



OEA

Más derechos  
para más gente

# DESAFÍOS Y AMENAZAS DEL TRÁFICO DE ARMAS Y MUNICIONES EN LAS AMÉRICAS: HALLAZGOS DESTACADOS DE UNA PRUEBA PILOTO A EXPERTOS



# **Desafíos y Amenazas del Tráfico de Armas y Municiones en las Américas: Hallazgos Destacados de Una Prueba Piloto a Expertos**

Cecilia Farfán Méndez, Karen Bozicovich  
y Pier Angelli De Luca



**OEA** | Más derechos  
para más gente

## **OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA**

Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security.  
Department of Public Security.

Desafíos y amenazas del tráfico de armas y municiones en las Américas: Hallazgos destacados de una prueba piloto a expertos [Elaborado por el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos].

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXV.72)

ISBN 978-0-8270-7985-4

1. Public Safety--America. 2. Arms control--America. 3. Illegal arms transfers--America. 4. Transnational crime--America. I. Title. II. Farfán-Mendez, Cecilia. III. Bozicovich, Karen. IV. de Luca, Pier Angelli. V. Series

OEA/Ser.D.XXV.72

## **Desafíos y Amenazas del Tráfico de Armas y Municiones en las Américas: Hallazgos Destacados de Una Prueba Piloto a Expertos**

Cecilia Farfán Méndez<sup>1</sup>, Karen Bozicovich<sup>2</sup>,  
y Pier Angelli De Luca<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

Este artículo presenta los resultados de una prueba piloto realizada con un grupo de expertos sobre los desafíos existentes y amenazas emergentes y futuras que enfrenta la región en temas de comercio ilícito de armas de fuego y municiones. La prueba piloto fue realizada en el marco del diseño de una metodología para el Estudio Hemisférico de Tráfico de Armas y Municiones, mandatado en el párrafo 66 de la Resolución 2945 (XLIX-O/19) sobre Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional, aprobada en el 49º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. El mandato recae sobre la Secretaría de Seguridad Multidimensional, específicamente en el Departamento de Delincuencia Organizada Transnacional y el Departamento de Seguridad Pública. La prueba piloto fue llevada a cabo por este último.

Los hallazgos de la prueba piloto revelan un posible camino a seguir. De los 95 desafíos se identificaron 39 como de “alta prioridad”. De entre esos, se logró identificar los desafíos que requieren de una baja inversión de recursos y pueden ser implementados en el corto y mediano plazo, generando resultados efectivos y concretos. Por otra parte, prevenir y mitigar las amenazas identificadas requerirá, principalmente, del trabajo en el ámbito público con la coordinación entre instituciones y poderes del Estado, la coordinación intersectorial (principalmente con empresas fabricantes, importadoras/exportadoras, intermediarias, de transporte y de tecnología) y la cooperación internacional con organismos multilaterales y entre países. La falta de generación, análisis e intercambio de información de manera segura y protegida fue identificada en al menos cuatro de las siete dimensiones en las que fueron agrupadas las amenazas. Este hallazgo también resulta positivo para los Estados, ya que, anticiparse a este tipo de amenazas vinculadas con la información, podría llevarse a cabo en el corto y mediano plazo y, en algunos casos, sin la necesidad de modificaciones presupuestales significativas.

---

<sup>1</sup> Autora de correspondencia Investigadora Afiliada, Institute on Global Conflict and Cooperation, Universidad de California San Diego.

<sup>2</sup> Jefa de la Sección de Información y Conocimiento, Departamento de Seguridad Pública, Organización de los Estados Americanos

<sup>3</sup> Coordinadora del Programa de Asistencia para el Control de Armas y Municiones, Departamento de Seguridad Pública, Organización de los Estados Americanos

# 1

## CONTEXTO

Desde mediados de los años ochenta, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) recolecta información sobre los homicidios a nivel global, incluyendo a las Américas. Los datos recolectados a través del Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal (UN-CTS) sirven de fuente para la elaboración del Estudio Mundial sobre Homicidios. En 3 de los 4 estudios publicados, 2015, 2019 y 2023, las Américas ha sido identificada como la región donde más homicidios se cometen en el mundo. Para el año más reciente del Estudio, es decir, 2023, las Américas tienen una tasa de 15 homicidios por cada 100.000 personas, comparada con 5,8 por cada 100.00 personas a nivel global.<sup>4</sup> En 2017, en términos absolutos, los homicidios perpetrados con armas de fuego en las Américas representaron aproximadamente un cuarto de todos los homicidios cometidos a nivel mundial.<sup>5</sup> Actualmente, 67% de los homicidios cometidos en la región se cometen con un arma de fuego y 50% de los homicidios están vinculados con crimen organizado y pandillas.<sup>6</sup>

A su vez, la proliferación ilícita de armas de fuego en la región es, en gran medida, resultado de las actividades ilícitas de grupos organizados. De acuerdo con el Estudio Global sobre el Tráfico de Armas de Fuego de Naciones Unidas del 2020, Centroamérica y América del Sur, juntamente con Asia, representan el 80% de los destinos del tráfico de armas. Además, la región también se encuentra fuertemente impactada por flujos intrarregionales de tráfico.

