables en los detalles: algunos enfoques parecen centrarse en el proceso de autorización formal, al definir la desviación como transferencia de artículos controlados cuya exportación se ha autorizado para su entrega a un usuario final, pero que se entregan a otro no autorizado, o que ese usuario final autorizado utiliza de forma no autorizada[10]. Conforme a otros enfoques, el proceso debe ajustarse a las normas del derecho internacional. El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, por ejemplo, considera desviación todo redireccionamiento o apropiación indebida contrarios al derecho nacional e internacional pertinente[11], con independencia de que los países interesados hayan concedido o no autorización. La diferencia principal entre estos enfoques es el asunto de si las transferencias de armas autorizadas por el país exportador y el importador pueden considerarse desviación si uno de ellos o ambos violan sus leyes nacionales respectivas o sus compromisos regionales o internacionales. Ello es importante si las transferencias de armas se autorizan en violación de un embargo de armas o de sanciones en vigor, de la obligación de impedir la adquisición de armas por terroristas o, en el caso de los Estados partes, de una prohibición establecida en el Tratado sobre el Comercio de Armas[12].

---

[6] Programa de Acción, párrs. 2, 11 y 17 (véase A/CONF.192/15, párrafo 24).

[7] Ese asunto se analiza en detalle en Brian Wood, “The Arms Trade Treaty: obligations to prevent the diversion of conventional arms”, *Issue Brief*, nº 1 (Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), 2020).

[8] Véase Naciones Unidas, “Modular Small-arms-control Implementation Compendium 01.20: glossary of terms, definitions and abbreviations” (2018).

[9] Véase UNIDIR, “Enhancing the understanding of roles and responsibilities of industry and States to prevent diversion” (2019), pág. 13 y ss.; Stuart Casey-Maslen *et al.*, “Art.11: diversion”, en *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, Andrew Clapham *et al.*, eds., Oxford Commentaries on International Law Series (Oxford, Oxford University Press, 2016), párrs. 11.01, 11.06 y ss.

[10] Matt Schroeder, Helen Close y Chris Stevenson, “Deadly deception: arms transfer diversion”, en *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience* (Ginebra, *Small Arms Survey*, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, 2008), pág. 114; véase también Casey-Maslen *et al.*, “Art.11: diversion”, párr. 11.22.

[11] Véase UNIDIR, “Enhancing the understanding of roles”, pág. 14; véase también GGE/PACAS/2020/3 y Wood, “The Arms Trade Treaty”, pág. 33.

[12] Wood, “The Arms Trade Treaty”, pág. 10.

IV. Capacidad de respuesta del Protocolo sobre Armas de Fuego en lo que respecta a la desviación

13. Aunque el Tratado sobre el Comercio de Armas tiene por objeto evitar la desviación de armas convencionales, no prevé la tipificación de ningún delito a ese respecto. En el contexto de la desviación de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, entra en juego el Protocolo sobre Armas de Fuego, que obliga a establecer esa tipificación. El artículo 11, párrafo 4, del Tratado sobre el Comercio de Armas establece un nexo con el Protocolo sobre Armas de Fuego, al exigir a los Estados partes que hayan detectado la desviación de una transferencia de armas que adopten medidas apropiadas para hacer frente a esa desviación, incluso medidas de seguimiento en materia de investigación y de aplicación de la ley. Esa disposición obligatoria no se limita a los Estados partes que participen en una transferencia y, por tanto, obliga a actuar a todos los Estados partes que detecten la desviación de una transferencia de armas[13].

14. En el capítulo siguiente se examinan los posibles puntos de desviación a lo largo de la cadena de suministro de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y se analiza la aplicabilidad de los tipos penales y las medidas preventivas fijadas en el Protocolo sobre Armas de Fuego. La desviación puede ocurrir en cualquier momento de la fabricación, la exportación, la importación, el tránsito, el transbordo, el almacenamiento, la reactivación o la retransferencia de armas de fuego que formen parte de existencias nacionales y privadas[14]. Cabe destacar que, aunque el Protocolo sobre Armas de Fuego se aplica a los delitos de carácter transnacional y que entrañen la participación de un grupo delictivo organizado (art. 4, párr. 1), su guía legislativa establece expresamente que la comisión de los delitos tipificados en el derecho interno dará lugar a enjuiciamiento incluso cuando el delito no revista carácter transnacional o cuando no haya participación de un grupo delictivo organizado, o cuando ello no se pueda probar[15].

A. Desviación durante el proceso de fabricación

15. Puede haber desviación durante el proceso de fabricación cuando los fabricantes autorizados o con licencia producen armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones por encima de las cantidades autorizadas (sobreproducción ilícita) o en contra de lo dispuesto en la legislación nacional (por ejemplo, sin marcarlas como se les exige). Esos casos podrían deberse a la insuficiencia de medidas de seguridad o de rendición de cuentas, a negligencia o a la utilización de mecanismos de suministro directo ilícito cómplices o patrocinados de fabricantes privados o estatales[16].

16. Conforme al artículo 11 del Protocolo sobre Armas de Fuego, los Estados partes deben adoptar medidas apropiadas para exigir que se garantice la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su fabricación, a fin de detectar, prevenir y eliminar su robo, pérdida o desviación, así como su fabricación y tráfico ilícitos. El delito de fabricación ilícita abarca algunas formas de desviación durante la fabricación. En particular, las disposiciones sobre la fabricación ilícita sin licencia o autorización (art. 3 d) ii)) deberían aplicarse no solo a los fabricantes que no tengan licencia o autorización, sino también a los casos en que la licencia haya expirado o no cubra todas las actividades de fabricación pertinentes, incluso aquellos en que los tipos o las cantidades de armas de fuego producidas no estuvieran autorizadas por la licencia[17]. Ello puede comprender los casos en que se soslayen los requisitos de

[13] Casey-Maslen, “Art.11: diversion”, párr. 11.60.
[14] GGE/PACAS/2020/3, párr. 6, y ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep, párr. 11.
[15] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte (publicación de las Naciones Unidas, 2004), párr. 21.
[16] GGE/PACAS/2020/3, párr. 9 a).
[17] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte, párr. 190.

mantener registros para recibir, sin inscribirlas en ellos, armas de fuego “limpias” que no puedan localizarse, o en que se fabriquen armas de fuego automáticas en lugar de semiautomáticas. Conforme al artículo 3 d) iii), también debe considerarse fabricación ilícita el acto de fabricar armas de fuego sin marcarlas debidamente.

