

La SEDENA como órgano regulador de las armas de fuego en México

Por Gerardo Álvarez<sup>1</sup>

### Prólogo

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2022 cerca del 68% de los más de 32,000 homicidios registrados en el país fueron cometidos por disparo de arma de fuego (INEGI, 2023). Esta cifra muestra que la amplia disponibilidad de armas de fuego y municiones se posiciona como un factor determinante de la violencia, la inseguridad y la incidencia delictiva en México. La reducción de la violencia armada, en este sentido, es indispensable para la urgente pacificación del país.

Se estima que existen unas 16,800,000 armas de fuego en manos de civiles en México: 13 por cada 100 habitantes (Karp, 2018). Si bien no se trata de una tasa tan elevada como las de Estados Unidos (120.5), Yemen (52.8) o Serbia (39.1), el impacto que las armas de fuego tienen en la comisión de delitos violentos en contra de la población mexicana es alarmante.

México tiene un marco regulatorio bastante restrictivo en materia de armas de fuego, sus partes y municiones. Sin embargo, hacerse de un arma de fuego de forma ilegal es relativamente sencillo. Un estudio estimó que, en los años 2010, 2011 y 2012 fue traficado anualmente un aproximado de 253,000 armas de fuego a México desde la frontera norte (McDougal, Shirk, Muggah, & Patterson, 2013). En este entendido, una dimensión primordial de la problemática de la disponibilidad indiscriminada de armas de fuego en México es eminentemente binacional.

<sup>1</sup> Investigador de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD).

No obstante, una carencia importante del país actualmente es una política nacional de reducción de la violencia armada enfocada en la contención de la disponibilidad de armas. Ni siquiera contamos con datos precisos y actualizados sobre calibres o marcas, por ejemplo, que permitan elaborar políticas públicas eficaces en este sentido.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), como organización conformada por ciudadanos y ciudadanas activistas que trabajan por un México más seguro, más justo y en paz, ha decidido publicar una serie de documentos que buscan abordar este fenómeno desde distintos ángulos. Estas entregas se enfocarán en temáticas como las siguientes:

- Nos interesa identificar las obligaciones nacionales e internacionales de las autoridades mexicanas en materia de control de armas. En esta misma línea, nos parece que es de suma importancia conocer a cabalidad las atribuciones y facultades del principal regulador de las armas en México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), así como de otras instituciones del Estado.
- Esta serie también busca dar cuenta de las maneras en las que otros países han ejercido funciones de control de armas de forma exitosa e ideado soluciones de política pública en la materia que se puedan replicar en el contexto de México. De esta forma, nos dimos a la tarea de analizar distintos mecanismos, instituciones y programas que se han emprendido en cuestiones tan elementales como el registro de armamento, la coordinación de autoridades o el desarme voluntario desde la ciudadanía.
- Con la idea de no dejar de lado el componente fronterizo de la situación, ofrecemos un recuento histórico de la relación bilateral México-EEUU en materia de armas de fuego, haciendo especial énfasis en los contrastes encontrados en la Iniciativa Mérida de 2008 y el Entendimiento Bicentenario de 2021. La relación bilateral tiene componentes legales, económicos y diplomáticos cuyo análisis es esencial para tener una comprensión integral sobre el fenómeno de la amplia disponibilidad de armas de fuego en territorio mexicano.

Con esta serie de documentos informativos, la intención de MUCD es aportar elementos que alimenten tan importante discusión pública. No es ninguna exageración decir que la pacificación del país será imposible si no entendemos y atendemos a la violencia (y especialmente a la violencia armada) como un producto inseparable de la amplia disponibilidad de armas.

#### Introducción

El objetivo de este documento es abordar el papel de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) como la principal institución del Estado mexicano con atribuciones relacionadas con el control de las armas de fuego. Si bien la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE) reconoce que su aplicación compete al Presidente de la República, así como a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y a la SEDENA, un análisis detallado del marco regulatorio muestra que ésta última es la autoridad que cuenta con la mayor cantidad de responsabilidades y atribuciones en materia de control de armas de fuego en México.

A la SEDENA le corresponde conformar el Registro Federal de Armas y emitir la correspondiente constancia de registro para cada arma de fuego inscrita (arts. 7° y 15); expedir, suspender y cancelar la gran mayoría de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia (art. 30); autorizar la portación de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas (FFAA) a instituciones policiales (art. 11); determinar caso por caso la viabilidad legal de un arma destinada para tiro deportivo o cacería (art. 19); otorgar permisos para poseer colecciones o museos de armas antiguas o modernas (art. 21); expedir permisos extraordinarios de ingreso y portación de armas a servidores públicos extranjeros (arts. 27, 28 y 28 bis); inspeccionar periódicamente el armamento autorizado a instituciones policiales (art. 29); y controlar y vigilar las actividades y operaciones industriales y comerciales en materia de armas y municiones (art. 37). Se tratan, en este sentido, de las funciones de carácter más sustancial en la materia.

Llama la atención cómo las atribuciones de la SEDENA, contrastadas con las de la SEGOB, son mucho mayores, pues a los civiles únicamente les corresponden, de acuerdo con la LFAFE, facultades de carácter más residual, consultivas o de mero trámite. Por ejemplo, es atribución de la SEGOB emitir opiniones respecto a la justificación de necesidad para la portación de armamento, en el caso de los servicios de seguridad privada (art. 26); ser el conducto para las solicitudes de expedición de licencias colectivas para instituciones policiales (art. 29); solicitar a la SEDENA la suspensión temporal de licencias por considerar que ésta sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones (art. 31); o expedir, suspender y cancelar licencias de portación únicamente en el caso de licencias oficiales individuales de portación de empleados federales (art. 31).