Las dinámicas de violencia en la región, por lo tanto, no pueden entenderse sin considerar el comercio ilícito de armas y municiones como una variable central. Estas dinámicas de violencia, particularmente de violencia homicida con armas de fuego, pueden medirse en términos de la tasa de homicidio intencional, pero su impacto va más allá de la devastadora pérdida de vidas humanas. El impacto de la violencia con armas de fuego es multidimensional y abarca dimensiones desde la salud pública, pasando por la economía (a partir de pérdidas en la productividad y mayores costos por la adopción de medidas de seguridad), la gobernanza (al limitar las libertades civiles y políticas de la ciudadanía) hasta el impacto en otras actividades ilícitas (que necesitan de armamento y capacidad de fuego para consolidarse y expandirse).

En vista de esta realidad y de la necesidad enfrentarla, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) decidieron tomar acción desde el ámbito regional. Una de esas acciones fue aprobar la Resolución 2945 (XLIX-O/19) sobre Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional, durante el 49º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización, realizada en Medellín, Colombia, entre el 26 y 28 de junio de 2019. A través de esa Resolución, particularmente del párrafo 66, los Estados Miembros mandataron la elaboración un Estudio Hemisférico de Tráfico de Armas y Municiones. El mandato recayó en la Secretaría de Seguridad Multidimensional, particularmente en el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Departamento de Seguridad Pública.

---

<sup>4</sup> Global Study on Homicide. UNODC. 2023. <https://doi.org/10.18356/47f56b96-en>

<sup>5</sup> Global Study on Homicide. UNODC. 2019. <https://doi.org/10.18356/9789210025713>

<sup>6</sup> Global Study on Homicide. UNODC. 2023. <https://doi.org/10.18356/47f56b96-en>

# 2

## INTRODUCCIÓN

El Estudio Hemisférico busca innovar en cómo se entiende y se mide el comercio ilícito de armas y sus impactos, así como sumar y generar sinergias con iniciativas existentes, llevadas a cabo por otras organizaciones internacionales.

Se entiende por comercio ilícito el movimiento, ya sea físico o administrativo o de otro tipo, de armas de fuego, municiones, y otros materiales controlados del ámbito legal al ilegal, en contra de lo dispuesto en la legislación nacional o internacional, a un usuario final no autorizado o para un uso final ilícito. El comercio ilícito puede entrañar la apropiación o redireccionamiento físico que conduzcan a un posible cambio de control efectivo o de propiedad de las armas de fuego a agentes, grupos o entidades que no cuentan con la autorización de las autoridades nacionales competentes.

La propuesta metodológica del Estudio Hemisférico está estructurada con base en cinco módulos. Cada módulo cuenta con su propio objeto o foco de estudio, técnicas o métodos de investigación, fuentes de información e instrumentos de recolección de información.

Entre esos cinco Módulos, el Módulo 4 está enfocado en comprender los desafíos presentes y las amenazas futuras y emergentes que enfrenta la región en materia de tráfico de armas y municiones. Para hacerlo, la propuesta metodológica del Módulo 4 es utilizar el Método Delphi.

Para la identificación de los desafíos presentes, prima un enfoque de priorización. Primero, porque no se pueden abordar todos los desafíos existentes al mismo tiempo. Se precisa de algún instrumento por medio del cual se pueda identificar lo realmente urgente e importante de los desafíos que no lo son. Segundo, y relacionado con lo anterior, es necesario focalizar y canalizar los esfuerzos y los recursos (que tienden a ser finitos y escasos) en los desafíos que requieren atención inmediata y prioritaria por su relevancia e impacto.

Además de la importancia de comprender cuál es el estado actual y las características del tráfico ilícito de armas y municiones, y cuáles son las capacidades estatales para prevenirlo, controlarlo y enfrentarlo, es necesario poder vislumbrar, con base en información de calidad, experiencia y conocimiento especializado, cuáles son los posibles escenarios emergentes o futuros que se avecinan. Este enfoque prospectivo permitirá a los Estados estar mejor preparados y anticiparse a las posibles amenazas que se ciernen en el horizonte. A su vez, esta posibilidad de que los Estados puedan prepararse de manera anticipada y focalizada está relacionada con un enfoque inminentemente práctico, proactivo y de agencia.

Los hallazgos que se presentan en este artículo se obtuvieron como resultado de una prueba piloto que se realizó con un grupo de expertos para poner a prueba la viabilidad y utilidad del Método Delphi para la priorización de desafíos y la identificación de amenazas.

