



Bruselas, 21.10.2013
COM(2013) 716 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir
el tráfico ilícito**

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito	2
1. Introducción	2
2. Necesidad de actuar a nivel de la UE.....	6
3. Prioridad 1: Salvaguardia del mercado legal de armas de fuego civiles.....	9
3.1. Cometido 1: Clarificar qué armas de fuego están prohibidas y cuáles requieren una licencia	9
3.2. Cometido 2: Establecer una norma de la UE sobre el mercado.....	10
3.3. Cometido 3: Simplificar las normas de concesión de licencias de armas de fuego... ..	11
4. Prioridad 2: De lícitas a ilícitas: reducir el desvío de las armas de fuego a manos de delincuentes.....	12
4.1. Cometido 1: Actualizar los controles de la venta y la producción ilícita de armas de fuego.....	12
4.2. Cometido 2: Evitar los robos y las pérdidas	13
4.3. Cometido 3: Reforzar la acción exterior y el proceso de ampliación para reducir el riesgo de desvío de terceros países.....	13
4.4. Cometido 4: Fomentar la destrucción como medio de eliminación de los excedentes de armas de fuego.....	14
5. Prioridad 3: Aumentar la presión sobre los mercados delictivos.....	14
5.1. Cometido 1: Dar orientaciones a los funcionarios policiales.....	15
5.2. Cometido 2: Establecer una cooperación transfronteriza para detener la tenencia ilícita y la circulación de las armas de fuego	15
5.3. Cometido 3: Establecer un sistema de cooperación para el rastreo de las armas de fuego utilizadas por los delincuentes	15
5.4. Cometido 4: Reforzar las medidas disuasorias contra el uso abusivo de las armas de fuego.....	16
6. Prioridad 4: Mejorar la inteligencia	17
6.1. Cometido 1: Recoger datos más exactos y completos sobre delitos relacionados con las armas de fuego en la UE y a nivel mundial	17
6.2. Cometido 2: Centrar la formación de los servicios policiales donde más se necesita	18
7. Conclusión	18
ANEXO 1: Prioridades y cometidos	20
ANEXO 2: Estadísticas.....	21

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito

1. INTRODUCCIÓN

Las armas de fuego tienen usos civiles lícitos y responsables, por lo que su fabricación, venta y adquisición forman parte del mercado interior de la UE¹. Sin embargo, en manos equivocadas, las armas de fuego pueden tener consecuencias devastadoras para ciudadanos y comunidades. El número de víctimas de la violencia asociada a las armas de fuego continúa siendo demasiado alto en la UE². En la primera década del siglo XXI, en los 28 Estados miembros de la UE se produjeron más de 10 000 muertes por asesinato u homicidio con arma de fuego³, y cada año se producen más de 4 000 suicidios utilizando dichas armas⁴. En la UE se produce una media anual de 0,24 homicidios y 0,9 suicidios con arma de fuego por 100 000 habitantes⁵. La existencia de armas de fuego potentes y, a menudo, con tenencia ilícita, sobre todo en las zonas urbanas desfavorecidas puede crear un sentimiento de inseguridad en los ciudadanos.

Los hombres armados responsables de los tiroteos de los últimos años en las escuelas de Tuusula (2007) y Kauhajoki (2008), y en Cumbria (2010) y Alphen aan den Rijn (2011), eran adultos mentalmente inestables que, sin embargo, disponían de licencia de armas de fuego. En Winnenden (2009), un adolescente utilizó una pistola que sus padres no habían guardado adecuadamente en el dormitorio. En el tiroteo que tuvo lugar en Lieja en 2011, el agresor utilizó un enorme arsenal personal que incluía armas militares y de coleccionista que había adquirido y modificado. Solo estos incidentes costaron la vida a 61 personas, incluidos 19 menores⁶.

Al mismo tiempo, es frecuente el uso de armas de fuego para coaccionar e intimidar a las víctimas de la delincuencia organizada. La importación y la venta ilícitas de estas armas, así como su producción, suponen un negocio lucrativo para las 3 600 bandas delictivas que se calcula existen en la UE⁷. Los terroristas y los extremistas han utilizado armas de fuego para

¹ En 2011 los fabricantes de la UE produjeron cerca de 2 millones de armas de fuego civiles, lo que equivale a aproximadamente el 20 % de la producción mundial, véase *The Global Regime for Transnational Crime*, Council on Foreign Relations (*Issue Brief* de julio de 2012) y las cifras adicionales del anexo 2.

