

LA POLÍTICA DE MÉXICO EN TORNO A LAS ARMAS DE FUEGO: “¿CANDIL DE LA CALLE, OSCURIDAD DE LA CASA?”

MEXICO’S JEKYLL AND HYDE FIREARMS POLICY

LA POLITIQUE DU MEXIQUE CONCERNANT LES
ARMES À FEU : « FAIRE LA LUMIÈRE DANS LA RUE,
L’OBSCURITÉ CHEZ SOI ? »*

MOSHE BEN HAMO YEGER

University of Oxford

moshe.benhamoyeger@spc.ox.ac.uk

CARLOS A. PÉREZ RICART

Centro de Investigación y Docencia Económicas

cperezricart@gmail.com

RESUMEN: El artículo trata el tema de la (muy activa) política exterior de México en torno a la regulación de las armas de fuego y la falta de cumplimiento interno de varios de los tratados que la cancillería impulsa en foros multilaterales alrededor de este tema. Como hipótesis principal, se propone que la brecha entre la política exterior activa y la falta de medidas a nivel interno se explica por la resistencia de actores internos y la ausencia de una política de Estado articulada y coherente en torno a las armas a nivel federal. Si bien la cancillería ha adoptado una política activista y protagónica sobre el tema, ésta se inscribe más bien en la tradición diplomática que favorece el desarme, la no proliferación y la solución pacífica de los conflictos. Se argumenta que las recientes acciones diplomáticas que han respondido al tráfico ilícito de armas han sido iniciativas aisladas de la cancillería. Además de contribuir a la literatura sobre la interacción entre la política exterior y la política interna en torno a las armas de fuego (tema que ha recibido atención insuficiente), el propósito de este

* Dicton espagnol.

texto es presentar un análisis integral de la política del Estado mexicano sobre este tema, incluyendo sus contradicciones y áreas de oportunidad.

Palabras clave: armas de fuego, seguridad, régimen internacional de armas, relación entre política exterior y política interna.

ABSTRACT: This paper addresses the issue of Mexico's (very active) foreign policy on the regulation of firearms and the domestic lack of compliance with a number of treaties that the Foreign Ministry promotes in multilateral forums. The principal hypothesis is that the gap between active foreign policy and the absence of domestic measures is explained by the resistance of domestic actors and the lack of a coordinated policy on firearms at the federal level. Although the Foreign Ministry has adopted an activist and leading policy on the matter, this forms a part of the diplomatic tradition that favors disarmament, non-proliferation and a peaceful solution to conflicts. It is argued that recent diplomatic actions in response to the illegal trafficking of arms have been isolated initiatives.

As well as contributing to the literature on the interaction between foreign policy and domestic policy on firearms (an issue that has received insufficient attention), the aim of this text is to present a comprehensive analysis of Mexican government policy on the issue, including its contradictions and areas of opportunity.

Keywords: firearms, security, international arms regime, relationship between foreign policy and domestic policy.

Traducción de FIONN PETCH, CM IDIOMAS

RÉSUMÉ : L'article aborde la question de la politique étrangère (très active) du Mexique concernant la réglementation des armes à feu et le non-respect à l'intérieur de plusieurs traités que le ministère des Affaires étrangères promeut dans les forums multilatéraux sur le sujet. Comme hypothèse principale, il est proposé que l'écart entre la politique étrangère active et l'absence de mesures au niveau interne s'explique par la résistance des acteurs internes et l'absence d'une politique étatique articulée et cohérente autour des armes au niveau fédéral. Bien que le ministère des Affaires étrangères ait adopté une politique militante et pionnière sur la question, celle-ci s'inscrit plutôt dans la tradition diplomatique qui privilégie le désarmement, la non-prolifération et la résolution pacifique des conflits. On avance la thèse que ses

récentes actions diplomatiques en réponse au trafic illicite d'armes ont été des initiatives isolées.

En plus de contribuer à la littérature sur l'interaction entre la politique étrangère et la politique intérieure en matière d'armes à feu (une question qui n'a pas reçu suffisamment d'attention), le but de ce texte est de présenter une analyse complète de la politique de l'État mexicain en matière d'armes à feu, y compris ses contradictions et ses opportunités.

Mots clés : armes à feu, sécurité, régime international des armes, relation entre politique étrangère et politique intérieure.

Traducción de RAFAEL SEGOVIA, CM IDIOMAS

Fecha de recepción: febrero de 2022.

Fecha de aceptación: agosto de 2022.

En las últimas dos décadas, México se ha posicionado como líder internacional por el control del flujo de las armas de fuego. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha participado activamente en los foros multilaterales que regulan las armas y en algunas ocasiones ha sido de sus principales impulsores, como es el caso del Tratado de Comercio de Armas (ATT), el principal mecanismo de regulación de comercio internacional de armas en la actualidad. En el ámbito bilateral, a pesar de la sensibilidad del tema, la cancillería mexicana se ha pronunciado de manera firme por el control de armas dentro de Estados Unidos y, recientemente, ha tomado pasos audaces como demandar a las armerías estadounidenses por su responsabilidad en las dinámicas de violencia en México.

El activismo en esta materia es, como se revisará más adelante, parte de una larga tradición diplomática que ha favorecido la resolución pacífica de los conflictos, el desarme y la no proliferación, y en menor medida una respuesta del Estado mexicano a la ola de violencia criminal que ha azotado al país desde inicios del nuevo milenio. Dicha tradición

diplomática responde, en primer lugar, a la coincidencia de los principios de política exterior de México con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y, en segundo, a la continuidad y consistencia por las que se ha caracterizado históricamente la política exterior mexicana en el ámbito multilateral.¹

En el ámbito interno, sin embargo, las acciones de México para fortalecer su propio control del tráfico ilícito de armas palidecen en relación con su activismo internacional. México no ha reformado su legislación en torno a las armas de fuego para acercarse a estándares internacionales, no transparenta por completo las importaciones y exportaciones de armas en sus informes ante mecanismos internacionales y, en general, no implementa a nivel interno las normas que promueve en el exterior. Más aún, México no cumple a cabalidad con los estándares establecidos en los mismos tratados que ha impulsado enérgicamente en los foros multilaterales. ¿Cómo explicar esta brecha? El examen y explicación de esta paradoja es la materia de este artículo.

Como hipótesis principal, el texto propone que la brecha entre la política exterior activa y la falta de medidas a nivel interno se explica por la resistencia de actores internos y la ausencia de una política de Estado articulada y coherente en torno a las armas a nivel federal. Si bien la cancillería ha adoptado una política activista y protagónica, ésta se inscribe más bien en la tradición diplomática que favorece el desarme, la no proliferación y la solución pacífica de los conflictos. Las recientes acciones diplomáticas en respuesta al tráfico ilícito de armas que alimenta a los grupos del crimen organizado han sido iniciativas aisladas e impulsadas desde la propia cancillería, pero no han formado parte de una serie de políticas coherentes promovidas por el Estado mexicano en su conjunto.

¹ C. Heller, *Historia mínima de las relaciones internacionales de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2021.

Con este artículo, se contribuye a una literatura que ha recibido poca atención: la interacción entre la política exterior y la política interna en torno a las armas de fuego. Si bien el tema de las armas ha cobrado relevancia en el discurso público y centralidad en la política exterior, aún no contamos con suficientes estudios académicos que analicen el tema a fondo. En el contexto de un interés renovado, la *Revista Mexicana de Política Exterior*, que publica periódicamente la cancillería, editó en 2020 un número especial dedicado a las armas de fuego. El número se enfocó principalmente en los logros de la política exterior en la materia, mas no en su relación con la política interna. Nuestro artículo responde a la necesidad de un análisis integral de la política del Estado mexicano sobre las armas de fuego, así como sus contradicciones y áreas de oportunidad. Para ello, además de fuentes primarias y secundarias, basamos nuestra investigación en una serie de entrevistas con actores clave: diplomáticos y funcionarios involucrados en la construcción de la política pública y la política exterior en torno a las armas de fuego.²

El texto se organiza de la siguiente manera: la primera sección hace un recuento de la literatura académica que estudia las motivaciones de los Estados para adquirir y cumplir compromisos internacionales; en la segunda, se analizan algunos ejemplos del dualismo que históricamente ha caracterizado a la política interior y la política exterior mexicana; la tercera parte rastrea la evolución de la política exterior mexicana sobre el tema; en la cuarta se provee contexto sobre el estado de la política interna y el cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con las armas de fuego. La última sección concluye y propone posibles líneas de investigación a futuro.