El contraste es aún mayor con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), que ni siquiera está contemplada en la LFAFE.<sup>2</sup> Dentro del marco regulatorio mexicano, su única atribución en materia de control de armas es la integración, mantenimiento y actualización del Registro Nacional de Armamento y Equipo, que debe contener la totalidad de las armas de fuego asignadas a las instituciones de seguridad pública, así como sus datos de identificación. Dicho sea de paso, este registro aún no existe como tal, a pesar de que su integración fue ordenada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) desde 2010.<sup>3</sup> Resulta al menos extraño el papel tan menor que se asigna a la SSPC dado su mandato legal relacionado con la reducción de la violencia y la inseguridad.

No se puede obviar que la vida pública en México actualmente se encuentra en un acelerado proceso de militarización. Además de las labores de seguridad pública —en las que ya participaban de forma generalizada desde 2006 (Atuesta, 2017)—, ahora las FFAA también se dedican a actividades tan disímiles como la construcción de infraestructura aeroportuaria y ferroviaria; el control migratorio; la administración de aduanas; o la operación de aerolíneas y complejos turísticos (Sánchez & Álvarez, 2023).

El control de armas, por otro lado, es una de las actividades que sí habían recaído históricamente dentro de las funciones de la SEDENA. La presente entrega busca entender la manera en la que la SEDENA ejerce sus atribuciones como órgano regulador en materia de armas de fuego, además de las herramientas y organismos de las que se vale para ello. Se tratarán de identificar, en este sentido, los componentes de la estructura administrativa orgánica y administrativa de la SEDENA que participan en la regulación de estos artefactos.

<sup>2</sup> Cabe recordar que la SSPC es una entidad de reciente creación, pues durante la administración del presidente Enrique Peña Nieta (2012-2018), las facultades de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP) fueron asumidas por la SEGOB. Fue en 2019, a inicios de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador que nació la SSPC y el Estado volvió a contar con una secretaría específicamente responsable de la seguridad pública en el nivel federal. No obstante, tampoco la SSP tenía facultades sustantivas en materia de armas de fuego.

<sup>3</sup> Durante el evento "Armas de fuego y violencia: impacto, reformas y futuro", organizado en septiembre de 2022 por el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (Campus de la Ciudad de México), el entonces titular del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) señaló lo siguiente respecto a la falta del Registro Nacional de Armamento y Equipo exigido por la ley: "el RENAE, en efecto, está en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2010. Entonces, digamos, como país tenemos 13 años de retraso. No es un tema menor el RENAE porque, en efecto, lo que hace es nutrirse de otros subsistemas (...) El RENAE se convierte entonces en un repositorio de algunos registros, buenos o malos, que ya existen en el país y lo que permite es justamente centralizar la información y garantizar, de alguna manera, la trazabilidad de las armas. Ese es un proyecto en el que estamos trabajando. No es un tema menor porque hay múltiples actores vinculados (...). Justo en estos momentos estamos desarrollando una especie de lineamiento que hemos socializado con algunas Secretarías, pero no hemos ni siquiera llegado a un piloto. Estamos todavía en una fase muy inicial (...)". La discusión íntegra puede consultarse en: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=hql2kmfg614">https://www.youtube.com/watch?v=hql2kmfg614</a>

# El control de armas desde la estructura orgánica de la SEDENA

Fundada en 1937, la SEDENA es una de las secretarías más antiguas del país. Esta institución mantiene en su estructura orgánica al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, que juntos tienen un efectivo real de 165,454 militares, y se prevé que contará con un monto de \$259 mil millones de pesos en 2024. En este sentido, será la tercera secretaría con mayor asignación de recursos en el ejercicio fiscal 2024, solo detrás de las Secretarías de Bienestar (\$543 mil) y Educación (\$425 mil) (IMCO, 2023).4

La SEDENA es un organismo complejo conformado por más de 20 direcciones generales que corresponden cada una a función particular. Para efectos del presente documento, dos son las instancias que resultan de especial relevancia en lo referente al control de armas. Por un lado, la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos (DGRFAFCE) y, por otro, la Dirección General de Industria Militar (DGIM). Entre ambas direcciones se reparten casi la totalidad de las atribuciones relacionadas con el control de las armas de fuego en México.

## Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos

La DGRFAFCE es el órgano administrativo que tiene a su cargo atender y solucionar los asuntos de la competencia de la SEDENA en cuanto a la aplicación y observancia de la LFAFE. El contenido del artículo 72° del Reglamento Interior de la SEDENA deja entrever que esta Dirección General es quien tiene la mayor cantidad de atribuciones en materia de control de armas de fuego:

"La DGRFAFCE tiene a su cargo casi la totalidad del sistema de control regulatorio de las armas de fuego en México"

<sup>4</sup> También hay que mencionar que, como ha documentado MUCD, la SEDENA cuenta con instrumentos complejos de financiamiento distintos a las asignaciones directas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Entre éstos se encuentran los fideicomisos, los convenios celebrados con municipios y entidades federativas, así como la creación de estructuras empresariales. Consideramos relevante señalar esto por la gran cantidad de recursos económicos que requiere regular la fabricación, importación, exportación, adquisición, compraventa y fiscalización de las armas de fuego en México.

- 1. Llevar el Registro Federal de Armas;
- 2. Expedir, suspender y cancelar las licencias individuales y colectivas para la portación de armas de fuego;
- 3. Otorgar, negar, modificar, suspender o cancelar permisos para fabricación comercio, importación, exportación, almacenamiento, transporte;
- 4. Controlar y vigilar la posesión y portación de armas de fuego, así como las actividades y operaciones industriales y comerciales en la materia;
- 5. Sustanciar el procedimiento sancionador por infracciones a la LFAFE.