² Eurostat, *Trends in crime and criminal justice*, 18/2013.

³ Período 2000-2009. Fuente: ONUDD, *Global Study on Homicide 2011*. Se trata de una cifra parcial, ya que no existen estadísticas sobre la totalidad del período relativas a la mayoría de los Estados miembros.

⁴ GunPolicy.org

⁵ Véase el anexo 2. Existen grandes divergencias entre los Estados miembros que van desde cero homicidios por arma de fuego en Malta a 0,71 por 100 000 habitantes en Italia, y desde 0,7 armas de fuego por 100 habitantes en Lituania y Rumanía hasta 45 en Finlandia. Fuente: ONUDD, *Small Arms Survey* y GunPolicy.org.

⁶ La cifra incluye a los seis agresores que se suicidaron tras los ataques.

⁷ Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*. «las armas de fuego son a menudo objeto de un tráfico bien estructurado en manos de los grupos de delincuencia organizada... que suelen estar involucrados en el tráfico de drogas y otras lucrativas mercancías ilegales»; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Digest of Organized Crime Cases*, 2012, p. 101.

crear miedo y cometer asesinatos: siete de ellos murieron en 2012 en los ataques de Toulouse y Montauban, y otros dos lo hicieron en el incidente del aeropuerto de Frankfurt de 2011⁸.

Se calcula que en la UE hay unos 80 millones de armas de fuego civiles en tenencia lícita. Si bien no existen estadísticas precisas, las numerosas armas de fuego que hay en circulación ilegal suelen ser el resultado de robos o desvíos de su ciclo de vida legal, de importaciones ilegales de terceros países o de la conversión de otros objetos en armas de fuego. Según el Sistema de Información de Schengen, en la UE hay casi medio millón de armas de fuego perdido o robado cuyo rastro se ha perdido y la inmensa mayoría de las cuales son armas civiles⁹. En un Estado miembro, Francia, las autoridades han comunicado un aumento del 40 % entre 2010 y 2011 en las incautaciones de armas civiles y militares robadas¹⁰. Grandes cantidades de armas militares de gran potencia han llegado a la UE desde mediados de los años noventa, procedentes de países de los Balcanes Occidentales y el antiguo bloque soviético¹¹, a menudo introducidas en pequeñas cantidades y ocultas en vehículos como autocares de largo recorrido para evitar su detección¹². La reciente inestabilidad registrada en el norte de África y Oriente Próximo conlleva el riesgo de que las armas militares excedentarias y robadas lleguen al mercado ilegal europeo por rutas similares. Por otro lado, es cada vez más frecuente que las armas de fuego y sus piezas y componentes se comercialicen por internet y se distribuyan por correo postal o por servicios de envío urgente. Las autoridades policiales de la UE están preocupadas por asuntos como las armas de fuego desactivadas que se reactivan ilegalmente y se venden con fines delictivos; artículos como las pistolas detonadoras, de aire comprimido o de fogeo que son modificadas y convertidas en armas letales ilegales; y el hecho de que los delincuentes podrán explotar muy pronto la tecnología de impresión tridimensional para fabricar armas artesanales o componentes destinados a la reactivación de armas de fuego. El gráfico que aparece más abajo ofrece una visión general de algunas de las rutas del tráfico, según expertos en armas de fuego de los Estados miembros.

*Rutas del tráfico según lo informado al Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego*¹³

⁸ Europol, TE-SAT 2013 - *EU Terrorism Situation and Trend Report*. Las armas utilizadas fueron un Colt 45 y una ametralladora Uzi (Toulouse/Montauban) y una pistola FN P35 de 9 mm (Frankfurt).