² Algunos de los diplomáticos y funcionarios entrevistados decidieron que su identidad permaneciera anónima por lo que sólo los identificamos por su puesto o involucramiento en procesos relacionados con el tema de la política interna y externa alrededor del control de las armas de fuego.

ADOPCIÓN Y (NO) CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

La literatura académica que estudia la interacción entre el Derecho y las Relaciones Internacionales se ha ocupado de analizar una paradoja fundamental: ¿por qué los Estados adoptan compromisos internacionales cuyo cumplimiento resulta muchas veces costoso y que en ocasiones operan en contra de sus intereses nacionales? En un primer momento, los intereses de los Estados pueden coincidir con el objeto de los acuerdos firmados. Es decir, adherirse a un acuerdo internacional avanza su interés nacional. En otros casos, los Estados buscan expandir su legitimidad con ciertas audiencias internas o externas³ mientras que en otros, esperan beneficios económicos tangibles como el aumento del comercio, la inversión extranjera o la ayuda económica bilateral.⁴ Desde una óptica constructivista, algunos autores han sugerido que, al adquirir ciertos compromisos, algunos Estados buscan beneficios intangibles como el prestigio o perseguir la inmunidad a críticas de países con identidades similares.⁵ Dicho de otra forma, firmar acuerdos internacionales hace ver bien a los Estados frente a sus pares internacionales. En relación con el tema más concreto de los derechos humanos, en la bibliografía ha prevalecido la idea de que los Estados de este tipo, más propensos a comprometerse con acuerdos internacionales, son las democracias inestables, que buscan asegurar la consolidación

³ E. Hafner-Burton, T. Kiyoteru y J. W. Meyer, “International Human Rights Law and the Politics of Legitimation: Repressive States and Human Rights Treaties”, *International Sociology*, vol. 23, núm. 1, 2008, pp. 115-141.

⁴ O. Hathway, “Why do Countries Commit to Human Rights Treaties?”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 4, 2007, pp. 588-621.

⁵ B. A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, University Press, 2009.

de ciertas normas de derechos humanos ante alternativas políticas inciertas en el futuro.⁶

En el tema específico de la regulación de las armas de fuego, la incipiente bibliografía coincide en que son los beneficios intangibles los que explican de manera más adecuada por qué los países que tradicionalmente han sido exportadores e importadores adoptan compromisos internacionales. Como lo argumenta Erickson, la reputación a nivel internacional –en tanto incentivo social– explica por qué países exportadores como Francia, Bélgica y Reino Unido decidieron ir en contra de los intereses de su propia industria, estableciendo regulaciones internas y adoptando tratados internacionales.⁷ De los beneficios reputacionales, sigue Erickson, se derivan beneficios puntuales en otros ámbitos de política exterior. De igual forma, los países importadores que adoptan dichos compromisos pueden esperar beneficios intangibles –como mayor autoridad moral– que amplían su margen de acción en el ámbito internacional. Los Estados, argumenta la autora, buscan asociarse a ideas positivas como liderazgo, compromiso y transparencia que en el largo plazo pueden llevar a beneficios tangibles e intangibles.

El problema, sin embargo, estriba en el cumplimiento de los acuerdos internacionales. La lógica de la adopción de compromisos difiere de la del cumplimiento. Es decir, asumir responsabilidades no se traslada automáticamente en que éstas se cumplan o en un genuino compromiso con los preceptos contenidos en los mecanismos establecidos. En algunos casos, a pesar de que los tratados internacionales son jurídicamente vinculantes, no existen mecanismos que obliguen a los Estados a llevar a buen puerto sus obligaciones. Dicho de otra forma, no solamente no existen incentivos para ello, tampoco formas de garantizarlo.

⁶ A. Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, p. 219.

⁷ J. L. Erickson, *Dangerous Trade: Arms Exports, Human Rights, and International Reputation*, Nueva York, Columbia University Press, 2015.

La falta de cumplimiento puede explicarse de muchas maneras. En primer lugar, puede suceder que algunos Estados simplemente no anticipen los costos que supone cumplir con ciertos compromisos al momento de ratificar tratados internacionales. Es común que se minimicen los costos materiales, el periodo que ocupará la ejecución de los cambios o los obstáculos administrativos o jurídicos que puedan interponerse. La evidencia muestra que, por lo general, los Estados pueden cumplir sólo parcialmente sus compromisos internacionales precisamente porque sus burocracias no son capaces de prever el conjunto de costos y trabas que implica incluso una pequeña reforma.⁸

La falta de cumplimiento también puede responder a dinámicas político-electorales: una administración puede firmar un tratado, pero un resultado electoral adverso puede impedir la ratificación o el que éste se cumpla. En ocasiones, esto es consecuencia de que el ganador simplemente decide no alinear su política con lo que estipula el instrumento internacional en cuestión; en otros casos se trata de un tema de prioridades.

En la bibliografía académica es común encontrar una argumentación que identifica la falta de cumplimiento como consecuencia de los distintos intereses en las burocracias internas. También conocida como la teoría de la política burocrática, esta explicación fue propuesta inicialmente por Graham Allison, para explicar el comportamiento contradictorio de distintos entes burocráticos estadounidenses en el contexto de la crisis de los misiles.⁹ La explicación descansa bajo la premisa de que las burocracias tienen intereses propios y no siempre responden a un interés nacional unitario. Así, por ejemplo, mientras que la burocracia de un Ministerio

⁸ C. Hillebrecht. "The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System", *Human Rights Quarterly*, vol. 34, núm. 4, 2012, pp. 959-985.

⁹ G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, EUA, Harper Collins Publishers, 1971.

de Asuntos Exteriores puede verse beneficiada por la adopción de un tratado internacional, otras dependencias de la administración pública, como el Ministerio del Interior o las Fuerzas Armadas, pueden no considerarlo prioritario, o incluso percibirlo adverso a sus intereses. De acuerdo con este modelo, la política exterior se formula después de intensas negociaciones interburocráticas entre las dependencias involucradas.

En la misma línea que la teoría de la política burocrática, pero con un enfoque distinto, diversos autores han documentado la compleja interacción entre política interna y externa. Robert Putnam, por ejemplo, apuntó que dicha interacción se desarrolla como “un juego en dos niveles”, en el que los gobiernos balancean de manera simultánea negociaciones hacia el interior con actores y audiencias internas y hacia el exterior con sus contrapartes internacionales.¹⁰ Las contradicciones no sólo no resultan sorprendentes, pero son incluso naturales puesto que los gobiernos tratan de satisfacer al mismo tiempo a sus audiencias internas y externas.

Tanto la teoría de la política burocrática, como la teoría de los juegos de doble nivel, ayudan a echar luz alrededor de la discrepancia entre la política interna y externa en torno al tema de armas en México, el que abordaremos a fondo en la siguiente sección.

EL DUALISMO ENTRE POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA DE MÉXICO

La tensión entre la política exterior y la política interna en México no es un fenómeno nuevo ni exclusivo del tema del control de armas. A lo largo de la historia es posible señalar una serie de episodios en los que, por un lado, la cancillería impulsa algún tema, posicionando a México como un actor

¹⁰ R. D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

comprometido ya sea en el ámbito regional o internacional y, por el otro, existen reservas o falta de voluntad para cumplir los compromisos adquiridos por parte de actores internos (véase *infra*). A pesar de la orientación partidista de las administraciones federales en turno, esta tensión entre política exterior e interior se ha mantenido vigente durante décadas.¹¹

En general es seguro decir que, con la transición a la democracia, la política exterior mexicana se destacó por su apertura hacia el sistema internacional. Bajo el liderazgo de la cancillería, México adoptó compromisos multilaterales en distintas áreas, desde los derechos humanos y la migración, hasta el control del tráfico ilícito de armas. En una frase: la política exterior mexicana evolucionó de un multilateralismo relativamente conservador hacia uno que se acercó al ideal del multilateralismo liberal.¹² Como lo apunta Guadalupe González, esta distinción radica en que, si bien el multilateralismo conservador se basa en una postura soberanista como eje rector del desarrollo del régimen multilateral, el liberal adopta la agenda universal de los derechos humanos como principio básico de su construcción.¹³

En temas relacionados con los derechos humanos, México pasó de un compromiso retórico en los foros multilaterales, a la adopción y promoción de mecanismos jurídicamente vinculantes.¹⁴ No obstante, muchos de los compromisos

¹¹ Por ejemplo, Alba Gámez documenta de manera detallada la tensión que existió entre la cancillería y las dependencias a cargo de las cuestiones económicas con la reorientación de la política económica durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994). A. E. Gámez Vázquez, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, pp. 474-500.