17. Es de especial interés la desviación de armas de fuego producidas con licencia, que puede ocurrir cuando se otorgan al licenciatario derechos de producción para fabricar dichas armas en determinadas condiciones y el licenciante, que suele vivir en otro país, conserva los derechos de propiedad intelectual[18]. En muchos casos, las licencias extensivas a la transferencia de tecnología de fabricación están sujetas al mismo marco normativo que el propio comercio de armas de fuego y requieren autorización de los países interesados. Al mismo tiempo, la producción de armas por el licenciatario suele estar sujeta al régimen interno de autorización y concesión de licencias de fabricación vigente en el país en que se realiza esa fabricación. Si el licenciatario viola el acuerdo de licencia con el licenciante, por ejemplo si sigue produciendo después de que haya expirado su licencia o fabrica más unidades que las previstas en el acuerdo, pero en el marco de la autorización para fabricar otorgada por las autoridades nacionales competentes, no se considera que haya delito de fabricación ilícita; sin embargo, ese acto podría considerarse desviación durante el proceso de fabricación.

Recomendación

18. **Para evitar la desviación de tecnologías de fabricación transferidas y de los productos resultantes de estas, los Estados deberían aplicar los mismos requisitos y criterios a la transferencia de tecnología de fabricación y a las transferencias directas de armas de fuego. Los Estados que autoricen la fabricación bajo licencia extranjera o concedan licencias para la fabricación bajo licencia extranjera deberían limitar esas autorizaciones o licencias al ámbito del acuerdo de licencia, a fin de posibilitar la investigación y el enjuiciamiento en casos de desviación por sobreproducción.**

B. Transferencias de armas y tráfico ilícito de armas de fuego

19. En el *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego 2020* de la UNODC se señaló que el país de fabricación de las armas de fuego incautadas y el país de desviación a menudo no son el mismo, y que el tráfico de armas de fuego sigue siendo un fenómeno en gran medida invisible[19]. Desde el punto de vista jurídico, la desviación suele ocurrir en el momento en que las armas de fuego legales, sus piezas, componentes y municiones cruzan una frontera sin la debida autorización. Ello aclara los nexos estructurales entre las transferencias de armas legales y el tráfico ilícito de armas de fuego. Las transferencias de armas pueden dividirse, en general, en cuatro etapas durante las cuales es posible que ocurra una desviación y se cometan delitos conexos[20]:

- desviación antes de la transferencia/en el país de origen/en el punto de embarque;
- desviación durante la transferencia/en ruta hacia el usuario final previsto/en tránsito;
- desviación durante la importación o después de ella/después de la entrega, incluso durante la retransferencia y la reexportación;

[18] Barbara Gimelli Sulashvili, “Multiplying the sources: licensed and unlicensed military production”, en *Small Arms Survey 2007: Guns and the City* (Ginebra, *Small Arms Survey*, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, 2007), pág. 8.

[19] *Global Study on Firearms Trafficking 2020* (publicación de las Naciones Unidas, 2020), pág. 10 y ss.

[20] ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep, pág. 19 y ss. Véase también Paul Holtom y Benjamin Jongleux, “Preventing diversion: comparing ATT and African measures for importing States” (Ginebra, *Small Arms Survey*, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, 2019), pág. 4 y ss.

- desviación desde el lugar de almacenamiento posterior a la entrega/desde las existencias nacionales o civiles[21].

20. En muchas de las tramas de desviación desempeñan un papel clave para crear una apariencia de legitimidad los documentos falsificados (certificados de usuario final y de uso final, conocimientos de embarque, manifiestos de carga y planes de vuelo) que preparan los propios traficantes o sus intermediarios, o bien documentos auténticos expedidos por funcionarios públicos corruptos que actúan en colusión con ellos[22].

21. Cabe señalar que el Protocolo sobre Armas de Fuego exige a los Estados partes que tipifiquen como delito el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones únicamente cuando su importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia no haya sido autorizada o si las armas de fuego no han sido debidamente marcadas (arts. 3 e) y 5, párr. 1 b)). Aunque no se menciona expresamente la obtención fraudulenta de autorización o licencia, la guía legislativa para la aplicación del Protocolo sobre Armas de Fuego establece que debería procurarse penalizar también los casos en que las licencias no se hayan emitido válidamente y aquellos en que no se hayan cumplido las condiciones previas a la actividad a las que la licencia estaba vinculada[23].

22. En el contexto descrito es determinante la forma en que esté concebido el régimen nacional de autorización de transferencias de armas de fuego. El tipo penal de tráfico ilícito refuerza el principio de reciprocidad en los procedimientos de autorización de transferencias: conforme al artículo 10 del Protocolo sobre Armas de Fuego, los Estados partes deben otorgarse unos a otros autorización antes de permitir que las remesas de armas de fuego abandonen sus territorios, los atraviesen o ingresen a ellos. Esos procedimientos de autorización requieren disponer de canales seguros de comunicación entre los países interesados, que permitan verificar o validar la autenticidad de los documentos de licencia o autorización, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 10 del Protocolo. En la guía legislativa se señala como mejor práctica, aunque no es una disposición obligatoria del Protocolo, el requisito fijado en la mayoría de los regímenes de control de exportaciones e importaciones de que se envíen copias o duplicados tanto con la propia remesa como por separado con antelación. Ello permite verificar por cotejo la exactitud de los documentos y el contenido de la remesa y determinar si han sufrido manipulaciones o ha habido alguna desviación entre los puntos de origen y de destino, y puede facilitar la labor de comprobar la autenticidad de dichos documentos. El procedimiento podría apoyarse con el uso de plantillas normalizadas[24] y formularios y medios de transmisión electrónicos[25]. Un sistema digital y centralizado de verificación de las transferencias de armas de fuego puede permitir a los países exportadores, importadores y de tránsito verificar con eficacia y rapidez la documentación de esas transferencias y aumentar el grado de seguridad con respecto al riesgo de documentos falsificados, alterados o falsos, conforme a lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 5.