A su vez, la DGRFAFCE también se encarga de proponer anteproyectos de disposiciones generales que determinen los términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias del Estado; promover campañas de comunicación para la reducción de la posesión, portación y uso de armas de fuego; verificar que los fabricantes de armas de fuego realicen el marcaje o etiquetado correspondiente; verificar el cumplimiento de la ley por parte de asociaciones deportivas, campos de tiro y áreas de cacería autorizadas; manejar la información estadística respectiva a las actividades relacionadas con las armas de fuego; y promover el desarrollo tecnológico de la sistematización de los datos derivados del control y registro de armas de fuego, municiones, explosivos y pirotecnia.

En tal sentido, esta Dirección General de la SEDENA tiene a su cargo casi la totalidad del sistema de control regulatorio de las armas de fuego en México: desde el otorgamiento y revocación de licencias y permisos y el registro de las armas de fuego, hasta la programación de visitas de inspección para la vigilancia y el control del cumplimiento de la ley, pasando por la generación de información estadística y los procedimientos administrativos de sanción. Se trata de la autoridad de control regulatorio propiamente dicha, pues la otra instancia que analizará este documento, la DGIM, se configura como un regulador de forma indirecta: se trata de la autoridad de la SEDENA facultada para la fabricación, adquisición, comercialización, importación y exportación de armas de fuego y municiones, además de toda la gama de equipo militar del que se valen el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

#### Dirección General de Industria Militar

De acuerdo con el mismo Reglamento Interno, la DGIM es el órgano técnico-administrativo encargado de producir, ensamblar y mantener el material de guerra, maquinaria, vehículos militares y demás equipo militar e industrial para satisfacer las necesidades de vida y operación de la SEDENA (art. 65°). Con relación a las armas de fuego, el artículo 67° del Reglamento asigna a esta Dirección General las siguientes facultades:

- 1. Producir, ensamblar y mantener el material de guerra, maquinaria, vehículos militares y demás equipo industrial y militar;
- 2. Realizar investigación científica y tecnológica para el desarrollo y mejoramiento del material y equipo de la SEDENA;
- 3. Adquirir maquinaria, equipo industrial y militar, así como toda clase de materia prima, materiales y elementos destinados a sus procesos productivos y programas de producción;
- 4. Importar y exportar armas, municiones y explosivos; y
- 5. Producir y adquirir armas, municiones, explosivos, artificios, material y equipo conexo para su venta.

En este sentido, podemos observar que la DGIM es la instancia de la SEDENA en la que se concentra la fabricación, adquisición, importación, exportación y venta al público de armas de fuego y municiones. Por ello, se configura como un elemento central dentro del entramado normativo del control de armas en México. Al respecto, también hay que mencionar que, de acuerdo con el artículo 10° del Reglamento Interno, el General Secretario tiene la facultad indelegable de aprobar la adquisición y fabricación de armamento, municiones, vehículos, vestuario y equipo.

"La DGIM es la instancia donde se concentra la fabricación, adquisición, importación, exportación y venta al público de armas de fuego y municiones"

Para sus labores de adquisición y venta, la DGIM cuenta, a su vez, con una Dirección de Comercialización de Armamento y Municiones (DCAM). Dicha unidad administrativa es la encargada de la compraventa de armas de fuego, municiones y demás objetos regulados por la LFAFE para instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada, clubes cinegéticos y personas físicas que cumplan con los requisitos establecidos en el marco regulatorio (SEDENA, 2023). La DCAM únicamente cuenta con una tienda en todo el territorio nacional y se encuentra en el municipio de Naucalpan, en el Estado de México (Linthicum, 2018).

# En el resto del mundo, ¿quién regula las armas de fuego?

México es el único país del mundo en el que las autoridades militares "se encargan prácticamente de la totalidad de los procesos relacionados a las armas de fuego a nivel federal, incluyendo su producción, importación, registro, portación, comercialización y destrucción" (Lindsay-Poland & Pérez Ricart, 2022). De acuerdo con Lindsay-Poland y Pérez Ricart, esta concentración de facultades es contraria a las buenas prácticas, que privilegian modelos híbridos de control entre civiles y militares.

Si bien no es algo atípico que las FFAA tengan fábricas estatales para manufactura de armamento,<sup>5</sup> sí lo es que éstas se encarguen simultáneamente del control regulatorio de la totalidad de la cadena de producción, del sistema de licencias y de la vigilancia en el cumplimiento. Un ejemplo en de esto es Argentina, que cuenta con Fabricaciones Militares, Sociedad del Estado (FMSE), una empresa estatal dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, y, a la vez, desde 2015, con la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta última es propiamente el órgano regulador de las armas de fuego en el Estado argentino: se encuentra facultada para el registro, autorización, control y fiscalización de toda actividad vinculada con las armas de fuego (ANMaC, s.f.).

La designación de autoridades para la aplicación yel cumplimiento de la legislación sobre armas de fuego sigue la vida de las armas de fuego y puede variar de un país a otro, e incluso una misma actividad puede estar regulada por varias instituciones (UNODC, 2020). En algunas jurisdicciones, los Ministerios de Defensa o Economía se encargan de expedir las autorizaciones para la fabricación de armas de fuego y para supervisar el cumplimiento de las reglas de producción, así como del control de la seguridad de las instalaciones industriales.

México es el único país en el que las autoridades militares "se encargan prácticamente de la totalidad de los procesos relacionados a las armas de fuego"

**<sup>5</sup>** Algunos ejemplos en la región: Fabricaciones Militares, Sociedad del Estado (Argentina); Fabrica Boliviana de Munición; Indústria de Material Bélico do Brasil; Fábrica y Maestranzas del Ejército de Chile; Industria Militar (Colombia); Fábrica de Municiones y Armas del Ejército (Perú); Compañía Anónima Venezolana de Industrias.