¹² N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *Derechos humanos en la política exterior*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011.

¹³ G. González González. "México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos", en J. A. Schiavon *et al.* (eds.), *En busca de una nación soberana*, Mexico, CIDE-SRE, 2006, p. 485.

¹⁴ A. Anaya. "Política exterior y derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, 2019, p. 1049.

adoptados por el Estado mexicano no se vieron reflejados en cambios estructurales en el ámbito interno.

La política exterior en materia de derechos humanos es el ejemplo clásico que resalta esta tensión. Durante la presidencia de Vicente Fox, uno de los pilares de política exterior fue el impulso de los derechos humanos a nivel internacional. Durante su administración, se ratificaron múltiples tratados internacionales en la materia. De todos, sobresalen dos: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados en 2002.

Sin embargo, a pesar de ello, en múltiples ocasiones no se ha logrado cumplir con las disposiciones de tales mecanismos. Por ejemplo, los diplomáticos mexicanos no han sido capaces de proveer los insumos solicitados por el Comité de Desaparición Forzada, debido a que en muchas ocasiones simplemente no cuentan con la información solicitada, ya sea porque no existe, porque los actores internos no la generan de forma expedita o simplemente porque el acceso a ella resulta complicado.¹⁵

En temas como la migración también ha habido una contradicción notoria entre política interna y externa. El ejemplo más reciente es el Pacto Mundial sobre Migración –el primer intento a nivel mundial para regular la migración de forma integral–.¹⁶ En su negociación y aprobación, la delegación mexicana desempeñó un papel crucial: fue una de las principales impulsoras del acuerdo y la primera en adoptarlo. Sin embargo, y a pesar del firme compromiso con la comunidad internacional, recientemente México experimentó un notorio retroceso en su política migratoria en el contexto del

¹⁵ Entrevista con un miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM).

¹⁶ “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration” (proyecto final), International Organization for Migration (IOM), 11 de julio de 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

aumento de los flujos de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos.¹⁷

Un último ejemplo que ilustra la tensión entre política interna y externa es la posición que mantuvo el Estado mexicano frente a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP). Al menos desde 2005, la cancillería, en voz de la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Patricia Olamendi, pugnó activamente por la incorporación de México a las OMP para consolidar la imagen del país como un actor de responsabilidad global.¹⁸ No obstante, la oposición de actores internos, particularmente la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), retrasó y obstaculizó durante años la participación mexicana.¹⁹ Una de las razones planteadas por estos actores internos fue una posible violación al principio de no intervención. En un contexto de falta de consensos, la cancillería se dio a la tarea de convocar a un proceso extenso de consultas en el que finalmente todos los actores involucrados tomaron una decisión consensuada a favor de participar. Finalmente, en 2014, México anunció en la Asamblea General de Naciones Unidas que comenzaría una modesta y gradual participación en las OMP.

Estos ejemplos ilustran la tensión que ha llegado a existir entre la política externa y la interna de México. Si bien cada uno de estos ámbitos tiene lógicas particulares que lo explican, identificamos un hilo conductor presente en la mayoría de los casos. Por un lado, la apertura o activismo de la cancillería y, por otro lado, la reserva o falta de voluntad de actores

¹⁷ Velia Cecilia Bobes. “De las puertas abiertas al ‘ya no son bienvenidos’: el giro de la política migratoria mexicana”, *Nueva Sociedad*, núm. 284, 2019, pp. 72-75.

¹⁸ A. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre el activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, 2008, p. 254.

¹⁹ R. Zepeda Gil, “Democracia, Militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU”, *Foro Internacional*, vol. 56, núm. 3, 2016, pp. 636-656.

internos —entre los que destacan las Fuerzas Armadas— para llevar a buen puerto los compromisos adoptados.

El tema de la falta de cumplimiento en lo relativo a las armas de fuego resulta de una lógica similar a los ejemplos citados. Como se detalla en la siguiente sección, México ha mostrado liderazgo internacional en la materia. No obstante, a nivel interno, existen muchas áreas de oportunidad que no se han visto lo suficientemente impactadas por la política exterior. Nuestro argumento se resume en que la resistencia de actores internos y la falta de una política de Estado coherente que unifique la política interna y la externa es la principal causa de esta contradicción.

“CANDIL DE LA CALLE”: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO FRENTE A LAS ARMAS DE FUEGO

El activísimo mexicano en torno al control de armas de fuego tiene sus orígenes en la agenda relativa al desarme, la no proliferación y la resolución pacífica de los conflictos. La contribución que México ha hecho al sistema multilateral en relación con estos temas se remonta, por lo menos, a la fundación de las Naciones Unidas.²⁰ El ejemplo que mejor denota el interés mexicano en esta agenda fue la adopción del Tratado de Tlatelolco en 1967, mismo que prohíbe el desarrollo, ensayo y uso de armas nucleares en América Latina y el Caribe. El éxito de este tratado no se explica sin el liderazgo mexicano.²¹

Otro ejemplo de los esfuerzos históricos de México por la resolución pacífica de los conflictos fue la iniciativa del Grupo Contadora, en la que el país desempeñó un papel fundamental para lograr las condiciones de paz en Centroamérica.

²⁰ Entrevista con el embajador Jorge Lomónaco.

²¹ M. Serrano, “El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, 1996, pp. 34-49.

En un acto sin precedente, en 1982, el gobierno de México convocó a una serie de países latinoamericanos (Colombia, Panamá y Venezuela) para lograr tres objetivos básicos: frenar los conflictos armados en la región, crear condiciones de paz a mediano y largo plazo mediante la implementación de acuerdos encaminados a limitar el armamentismo y, por último, a lograr condiciones de paz a través del desarrollo social y económico de Centroamérica.²²

En la línea de lo realizado en pro del Tratado de Tlatelolco y de la constitución del Grupo Contadora, México ha logrado posicionarse como un actor con liderazgo regional y global en el tema de la regulación y control de armas. Impulsado por la cancillería, a lo largo de los últimos treinta años, el Estado mexicano firmó y ratificó una multiplicidad de acuerdos y convenciones internacionales encaminados a controlar la producción, comercio y tráfico de armas de fuego y materiales relacionados. Como veremos a continuación, en múltiples ocasiones, los diplomáticos mexicanos pugnaron por adoptar medidas mucho más restrictivas respecto al control de armas de lo que lo hicieron sus pares internacionales. Más aún, para la promoción y formulación de acuerdos como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIPTA) y el Tratado de Comercio de Armas (ATT), la diplomacia mexicana desempeñó un papel crucial.

Con el fin de ofrecer más claridad con respecto a lo anterior, a continuación, enlistamos y analizamos brevemente los mecanismos de los que México ha formado parte, así como algunas de las acciones de la diplomacia mexicana para fortalecer el régimen internacional de control de armas de fuego.

²² M. Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007.

El inicio de una agenda multilateral

La agenda internacional en torno a la regulación de la producción y comercio de armas de fuego es relativamente reciente. Los primeros esfuerzos surgieron en la década de los noventa y han estado acompañados, prácticamente desde el principio, por la cancillería mexicana, en particular por la subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y, conforme el tema ha ido cobrando relevancia, por otras áreas de la cancillería, como la subsecretaría para América del Norte, la oficina del canciller y, más recientemente, la Dirección General de Asunto Jurídicos.

Un buen punto de inicio es 1991, año en que se creó el primer Registro de Armas Convencionales por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. El Registro buscaba –y busca– servir como repositorio para transparentar información sobre el estado de la producción de armas a nivel mundial y, así, analizar posibles problemas de sobreproducción o acumulación excesiva de las mismas. En 1994, la Asamblea General adoptó la resolución 49/75 G, misma que vincula la circulación descontrolada de armas de fuego con implicaciones negativas para el desarrollo y la seguridad.²³ Durante la segunda mitad de la década de los noventa, se comenzaron a sentar las bases de una regulación internacional, a través de informes y grupos de expertos que detallaron la problemática del tráfico ilícito de armas, así como las acciones necesarias para combatirlo.²⁴

Antes de que cualquier tratado internacional sobre el tráfico de armas se viera materializado, el gobierno de México ya promovía el primer instrumento jurídicamente vinculante a nivel regional: la CIFTA, convención aprobada por los Estados

²³ J. R. de la Fuente y M. A. Juárez Huacuja, “México en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y otros foros relacionados”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 296-297.