Luego de esta introducción, el artículo está dividido en las siguientes secciones: la tercera sección explica qué es y cómo se utilizó el Método Delphi. La cuarta sección se enfoca en describir cómo se realizó la prueba piloto. En la cuarta sección se presentan los hallazgos principales. Finalmente, la quinta sección, propone algunos posibles pasos a seguir a partir de este ejercicio. En el Anexo A se presenta el cuestionario utilizado y en el Anexo B los nombres de los/as expertos/as participantes y las instituciones a las que pertenecen.

# 3

## MÉTODO DELPHI

El Método Delphi es una técnica cualitativa de amplio uso en la investigación social. Está basada en la realización de múltiples rondas de consultas estructuradas, dirigidas a un panel de expertas y expertos. Luego de cada ronda de consulta, se presenta a cada persona entrevistada los resultados agregados de la ronda anterior, permitiendo que cada persona experta, en las rondas subsiguientes, ajuste sus respuestas teniendo en cuenta las respuestas del panel. Como resultado del proceso, se espera llegar a opiniones consensuadas del grupo de expertos sobre los temas consultados.

La prueba piloto del Método Delphi para el Módulo 4 del Estudio Hemisférico buscó cumplir con dos propósitos: por un lado, determinar si el Método era confiable y si generaba información válida y robusta y, por otro, recolectar retroalimentación sobre el instrumento. Es decir, los expertos no solo compartieron información sobre los desafíos y amenazas vinculados al comercio ilícito de armas y municiones, sino que también ofrecieron comentarios sobre el instrumento. De esta manera, la prueba piloto también permitió recoger sugerencias sobre cómo mejorar el diseño del cuestionario, sus contenidos (dimensiones e ítems que debían incluirse o retirarse) y la formulación de los desafíos y las amenazas, entre otros aspectos.

El instrumento define desafíos y amenazas de la siguiente manera:

Tabla 1. Definiciones

<b>DEFINICIONES</b>	Una situación o experiencia existente, presente o actual que es inadecuada, indeseable o insatisfactoria y que debe ser enfrentada o superada.
<b>AMENAZA</b>	Un peligro inminente que surge de un hecho, situación, evento o proceso externo, originado o proveniente del entorno y que, aunque aún no ha ocurrido, de concretarse o materializarse sería perjudicial, negativo o adverso. El concepto de amenaza también incluye tendencias emergentes que, de generalizarse o masificarse, podrían tener un impacto nocivo o pernicioso.

En suma, para efectos del estudio, un desafío se interpreta como una situación existente, mientras que una amenaza refiere a una situación emergente o futura.

Tanto los desafíos como las amenazas están organizados en 13 y 7 dimensiones, respectivamente. Cada uno de los 13 desafíos está desglosado en ítems que describen retos específicos. El número de ítems para cada dimensión varía entre un mínimo de 6 y un máximo de 10. Por ejemplo, la dimensión cuatro sobre Comercialización Doméstica está compuesta por los siguientes seis ítems:

Tabla 2. Ítems de la Dimensión Comercialización Doméstica

*4.1 Falta de claridad y confiabilidad sobre cuáles son las empresas autorizadas para la venta de armas de fuego y municiones.*

*4.2 Falta de registros, registros incompletos o desactualizados vinculados al comercio doméstico de armas de fuego y municiones.*

*4.3 Requisitos y controles laxos para la compra de armas de fuego y municiones por potenciales clientes.*

4.4 Resistencia de las empresas o falta de incentivos para verificar el cumplimiento de requisitos y controles por parte de potenciales clientes para la venta de armas de fuego y municiones.

4.5 Capacidad insuficiente de la autoridad nacional para verificar las condiciones de licencias comerciales, incluyendo el cumplimiento con los lineamientos de seguridad para el depósito seguro de armas de fuego y municiones, y para sancionar a las empresas que no cumplen con las reglas establecidas.

4.6 Ausencia de registro y control sobre las transferencias de armas de fuego entre civiles.

Tabla 3. Resumen de las Dimensiones de Desafíos y Amenazas

	Desafíos	Amenazas
<b>DIMENSIONES</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Legislación y regulación</li><li>2. Fabricación</li><li>3. Gestión de arsenales estatales</li><li>4. Comercialización doméstica</li><li>5. Comercio internacional</li><li>6. Control fronterizo</li><li>7. Coordinación interinstitucional e intersectorial</li><li>8. Empresas privadas de seguridad</li><li>9. Sistemas de información</li><li>10. Rastreo</li><li>11. Investigación criminal y persecución del delito</li><li>12. Cooperación internacional</li><li>13. Contexto, dinámicas y evolución del tráfico ilícito</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Fabricación</li><li>2. Gestión de arsenales estatales</li><li>3. Comercialización doméstica</li><li>4. Comercio internacional</li><li>5. Control fronterizo</li><li>6. Sistemas de información</li><li>7. Investigación criminal y persecución del delito</li></ol>