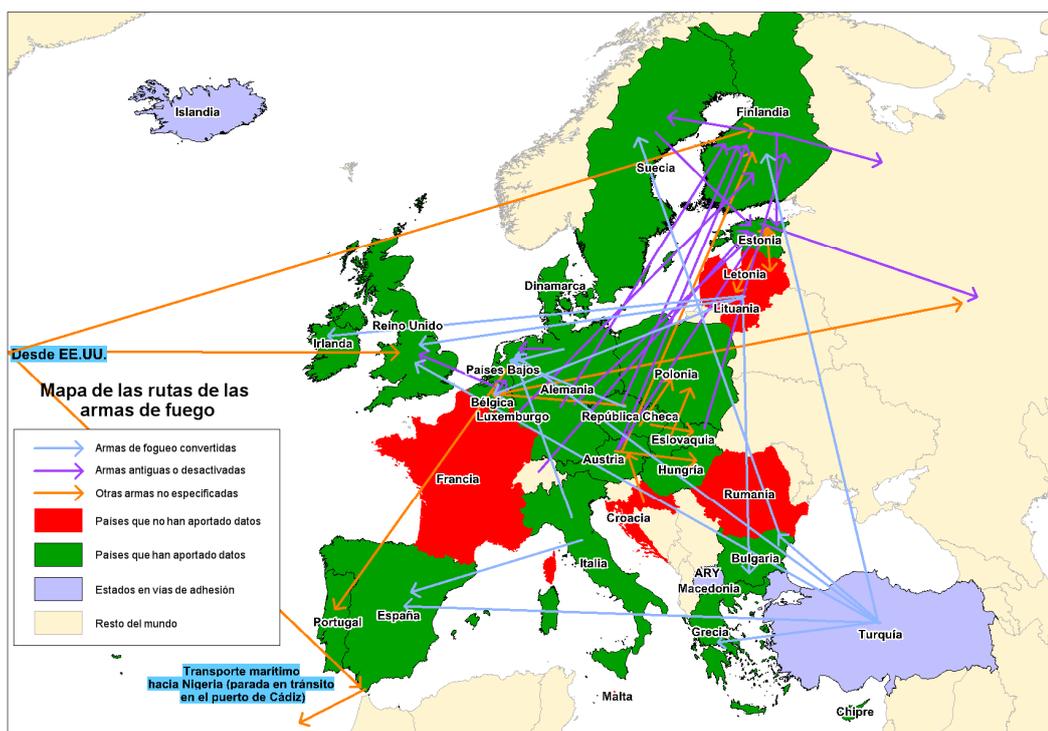
⁹ El Sistema de Información de Schengen de segunda generación es un sistema informático que permite a las autoridades de los Estados miembros intercambiar datos (como el tipo o el número de serie) sobre armas de fuego declaradas perdidas, robadas o sustraídas.

¹⁰ Fuente: policía francesa.

¹¹ Resulta imposible hacer estimaciones precisas del tamaño de estos almacenes pues los datos disponibles varían considerablemente, debido, en parte, a que los volúmenes son dinámicos. En un estudio reciente, las reservas de defensa de Bosnia y Herzegovina en 2011 se estimaban en 76 000 unidades de armas ligeras y de pequeño calibre, y 100 000 toneladas métricas de munición, y las de Montenegro en 2011, en 28 000 armas y 7 000 toneladas métricas de munición; Pierre Gobinet, «Significant Surpluses: Weapons and Ammunition Stockpiles in South-east Europe», Small Arms Survey, The Regional Approach to Stockpile Reduction and the US Office of Weapons Removal and Abatement, diciembre de 2011.

¹² Fuente: Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego; Convertible Weapons in the Western Balkans, SEESAC, 2009. En el Reino Unido en los años 2010-2011, el 63 % de las 2 534 armas de fuego que se robaron, lo fueron en edificios residenciales; Homicides, Firearms Offences and Intimate Violence 2010/11: Supplementary Volume 2 to Crime in England and Wales 2010/11, Kevin Smith et al, Home Office Statistical Bulletin 2012.

¹³ Basándose en los datos de Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Irlanda, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.



El uso indebido de armas de fuego¹⁴, ya sean armas civiles legales o armas civiles o militares fabricadas u obtenidas ilícitamente, es una grave amenaza para la seguridad de la Unión, tanto desde una perspectiva interna como externa¹⁵. La presente Comunicación propone una política integrada para hacer frente a esta amenaza, por medio de legislación, acciones operativas, formación y financiación de la UE. Basándose en medidas ya adoptadas en los niveles internacional, de la UE y nacionales, se centra en cuatro prioridades (véase el anexo 1, donde se enumeran todas las acciones propuestas).