²⁴ El Grupo Intergubernamental de Expertos elaboró un primer informe en 1995 y otro en 1997.

miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1997. El objetivo era el de “impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados [...]”.²⁵ Este mecanismo, que fue replicado después por distintos organismos regionales, representó un paso importante al sentar las bases de regulaciones en la materia, facilitar el intercambio de información y homogeneizar legislaciones nacionales en la materia.²⁶

México adoptó un rol crucial en la promoción e implementación de la CIFTA. Como apunta Morales-Tenorio, la Convención fue el resultado de una iniciativa mexicana presentada un año antes de su aprobación en la Décima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, que se llevó a cabo en Cochabamba, Bolivia.²⁷ Fue gracias al esfuerzo conjunto del presidente Ernesto Zedillo y su homólogo estadounidense que la implementación de la Convención avanzó de manera expedita en los pasillos de la OEA.²⁸ Por si fuera poco, la instalación del Comité Consultivo de la CIFTA, que forma parte crucial de la arquitectura de la Convención, también fue iniciativa mexicana.²⁹ Al recibir aportes de expertos y actores

²⁵ El texto de la Convención se puede encontrar en el siguiente link:

Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, Organización de los Estados Americanos (OEA), 13 de noviembre de 1977, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_CIFTA.pdf

²⁶ E. G. Berman y K. Maze, “Regional Organizations and the UN Programme of Action on Small Arms (PoA)”, *Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies*, 2016.

²⁷ I. Morales Tenorio, “La CIFTA: la construcción regional de respuestas al flagelo internacional del tráfico de armas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, p. 270.

²⁸ Heller, *op cit.*, p. 94.

²⁹ F. Medina, “México y el mundo, rumbo a una estrategia global contra el tráfico ilícito de armas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 262-267.

de la sociedad civil con regularidad, el Comité Consultivo es, ciertamente, un instrumento innovador para mecanismos de este tipo. El liderazgo en la CIFTA evidencia que la política exterior mexicana en torno a las armas de fuego comenzaba a desarrollarse de manera activa, incluso antes de que el país comenzara a enfrentar la ola de violencia criminal desatada por la guerra contra el narcotráfico. Las entrevistas con diplomáticos involucrados en este proceso revelan que la tradición diplomática relativa al desarme explica por qué para la cancillería este tema fue prioritario, incluso antes de que cobrara mayor relevancia en el contexto de la guerra contra el crimen organizado.³⁰ En síntesis: la política de desarme precede –por mucho– a “la guerra contra las drogas”, tal como la entendemos en México después de 2006.

El liderazgo mexicano no se limitó al ámbito regional. Un buen ejemplo del esfuerzo de la cancillería mexicana a principios de siglo por extender el alcance de su posición con respecto a temas de control de tráfico de armas en grandes acuerdos globales es su participación en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, también conocida como Convención de Palermo. La Convención, cuyo enfoque principal es el combate al crimen organizado transnacional, fue firmada por México en diciembre de 2000 y ratificada en marzo de 2003. Más allá de su firma y ratificación, México promovió activamente la adopción de la Resolución 5/4 sobre Fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, orientada a facilitar la implementación de diversas regulaciones internacionales en torno al comercio de armas de fuego.³¹

La Convención de Palermo cuenta con tres protocolos facultativos, uno de los cuales se enfoca en el control de la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, conocido como el Protocolo so-

³⁰ Entrevista con el embajador Jorge Lomónaco.

³¹ Morales Tenorio, *op cit.*, p. 270.

bre Armas de Fuego, el cual fue adoptado en mayo de 2001 y ratificado en la Asamblea General de Naciones Unidas, entrando finalmente en vigor en 2005. El Protocolo sobre Armas de Fuego fue el primer mecanismo jurídicamente vinculante a nivel mundial. Esto quiere decir que el cumplimiento de las disposiciones del mecanismo no es voluntario, como había sucedido en el pasado, sino que los Estados se comprometen a su cumplimiento y enfrentan distintos tipos de sanciones en caso de no cumplir. En éste se contemplan una serie de acciones que los Estados deben tomar para minimizar el tráfico ilícito de armas, entre las que destacan la adopción de medidas para evitar el robo y desvío de armas y el establecimiento de un sistema de licencias gubernamentales para regular su fabricación y su comercio. México se adhirió al protocolo en diciembre de 2001 y lo ratificó en 2003, junto con una serie de ratificaciones de tratados y compromisos internacionales, principalmente en materia de derechos humanos. En los 20 años de existencia del Protocolo, México ha presidido el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego en cuatro ocasiones.

En 2001 también fue adoptado por la comunidad internacional el Programa de Acción (PoA) de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas, el cual se acompaña por el Instrumento Internacional de Rastreo (ITI), que establece la regulación internacional para que los Estados sean capaces de identificar y rastrear las armas de fuego de origen ilegal. En contraste con el Protocolo sobre Armas de Fuego, ni el PoA ni el ITI son mecanismos jurídicamente vinculantes; los Estados miembros se comprometen a autoevaluarse anualmente y, en caso de requerirlo, realizar solicitudes de asistencia internacional. La participación mexicana en el Programa de Acción tampoco fue menor: México ocupó la vicepresidencia de la conferencia preparatoria que finalmente resultó en la implementación del Programa de Acción. Asimismo, bajo el liderazgo mexicano, un grupo de Estados latinoamericanos y del Caribe se opuso a la naturaleza voluntaria del instrumento. En la votación que finalmente resolvió la adopción del Programa de Acción, este grupo de Estados se abstuvo, bajo la

justificación de que los estándares contemplados eran menos rigurosos que los mecanismos regionales, como la CIFTA.³² Además, en los procesos preparatorios, México pugnó por incluir temas relacionados con los controles nacionales y la utilización de armas por actores no estatales, como los miembros de la delincuencia organizada.³³

México y la negociación del Tratado de Comercio de Armas

Al día de hoy, el Tratado de Comercio de Armas (ATT) es la piedra angular del régimen de control de armas. La diplomacia mexicana desempeñó en él, de nuevo, un papel preponderante en su negociación e implementación. El ATT es el tratado más reciente en el andamiaje legal que regula el comercio lícito de armas convencionales y entró en vigor en 2014. Si bien el ATT abarca comercio de armas convencionales —desde tanques hasta pistolas y rifles de asalto— las armas de fuego representaron, desde un inicio, una de las principales preocupaciones de los Estados miembros. A diferencia de tratados anteriores en la materia, el ATT tiene referencias expresas que prohíben el comercio de armas cuando hay riesgos de violaciones a los derechos humanos.

A lo largo del proceso de negociación del ATT, México asumió un rol de liderazgo que nos remonta al protagonismo ejercido durante las negociaciones del Tratado de Tlatelolco y la CIFTA. En un primer momento, se “apropió” de la presidencia del proceso preparatorio en la persona del embajador Jorge Lomónaco, logrando que la primera reunión del tratado se celebrara en la Ciudad de México, a principios de 2014. Con el objetivo de descontaminar y despolitizar el proceso de negociación, por iniciativa de la delegación mexicana, las negociaciones del tratado se trasladaron de Nueva York a múltiples sedes para conciliar los intereses antepuestos de los

³² De la Fuente y Juárez Huacuja, *op cit.*, pp. 300- 302.

³³ *Ibid.*, p. 298.

actores involucrados.³⁴ La Primera Conferencia de Estados Parte, en la que se definió la sede del Secretariado, así como otros aspectos técnico-administrativos, fue hospedada por México en Cancún, Quintana Roo. Ahí mismo fue definida la arquitectura del régimen con el liderazgo de los negociadores mexicanos.³⁵ Una vez adoptado el tratado, México ocupó la copresidencia del grupo de trabajo de transparencia y reportes y la ha mantenido desde entonces. Actualmente ocupa la vicepresidencia del tratado.