Si bien todos los retos desglosados son importantes, la metodología busca identificar aquellos que son considerados de alta prioridad. Por lo tanto, en la sección de desafíos, la instrucción es clasificar los ítems en cada dimensión, a fin de identificar aquellos considerados de alta prioridad. La clasificación se realiza con base en una escala del 1 al 5, donde 1 significa baja prioridad y 5 alta prioridad. Por ejemplo, la primera dimensión sobre Legislación y regulación contempla 10 ítems. De estos 10 ítems, la persona experta debe seleccionar hasta tres ítems como de “alta prioridad”. El resto de los ítems se ordenan utilizando valores del 1 al 4, con la posibilidad de utilizar varias veces la misma puntuación. Este proceso se repite para cada una de las 13 dimensiones,

La tabla 4 muestra el número de ítems por dimensión que cada experto debe ordenar utilizando la escala del 1 al 5.



Tabla 4. Desafíos y número de ítems desglosados para cada desafío

Desafío	Número de ítems a ordenar por los expertos
1. Legislación y regulación	10
2. Fabricación	6
3. Gestión de arsenales estatales	9
4. Comercialización doméstica	6
5. Comercio internacional	10
6. Control fronterizo	6
7. Coordinación interinstitucional e intersectorial	6
8. Empresas privadas de seguridad	7
9. Sistemas de información	6
10. Rastreo	6
11. Investigación criminal y persecución del delito	9
12. Cooperación internacional	6
13. Contexto, dinámicas y evolución del tráfico ilícito	8
<b>Total</b>	<b>95</b>

Con respecto a las amenazas, el Método Delphi procuró utilizar la primera ronda para recolectar posibles opciones, a partir de las opiniones informadas de los/as expertos/as. Una vez armado ese listado inicial, se procedería a validar, ajustar o completar la formulación de amenazas.

# 4

## PRUEBA PILOTO

La primera ronda de consulta a las personas expertas se realizó entre octubre y noviembre de 2023, en formato digital. Para ello se utilizó el programa de encuestas digitales *Survey Monkey*. La encuesta fue diseñada por el Departamento de Seguridad Pública (DSP) de la OEA, en colaboración con un equipo externo de consultores. El DSP/OEA también identificó al grupo de expertos/as que participaron en la prueba piloto y fueron seleccionados con base al trabajo, experiencia y conocimientos que poseen con relación al tráfico de armas y municiones en organizaciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico y de investigación. Es importante notar que algunos de los/as expertos/as que participaron en la prueba piloto del Módulo 4 también participaron en consultas técnicas de otros Módulos del Estudio Hemisférico. El grupo de expertos/as recibió el vínculo a la encuesta en octubre de 2023 de manera individual, a través de sus respectivas cuentas de correo electrónico.

La primera ronda de la encuesta se cerró en noviembre de 2023. En esta primera ronda participaron un total de 21 respondientes. Siguiendo la metodología Delphi se preparó una segunda ronda, haciendo algunos ajustes al cuestionario, según los comentarios recibidos, y teniendo en cuenta los resultados de la ronda inicial. La segunda ronda de la encuesta se compartió con el mismo grupo de expertos/as en diciembre de 2023. A diferencia de la primera ronda, en la segunda, la tasa de respuesta fue mucho menor. Ante esta baja tasa de respuesta, el DSP, en colaboración con una consultora externa, decidieron implementar el cuestionario de forma individual o grupal, solicitando entrevistas con cada experto o con expertos pertenecientes a una misma institución/organización.

Si bien esto representa una ligera modificación del Método Delphi, la realización de entrevistas virtuales no desvirtuó el método pues la consultora fungió como encuestadora y no compartió puntos de vista individuales ni respuestas de otras personas que pudieran sesgar las respuestas.

Dado que uno de los comentarios de la primera ronda fue que el cuestionario era demasiado largo — alrededor de 60 minutos—, para las entrevistas individuales o grupales se solicitó a las personas que identificaran hasta tres ítems de “alta prioridad” para 8 de las 13 dimensiones donde existió fatiga de cuestionario durante la implementación de la primera ronda.<sup>7</sup> Es decir, en las entrevistas, los expertos no ordenaron las dimensiones utilizando la escala del 1 al 5, sino que seleccionaron hasta tres ítems de entre los desafíos que habían sido clasificadas como de “alta prioridad” en la primera ronda.

Las entrevistas fueron realizadas entre marzo y mayo de 2024. Para las entrevistas se utilizó el cuestionario original. En vez de ser presentado en *Survey Monkey*, la consultora utilizó una presentación de PowerPoint a fin de facilitar la selección de hasta tres desafíos. Para la sección de amenazas, la encuestadora presentó aquellas amenazas que fueron identificadas durante la primera ronda de la encuesta para que los expertos decidieran: 1) si estaban de acuerdo con las amenazas identificadas, 2) si había que incluir más o, 3) si había que eliminar alguna.