23. El sistema de autorización de transferencias previsto en el artículo 10 del Protocolo sobre Armas de Fuego se basa en los procesos, y en él no se establecen criterios de importación y exportación para fines de seguridad o de limitación de armamentos. De cualquier modo, esos criterios, por los que se estructuran o limitan las facultades de los encargados de decidir sobre la concesión de autorizaciones, se fijan en los artículos 6 y 7 del Tratado sobre el Comercio de Armas. Por ello, crear un régimen amplio de control de las transferencias, basado en el procedimiento de autorización previsto en el Protocolo y que aplique los criterios de exportación del Tratado sobre el

[21] La desviación desde el lugar de almacenamiento posterior a la entrega se examinará por separado porque no se realiza necesariamente en el contexto de una transferencia, sino que también puede realizarse si las armas permanecen en el mismo país en que se hayan fabricado legalmente.

[22] Schroeder, Close y Stevenson, “Deadly deception”, pág. 118.

[23] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte, párr. 211.

[24] Véase, por ejemplo, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Template for end user certificates for small arms and light weapons” (septiembre de 2011).

[25] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte, párr. 110.

Comercio de Armas, puede crear sinergias en la aplicación de esos instrumentos para los países que sean partes en ambos. En otros instrumentos, como el Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas, los Estados se comprometen a utilizar certificados autenticados del usuario final y medidas jurídicas y coercitivas efectivas para garantizar el control efectivo de la exportación y el tránsito de armas pequeñas.

Recomendaciones

24. **El Grupo de Trabajo tal vez desee:**

a) **examinar la posibilidad de crear un grupo intergubernamental de expertos encargado de estudiar opciones para establecer un sistema digital, mundial y centralizado de verificación de las transferencias de armas de fuego, con el fin de facilitar un procedimiento de aprobación recíproca seguro y validado, como se requiere conforme al artículo 10 del Protocolo sobre Armas de Fuego;**

b) **alentar a los Estados a que apliquen los instrumentos complementarios de control mundial de las armas pequeñas en los que sean partes, basándose en sistemas de autorización recíproca de transferencias que sean seguros y puedan hacerse cumplir, como requiere el Protocolo sobre Armas de Fuego, así como en los criterios de exportación transparentes fijados en el Tratado sobre el Comercio de Armas y en las medidas de verificación del usuario y del uso final para mejorar la rendición de cuentas con arreglo al Programa de Acción, a fin de evitar la desviación durante la transferencia mediante mecanismos nacionales eficaces y armonizados de transferencia de armas pequeñas.**

Desviación antes de la transferencia/en el país de origen/en el punto de embarque

25. En las transferencias internacionales de armas, la desviación puede ocurrir en el país de origen si los fabricantes o exportadores obtienen autorizaciones o licencias de exportación presentando documentos falsos o incompletos para influir en la decisión de las autoridades de control de armas. Algunos de esos documentos pueden señalar, en particular, que los artículos se envían a usuarios finales o para un uso final distintos de los verdaderos[26]. También puede ocurrir que no se efectúe, o se efectúe solo en parte, una transacción del todo lícita en el papel, para que los artículos escapen a la vigilancia de las autoridades nacionales de control de armas. A ese respecto, en la guía legislativa para la aplicación del Protocolo se explica que “a fin de tener validez, la autorización para realizar un acto en particular debe proceder del Estado parte facultado para autorizar la acción de que se trate. Por ejemplo, una licencia de importación de armas de fuego debe haber sido emitida por el Estado parte en que los artículos hayan ingresado efectivamente”[27].

26. Un caso que se ha examinado mucho en el contexto de la documentación falsificada es el de la exportación a México, entre 2006 y 2009, de más de 4.000 fusiles de asalto por el fabricante de armas alemán Heckler & Koch. Previendo que en ese momento, por consideraciones de derechos humanos, las autoridades alemanas de control de las exportaciones tal vez no autorizarían la exportación de armas de fuego a los estados mexicanos de Jalisco, Chiapas, Guerrero y Chihuahua, los funcionarios de la empresa, en connivencia con la oficina central de contratación pública de México, obtuvieron un certificado de usuario final que excluía a esos estados de la lista de destinatarios finales. La exportación a México se autorizó en virtud de ese certificado. Sin embargo, algunas de las armas terminaron en el estado de Guerrero, al que desde el principio se consideraba el cliente principal según comunicaciones electrónicas internas de Heckler & Koch. En 2019 se condenó a dos funcionarios de dicha empresa por haber realizado la exportación utilizando una licencia obtenida de manera fraudulenta. Además, se decomisaron a la empresa 3,7 millones de euros, el precio de venta de las

[26] Nicolas Marsh, “Preventing diversion: a challenge for Arms Trade Treaty States Parties”, *Journal of Research Institute for the History of Global Arms Transfer*, vol. 8 (julio de 2019), pág. 58.

[27] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte, párr. 213.

armas de fuego[28]. Conforme a las disposiciones penales de la Ley Federal de Comercio Exterior y Pagos Exteriores de Alemania, si se requiere licencia, todo acto que se realice sin ella será equivalente a un acto realizado en virtud de una licencia obtenida mediante amenaza, soborno o colusión, u obtenida fraudulentamente mediante datos incorrectos o incompletos.