En lo sustantivo, México abogó por que la información que los Estados proveen al sistema cada año sobre compras y ventas de armas fuera lo más amplia posible. Esto, a fin de permitir el cruce de datos que facilite la detección de irregularidades en el comercio, el mecanismo principal que permite la operación del tratado. Además, México insistió en la necesidad de que esta información fuera de carácter público, algo que aún no se ha logrado por la falta de consenso de los Estados miembros.³⁶ La importancia de que la información sea pública radica en que los medios de comunicación y la sociedad civil son fuerzas complementarias clave para denunciar violaciones de derechos humanos y trasiego de armas. Sin esta información, se limita la capacidad de investigación y denuncia de actores no estatales.

Resulta complejo entender todo el capital político que México invirtió en la negociación e implementación del ATT, dado que su tema central es la regulación del comercio legal de armas y no el tráfico ilícito. Durante el proceso de negociación, México experimentaba altos niveles de violencia criminal armada, en gran medida alimentada por el tráfico ilícito de armas desde Estados Unidos. Los diplomáticos mexicanos no esperaban que dicho país formara parte del régimen en un futuro cercano. Y si bien el comercio legal

³⁴ Entrevista con miembro del SEM involucrado en el proceso de negociación del ATT.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

de armas puede resultar en desvíos que suelen terminar en las manos de actores armados no estatales, como grupos del crimen organizado,³⁷ el interés primordial de México en ese momento no concordaba con el objetivo central del tratado. Así, avanzamos el argumento de que una de las razones que explican el activismo mexicano estriba en que uno de los componentes del tratado es el desarme, interés histórico de la política exterior mexicana.

Esa explicación no contradice el que, una vez iniciado ese recorrido, los diplomáticos mexicanos vieran en las discusiones del ATT una oportunidad de posicionar el tema del tráfico de armas en un contexto de creciente impacto de la violencia criminal en México. En este sentido, el equipo integrado por la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y la Misión Permanente de México en Ginebra se abocó a incluir temas de relevancia para México, como el desvío de armas. Esta iniciativa encontró gran oposición, sobre todo de Estados Unidos pues, como ya explicamos, la intención inicial del tratado era regular el comercio y no el tráfico ilícito de armas.³⁸ Sin embargo, tras años de insistencia, en la última conferencia de Estados parte se logró al menos implementar un grupo de trabajo que trata específicamente el tema del desvío de armas. México logró impulsar un tema que no era inicialmente parte central del tratado y que ha cobrado relevancia por tener el potencial de responsabilizar a los Estados por su propio comercio de armas.

En 2021, en el marco de la demanda contra armerías y distribuidoras de armamento radicadas en Estados Unidos (véase *infra.*), México subió la apuesta en su pretensión de situarse como líder en el tema del control al tráfico de armas a escala global. Aprovechando que a finales de 2021 llegó el turno de su presidencia rotativa en el Consejo de Seguridad

³⁷ D. Pérez Esparza, E. Weigend Vargas, y C. A. Pérez Ricart, (eds.), *Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2021.

³⁸ Entrevista con miembro del SEM involucrado en el proceso de negociación del ATT.

de la ONU, el representante de México ante este organismo, Juan Ramón de la Fuente, propuso una resolución contra el tráfico de armas. Copatrocinada por 70 países y finalmente adoptada con 12 votos a favor y tres abstenciones, la resolución 2616 aboga por mayores controles fronterizos, mejores formas de monitoreo y rastreo, así como por el establecimiento de órdenes jurídicos más rigurosos. Es discutible el efecto real –si es que tiene alguno– de la resolución, pero logró el objetivo de posicionar a México como líder global en el tema.

Si bien la diplomacia multilateral ha sido un instrumento importante para México en materia de control del tráfico ilícito de armas, el reto principal se encuentra en el control del flujo de armamento proveniente de Estados Unidos. La siguiente sección describe algunos de los esfuerzos del gobierno de México para disminuir el tráfico de armas desde Estados Unidos, el país con mayor disponibilidad de armas a nivel mundial.³⁹

El tema de las armas en la relación con Estados Unidos

Los esfuerzos más recientes de política exterior relativos al avance de una agenda para disminuir el tráfico de armas desde Estados Unidos se han basado en dos premisas fundamentales. La primera es evitar el tráfico ilegal de armas transfronterizo. Aquí la justificación resulta obvia. Distintos estudios sugieren que alrededor de 70% de las armas de procedencia ilícita que se encuentran en México provienen de Estados Unidos.⁴⁰ Además, existe evidencia de que el incremento en la oferta de armas de fuego –en especial de los rifles de asalto– tiene un efecto incremental en las tasas de homicidio en México. García Ponce y sus colegas mostraron

³⁹ A. Karp, “Estimating Global Civilian-held Firearm Numbers”, *Small Arms Survey*, 2018.

⁴⁰ Véase: Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, “Firearms Trace Data: Mexico - 2015-2020”, 2021, <https://www.atf.gov/resource-center/firearms-trace-data-mexico-2015-2020>.

que la expiración de la prohibición federal en 2004 en la venta de armas de asalto en Estados Unidos trajo consigo un incremento significativo en la tasa de homicidios en territorio mexicano.⁴¹ Si bien el tema es sumamente sensible, como lo demuestra la crisis diplomática desatada por la operación Rápido y Furioso en 2011, la cancillería ha basado sus acciones internacionales en la materia en torno a esta justificación.

Aquí vale la pena hacer un apéndice. Con respecto al punto anterior, identificamos el interés de la cancillería mexicana en mostrarse activa en temas relativos al tráfico de armas con la finalidad de contrarrestar el discurso estadounidense que exige a México detener el flujo de drogas que llegan a Estados Unidos. Señalar y puntualizar que la mayoría de las armas encontradas en escenas del crimen en México tienen su origen en aquel país funciona como una buena línea de defensa frente al discurso que, desde Washington, ordena detener de forma inmediata el flujo de droga desde el sur. Es una forma de subrayar el carácter transnacional de la forma en que opera el crimen organizado en la región. Así, al vincular el tráfico de drogas con el tráfico de armas, se enfatiza la responsabilidad compartida en ambos temas.

De corte más reciente, la segunda premisa fundamental que ha llevado a la cancillería mexicana a mostrarse activa en la cuestión de las armas ilegales es la de proteger la vida de la diáspora mexicana que reside en Estados Unidos. La asistencia y protección consular tradicionalmente han sido piedras angulares de la política exterior mexicana. Dada la extensa población de mexicanos en aquel país, así como la disponibilidad que hay de armas de fuego, para la cancillería ha tenido sentido atacar de manera conjunta estos dos problemas. El hecho que llevó a la transformación discursiva de la cancillería fue el atentado de un supremacista blanco, en agosto de 2019, cerca de El Paso, Texas, que cobró la vida

⁴¹ O. García-Ponce, Arindrajit Dube y Oeindrila Dube, “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 3, 2013, pp. 397-417.

de nueve ciudadanos de origen mexicano. A partir de estas premisas –obstaculizar el tráfico transfronterizo y proteger a los migrantes– la cancillería de México ha expresado cada vez con mayor firmeza la necesidad de actuar de manera conjunta para detener el tráfico ilegal de armas proveniente del país del norte.

Han sido varios los mecanismos binacionales que ambos países han adoptado con relación al tráfico ilegal de armas. En la década de los años noventa se establecieron el Grupo de Contacto de Alto Nivel y el Grupo de Control de Armas México-Estados Unidos. En ambos se trató el problema del tráfico ilícito de armas transfronterizo. Más recientemente, se creó el Grupo para Combatir el Crimen Organizado Transnacional (2017) y el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (2019), que incorporaron la cuestión del tráfico de armas como tema principal en la agenda bilateral. Si bien los foros bilaterales han servido para posicionar la importancia de la cooperación en materia de seguridad, así como las implicaciones del tráfico ilícito de armas entre ambos países, los actores involucrados reconocen que no han dado como resultado acciones concretas o resultados tangibles para la disminución del tráfico de armas. Por el contrario, sólo ha generado declaraciones conjuntas sin mucha trascendencia.⁴²

Con la entrada en México de la nueva administración federal a finales de 2018, la diplomacia en torno al tráfico de armas a nivel multilateral tuvo menor relevancia. Como resultado de las medidas de la política de austeridad y la reducción de recursos humanos en la cancillería, parte del personal que se ocupaba del ATT y temas de desarme perdió sus plazas o fue reasignado a otras funciones.⁴³ Esto antici-

⁴² Al escribir estas líneas es muy pronto aún para saber si la incorporación del tema de las armas a los objetivos de trabajo de Entendimiento Bicentenario –el nuevo marco de diálogo institucional en materia de seguridad entre México y Estados Unidos– se traducirá en algún tipo de colaboración binacional distinto.