---

<sup>7</sup> Estos puntos serán explicados en mayor detalle en la sección de Hallazgos Principales.

La primera ronda de la encuesta fue completada por un total de 21 respondientes, lo que significó una tasa de respuesta del 69% y una tasa de finalización del 95%. De los respondientes, 66,67% se identificaron con el género masculino, mientras que el 33% con el femenino.<sup>8</sup> Notablemente, el 80% de los respondientes manifestaron tener 10 o más años de experiencia traben el tema de tráfico de armas y municiones.

Para la segunda ronda, se recibieron un total de 17 respuestas, de las cuales tres fueron remitidas en línea y 14 fueron por medio de entrevistas individuales/grupales. Para tres organizaciones se entrevistó a más de una persona de forma simultánea, por lo que las respuestas fueron consensuadas entre los miembros de la organización. En estas entrevistas de dos o más personas, sólo se registró una respuesta por grupo, representativas de la organización, en vez de respuestas individuales. De los respondientes en la segunda ronda, 23% se identificaron con el género femenino, mientras que 77% con el género masculino.

# 5

## RESULTADOS

### 5.1 DESAFÍOS

Luego de contabilizar y sumar las respuestas brindadas por las personas expertas en la ronda de entrevistas, se identificaron y ordenaron los tres desafíos considerados de alta prioridad, para cada una de las 13 dimensiones. De esta manera, de los 95 ítems que el grupo de expertos/as debió clasificar inicialmente, la tabla que sigue a continuación presenta los 39 desafíos considerados altamente prioritarios, por dimensión.

---

<sup>8</sup> Es importante notar, que la información sociodemográfica de la encuesta permitía a los respondientes seleccionar otros géneros más allá del binario femenino/masculino.

Tabla 5. Desafíos y número de ítems desglosados para cada desafío

<b>Dimensión</b>	<b>Desafío: Prioridad Alta 1</b>	<b>Desafío: Prioridad Alta 2</b>	<b>Desafío: Prioridad Alta 3</b>
<b>1. Legislación y regulación</b>	La legislación nacional presenta vacíos, lagunas/zonas grises respecto de la criminalización de conductas vinculadas con el desvío de armas y municiones.	La legislación nacional presenta vacíos, lagunas/zonas grises en lo que respecta a la posesión, porte y uso de armas.	La legislación nacional presenta vacíos, lagunas/zonas grises respecto a personas sentenciadas por violencia doméstica y/o violencia debido a género para la posesión de armas de fuego.
<b>2. Fabricación</b>	Fabricación de armas y municiones sin autorización (por fabricantes con o sin licencia).	Resistencia de la industria o falta de incentivos para que adopten medidas o incorporen tecnologías que facilitarían el rastreo de armas y municiones.	Fabricación de armas, de partes y componentes con nuevas tecnologías que dificultan su control e identificación (por ejemplo, impresora 3D)
<b>3. Manejo de arsenales estatales</b>	Excesivos retrasos en la eliminación de armas y municiones excedentes, obsoletas, recuperadas, incautadas y/o decomisadas.	Infraestructura, sistemas de vigilancia y equipamiento insuficientes/inadecuados para mantener la seguridad de los depósitos o almacenes.	Sistemas y equipamiento insuficientes/inadecuados para el control de inventarios.
<b>4. Comercialización interna</b>	Requisitos y controles laxos para la compra de armas y municiones por parte de potenciales compradores.	Falta de registros, registros incompletos o desactualizados correspondientes a la comercialización doméstica de las armas y municiones.	Capacidad insuficiente de la autoridad nacional para verificar condiciones de una licencia comercial, incluyendo el cumplimiento de los lineamientos de seguridad para el resguardo seguro de armas y municiones, y para sancionar a los comercios que no cumplen con las reglas establecidas/ Ausencia de registro y control sobre las transferencias de armas entre civiles.
<b>5. Comercio internacional</b>	No se realizan o se realizan pocos análisis de riesgo.	Capacidad insuficiente de la autoridad nacional competente para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los operadores autorizados.	Faltan o son pocas/insuficientes las medidas de control, vigilancia y protección de las armas y municiones objeto de transferencia.
<b>6. Control fronterizo</b>	Infraestructura, sistemas de vigilancia y equipamiento insuficientes/inadecuados para controlar/inspeccionar los cargamentos terrestres, marítimos/ fluviales o aéreos.	Medidas y procesos insuficientes/inadecuados para controlar/inspeccionar los cargamentos terrestres, marítimos/ fluviales o aéreos.	Personal insuficiente o indebidamente capacitado para controlar/inspeccionar los cargamentos terrestres, marítimos/ fluviales o aéreos.
<b>7. Coordinación interinstitucional e intersectorial</b>	Coordinación insuficiente/inadecuada entre las instancias del Estado con responsabilidad por el control del tráfico ilícito de armas y municiones y los fabricantes, exportadores e importadores de armas y municiones.	Ausencia o insuficiencia de mecanismos de comunicación efectivos entre autoridades que expiden licencias de importación/exportación/tránsito, autoridades aduaneras, fuerzas de seguridad y las instituciones de procuración de justicia.	Coordinación insuficiente/inadecuada entre las instancias del Estado con responsabilidad en la investigación penal de los delitos vinculados al tráfico ilícito de armas, incluyendo las instituciones financieras.
<b>8. Empresas privadas de seguridad</b>	Controles insuficientes/inadecuados por parte del Estado para supervisar las operaciones y el funcionamiento de las empresas de seguridad privada que utilizan armas.	Ausencia de un proceso o proceso inadecuado para habilitar a las empresas de seguridad privada que utilizan armas.	Robos, fugas, pérdidas o desapariciones de armas y municiones desde las empresas de seguridad privada o desconocimiento por parte de las autoridades estatales de estos incidentes.
<b>9. Sistemas de información</b>	Sistemas manuales o electrónicos aislados que no permiten la integración de los datos respecto al ciclo de vida completo de armas y municiones.	Falta de variables e indicadores estandarizados que permitan medir/ estimar la incidencia/características/ tendencias del tráfico ilícito de armas y municiones.  Registro y análisis insuficientes/inadecuados de datos sobre las armas y municiones incautadas/decomisadas, perdidas, robadas, y recuperadas.	Intercambio de datos e información insuficiente o inadecuado entre las diferentes instancias del Estado con responsabilidad en la prevención y el control del comercio ilícito de armas y municiones.