La posesión de armas por parte de civiles, por otro lado, suele ser responsabilidad de los Ministerios del Interior, el equivalente a la SEGOB de México. Las transferencias internacionales, por otra parte, también tienden a ser competencia de los Ministerios de Defensa o Economía (UNODC, 2020). Estas asignaciones administrativas, por supuesto, obedecen a factores políticos, económicos e incluso históricos. A continuación, se enlistan algunos ejemplos en la experiencia internacional:

- En Canadá, la Real Policía Montada Canadiense (RCMP, por sus siglas en inglés) es la encargada autorizar las licencias para la posesión y adquisición de armas de fuego por parte de civiles (RCMP, s.f.).
- Estados Unidos, al mantener un sistema sumamente desregulado y laxo respecto a la portación civil de armas de fuego, no tiene siquiera un sistema de licencias para ello. No obstante, la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) se encarga de la emisión de las licencias federales para los distribuidores autorizados de armas de fuego (ABA, 2018). El Departamento de Comercio, por su parte, es la autoridad encargada de autorizar la exportación de armas de fuego para posesión y uso de civiles (Riley, Kocieniewski, & Fan, 2023).
- Al igual que ocurre en México, el principal órgano regulador de las armas de fuego en Chile es su Ministerio de Defensa, a través de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Dicha instancia es la encargada de autorizar la portación civil de armas cortas, así como la fabricación, armado, transformación, importación y exportación de armas de fuego (BCN, 2023).
- En el Reino Unido son las policías locales las encargadas de emitir las licencias para portación civil de armas de fuego (HMSO, 1968).
- Brasil cuenta con un Sistema Nacional de Armas (SINARM, por sus siglas en portugués) dentro de la Policía Federal (PF), que, a su vez, forma parte del Ministerio de Justicia. El SINARM es la autoridad facultada para la emisión de licencias y para el registro de la información relacionada con las armas de fuego en todo el país (Cerqueira & de Mello, 2017).

- En Sudáfrica, al igual que ocurre en Brasil, la autoridad principalmente responsable del control de armas de fuego es el Servicio de Policía Sudafricano (SAPS, por sus siglas en inglés), que se encuentra en la estructura orgánica del Departamento de Seguridad (Gould, Lamb, Mthembu-Salter, Nakana, & Rubel, 2004).
- De acuerdo con la Ley de Control de Armas de Fuego y Sables de Japón, la posesión de todas las armas de fuego y espadas se encuentra prohibida. No obstante, existe una excepción para las armas de fuego para la cacería. Es labor de la Comisión de Seguridad Pública de cada prefectura emitir la licencia correspondiente y controlar y vigilar el uso de tales armas (Gobierno de Japón, 1958).

De esta forma, podemos observar que existen múltiples mecanismos para la regulación de las armas de fuego a nivel internacional. Ahora bien, lo que corresponde es preguntarnos qué significa que las funciones de control de armas se encuentren dentro de las atribuciones de las autoridades castrenses en México.

#### ¿Qué implicaciones tiene el que sea la SEDENA la autoridad encargada de regular las armas de fuego en México?

En el contexto de los estudios sobre políticas públicas y gobierno, la transparencia es una característica que tienen las políticas que son fáciles de entender; en las que toda la información relacionada con ella se encuentra disponible; en las que las responsabilidades son claras; y en las que la ciudadanía conoce cuál es su papel en su implementación (Finkelstein, 2000). La transparencia o la apertura, en este sentido, es una característica deseable para la formulación de buenas políticas de administración pública y para la reducción de la corrupción (Leitzel, 2000).

Según Jim Leitzel, al momento de diseñar una buena política pública, la calidad de la información es generalmente igual de importante que el funcionamiento mismo del sistema. La transparencia, en este sentido, tiene un rol importante en hacer que la información más relevante para la elaboración de las políticas se encuentre disponible. Un proceso transparente (y democrático) probablemente incentive a las partes interesadas a revelar sus conocimientos, preferencias y opiniones para ser agregados y evaluados (Leitzel, 2000).

No obstante, existen áreas del quehacer administrativo en las que la información de mala calidad prolifera. Un ejemplo es la regulación de las armas de fuego, función en la que tomar en cuenta factores como las economías ilícitas y el crimen violento resulta fundamental (Leitzel, 2000). De ahí la relevancia de que las autoridades encargadas del control de armas de fuego y municiones operen con la máxima transparencia posible.

## La opacidad y la falta de supervisión democrática de la SEDENA

En 2022, el colectivo de hackers Guacamaya liberó más de 25 terabytes de correos electrónicos y documentos pertenecientes a industrias extractivistas, ejércitos y autoridades de aplicación de la ley de nueve países latinoamericanos (Barr & Liemann Escobar, 2023). En México, el ataque cibernético de Guacamaya estuvo dirigido a la SEDENA, de quien se obtuvieron seis terabytes de información (DDoSecrets, 2022).

El hackeo a la SEDENA de 2022 reveló muchos asuntos relacionados con el actuar de esa institución que permanecían en la sombra: los patrones de violencia de género y discriminación sexista dentro del Ejército (Martínez & Lindero, 2022); el plan de comunicación social para mejorar la imagen de la SEDENA luego de una crisis institucional (Meza, 2022); el seguimiento que los militares hacen de políticos y candidatos (Zerega, 2022); la injerencia del área legal de la SEDENA en los procedimientos legislativos del Congreso (San Martín, 2022); o la base de datos de "enfrentamientos" entre militares y civiles (Data Cívica & Intersecta, 2023). La magnitud de la información filtrada al dominio público no hizo más que confirmar que prevalece un clima de opacidad y falta de rendición de cuentas dentro de la SEDENA.