⁴³ Entrevista con un diplomático de carrera involucrado en la preparación de la demanda contra las armerías estadounidenses.

paba un menor activismo internacional en la materia, sin embargo, no fue así.

Con los sucesos de El Paso en 2019, el canciller y su equipo cercano vieron una buena oportunidad para ubicar el tema en un nivel alto y, al mismo tiempo, expresar un posicionamiento político. Como en pocas situaciones, el canciller viajó al lugar de los hechos e hizo declaraciones contundentes: habló del crecimiento desmedido de las armas y del terrorismo doméstico en Estados Unidos. Incluso planteó la posibilidad de que el gobierno mexicano tomara acciones legales en contra de quien resultara responsable. Tan grande fue el interés que, incluso en 2020, se dedicó el número completo de la *Revista Mexicana de Política Exterior* que edita la cancillería al tema del tráfico ilícito de armas. Como resultado del interés personal del canciller, el equipo de la SRE comenzó a plantear una serie de posibles acciones para atajar la situación. En un principio, fue el equipo cercano al canciller quien tomó la batuta. Se coordinaron reuniones de alto nivel en Viena, con la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y otras agencias. En colaboración con universidades de todo el país, desde la oficina del canciller, se organizó un ciclo de conferencias y seminarios sobre la cuestión.

A la par de estos trabajos, el canciller le pidió a la Consejería Jurídica analizar y proponer posibles acciones legales. Tanto la Consejería Jurídica como la Embajada en Estados Unidos identificaron una tendencia reciente de demandas exitosas en contra de las armerías que empezó desde principio de la década de 2000.⁴⁴ Éstas, sobre todo llevadas a cabo por algunas ciudades estadounidenses, imputaban responsabilidades a las armerías por el uso nocivo que se le daba a sus productos y por potenciales prácticas negligentes en la distribución de las armas de fuego. Como resultado, el *lobby* de armas, representado principalmente por la *National Rifle*

⁴⁴ *Loc. cit.*

Association (NRA), convenció a los legisladores estadounidenses de adoptar en 2005 la legislación *Protection of Lawful Commerce in Arms Act (PLCAA)*, ley que volvió a las armerías prácticamente inmunes ante demandas legales. Sin embargo, los funcionarios mexicanos, con la ayuda de un conjunto de expertos legales en Estados Unidos, identificaron que la PLCAA no necesariamente protege a las armerías por la forma en que publicitan sus armas y que es ambigua en su aplicación por crímenes cometidos fuera de la frontera de Estados Unidos (presunción de no extraterritorialidad).⁴⁵

De acuerdo con el razonamiento anterior, el 4 de agosto de 2020, el gobierno mexicano presentó una demanda ante la Corte de Massachussets contra 11 productores y distribuidoras de armas estadounidenses.⁴⁶ La negligencia de estas empresas –según la lógica de la demanda– habilita que miles de armas se trafiquen de manera ilegal a México y terminen en posesión de grupos criminales. Como compensación, el gobierno de México exige no sólo una indemnización por el daño ocasionado, sino cambios inmediatos en la forma en que las empresas comercializan y producen sus armas.⁴⁷

Aun cuando la demanda fue bien recibida por la opinión pública y generó cierto entusiasmo entre organizaciones de la sociedad civil –Ebrard ganó en 2021 el premio a la “persona del año” de la *Arms Control Association*, una importante organización no gubernamental dedicada al tema– dentro de la cancillería existieron cuestionamientos por parte de los diplo-

⁴⁵ C. A. Pérez Ricart, “¿Movimiento audaz de la Cancillería?”, *Sin Embargo*, 24 de agosto de 2021, <https://www.sinembargo.mx/24-08-2021/4018160>

⁴⁶ “Gobierno de México demanda por daños a fabricantes y distribuidores de armas en Estados Unidos”. Comunicado 349, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-demanda-por-danos-a-fabricantes-y-distribuidores-de-armas-en-estados-unidos>

⁴⁷ Véase: C. A. Pérez Ricart, E. Weigend Vargas y R. Zepeda Gil, “Luces y sombras de la demanda mexicana contra las armerías estadounidenses”, *Nexos*, 16 de agosto de 2021, <https://seguridad.nexos.com.mx/luces-y-sombras-de-la-demanda-mexicana-contras-las-armerias-estadunideneses/>

máticos con mayor experiencia. Muchos vieron la demanda, en el mejor de los casos, como un fracaso anunciado.⁴⁸ Los testimonios de diplomáticos revelan que en un principio no hubo mucho ánimo para avanzar el tema. En particular, en la Dirección General para América del Norte la demanda fue leída como una iniciativa que podía enturbiar la relación con Estados Unidos.⁴⁹

En resumen, el control del tráfico ilícito de las armas de fuego ha sido una preocupación constante para la diplomacia mexicana desde el surgimiento del régimen internacional en torno a las armas de fuego, en la década de los noventa. Esta preocupación se deriva de la larga tradición diplomática que impulsa el desarme y más recientemente como respuesta a la violencia criminal armada que azota al país. La diplomacia mexicana no sólo ha impulsado la adopción de tratados y convenciones internacionales, sino que ha mantenido un rol de liderazgo en la creación de la arquitectura que regula la producción y comercio de armas a nivel internacional. En los últimos años, la diplomacia mexicana también ha elevado el tema del control de tráfico de armas en su relación con Estado Unidos. Sin embargo, como veremos a continuación, en el ámbito interno, México no toma acciones encaminadas a fortalecer su propia regulación interna ni cumple a cabalidad los estándares establecidos en los tratados que impulsa de cara al exterior. Predomina, como se verá a continuación, la lógica de “candil de la calle y oscuridad en la casa”.

OSCURIDAD EN LA CASA

Fuera de casa todo es luz. Dentro hay, más bien, oscuridad. En esta sección apuntamos la paradoja de que, a pesar de los grandes esfuerzos multilaterales y binacionales en torno al tema de armas, México tiene criterios mínimos en su regula-

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ *Loc. cit.*

ción interna. Identificamos los siguientes problemas: control monopólico del Ejército en las funciones de adquisición y distribución de armas; ausencia de controles confiables en los procesos de distribución y registro; opacidad; así como faltas graves en el envío de reportes ante mecanismos internacionales. A continuación, desarrollaremos brevemente estos problemas.

A diferencia de la mayoría de los países en América Latina que han transitado hacia esquemas regulatorios en los que participan instituciones civiles, en México, la compra, venta, fabricación, distribución y registro de armas está a cargo de una sola organización: la Sedena. Es el Ejército mexicano, y en específico una pequeña oficina –la Dirección de Comercialización de Armamento y Municiones (DCAM)–, la encargada de prácticamente todos los procesos relacionados con armas de fuego en México a nivel federal, incluida su importación y distribución. Esto tiene serias consecuencias en la transparencia y acceso a la información en varios temas nodales. El principal se refiere a la posibilidad de auditar correctamente el Registro Federal de Armas (RFA), que es el organismo supuestamente encargado del registro de armas que circulan legalmente en el país. Los pocos estudios que existen sobre el RFA apuntan a un abismal subregistro en sus números, a causa de su desactualización y falta de presupuesto.⁵⁰ El desaseo del RFA y del resto de los procesos de distribución de armas es tal –en particular cuando se trata de ventas entre municipios y estados de la Federación con la DCAM– que son comunes los casos de desvío, robo y pérdida de armamento. Tan sólo entre 2006 y 2014 se reportaron como perdidas más de 17 000 armas cortas de los depósitos policíacos y militares del país.⁵¹

⁵⁰ Pérez Ricart, C. A., *et al.*, “Guns in Latin America: Key Challenges from the Most Violent Region on Earth”, en D. Pérez Esparza, E. Weigend Vargas y C. A. Pérez Ricart (eds.), *Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 93-122.

⁵¹ P. Arriaga y M. Roldán Álvarez, “Armas de fuego en México: panorama en 2016”, en R. Benítez Manaut y S. Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de*

A juzgar por reportes de prensa, en los últimos años las armas continúan “perdiéndose” a razón de tres al día.⁵²

Otra de las deficiencias del RFA es que ni los funcionarios civiles ni los ciudadanos tienen acceso a la información actualizada. La Fiscalía General de la República (FGR), que entre sus funciones incluye la de agregar y transparentar la información sobre los aseguramientos de armas en el país, ha dejado de hacer pública esta información por no contar con ella.⁵³ Únicamente mediante solicitudes de información ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), que suelen ser engorrosas, es posible conocer ciertos datos relativos al estado de las armas de fuego en el país.