Desviación durante la transferencia/en ruta hacia el usuario final previsto/en tránsito

27. Una vez que las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones exportados legalmente están en tránsito, y antes de que los reciba el usuario final autorizado, los puntos siguientes en que puede producirse una desviación son aquellos en que se produzca la pérdida total o parcial, la filtración, el robo o el desvío no autorizado durante el transporte, el tránsito, el transbordo de carga o el transbordo[29]. Por ejemplo, si su actividad se ve facilitada por deficiencias en materia de seguridad, debidas a la corrupción o a negligencia, los delincuentes podrían irrumpir en un puerto en que se almacene un contenedor con un cargamento de armas de fuego o secuestrar un vehículo que transporte armas desde el punto de entrega hasta el usuario final[30]. El tipo penal de tráfico ilícito previsto en el Protocolo comprendería ese acto si se realizara en tránsito y en un país que no fuera el de exportación ni el de importación, porque la desviación de la remesa en el país de tránsito constituiría "traslado o transferencia" al territorio de otro Estado sin la debida autorización, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 e) del Protocolo. En cambio, si los artículos se desviaran en el país de exportación o importación, ese acto no tendría el alcance transfronterizo del delito de tráfico, por lo que no se consideraría tráfico ilícito. Por ejemplo, un grupo de milicianos robó en el aeropuerto internacional de Trípoli 23 fusiles de asalto, 70 pistolas y más de 42.000 cartuchos que se habían enviado para la protección de la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea y para los cuales Malta había solicitado una exención del embargo de armas impuesto a Libia[31]. En otro caso, Belarús había presentado al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1970 (2011) una notificación relativa a más de 3.000 toneladas de municiones para armas pequeñas y armas ligeras. Aunque uno de los primeros lotes fue robado en el aeropuerto internacional de Trípoli, no se informó de ello a Belarús, y ese país envió por lo menos otras 15 remesas[32]. En ambos casos, el robo se cometió en el país de la importación autorizada antes de la entrega en su destino final, por lo que no correspondería a la definición de tráfico ilícito.

28. Aunque los Estados partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego no están obligados a tipificar ese acto como delito, con arreglo al artículo 11 del Protocolo sí lo están a adoptar medidas apropiadas para exigir que se garantice la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su importación y exportación y de su tránsito a través de su territorio, a fin de detectar, prevenir y eliminar el robo, la pérdida o la desviación, y deberían estudiar la posibilidad de tipificar como delito los actos de ese tipo. Del mismo modo, el artículo 9 del Tratado sobre el Comercio de Armas dispone que los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para regular el tránsito o transbordo bajo su jurisdicción de armas convencionales.

Desviación durante la importación o después de ella/después de la entrega, incluso durante la retransferencia y la reexportación no autorizadas

29. La reexportación o la retransferencia no autorizadas patrocinada por un Estado en violación de las garantías de control del usuario final, ya sea porque las autoridades hacen caso omiso deliberadamente de las condiciones del Estado exportador o no están

[28] Ben Knight, "Heckler and Koch fined €3.7 million over illegal arms sales to Mexico", *DW News*, 21 de febrero de 2019; Tribunal Regional de Stuttgart, Alemania, 13 KLs 143 Js 38100/10, sentencia de 21 de febrero de 2019.

[29] GGE/PACAS/2020/3, párr. 9 c).

[30] Holtom y Jongleux, "Preventing diversion", pág. 5.

[31] S/2015/128, párr. 151.

[32] S/2015/128, párrs. 135 a 139.

al tanto de ellas, puede producirse durante la importación o después de ella y desde el lugar de almacenamiento posterior a la entrega[33].

30. En esos casos, la reexportación o retransferencia excede el alcance de la autorización inicial del país exportador original y, por ello, constituye desviación. En el Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas, los Estados se comprometieron a notificar al Estado exportador original, de conformidad con sus acuerdos bilaterales, antes de una reexpedición. Sin embargo, la retransferencia o reexportación no suele corresponder a la definición de tráfico ilícito adoptada en el Protocolo sobre Armas de Fuego, porque en ese tipo penal solo se aplica el principio de reciprocidad establecido en el artículo 10, que requiere que los países directamente interesados en una transferencia, en calidad de exportadores, importadores o países de tránsito, la autoricen o no se opongan a ella. Por ello, en una reexportación o transferencia la responsabilidad penal de los implicados no depende, por lo general, del contenido de la autorización de exportación original, sino de que haya o no autorización de exportación o reexportación. Durante las negociaciones sobre la resolución 2220 (2015) del Consejo de Seguridad, las propuestas de algunos países de que se prohibiera la reexportación no autorizada de armas pequeñas no recibieron apoyo mayoritario[34].

31. Si la reexportación o retransferencia se orientara desde el principio a eludir las medidas de control de armas, podría considerarse que el incumplimiento posterior de las garantías de control equivaldría a exceder el alcance de la autorización de exportación inicial. Ejemplo de esto último es un caso relacionado con la empresa fabricante de armas Sig Sauer, con sede en Alemania y los Estados Unidos de América. En 2009 la filial estadounidense de dicha empresa concertó un acuerdo con la policía de Colombia para suministrarle armas de fuego por un valor de 270 millones de euros. Por problemas de producción en la fábrica de los Estados Unidos, se enviaron de la fábrica alemana a la estadounidense por lo menos 47.000 pistolas para su transporte posterior a Colombia. Se acusó a los directivos de Sig Sauer de haber ocultado el destino final de las armas presentando a la autoridad de exportación alemana certificados de usuario final falsos, en los que como destino final figuraban los Estados Unidos. Si se hubiera presentado una solicitud de autorización para exportar a Colombia, es probable que hubiera sido rechazada. El tribunal regional de Kiel (Alemania) concedió al director general de la filial estadounidense y a dos directivos de la alemana la libertad condicional y les impuso una multa. El producto de la transferencia ilícita, 18,5 millones de euros, fue decomisado a Sig Sauer[35].

32. Si un arma de fuego se desvía después de su importación y se trafica en el extranjero o se reexporta, los investigadores de un tercer país en que pueda utilizarse para cometer un delito suelen tener dificultades para rastrearla hasta el punto de desviación si su marcación no permite determinar cuál fue el último país de importación legal.

Recomendación

33. **Se insta a los Estados partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego a que apliquen a toda arma de fuego importada, incluso a las que puedan reexportarse, una marca apropiada que permita identificar el país de importación, a fin de responder más eficazmente a las solicitudes de localización.**

C. Embargos de armas y tráfico ilícito de armas de fuego

34. En su informe de 2019 al Consejo de Seguridad sobre las armas pequeñas y las armas ligeras, el Secretario General expresó su inquietud por el hecho de que los grupos

[33] Véanse más detalles en Holtom y Jongleux, “Preventing diversion”, pág. 5.
[34] S/PV.7447.
[35] Resumen del caso por Sibylle Bauer y Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solan (Suecia), Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, 2019), pág. 25 y ss.; Tribunal regional de Kiel, Alemania, 3 KLs 3/18, sentencia de 3 de abril de 2019.

de expertos indicaban que en los países sometidos a embargos de armas los grupos armados continuaban disponiendo de armas, lo que indicaba que dichos embargos se estaban eludiendo de diversas maneras[36]. A ese respecto, la detección, investigación y persecución de las violaciones de tales embargos son tareas fundamentales.