En marzo de 2023, la organización R3D y los medios Animal Político, Aristegui Noticias y Proceso publicaron los primeros hallazgos de la investigación *Ejército Espía*. Ésta arrojó que la SEDENA, a través del Centro Militar de Inteligencia (CMI) —área que ni siquiera tiene existencia legal en la estructura administrativa de la Secretaría—, espió ilegalmente a periodistas, defensores de derechos humanos y funcionarios públicos mediante el software Pegasus (R3D, 2023). La revelación más reciente en esta trama es que la SEDENA también espió a Alejandro Encinas, Subsecretario de Derechos Humanos, Población

"La información filtrada al dominio público confirma que prevalece un clima de opacidad y falta de rendición de cuentas dentro de la SEDENA" y Migración de la SEGOB, convirtiéndose en el funcionario de mayor rango del gobierno cuyo espionaje por parte de militares se ha confirmado públicamente (Kitroeff & Bergman, 2023).

Al hablar de opacidad militar, también es necesario traer a cuenta el abuso sistemático que la SEDENA hace de la categoría "seguridad nacional" para no transparentar la información pública en su poder (Cossío & Rojas Zamudio, 2023). Muestra de ello es que, en el informe de sesiones del Comité de Transparencia de la SEDENA de 2021, se detalló que, de 273 solicitudes de acceso a la información, 213 respuestas fueron reservadas por "seguridad nacional", mientras que, en el resto, se señaló que la información era inexistente (MUCD, 2022).

También existe un déficit importante de supervisión democrática al actuar de la SEDENA por parte de las autoridades civiles. Luego de darse a conocer la filtración del colectivo Guacamaya, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados solicitó la comparecencia del General Secretario, Luis Crescencio Sandoval, titular de la SEDENA, para dar explicaciones. Sin embargo, este último se negó a comparecer en dicha sede parlamentaria, proponiendo, en su lugar, recibir a las y los legisladores en su despacho (Sánchez F., 2022).

Esta falta de supervisión democrática también se manifiesta analizando los mecanismos financieros por los cuales la SEDENA suele hacerse de recursos. En este sentido, se encuentra documentada la manera en la que esta institución utiliza los convenios con estados y municipios, los fideicomisos públicos sin estructura orgánica y la creación de empresas para generar recursos propios, ajenos a aquellos asignados democráticamente por el poder legislativo, sin una fiscalización sustancial (MUCD, 2022).

"La SEDENA no se caracteriza por su transparencia y apertura al escrutinio público" La SEDENA, en este sentido, no se caracteriza por su transparencia y apertura al escrutinio público. El hecho de que gran parte del conocimiento que tiene la sociedad sobre sus actividades provenga de un hackeo es una muestra de ello. Como se verá a continuación, la falta de rendición de cuentas es algo que también define a la SEDENA en el ejercicio de sus funciones como órgano regulador de las armas de fuego.

#### El control de armas de la SEDENA en la práctica

Uno de los principales problemas de la SEDENA como órgano regulador es la imposibilidad que existe actualmente de auditar el Registro Federal de Armas. No existe un sitio electrónico que contenga los datos abiertos respecto a las armas de fuego cuya existencia las autoridades conocen, así como sus tipos, calibres y marcas. En la plataforma de datos abiertos del gobierno de México, la SEDENA sube trimestralmente actualizaciones a la base de datos denominada "Cantidad de armas registradas por diferentes motivos por estados" (SEDENA, s.f.). No obstante, dicha base no desagrega por tipo de arma de fuego, ni nos brinda información sobre calibres o marcas. Es prácticamente inservible para tener un mapeo integral de las armas de fuego que se encuentran legalmente en territorio mexicano, lo que impiderealizar auditorías o diseñar políticas públicas en la materia.

La incapacidad de auditar el Registro impide solucionar el otro gran problema que tiene: "la poca información existente sobre éste apunta a un subregistro abismal en sus números" (Lindsay-Poland & Pérez Ricart, 2022). El desaseo en el manejo de los datos sobre las armas de fuego posibilita e incentiva la opacidad y la falta de rendición de cuentas en la materia.

En 2023, MUCD dirigió a la SEDENA solicitudes de información que buscaban, entre otras cosas, obtener claridad respecto a la cantidad de armas producidas y adquiridas por la dependencia. No obstante, la autoridad negó la información con justificación en una resolución del Comité de Transparencia de 2021 en un caso similar.

En ésta, el Comité sostuvo que "en el caso concreto no se supera el interés público general de conocer la información, en virtud de que existe un interés superior de proteger la integridad física del personal militar, así como las actividades que desarrolla, toda vez que al revelar las características y tipo de armamento con el que se encuentra dotado el Ejército y la Fuerzas Aérea Mexicanos, generaría un menoscabo en su capacidad de reacción" (Comité de Transparencia de la SEDENA, 2021).

"Uno de los principales problemas de la SEDENA como órgano regulador es la imposibilidad que existe actualmente de auditar el Registro Federal de Armas"

### "No existe una base de datos pública que permita conocer cuántas licencias se otorgaron a corporaciones como la Guardia Nacional, las policías estatales y municipales"

La respuesta no toma en cuenta, por ejemplo, que no todas las armas que adquiere y fabrica la SEDENA son para su propio uso, sino que muchas pasan a manos de instituciones policiales, empresas de seguridad privada o particulares. También deja de lado el derecho de la ciudadanía de saber cuestiones relacionadas con el armamento producido, adquirido, importado y autorizado por la SEDENA.