Dimensión	Desafío: Prioridad Alta 1	Desafío: Prioridad Alta 2	Desafío: Prioridad Alta 3
10. Rastreo	Ausencia de protocolos y procesos para realizar el rastreo de armas recuperadas (incluyendo criterios de priorización, actores y responsabilidades, etc.).	Personal insuficiente para llevar a cabo solicitudes de rastreo de armas y municiones a nivel nacional e internacional.	Poca o falta de capacitación del personal en el manejo de sistemas nacionales e internacionales para gestionar solicitudes de rastreo de armas y municiones.
11. Investigación criminal y persecución del delito	Ausencia de unidades especializadas o unidades especializadas con capacidad insuficiente para la investigación y persecución de delitos vinculados o asociados al tráfico de armas y municiones.	Pocas investigaciones sobre robos, fugas, pérdidas, desapariciones de armas y municiones (independientemente del punto en la cadena de vida en donde se produce el incidente).	Pocas investigaciones o investigaciones insuficientes sobre el origen ilícito de armas y municiones utilizadas para cometer delitos.  Pocas investigaciones sobre importadores, exportadores y/o intermediarios de armas y municiones que no cumplen con las leyes, las reglas y/o los procedimientos establecidos.
12. Cooperación internacional	Capacidad insuficiente o inadecuada para que los Estados puedan dar respuestas a solicitudes de información e involucrarse en investigaciones conjuntas en materia de armas y municiones.	Intercambio insuficiente o inadecuado información/inteligencia entre los países sobre rutas, modalidades, actores, y tendencias de tráfico ilícito de armas y municiones.	Falta de mecanismos, procesos o sistemas a nivel internacional o mecanismos, procesos o sistemas insuficientes a nivel internacional para facilitar y agilizar el rastreo de armas y municiones entre países.
13. Contexto, dinámicas y evolución del tráfico ilícito	Alta presencia, amplia circulación o fácil acceso de la población a las armas y municiones (lícitas e ilícitas).	Alta presencia de pandillas, grupos criminales organizados o grupos paramilitares con acceso a armas y municiones.	Interrelación entre el tráfico ilícito de armas y municiones, el tráfico de drogas, otros mercados ilícitos y la delincuencia organizada.

Los resultados de la prueba piloto pueden, a su vez, clasificarse en una matriz de dos por dos, que considere, por un lado, la inversión de recurso y, por el otro, el plazo de tiempo (corto, mediano, largo) que tomaría a los Estados Miembros atender los desafíos identificados como de alta prioridad. Por ejemplo, el grupo de expertos/as identificó para la dimensión seis sobre Control fronterizo que el desafío prioritario es: *Infraestructura, sistemas de vigilancia y equipamiento inadecuados para controlar e inspeccionar los cargamentos terrestres, marítimos, fluviales o aéreos*. Mejorar, establecer o desarrollar esta infraestructura parece representar una inversión de recursos y tiempo considerable, por lo que este desafío podría ubicarse en el cuadrante superior derecho.