35. Aunque en 1998 el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a que, en su caso, adoptaran medidas legales en que se declarara como delito penal la violación de los embargos de armas[37], hasta la fecha no existen normas internacionales expresas y jurídicamente vinculantes por las que se penalice la violación de un embargo[38]. Por ello, queda a discreción de los Estados Miembros decidir sobre la forma de aplicar los embargos y sobre si investigar, enjuiciar y condenar o no a los agentes del sector privado que cometan ese tipo de violación y sobre el modo de hacerlo. En algunos países y subregiones se han previsto sanciones[39]. Por ejemplo, conforme al artículo 21 de la Convención de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, Sus Municiones y Otros Materiales Conexos, los Estados Miembros deben tipificar como delito toda actividad que contravenga los embargos de armas impuestos por las Naciones Unidas, la Unión Africana o la CEDEAO.

36. Como las armas de fuego representan un porcentaje considerable del material que se envía a los países sujetos a un embargo, las disposiciones penales obligatorias del Protocolo sobre Armas de Fuego deberían aplicarse como piedra angular de las iniciativas nacionales, regionales e internacionales para hacer cumplir los embargos de armas, así como para detectar, investigar y perseguir las transferencias ilícitas que violen dichos embargos y enjuiciar a sus responsables. Sin embargo, cabe señalar que el Protocolo no se aplica a las transacciones entre Estados, que se consideran, en general, más relacionadas con el control de armamentos que con la lucha contra la delincuencia, y por esa razón excluye las transferencias directas entre dos Gobiernos efectuadas en ejercicio de su soberanía (pero no las transferencias entre entidades comerciales o fábricas de su propiedad o explotadas por ellos)[40]. Además, quedan excluidas las transferencias entre Estados a efectos de seguridad nacional, destinadas a abarcar las situaciones en que las fuerzas militares viajen a otros países con sus armas de fuego[41].

37. En muchos casos, para facilitar las transferencias de armas, incluso a países sujetos a un embargo, se utilizan las capacidades y redes logísticas de entidades privadas y de particulares, como empresas de carga y transporte, corredores y proveedores. Si esas entidades privadas y personas actúan sin la autorización o licencia que deben obtener de todos los países interesados en la transferencia, su conducta puede corresponder a la definición de tráfico ilícito contenida en el artículo 3 e) del Protocolo sobre Armas de Fuego. Esos agentes privados suelen operar a nivel mundial, estableciendo nexos con diversas jurisdicciones además del país exportador y el importador. Esas jurisdicciones pueden ser su país de residencia habitual, el de su nacionalidad o aquel en que se encuentre su domicilio social, así como el país en el que se realiza cualquier etapa de la transferencia, como la de tránsito, el transbordo de carga y el transbordo, o aquel en que esté matriculado el buque o la aeronave utilizada para el transporte[42]. Como mínimo, los Estados partes deben tipificar como delito la importación, la exportación, la

[36] S/2019/1011, párr. 53.

[37] Resolución 1196 (1998) del Consejo de Seguridad; véase también la resolución 2117 (2013) del Consejo, en la que este recordó a los Estados Miembros su obligación de adoptar medidas apropiadas, incluidos todos los medios legales y administrativos contra cualquier actividad que contraviniera dichos embargos de armas.

[38] Bauer y Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations*, pág. 3.

[39] Entre los ejemplos de leyes nacionales para la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas y otras medidas figuran los siguientes: la Ley de las Naciones Unidas del Canadá; la Ley de Sanciones núm. 659/1967 de Finlandia, en su forma enmendada; y la Ley de las Naciones Unidas del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

[40] *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, cuarta parte, párr. 19.

[41] *Travaux Préparatoires*, pág. 660 y ss.

[42] Véase el artículo 15 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, junto con el artículo 1, párrafo 3, del Protocolo sobre Armas de Fuego.

adquisición, la venta, la entrega, el traslado o la transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado parte al de otro Estado parte si cualquiera de los Estados partes interesados no lo autoriza (art. 3 e) y art. 5, párr. 1 b), del Protocolo sobre Armas de Fuego). Dicho de otro modo, todo punto de contacto territorial (de tránsito, transbordo de carga o transbordo) de un cargamento ilícito con destino a un país sujeto a embargo, así como cualquier vínculo personal (nacionalidad, residencia, domicilio social, matrícula del buque o aeronave, cuenta bancaria), puede otorgar competencia a distintos países para iniciar una investigación por presunto tráfico ilícito de armas de fuego. La cooperación internacional y el intercambio de información para detectar desviaciones de transferencias autorizadas y remesas ilícitas hacia países sujetos a un embargo, unidos a medidas eficaces de la justicia penal contra el tráfico ilícito de armas de fuego, pueden reforzar la aplicación de los embargos de armas.

38. En este contexto se debería prestar atención especial al delito de tráfico ilícito mediante venta no autorizada. En el artículo 3 e) del Protocolo sobre Armas de Fuego la cuestión de si los Estados partes deben penalizar la venta no autorizada solo si las armas se encuentran físicamente en el país en alguna etapa de la transferencia queda abierta a interpretación. La importancia de la interpretación jurídica de esa disposición se refleja en el caso siguiente: en 2017 se detuvo y condenó en Italia a tres nacionales italianos por vender e intentar vender material militar a un ciudadano libio, incluidos 13.950 fusiles de asalto, por valor de 41 millones de euros, en violación del embargo de armas impuesto a ese país. Los fusiles debían entregarse a Libia por vía aérea sin tocar suelo italiano, y la negociación de los contratos se realizó en muchos países de Europa, África y Asia[43]. Aunque Italia tomó la iniciativa en este caso, no queda claro si los Estados partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego están o no obligados, en general, a tipificar como delito las ventas ilícitas de armas si estas no entran en el territorio en que operen los traficantes.