También existe, por otro lado, opacidad respecto a la manera en la que la SEDE-NA otorga las licencias de portación de armas de fuego, tanto individuales como colectivas. Respecto a las individuales, la SEDENA actualiza trimestralmente en la plataforma de datos abiertos la base "Tabla con cantidad de licencias particulares individuales de portación de armas de fuego vigentes por entidad federativa" (SEDENA, s.f.). No obstante, dicha base adolece de los mismos problemas que la de armas registradas: no existen desagregaciones que sean útiles para entender qué tipo de armas son aquellas autorizadas para portación legal de civiles.

El asunto se agrava respecto a las licencias de portación colectiva para instituciones de seguridad pública. No existe siquiera una base de datos pública que permita conocer cuántas licencias se otorgaron a corporaciones como la Guardia Nacional y las policías estatales y municipales, mucho menos la cantidad y el tipo de armas autorizadas para su portación mediante esas licencias. Lo que nos lleva a otro tema relacionado: no existe claridad respecto a los criterios para la autorización de esas licencias, algo a todas luces urgente dados los patrones de extravío y robo de armas para uso oficial que prevalecen en México (Navarro, 2023), así como de la información existente sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de corporaciones militares y policiales a lo largo del país (Ventas, 2016).

Tampoco hay información relativa a las importaciones y exportaciones que realiza México en materia de armamento. En 2020, por ejemplo, se reportó en algunos medios de comunicación la adquisición e importación de 50,000 pistolas de calibre P226 (9 mm) a la empresa Sig Sauer, de origen alemán, pero con sede en New Hampshire, Estados Unidos (Gandaria, 2020). Sin embargo, no existe manera de conocer las transferencias que ejecuta la SEDENA en materia de armas de fuego ni tampoco sabemos qué corporación es la destinataria final de dichas transacciones o cómo la SEDENA audita y controla el uso que las corporaciones policiales hacen de las armas de fuego que autorizan sus licencias colectivas.

En su sitio electrónico, la SEDENA publica un informe actualizado de adquisiciones de aeronaves, armamento y vehículos para su uso propio (SEDENA, 2022). No obstante, dicho informe solo hace referencia a marcas y costos, y no al número de unidades adquiridas, dato que permitiría conocer el tamaño real del armamento de la SEDENA.

Vemos, en este sentido, cómo la falta de transparencia es recurrente en los procesos de control de armas de la SEDENA. Se podría alegar que en esta materia la información suele ser imperfecta, pero tal excusa no vale en este contexto: las críticas planteadas hacen referencia únicamente a las armas cuya existencia es conocida por la misma autoridad. Lo que implica que el desorden de los datos y la cantidad de información oculta debe ser peor respecto a las armas de fuego que forman parte de los flujos ilícitos.

Lo anterior nos lleva a un último punto: en la investigación *Con Copia Oculta*, las organizaciones Data Cívica e Intersecta, a partir de datos obtenidos a raíz de la filtración de correos electrónicos de la SEDENA de 2022, documentaron que las autoridades militares llevan una base en la que se registran los "enfrentamientos" entre militares y civiles. En la investigación consta que la SEDENA tiene registro de las armas de fuego que toman parte en dichos eventos, así como de su tipo, calibre, marca y número de serie (Data Cívica & Intersecta, 2023). Esos datos, que no son públicos, podrían ser útiles, por ejemplo, para identificar rutas y patrones de tráfico ilícito o para contar con estadísticas sobre la prevalencia del uso de ciertos tipos o marcas de armas en determinadas regiones del territorio nacional o para la comisión de ciertos delitos.

La SEDENA es la institución del Estado mexicano que más armas de fuego ilícitas decomisa. Sin embargo, no comparte información sobre la mayoría de éstas al sistema de rastreo de armas de Estados Unidos (eTrace) para la ubicación de su origen y el rastreo de la correspondiente ruta de tráfico (Lindsay-Poland & Pérez Ricart, 2022). De nuevo, estos datos servirían para implementar esfuerzos tendientes a la reducción de la violencia armada, pero no parece haber una política de generación de inteligencia sobre tráfico ilícito de armas de fuego o por lo menos no una enfocada en conocer los detalles, las particularidades y los contextos de este fenómeno.

En la práctica, o por lo menos en lo que la SEDENA deja observar desde fuera, parece que dicha institución no se configura como un órgano regulador que cumpla a cabalidad con su función haciendo uso de los más altos estándares de calidad de la información, transparencia y rendición de cuentas; todos necesarios para ejercer las facultades de control de armas que la ley le otorga en una democracia. En este sentido, una cuestión vital sería el replanteamiento de la estructura administrativa de la que se vale el Estado mexicano en esta materia.

### Conclusión

La amplia disponibilidad de armas de fuego en México, así como su importante impacto en la violencia, la inseguridad y la incidencia delictiva, ameritan que el país cuente con instituciones de regulación y vigilancia no solo profesionales, sino también transparentes y sujetas a controles democráticos. No es atípico en las democracias que buena parte de los procesos de control de armas se concentren en las autoridades castrenses, pero sí lo es que casi ninguno de los procesos relacionados a las armas de fuego a nivel federal, incluyendo su producción, importación, registro, portación, comercialización y destrucción, pase por el control de autoridades civiles (Lindsay-Poland & Pérez Ricart, 2022). La pertinencia de mudar a un modelo híbrido en el que una institución civil, como la SSPC o la SEGOB, tenga facultades más fuertes de control de armas sin duda es una cuestión que se debe estudiar a profundidad.

La SEDENA es una autoridad que no se caracteriza por su apertura ante la ciudadanía. Como vimos en este documento, se trata de una institución cuyo funcionamiento es poco conocido por el público, siendo lo poco que se conoce producto de procesos de transparencia selectiva o de filtraciones por parte de terceros. Los problemas de la SEDENA como órgano regulador de las armas de fuego en México se encuentran íntimamente relacionados con este contexto de opacidad y falta de supervisión democrática.