En yuxtaposición a la política de transparencia y máximo acceso a la información que predicán los diplomáticos mexicanos en el extranjero, la Sedena no publica quiénes son los usuarios finales de las armas que importa y distribuye en el territorio nacional, una práctica que se considera apropiada a nivel internacional. Esto es, la Sedena aparece en los registros de importación como el “usuario final” de las armas que el Estado mexicano importa, cuando en la práctica son cientos de dependencias de seguridad las que terminan por utilizarlas. Esto obstaculiza el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas a actores nacionales e internacionales.

En la última década, se han presentado decenas de iniciativas para reformar la reglamentación de las armas de fuego en México, pero ha sido poco el progreso en el Poder Legislativo. Sólo durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Dipu-

la seguridad y la defensa de México 2016, Ciudad de México, Casede, 2017, p. 165

⁵² N. Rodríguez, “Armas Robadas, el problema bajo la alfombra”, *Eje Central*, 10 de septiembre de 2021, <https://www.ejecentral.com.mx/armas-robadas-el-problema-bajo-la-alfombra/>

⁵³ John Lindsay-Poland y C. A. Pérez Ricart. “La Falta de Coherencia en Torno a la Política de las Armas de Fuego”, *Nexos*, 21 de junio de 2022, <https://seguridad.nexos.com.mx/la-falta-de-coherencia-en-la-politica-en-torno-a-las-armas-de-fuego/>

tados se presentaron al menos 69 incitativas de ley sobre el tema.⁵⁴ Es posible identificar las siguientes demandas, varias de ellas acompañadas por grupos de la sociedad civil: 1) el establecimiento de un Registro Nacional de Armas a cargo de una autoridad civil o con supervisión del Congreso. Para ello, habría que reformar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; 2) la aplicación de certificados de destino final, esto es, requerir que el verdadero usuario final sea nombrado en los certificados de exportación de armas y municiones; 3) la destrucción de las armas con series alteradas; 4) el requerimiento de prueba balística para todas las armas que ingresan legalmente al país y, por último, 5) la armonización de las disposiciones del ATT con legislación nacional en el tema de exportaciones.

Las iniciativas de reforma aún no se han concretado. Algunos funcionarios sugieren como causas la falta de voluntad política o que el gobierno no lo considera tema prioritario. La explicación más probable es, sin embargo, la falta de interés del Ejército por acompañar el tema. La cancillería, junto con el Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, han impulsado la actualización de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos con la intención de cumplir con las obligaciones internacionales y contar con las credenciales necesarias para asumir nuevos puestos, como la presidencia del ATT. Una de las propuestas planteadas fue la creación de un Registro Único de Armas, en línea con los estándares internacionales y las peticiones de las organizaciones de la sociedad civil. En las negociaciones, que siguen sin concretarse, la Sedena ha presentado varias precisiones relativas a los cambios propuestos. Por ejemplo, en el tema de los límites a la compra de armas, se opuso a que la nueva reglamentación limite la compra a sólo cinco armas por in-

⁵⁴ El dato es de finales de 2020. Véase, J. Pa. Aguirre Quesada, *Armas de Fuego en la Sociedad Mexicana. Riesgos para la Paz y la Seguridad Pública. Mirada Legislativa*, Instituto Belisario Domínguez, núm. 193, 2020.

dividuo.⁵⁵ Esta oposición tiene que ver con el hecho de que algunos militares en retiro tienen compañías de seguridad privada y necesitan el acceso a las armas para operar. Por ello, ese punto se dejó fuera de la iniciativa de reforma y se solucionó con la inclusión de un reglamento secundario para que la propia Sedena regulara la compra de armas por individuos.⁵⁶ Así, otros temas han detenido el avance de la reforma a la reglamentación de las armas de fuego en México.

En este sentido, México incumple con su obligación de armonizar la legislación nacional con las disposiciones del ATT y otros mecanismos internacionales. Además de la reforma a la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y la creación de un Registro Único de Armas, existen aún muchas áreas de oportunidad. Por ejemplo, implementar procedimientos estandarizados para destruir armas con números de serie alterados, contar con procedimientos para destruir excedentes de armas y tratar el tema de las municiones con el objetivo de identificar su procedencia. En relación con el ATT en específico, realizar la evaluación de riesgo –y en particular sobre el riesgo de violencia de género– sobre el uso que se da a los arsenales que la Sedena distribuye a las corporaciones de la policía.

Además de la cuestión de la mala regulación a nivel interno, está el enorme déficit de reportes ante mecanismos internacionales. Si bien los diplomáticos mexicanos han pugnado por la máxima transparencia ante éstos, a cargo de regular el comercio de armas, en los hechos, México no ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones de reporte y transparencia. De acuerdo con el Transparency Barometer, un estudio anual que evalúa las prácticas de transparencia en el comercio internacional de armas, México se ubica a la mitad de la tabla de transparencia, a la par de países como Turquía e India. De acuerdo con el estudio, si bien México toma ciertas

⁵⁵ Entrevista con un funcionario público involucrado en el proceso de negociación.

⁵⁶ Entrevista con funcionarios involucrados en las negociaciones para reformar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos.

acciones para transparentar la información, en general los reportes que presenta son poco claros, no abarcan la totalidad de la información solicitada y no tocan temas cruciales, como el otorgamiento de licencias.⁵⁷ Un ejemplo concreto son los reportes ante el Programa de Acción. De 2012 a 2017, México presentó únicamente dos reportes de seis,⁵⁸ los cuales se enviaron ante el mecanismo con información incompleta, dificultando así el seguimiento de las acciones tomadas por México a nivel interno y desaprovechando un espacio único para solicitar asistencia internacional en la materia.

En el marco del ATT, en donde México ha ejercido un liderazgo importante, también ha habido fallas. Como se dijo anteriormente, el componente fundamental en el que descansa el tratado es la transparencia, que se deriva de la información que los Estados comparten de manera voluntaria ante el mecanismo. En particular, es obligación de los Estados parte transparentar la información de la compra y venta de armas de carácter legal. Si bien México ha enviado todos sus reportes desde la adopción del tratado, existen deficiencias importantes. Por ejemplo, reporta el número y tipo de armas importadas, así como las empresas y país de origen de las armas que importa, pero omite declarar el valor monetario de dichas compras. Más aún, se abstiene de reportar datos sobre transferencias de partes, componentes y municiones, información crucial para entender las dinámicas del comercio lícito de armas. Aunque no es una obligación para los Estados declarar dicha información, la reticencia mexicana para abrirla toda contrasta con el activismo a favor

⁵⁷ El *Transparency Barometer* toma información de informes a mecanismos internacionales como el ATT, el Registro de Naciones Unidas y la Oficina de Estadística de Comercio de las Naciones Unidas para determinar el nivel de transparencia en el comercio lícito de armas y sus componentes. I. Pavesi y P. Holtom, “The 2018 Small Arms Trade Transparency Barometer”, *Small Arms Survey*, 2018.

⁵⁸ P. Holtom y M. B. Hamo Yeger. “Implementing the Programme of Action and International Tracing Instrument: An Assessment of National Reports, 2012-17”, *Small Arm Survey*, 2018.

de la máxima transparencia de la delegación mexicana en las negociaciones del tratado.

CONCLUSIÓN

La política exterior mexicana se ha caracterizado más por la continuidad que por el cambio. El activismo a favor del desarme, la no proliferación nuclear y la resolución pacífica de los conflictos han sido elementos centrales de los esfuerzos diplomáticos de México en el siglo xx. Aunque de corte más reciente, la política exterior en torno a las armas de fuego se inscribe en dicha tradición diplomática. Si bien el tema comenzó a recibir atención renovada en el marco de la guerra contra las drogas, en este artículo identificamos que la preocupación de la diplomacia mexicana por la regulación del comercio y el tráfico ilícito de armas antecede la crisis de violencia desatada en 2006.