39. En cualquier caso, la decisión de adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en el Protocolo se deja a discreción de los Estados partes (art. 1, párr. 2, del Protocolo; art. 34, párr. 3, de la Convención contra la Delincuencia Organizada). Entre esas medidas podría figurar obligar a los comerciantes de armas a que obtengan autorización y licencia antes de participar en la venta transfronteriza de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, incluso en los casos en que no se transfirieran desde el territorio del país en que operan, hacia él o a través de él.

40. En los informes del Grupo de Expertos establecido en virtud de la resolución 1973 (2011) figuran varios ejemplos de los nexos entre la violación de un embargo y el tráfico ilícito. En 2016 el Grupo observó que pese a la adopción de un embargo general sobre la importación y la exportación de armas había sido habitual la transferencia ilícita de armas procedentes de Libia y destinadas a ese país, y que las redes de tráfico, integradas por nacionales libios y empresas extranjeras de intermediación, procuraban con asiduidad negociar acuerdos de adquisición de armas en nombre de diversas partes estatales y no estatales[44]. En 2013 una empresa intermediaria de los Estados Unidos compró a un fabricante de los Emiratos Árabes Unidos por lo menos 1.500 pistolas, de una remesa de 5.000, y un millón de cartuchos y los entregó al Consejo Supremo de Seguridad de Libia. El transporte de esas armas se realizó a través de una empresa de flete aéreo libia y una empresa de transporte con domicilio social en Dubái[45]. En 2014 se desmanteló una gran red de tráfico de armas integrada por egipcios, libios e italianos, que suministraba armas de fuego y municiones a grupos terroristas de Libia desde un almacén situado en Eslovenia. La investigación comenzó tras la detención de un ciudadano libio residente en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que traducía documentos para un traficante de armas italiano que organizaba las transferencias. En el teléfono del libio, que posteriormente fue condenado a seis años de cárcel, los investigadores encontraron una factura correspondiente a 1.104 toneladas de armas de fuego, municiones y armas ligeras por

[43] S/2018/812, párrs. 98 a 105.
[44] S/2016/209, párr. 108.
[45] S/2015/128, párrs. 128 a 130.

valor de 28,5 millones de dólares para su entrega a Libia, así como una orden de flete de un avión de carga para transportar las armas[46]. En 2015, la *Guarda di Finanza* italiana detectó y se incautó de 170 carabinas y 200.000 cartuchos destinados a Libia y ocultos en contenedores en el puerto de Génova. La Fiscalía inició investigaciones penales sobre el ingreso no autorizado de material a territorio italiano y la tentativa de violar el embargo de armas a Libia e investigó a empresas de los Emiratos Árabes Unidos que habían comprado originalmente el material a tres empresas alemanas[47].

41. Los casos citados anteriormente no solo demuestran el alcance mundial de las redes ramificadas de suministro que participan en el tráfico de armas de fuego y municiones hacia países sujetos a un embargo, sino que también proporcionan información más detallada sobre los diversos agentes que participan en esas operaciones, incluidos los intermediarios, las empresas de carga y de transporte y los fabricantes. Incluso si algunas de las actividades con que contribuyen a las transferencias ilícitas no están tipificadas como delito de tráfico ilícito de armas de fuego, en muchos casos constituyen formas de organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito de tráfico, conforme al artículo 5, párrafo 2, del Protocolo.

42. Además, con arreglo al artículo 15, párrafo 1, del Protocolo sobre Armas de Fuego, los Estados partes deben considerar la posibilidad de establecer un sistema de reglamentación de las actividades de las personas dedicadas al corretaje. En el Tratado sobre el Comercio de Armas esa disposición es de obligado cumplimiento.

Recomendaciones

43. **El Grupo de Trabajo tal vez desee:**

a) **instar a los Estados partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego a que aprovechen todas las posibilidades de las disposiciones penales de ese instrumento para investigar, perseguir y juzgar los casos de corrientes ilícitas de armas hacia o desde países sujetos a un embargo y los diversos actores involucrados;**

b) **alentar a los Estados que puedan establecer su jurisdicción respecto de la violación de un embargo relacionada con armas de fuego a que utilicen los informes de los grupos de expertos de las Naciones Unidas como punto de partida de investigaciones y para el intercambio proactivo de información sobre casos de tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, así como sobre posibles desviaciones, a fin de hacer cumplir los embargos de armas y desmantelar las redes de tráfico responsables de su violación;**

c) **instar a los Estados a que rastreen las armas de fuego y las municiones de las que se sospeche que se han destinado a países que violen un embargo de armas y a que respondan oportunamente a las solicitudes de localizarlas a fin de determinar en qué punto fueron desviadas;**

d) **solicitar a la UNODC que preste asistencia a las misiones de las Naciones Unidas y a las autoridades nacionales para vigilar los embargos de armas a fin de aumentar sus posibilidades de aplicarlos, incluso impartiendo formación sobre investigaciones relativas al tráfico de armas de fuego y municiones en el contexto de la violación de un embargo, así como su capacidad en materia de localización y de recopilación y análisis de datos sobre incautaciones;**

e) **examinar la necesidad de una nota interpretativa sobre el significado y el alcance del tipo penal de tráfico ilícito mediante la "venta no autorizada" y su aplicación conjunta con la del artículo 15 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, y alentar a los Estados partes a que exijan a los agentes comerciales obtener autorización y licencia para participar en operaciones de venta transfronteriza de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, incluso**

[46] S/2016/209, párrs. 144 a 146. Tribunales Reales de Justicia, Corte de Apelaciones de Inglaterra y Gales (EWCA) Crim 568, sentencia de 17 de mayo de 2016.

[47] S/2016/49, anexo 35, párrs. 4 a 7.

en los casos en que los artículos no se transfieran desde, hacia o por el territorio del país en que esos agentes operen;

f) **examinar en una reunión futura el asunto del corretaje, teniendo presente la importancia de reglamentar esa actividad para prevenir y reprimir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, incluso en el contexto de la violación de un embargo.**

D. Suministro de armas a terroristas, grupos armados y agentes no estatales

44. En los dos últimos decenios el Consejo de Seguridad se ha ocupado, en ocasiones y contextos diversos, de la prevención y erradicación del suministro, la transferencia ilícita y la venta de armas pequeñas a terroristas, grupos armados y redes delictivas[48].