Así, el Registro Federal de Armas presenta dificultades respecto a la completitud, orden y utilidad de los datos reportados, así como aquellas relacionadas a su subregistro y desactualización. Por otro lado, escudándose en su carácter como autoridad encargada de la seguridad nacional, la SEDENA justifica la negativa de información pública relativa a las armas de fuego. Esta es una de las mayores desventajas de que sean las FFAA las encargadas del control de armas: las excepciones legales con las que les dota el ordenamiento jurídico por la naturaleza de sus funciones primigenias les permiten no ser transparentes.



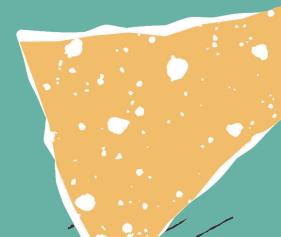


Por otro lado, tampoco existe certeza respecto al destino de las importaciones de armas de fuego que tramita la SEDENA a través de la DGIM. Desde 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) remite un reporte anual al Secretariado del Tratado de Comercio sobre Armas (ATT, por sus siglas en inglés) con todas las importaciones de armamento que ingresan a México (ATT, 2022). No obstante, México no reporta detalles respecto al destinatario final del arma de fuego o el tipo de uso que se le dará. No es lo mismo importar armas de fuego para su venta al público en la tienda de la SEDENA en Naucalpan, que hacerlo para dotar de armas de fuego a corporaciones como la Guardia Nacional o la policía municipal de alguna localidad.

A este respecto, también cabe recordar que no existen criterios claros y públicos para la autorización de licencias colectivas para las corporaciones policiales. Tampoco se identifican mecanismos de fiscalización, vigilancia y control al uso que se dé a dichas licencias. En estos procesos se deberían incluir criterios de derechos humanos y transparencia, así como una comprobación de capacidades por parte del personal para el uso seguro de armas de fuego y medidas tendientes a evitar el robo y el extravío.

La opacidad en esta materia, además de dar cuenta de un déficit importante de democratización de la agenda de seguridad, también se traduce en la imposibilidad de formular políticas públicas de reducción de la violencia armada a partir de datos de calidad. De ahí viene la importancia de contar con mecanismos que permitan mantener una regulación de las armas de fuego y demás materiales controlados más ordenada y, como tal, auditable, pero también una que permita a la ciudadanía acceder a la información correspondiente a todas las etapas del proceso de control.





#### Referencias

- ABA. (2018). Federal Firearms Licensing: An Overview. American Bar Association. Disponible en: <a href="https://bit.ly/300liMV">https://bit.ly/300liMV</a>
- ANMaC. (s.f.). ¿Qué hacemos en la ANMaC? (G. d. Argentina, Productor) Recuperado el 2023. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3ZHup9F">https://bit.ly/3ZHup9F</a>
- ATT. (2022). Annual Reports. Disponible en: https://bit.ly/3F2o92N
- Atuesta, L. (2017). Las cuentas de la militarización. nexos. Disponible en: https://bit.ly/48ATFTf
- Barr, J., & Liemann Escobar, S. (2023). *Hackvism in Latin America: The Case of Guacamaya*. Digital Security in Latin America Research Group. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3RJvIDb">https://bit.ly/3RJvIDb</a>
- BCN. (2023). *Ley Fácil. Control de Armas*. (B. d. Chile, Productor). Disponible en: <a href="https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/control-de-armas">https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/control-de-armas</a>
- Cerqueira, D., & de Mello, J. M. (2017). Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime. *PUC-Rio.* Disponible en: <a href="https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td607.pdf">https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td607.pdf</a>
- Comité de Transparencia de la SEDENA. (2021). Resolución de información reservada No. CT/ RIR/264221/345-2021. Lomas de Sotelo, Ciudad de México.
- Cossío, J., & Rojas Zamudio, L. (15 de junio de 2023). Seguridad nacional, transparencia y acceso a la información en las obras y proyectos prioritarios del gobierno de México. nexos. Disponible en: https://bit.ly/45hgl2o
- Data Cívica & Intersecta. (2023). Con Copia Oculta. Disponible en: https://concopiaoculta.org
- DDoSecrets. (2022). *Secretaría de la Defensa Nacional de México*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/45kikZg">https://bit.ly/45kikZg</a>
- Finkelstein, N. D. (2000). Introduction: *Transparency in Public Policy. En N. D. Filkenstein, Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States.* Palgrave Macmillan London.
- Gandaria, M. (28 de abril de 2020). Compran 50 mil armas para la Guardia Nacional. *El Sol de México*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/302flR1">https://bit.ly/302flR1</a>
- Gobierno de Japón. (1958). Ley de Control de Armas de Fuego y Sables. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3S1kTN9">https://bit.ly/3S1kTN9</a>
- Gould, C., Lamb, G., Mthembu-Salter, G., Nakana, S., & Rubel, D. (2004). South Africa. En I. f. Studies, *Hide and Seek: Taking Account of Small Arms in Southern Africa*. Pretoria. Disponible en: https://bit.ly/3F2CJYk