Por su parte, para la dimensión siete sobre *Coordinación interinstitucional e intersectorial*, los expertos determinaron que la *Coordinación insuficiente/inadecuada entre las instancias del Estado con responsabilidad por el control del tráfico ilícito de armas y municiones y los fabricantes, exportadores e importadores de armas y municiones* es el desafío de mayor prioridad. Si bien la coordinación entre instancias del Estado y fabricantes, exportadores e importadores de armas no es una tarea sencilla, es posible lograrla con una menor inversión de recursos y tiempo. Por lo tanto, este desafío podría ubicarse en el cuadrante inferior izquierdo.

La figura número 1, muestra la clasificación para los 13 desafíos de las dimensiones seleccionados por el grupo de expertos/as como de alta prioridad 1 en función de la inversión y el tiempo necesarios para abordarlos.

Figura 1. Inversión de recursos y tiempo para atender los Desafíos Alta Prioridad 1



La matriz de dos por dos permite ordenar y visualizar los desafíos por factibilidad, en cuanto a inversión y temporalidad. Los desafíos ubicados en el cuadrante izquierdo inferior implican un abordaje de baja inversión de recursos y una posible implementación en el corto plazo, es decir que son los más factibles y los que pueden mostrar resultados concretos, de manera relativamente inmediata. Igualmente, la matriz muestra cuáles son los desafíos que requieren una mayor inversión de tiempo y una planificación de mediano a largo plazo. Con esta información, la matriz podría facilitar el diseño de una hoja de ruta nacional y regional sobre qué desafíos atender, cómo, cuándo y con qué actores.

## 5.2 AMENAZAS

Las amenazas identificadas pueden clasificarse por el ámbito desde el cual deben ser atendidas, así como los actores que deben participar en el diseño de soluciones. Por ejemplo, es posible que una amenaza deba ser atendida desde el ámbito público, pero con el apoyo del sector privado y de organismos internacionales o regionales. Esta clasificación esclarece quiénes deben participar en el diseño de soluciones, así como qué pueden hacer los Estados en términos de coordinación interna interinstitucional e intersectorial (por ejemplo, con el sector privado) y en términos de cooperación internacional (con otros países y/o con organismos regionales e internacionales).

La tabla 6 presenta cinco ámbitos de competencia y algunos de los actores que pueden encontrarse en dichos ámbitos.

Tabla 6. Ámbitos de competencia y posibles actores para atender las amenazas

Ámbitos de Competencia	Actores
<b>Público</b>	Fuerzas de seguridad
	Aduanas
	Autoridad Nacional de armas
	Poder Legislativo
	Poder Judicial
<b>Privado</b>	Empresas
<b>Sociedad Civil</b>	Organizaciones no gubernamentales
	Fundaciones
<b>Académico</b>	Centros de estudio
	Centros de investigación
	Universidades/Facultades
<b>Internacional</b>	Organismos multilaterales
	Países

Tabla 7. Ámbitos de competencia para atender las amenazas por dimensión

Público	Público-Internacional	Público-Privado-Internacional
<p><b>Gestión de arsenales</b>                      Poca o inadecuada seguridad.                      Inventarios obsoletos.                      Municiones obsoletas.                      Falta de seguimiento de buenas prácticas y cumplimiento con estándares internacionales.                      Arsenales ubicados en zonas afectadas por eventos naturales extremos (por ejemplo, inundaciones).</p> <p><b>Comercialización doméstica</b>                      Legislación débil o heterogénea.                      Ausencia de procedimientos estandarizados para la expedición de licencias de posesión y portación.                      Desvíos por parte de policías, fuerzas armadas y empresas de seguridad privada en la región.</p> <p><b>Sistemas de información</b>                      Demandas constantes por generar nuevos sistemas sin conocimiento y uso de los sistemas actuales.</p> <p><b>Investigación criminal y persecución del delito</b>                      Falta de priorización del tráfico de armas y municiones por parte de las autoridades.                      Por falta de recursos, preferencia por perseguir posesión en vez de tráfico lo que conlleva una subutilización de las capacidades forenses.                      Falta de prácticas estandarizadas entre instituciones.                      Falta de información circunstancial sobre cómo el arma fue utilizada.                      Pocas sentencias de tráfico de armas.</p>	<p><b>Comercialización doméstica</b>                      Legislaciones no complementarias entre países y la región.</p> <p><b>Control fronterizo</b>                      Pocas o insuficientes capacidades de detección.                      Colusión entre actores criminales y actores estatales (corrupción).                      Falta de intercambio de información.                      Información intercambiada de manera incompleta y/o tardía.                      Fronteras porosas.                      Ausencia de análisis de riesgo y análisis que vinculen a otras economías ilícitas.</p>	<p><b>Fabricación</b>                      Marcaje insuficiente o inadecuado.                      Impresión 3D y fabricación internacional.                      80% receivers/Kits de conversión.</p> <p><b>Comercio internacional</b>                      Falta de datos y análisis sofisticados que vayan más allá de estadísticas descriptivas.                      Ausencia o pocos análisis de riesgo.                      Falta de medidas de mitigación.                      Lagunas en la regulación en relación con intermediarios y brokers.                      Falta de información e intercambios sobre usuarios finales.</p> <p><b>Control fronterizo</b>                      Tráfico de partes.                      Uso de servicios postales y mensajería.</p> <p><b>Sistemas de información</b>                      Falta de interoperabilidad entre sistemas.                      Sistemas no conectados entre diferentes regiones del país y/o entre países.                      Falta de personal asignado y capacitado para trabajar con los sistemas.                      Hackeo de los sistemas y posible ransomware.                      Ciber vulnerabilidades.</p> <p><b>Investigación criminal y persecución del delito</b>                      Falta de intercambio de información entre países y autoridades competentes.</p>