45. En cambio, el Protocolo sobre Armas de Fuego no distingue entre esos agentes, y se limita a exigir a los Estados partes que tipifiquen como delito la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado parte al de otro Estado parte si cualquiera de los Estados partes interesados no lo autoriza. De ese modo, si una entidad o agente privado que se encuentre en el territorio de un Estado parte recibe armas de fuego sin permiso de la autoridad nacional competente, todos los Estados partes interesados en esa transferencia, ya sea como países de exportación, de tránsito o de importación, están obligados a penalizar dicha actividad.

E. Desviación desde existencias privadas o estatales

46. El asunto de la desviación desde las existencias ocupa un lugar destacado en el documento *Asegurar nuestro futuro común: una agenda para el desarme*, en el que se observa que la falta de seguridad física de las existencias puede dar lugar también a la desviación de armas hacia mercados ilícitos, incluso hacia grupos armados no estatales, terroristas y organizaciones delictivas transnacionales; que la desaparición de armas y municiones desde sus lugares de almacenamiento y su proliferación posterior pueden ser catalizadores de actos de violencia armada, conflictos y situaciones de inseguridad, y que los Estados frágiles están especialmente expuestos a los problemas que plantean las prácticas incorrectas de manejo de las existencias[49].

El Secretario General ha expresado varias veces su inquietud por el hecho de que la gestión y el control de arsenales se ha convertido en uno de los problemas más graves relacionados con las armas pequeñas y que los embargos de armas se están eludiendo mediante la desviación de existencias nacionales[50].

47. El *Small Arms Survey* define la desviación de las existencias nacionales como la pérdida de armas y municiones que están bajo el control de las fuerzas de defensa y seguridad de un Estado. Tales casos abarcan la desviación de existencias en pequeña y gran escala y comprenden no solo la pérdida o la filtración, sino también el robo o el préstamo por el personal o por agentes externos en los centros de almacenamiento, muchas veces facilitados por medidas de vigilancia y seguridad física deficientes y que a veces suponen actos de corrupción[51]. Por ejemplo, se ha informado de varios casos en que miembros de las fuerzas de seguridad del Afganistán, el Iraq y Libia han vendido sus armas de servicio para suplementar sus sueldos. De manera análoga, según policías

[48] Resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001), 1540 (2004) y 2370 (2017).

[49] *Asegurar nuestro futuro común*, pág. 44

[50] S/2011/255, párr. 27, S/2013/503, párr. 11, S/2015/289, párr. 46, y S/2019/1011, párr. 53.

[51] Por ejemplo, se descubrió que un gendarme de una localidad francesa había prestado armas de servicio a un grupo de asaltantes armados (Nicolas Florquin y André Desmarais, “Lethal legacies: illicit firearms and terrorism in France”, en *Triggering Terror: Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe*, Nils Duquet, ed. (Bruselas, Instituto de Flandes para la Paz, 2018), pág. 201).

y efectivos militares de Turquía, parte de las 370.000 armas de fuego compradas originalmente en 2003 para restablecer las fuerzas de seguridad iraquíes y reequiparlas habían desaparecido de los centros de custodia, y algunas se habían encontrado después en Turquía, en poder de insurgentes, terroristas y delincuentes[52]. Este último caso es un reflejo elocuente de la dimensión transnacional de la desviación de existencias, que puede convertirse luego en tráfico ilícito de armas de fuego, cuando estas pasan al ámbito ilícito. Las armas de fuego destinadas a ser destruidas para su eliminación (en particular las entregadas o decomisadas) parecen entrañar un riesgo especial. En Sudáfrica, por ejemplo, policías corruptos y traficantes de armas desviaron armas pequeñas destinadas a su destrucción hacia delincuentes de la provincia del Cabo Occidental[53]. Por ello, mantener registros constantes de las armas de fuego y las municiones bajo custodia del Gobierno hasta su destrucción final y disponer de mecanismos eficaces de rendición de cuentas son requisitos para crear sistemas adecuados de gestión de existencias.

48. No debe subestimarse el riesgo de desviación desde existencias civiles, mediante robo o tras la pérdida, la malversación, la venta o el préstamo ilícitos, la entrega como obsequio u otra forma de distribución no autorizada[54], en particular de armas de fuego y municiones en poder de fabricantes, mayoristas, armerías, empresas de seguridad privadas, cazadores y otros propietarios legales privados. Se ha informado de que para obtener armas de fuego “limpias” algunos grupos delictivos organizados de Italia se han coludido con sus propietarios legales para que estos finjan que se las han robado. También se recurre a adquisiciones mediante testaferros, en las que se compra legalmente un arma de fuego para transferirla ilegalmente, por ejemplo con el fin de eludir normas de control de armas de países vecinos que puedan ser más estrictas. En la frontera terrestre entre los Estados Unidos y México, esas compras por testaferro suelen combinarse con el “tráfico hormiga”, en el que grandes cantidades de armas de fuego se dividen en lotes pequeños que se trafican hacia México[55]. En todos esos casos, después del robo o la pérdida simulados o de la compra por testaferro puede haber actividades de tráfico ilícito. Con ese trasfondo, el artículo 11 b) del Protocolo sobre Armas de Fuego exige a los Estados partes que aumenten la eficacia de los controles fronterizos, así como de la cooperación transfronteriza entre los servicios policiales y aduaneros.