- HMSO. (1968). Firearms Act. Disponible en: <a href="https://www.gunpolicy.org/firearms/citation/quotes/1458">https://www.gunpolicy.org/firearms/citation/quotes/1458</a>
- INEGI. (2023). Defunciones por homicidio. Enero a diciembre de 2022. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3rC6kVi">https://bit.ly/3rC6kVi</a>
- Karp, A. (2018). *Estimating global civilian-held firearms numbers*. Geneva: Small Arms Survey. Disponible en: <a href="https://bit.ly/46gaTna">https://bit.ly/46gaTna</a>
- Kitroeff, N., & Bergman, R. (22 de mayo de 2023). El espionaje en México cobra una nueva víctima: un aliado del presidente. *The New York Times*. Disponible en: <a href="https://nyti.ms/3R14a0s">https://nyti.ms/3R14a0s</a>
- Leitzel, J. (2000). Opaque Markets and Firearm Regulation. En N. D. Finkelstein, Transparency in Public Policy. Palgrave Macmillan London.
- LGTAIP. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3RKtaET">https://bit.ly/3RKtaET</a>
- Lindsay-Poland, J., & Pérez Ricart, C. A. (21 de junio de 2022). La falta de coherencia en la política en torno a las armas de fuego. *nexos*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3RQGrLY">https://bit.ly/3RQGrLY</a>
- Linthicum, K. (24 de mayo de 2018). Sólo hay una tienda de armas en todo México. Entonces, ¿por qué tanta violencia armada? *Los Angeles Times*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/45op1d6">https://bit.ly/45op1d6</a>
- Martínez, P., & Lindero, S. (24 de noviembre de 2022). Militares mexicanas: discriminadas, acosadas y en riesgo. *Gatopardo*. Disponible en: <a href="https://gatopardo.com/noticias-actuales/sedena-mujeres-militares/">https://gatopardo.com/noticias-actuales/sedena-mujeres-militares/</a>
- McDougal, T., Shirk, D. A., Muggah, R., & Patterson, J. H. (2013). *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border.* University of San Diego, San Diego. Disponible en: <a href="https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/way\_of\_the\_gun.pdf">https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/way\_of\_the\_gun.pdf</a>
- Meza, S. (18 de octubre de 2022). Sedena buscó mejorar imagen tras Culiacanazo: Guacamaya Leaks. *El Universal*. Disponible en: <a href="https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-busco-mejorar-imagen-tras-culiacanazo-quacamaya-leaks/">https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-busco-mejorar-imagen-tras-culiacanazo-quacamaya-leaks/</a>
- MUCD. (2022). *El negocio de la militarización en México*. Ciudad de México: México Unido Contra la Delincuencia. Disponible en: <a href="https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf">https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf</a>
- Navarro, C. (2023). *Almost 13,000 Firearms Went Missing from Mexican Law-Enforcement Agencies between 2006 and 2016.* University of New Mexico. Disponible en: <a href="https://bit.lv/45dY2AO">https://bit.lv/45dY2AO</a>

- R3D. (2023). Ejército espió con Pegasus a Raymundo Ramos, con pleno conocimiento del Secretario de la Defensa. R3D. Red por los Derechos Digitales. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3RJsfoj">https://bit.ly/3RJsfoj</a>
- RCMP. (s.f.). *Firearms*. Recuperado el 22 de agosto de 2023. Disponible en: <a href="https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/firearms">https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/firearms</a>
- Riley, M., Kocieniewski, D., & Fan, E. (24 de julio de 2023). How the US Drives Gun Exports and Fuels Violence Around the World. *Bloomberg*. Disponible en: <a href="https://www.bloomberg.com/graphics/2023-us-made-gun-exports-shootings-violence-sig-sauer/">https://www.bloomberg.com/graphics/2023-us-made-gun-exports-shootings-violence-sig-sauer/</a>
- San Martín, N. (15 de octubre de 2022). Guacamaya documenta la injerencia de la Sedena y el desdén de la Consejería Jurídica a la CIDH. *Proceso*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3thih-QN">https://bit.ly/3thih-QN</a>
- Sánchez, F. (20 de octubre de 2022). México: polémica por negativa de jefe militar a comparecer. *Los Angeles Times*. Disponible en: <a href="https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-10-20/mexico-polemica-por-negativa-de-jefe-militar-a-comparecer">https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-10-20/mexico-polemica-por-negativa-de-jefe-militar-a-comparecer</a>
- Sánchez, L., & Álvarez, G. (2023). *Militarización y militarismo en México. En M. Robledo Hoecker,* & F. J. Verdes-Montenegro, *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (págs. 133-152). Madrid: Fundación Carolina. Disponible en: <a href="https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/Militarizacion.pdf">https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/Militarizacion.pdf</a>
- SEDENA. (2022). Adquisición de Aeronaves, Armamento y Vehículos adquiridos por esta Secretaría de Estado del 2006 al 2022. Disponible en: <a href="https://www.gob.mx/sedena/accio-nes-y-programas/adquisicion-de-aeronaves-armamento-y-vehiculos-17870">https://www.gob.mx/sedena/accio-nes-y-programas/adquisicion-de-aeronaves-armamento-y-vehiculos-17870</a>
- SEDENA. (10 de julio de 2023). *Comercialización de Armas*. Disponible en: <a href="https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/comercializacion-de-armas">https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/comercializacion-de-armas</a>
- SEDENA. (s.f.). *Armas registradas por diferentes motivos*. Disponible en: <a href="https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos">https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos</a>
- UNODC. (2020). *Normativas nacionales sobre armas de fuego*. Viena: Naciones Unidas. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3PIOGai">https://bit.ly/3PIOGai</a>
- Ventas, L. (19 de febrero de 2016). México: cómo los fusiles de una fábrica alemana de armas terminaron vinculados con la tragedia de Ayotzinapa. *BBC*. Disponible en: <a href="https://bit.ly/3ZHNA3k">https://bit.ly/3ZHNA3k</a>
- Villanueva, E. (2003). Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <a href="https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1156/4.pdf">https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1156/4.pdf</a>
- Zerega, G. (2 de octubre de 2022). El Ejército mexicano investigó a diputados, senadores y gobernadores. *El País*. Disponible en: <a href="https://bit.lv/3PFbk3A">https://bit.lv/3PFbk3A</a>