Como lo muestra la tabla 7, las amenazas identificadas por el grupo de expertos/as requieren ser atendidas en el ámbito público, por actores estatales y, para algunas de las amenazas, el accionar del Estado debe estar acompañado por el apoyo de organismos multilaterales y la cooperación con otros países desde el ámbito internacional, así como por empresas de armas, transporte, tecnología y seguridad que operan desde el ámbito privado.

En al menos cuatro dimensiones: Control fronterizo, Sistemas de información, Investigación criminal y persecución del delito y Comercio internacional las amenazas reportadas están vinculadas al tema de información, particularmente a la falta de generación, análisis e intercambio de información de manera segura y protegida.

De forma similar a los desafíos, esto representa buenas noticias para los Estados ya que atender estas amenazas vinculadas con la información puede implicar la ejecución de acciones o la adopción de medidas en el corto y mediano plazo y, en algunos casos, sin la necesidad de modificaciones presupuestales significativas. La respuesta a otras amenazas como, por ejemplo, la gestión de arsenales ubicados en zonas afectadas por eventos naturales extremos es posible que requieran de una mayor inversión de recursos y de una temporalidad de ejecución más extendida en el tiempo.

# 6

## PRÓXIMOS PASOS

Los hallazgos de la prueba piloto, tanto en lo que respecta a desafíos como en relación con las amenazas, hacen una aportación a la investigación sobre comercio ilícito de armas en las Américas y revelan posibles líneas de acción a futuro. En ese sentido, a continuación, se presentan algunos de los pasos que se podrían dar con base en los hallazgos de la prueba piloto, sin la pretensión de que esta sea una lista exhaustiva ni definitiva.

**1) Revisar y validar la selección de desafíos y amenazas.** De los 95 ítems que debían ser ordenados por el grupo de expertos, la prueba piloto encontró 39 clasificados como de “alta prioridad”. Dada la carga cognitiva y de tiempo que implicó realizar esta selección, un siguiente paso podría ser revisar los ítems consensuados y buscar afinar aún más el instrumento para que discusiones subsecuentes no generen fatiga entre los expertos ni parálisis de elección. Igualmente, algunas de las amenazas identificadas pueden ser clasificadas como desafíos. En ese sentido, es importante buscar otro tipo de instrumentos de recolección de información que fomente que los expertos piensen en cuestiones *emergentes y futuras*.

**2) Entender la fuente o las causas de los desafíos y amenazas (qué factores los explican).** La matriz de dos por dos es un paso inicial para comprender el tipo de recursos y temporalidad que los Estados deben tener en cuenta para abordar los desafíos y la amenazas identificados y priorizados. No obstante, para poder atender de manera eficiente y efectiva estos desafíos y amenazas, es necesario contar con información sobre los factores que contribuyen a explicarlos, es decir, cuáles son sus causas. Por ejemplo, para la dimensión de cooperación internacional, el desafío principal es *la capacidad insuficiente o inadecuada para que los Estados puedan dar respuestas a solicitudes de información e involucrarse en investigaciones conjuntas en materia de armas y municiones*. Resolver esta capacidad insuficiente e inadecuada requiere entender si ella se debe a pocas asignaciones presupuestales, falta de personal, falta de personal capacitado/especializado, y/o falta de mecanismos establecidos.

**3) Proponer posibles soluciones/respuestas a los desafíos y medidas de prevención y mitigación para las amenazas.** Habiendo entendido cuáles son las principales causas que podrían dar cuenta de los desafíos y amenazas identificados y priorizados, se podría promover la discusión, a nivel nacional y regional, de posibles soluciones y medidas para abordarlos.

**4) Elaborar hojas de ruta para la acción.** A partir de los tres pasos anteriores, se podrían desarrollar hojas de ruta a nivel nacional y regional para guiar la acción, a partir de la ejecución de medidas consensuadas, con la asignación de responsabilidades, la definición de objetivos, metas e indicadores, y el establecimiento de plazos. Las hojas de ruta pueden ser integrales, abarcando una variedad y multiplicidad de dimensiones. Adicionalmente, se podría trabajar de manera más focalizada, poniendo énfasis en dimensiones específicas.