Desde su comienzo, la política exterior mexicana hacia el régimen multilateral de control de armas de fuego ha sido particularmente activista. Múltiples tratados y convenciones regionales e internacionales, como la CIFTA y el ATT, no se entenderían sin la participación decidida de la diplomacia mexicana. En el ámbito internacional, México ha pugnado por un régimen de control de armas más extenso, con mayores obligaciones para los Estados y más transparente. En el ámbito bilateral, y a pesar de la sensibilidad que ocupa el tema en la política interna de Estados Unidos, recientemente la cancillería ha adoptado iniciativas contundentes, entre las que destaca, por supuesto, la demanda a las armerías estadounidenses.

Sin embargo, las acciones que México ha emprendido en el ámbito internacional no se han visto reflejadas en cambios sustanciales a nivel interno. Si bien la ambivalencia entre política interna y externa no es exclusiva de la cuestión de las armas de fuego, sorprende la falta de voluntad de cambio, particularmente dado el activismo decidido a nivel internacional. Como demostramos en este artículo, el marco normativo

que hoy día regula las armas de fuego en el país se caracteriza por su falta de actualización y escasa transparencia. Los intentos de reforma, en los que ha participado la sociedad civil y la propia cancillería, se han encontrado con falta de voluntad política e incluso resistencia de actores internos, entre los que destacan las Fuerzas Armadas. Por otro lado, México no ha transparentado a cabalidad los datos de sus exportaciones e importaciones de armas y municiones, información que resulta crucial para la rendición de cuentas ante el régimen internacional de control de armas.

La falta de cumplimiento a nivel interno resulta paradójica pues el tema se alinea con el interés nacional de reducción de la violencia criminal. Si bien aún existen resistencias de actores como las Fuerzas Armadas, consideramos que éstas no son insuperables, como lo demuestra la regulación secundaria de portación de armas tras el servicio militar. En temáticas similares, como la participación en las OMP, se ha logrado convencer a las Fuerzas Armadas y a otras dependencias a través del diálogo institucional. La conclusión lógica para explicar la “oscuridad de la casa” es que el tema aún no se ha considerado como una prioridad para el Estado mexicano en su conjunto. El activismo mexicano en el plano internacional se ha derivado más bien de un interés de la propia cancillería, que a su vez proviene de una larga tradición diplomática.

Si bien la política en torno a las armas de fuego es un tema muy específico, los hallazgos presentados en esta investigación contribuyen a la comprensión más amplia de las relaciones intergubernamentales y sus efectos en la política interna y externa. Nuestro artículo se suma a una serie de estudios que han encontrado en la política interburocrática una de las causas que explican la falta de coherencia entre política interna y externa en ámbitos como los derechos humanos, el cambio climático o la migración.

La coherencia y la relación entre política interna y externa es un juego dinámico que involucra a diversos actores internos y externos, muchas veces con intereses contrapuestos. El cumplimiento de los tratados no se da de forma auto-

mática, incluso cuando sus disposiciones sean acordes con el interés nacional, sino que precisa una política de Estado que trascienda las prioridades de las administraciones en turno. Nunca es tarde para empezar.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE QUESADA J. Pa., *Armas de Fuego en la Sociedad Mexicana. Riesgos para la Paz y la Seguridad Pública. Mirada Legislativa*, Instituto Belisario Domínguez, núm. 193, 2020.
- ALLISON, G., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, EE.UU., Harper Collins Publishers, 1971.
- ANAYA, A., “Política exterior y derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, 2019, p. 1049-1074.
- ARRIAGA, P. y M. ROLDÁN ÁLVAREZ, “Armas de fuego en México: panorama en 2016”, en R. Benítez Manaut y S. Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, Ciudad de México, Casede, 2017.
- BERMAN, E. G. y K. MAZE, “Regional Organizations and the UN Programme of Action on Small Arms (PoA)”, *Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies*, 2016.
- BOBES, V. C., “De las puertas abiertas al ‘ya no son bienvenidos’: el giro de la política migratoria mexicana”, *Nueva Sociedad*, núm. 284, pp.72-82.
- Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, “Firearms Trace Data: Mexico - 2015-2020”, 2021, <https://www.atf.gov/resource-center/firearms-trace-data-mexico-2015-2020>
- DE LA FUENTE, J. R. y M. A. JUÁREZ HUACUJA, “México en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y otros foros relacionados”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 293-305.
- ERICKSON, J. L., *Dangerous Trade: Arms Exports, Human Rights, and International Reputation*, Nueva York, Columbia University Press, 2015.

- GÁMEZ VÁZQUEZ, A. E., “Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, pp. 474-500.
- GARCÍA-PONCE, O., A. DUBE y O. DUBE, “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 3, 2013, pp. 397-417.
- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, (proyecto final), International Organization for Migration (IOM), 11 de julio de 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf
- Gobierno de México, “Gobierno de México demanda por daños a fabricantes y distribuidores de armas en Estados Unidos”, Comunicado 349, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-demanda-por-danos-a-fabricantes-y-distribuidores-de-armas-en-estados-unidos>
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G., “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, en J. A. Schiavon *et al* (eds.), *En busca de una nación soberana*, Mexico, CIDE-SRE, 2006.
- HAFNER-BURTON, E., T. KIYOTERU y J.W. Meyer, “International Human Rights Law and the Politics of Legitimation: Repressive States and Human Rights Treaties”, *International Sociology*, vol. 23, núm. 1, 2008, pp. 115-141.
- HATHWAY, O., “Why do Countries Commit to Human Rights Treaties?”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 4, 2007, pp. 588-621.
- HELLER, C., *Historia mínima de las relaciones internacionales de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2021.
- HILLEBRECHT, C., “The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, núm. 4, 2012, pp. 959-985.
- HOLTOM, P. y M. B. HAMO YEGER, “Implementing the Programme of Action and International Tracing Instrument: An Assessment of National Reports, 2012-17”, *Small Arms Survey*, 2018.
- KARP, A., “Estimating Global Civilian-held Firearm Numbers”, *Small Arms Survey*, 2018.

- LINDSAY-POLAND, John y C. A. PÉREZ RICART, “La falta de coherencia en torno a la política de las armas de fuego”, *Nexos*, 21 de junio de 2022, <https://seguridad.nexos.com.mx/la-falta-de-coherencia-en-la-politica-en-torno-a-las-armas-de-fuego/>
- MEDINA, F., “México y el mundo, rumbo a una estrategia global contra el tráfico ilícito de armas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 262-267.
- MORALES TENORIO, I., “La CIFTA: la construcción regional de respuestas al flagelo internacional del tráfico de armas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 268-275.
- MORAVCSIK, A., “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252.
- OJEDA GÓMEZ, M., *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007.
- PAVESI, I. y P. HOLTOM, “The 2018 Small Arms Trade Transparency Barometer”, *Small Arms Survey*, 2018.
- PÉREZ ESPARZA, D., E. WEIGEND VARGAS y C. A. PÉREZ RICART (eds.), *Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2021.
- PÉREZ RICART, C. A., “¿Movimiento audaz de la Cancillería?”, *Sin Embargo*, 24 de agosto de 2021, <https://www.sinembargo.mx/24-08-2021/4018160>
- PÉREZ RICART, C. A., E. WEIGEND VARGAS y R. ZEPEDA GIL, “Luces y sombras de la demanda mexicana contra las armerías estadounidenses”, *Nexos*, 16 de agosto de 2021, <https://seguridad.nexos.com.mx/luces-y-sombras-de-la-demanda-mexicana-contra-las-armerias-estadunidenses/>
- PÉREZ RICART, C. A., *et al.*, “Guns in Latin America: Key Challenges from the Most Violent Region on Earth”, en D. Pérez Esparza, E. Weigend Vargas y C. A. Pérez Ricart (eds.), *Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 93-122. .
- PUTNAM, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

- RODRÍGUEZ, N., “Armas robadas, el problema bajo la alfombra”, *Eje Central*, 10 de septiembre de 2021, <https://www.ejecentral.com.mx/armas-robadas-el-problema-bajo-la-alfombra/>
- SALTALAMACCHIA, N. y A. COVARRUBIAS, *Derechos humanos en la política exterior*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- SERRANO, M., “El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, 1996, pp. 34-49.
- SIMMONS, B. A., *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, University Press, 2009.
- SOTOMAYOR, A., “México y la ONU en tiempos de transición: entre el activismo externo, parálisis interna, y crisis internacional”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, 2008, pp. 238- 267.
- ZEPEDA GIL, R., “Democracia, Militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU”, *Foro Internacional*, vol. 56, núm. 3, 2016, pp. 636-656.