49. El Protocolo sobre Armas de Fuego no contiene disposiciones expresas sobre la gestión de las existencias ni la posesión de armas por civiles. No obstante, el artículo 11 a), exige a los Estados partes que adopten medidas apropiadas con respecto a la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su fabricación, importación, exportación y tránsito a través de su territorio, a fin de detectar, prevenir y eliminar su robo, pérdida o desviación. Así pues, el ámbito de aplicación del Protocolo se limita a las medidas de seguridad, incluidas las de resguardo de las existencias en el momento de la transferencia y la fabricación; el artículo 11 deja de aplicarse una vez que las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones se han entregado al destinatario final. No obstante, los Estados partes pueden ampliar esas medidas para exigir que se garantice la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en cualquier etapa de su ciclo de vida, ya se encuentren bajo vigilancia privada u oficial. De manera análoga, el Programa de Acción también insta a los Estados a velar por una gestión adecuada de sus existencias, estableciendo diversas normas y procedimientos de seguridad e imponiendo sanciones en caso de robo o

[52] Inspector General del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Assessment of the Accountability of Arms and Ammunition Provided to the Security Forces of Iraq*, Informe núm. SPO-2008-001 (julio de 2008), págs 1, 27 y ss.; información general sobre la desviación desde las existencias de las fuerzas de seguridad, en Marsh, “Preventing diversion”, pág. 58.

[53] Nicolas Florquin, Sigrid Lipott y Francis Wairagu, *Weapons Compass: Mapping Illicit Small Arms Flows in Africa* (Ginebra, *Small Arms Survey*, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, 2019), pág. 50 y ss.; Holtom y Jongleux, “Preventing diversion”, pág. 5.

[54] GGE/PACAS/2020/3, párr. 9 j).

[55] *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego*, pág. 64; respecto de los posibles casos de robo simulado en Bélgica y Francia, véase Nils Duquet y Maarten Van Alstein, *Gun Ownership in Belgium* (Bruselas, Instituto de Flandes para la Paz, 2012), pág. 12 y ss.; y Florquin y Desmarais, “Lethal legacies”, pág. 201.

pérdida. En varios instrumentos subregionales jurídicamente vinculantes, como la Convención de la CEDEAO sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, Sus Municiones y Otros Materiales Conexos, también se exige a los Estados miembros que establezcan normas y procedimientos eficaces en materia de gestión, almacenamiento y seguridad de las existencias, en particular sanciones en caso de robo o pérdida.

50. La gestión deficiente de las existencias sigue provocando que circulen cantidades importantes de armas pequeñas ilegales, no solo dentro de un país, sino también a través de las fronteras. Si es posible demostrar que el robo, la malversación o la pérdida desde arsenales nacionales o de armas en posesión de particulares se debió a un acto planificado desde el principio con el fin de obtener armas de fuego o municiones ilícitas para su tráfico transfronterizo, los Estados partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego podrían tipificar esa conducta como una forma de ayuda, incitación o facilitación para la comisión de un delito de tráfico. Además, investigar los casos de tráfico ilícito de armas de fuego desviadas de arsenales nacionales puede servir para determinar el punto de filtración e identificar a los funcionarios involucrados en esa desviación.

Recomendaciones

51. **Teniendo en cuenta que el robo, la pérdida y otras formas de desviación de arsenales nacionales y de existencias civiles, incluso mediante compras por testaferro, pueden preceder al tráfico de armas de fuego y constituir una fuente importante de suministro de armas ilícitas a delincuentes, terroristas y grupos armados, los Estados deberían considerar la posibilidad de aprobar disposiciones penales y aplicar medidas preventivas para hacer frente con eficacia a ese problema.**

52. **Se insta a los Estados a que mantengan registros constantes de las armas de fuego y las municiones bajo custodia de las autoridades hasta su destrucción final, así como mecanismos eficaces de rendición de cuentas que permitan realizar investigaciones criminales sobre las armas de fuego que se hayan desviado de los arsenales nacionales.**

F. La desviación de armas y municiones en situaciones de conflicto y posconflicto

53. Aunque la desviación desde arsenales nacionales y existencias privadas y la que ocurre en situaciones de conflicto y posconflicto tienen aspectos en común, la captura de armas en el campo de batalla, la desviación desde existencias de misiones de mantenimiento de la paz [56] y la pérdida o el saqueo de existencias tras el desmoronamiento de un Estado son exclusivos de las situaciones de conflicto y posconflicto[57].

54. Ejemplo de ello son las desviaciones en gran escala que se han producido en Libia desde que el Estado perdió el control del país y el saqueo posterior de los arsenales nacionales, en 2011. Además de las armas de fuego que ese año ya estaban en Libia, más de 65.000 fusiles de asalto, 62.000 pistolas, 15.000 subfusiles, 4.000 ametralladoras y 60 millones de cartuchos habían sido objeto de solicitudes o notificaciones de exención aprobadas desde la imposición del embargo de armas. En el caso de varias de esas transferencias, los certificados de usuario final habían sido firmados por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior, pero el material terminó en manos de grupos armados. En consecuencia, las armas, municiones y explosivos libios parecen

[56] Eric G. Berman, *Beyond Blue Helmets: Promoting Weapons and Ammunition Management in Non-UN Peace Operations* (Ginebra, *Small Arms Survey*, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, 2019).

[57] GGE/PACAS/2020/3; Conflict Armament Research, “Typology of diversion”, *Diversion Digest*, núm. 1 (agosto de 2018).

haber llegado a 12 países de las regiones del Magreb, el Sahel y el Levante y al Cuerno de África, intensificando los conflictos en Malí y la península del Sinaí[58].

Recomendación

55. **Los países vecinos deberían reconocer la dimensión transnacional de la desviación de armas en situaciones de conflicto y posconflicto y considerar el momento en que ocurre esa desviación como punto de partida para investigar las redes implicadas en el tráfico de armas de fuego y municiones obtenidas mediante saqueo y enviadas a otro país.**

V. Conclusiones

56. El presente documento de antecedentes se basa en el entendimiento claro de que para prevenir la desviación de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones —incluso en el contexto de la violación de un embargo—, así como la pérdida o el robo desde arsenales nacionales y existencias civiles, se requieren enfoques amplios que conjuguen medidas de justicia penal con otras de control de armas.

57. En las transferencias internacionales de armas de fuego, la existencia de un sistema centralizado de verificación de autorizaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Protocolo sobre Armas de Fuego, podría mejorar la rendición de cuentas, reducir los riesgos que plantean los documentos falsos y facilitar la aplicación efectiva de las medidas de control de armas por medio de investigaciones penales.

[58] S/2013/503, S/2018/812, párrs. 128 a 132, y S/2019/1011, párr. 11.