¹⁴ A nivel de la UE existen dos definiciones de armas similares pero distintas. 1) «Arma de fuego» se define en el mercado interno y la política comercial común como «toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un perdigón, bala o proyectil por la acción de un combustible propulsor» (Directiva 2008/51/CE, citada más arriba y Reglamento (UE) n° 258/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se aplica el artículo 10 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la falsificación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (Protocolo de la ONU sobre las armas de fuego), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, y por el que se establecen autorizaciones de exportación y medidas de importación y tránsito para las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, DO 94/1 de 30.3.2012. Las armas de fuego diseñadas para uso militar están excluidas del ámbito de aplicación de la legislación a que se aplica esta definición. 2) El término «armas ligeras y de pequeño calibre» se utiliza generalmente en los foros de las Naciones Unidas y en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Aunque el término carece de una definición acordada internacionalmente, la UE considera que incluye las ametralladoras y los fusiles automáticos y semiautomáticos específicamente diseñados para uso militar (Acción común del Consejo de 12 de julio de 2002 sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC). La presente Comunicación aborda los riesgos de seguridad que conllevan todos los tipos de arma, tanto las que se denominan «armas de fuego» como las denominadas «armas ligeras y de pequeño calibre» sean de uso civil o militar.

¹⁵ Informe del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución; La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, COM(2010) 673.

- 1) *La salvaguarda del mercado legal de armas de fuego civiles* mediante nuevas normas de la UE sobre qué armas de fuego pueden venderse para usos civiles, cómo deben marcarse y cómo dar licencias a las personas que deseen poseerlas y utilizarlas.
- 2) *La reducción del desvío de armas de fuego a manos de delincuentes* mediante el desarrollo de normas efectivas sobre el almacenamiento seguro de las armas de fuego civiles y sobre cómo desactivar las armas de fuego civiles y militares, así como mediante mayores esfuerzos para reducir el tráfico ilícito de armas de fuego (civiles o militares) de fuera de la UE.
- 3) *El aumento de la presión sobre los mercados ilegales* mediante una mejora de la cooperación transfronteriza entre la policía, las aduanas y la guardia de fronteras, así como mediante la evaluación de la necesidad de normas comunes de la UE sobre qué delitos ligados a las armas de fuego deben ser objeto de sanción penal y sobre el nivel de las sanciones penales que deben imponer los Estados miembros.
- 4) *La mejora de la inteligencia* recopilando y compartiendo más información sobre los delitos relacionados con las armas de fuego, y formando específicamente a los agentes policiales.

El establecimiento de estas prioridades se basa en debates con las autoridades policiales, los puntos de vista de las víctimas de la violencia armada, las ONG y los fabricantes, los minoristas y los usuarios autorizados, así como en las respuestas a una consulta pública organizada por la Comisión entre marzo y junio de 2013¹⁶.

La presente Comunicación responde a la petición del Parlamento Europeo de que se adopten más medidas a fin de identificar y abordar los puntos débiles del ciclo de vida de las armas de fuego para salvaguardar la producción, la venta y la tenencia legales de armas de fuego, combatir las cadenas de suministro delictivas y disuadir de su uso ilícito¹⁷. La Comunicación complementa las acciones de la UE en otros ámbitos clave de la seguridad, como la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, y la Estrategia de la UE de 2005 contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas de pequeño calibre y ligeras, así como de sus municiones¹⁸.

La Comisión realizará nuevos y detallados análisis para lograr una mejor comprensión de los problemas expuestos en la presente Comunicación y sus causas subyacentes. A tal efecto, consultará con las partes interesadas, incluidos el Parlamento Europeo, los Estados miembros, los fabricantes autorizados y las federaciones de usuarios de armas de fuego civiles con objeto de presentar en 2015 propuestas nuevas, proporcionadas y, en su caso, legislativas basadas en una evaluación de impacto¹⁹.

¹⁶ *Consultation on a common approach to reducing the harm caused by criminal use of firearms in the EU* (Consulta sobre un enfoque común para reducir los daños provocados por la utilización delictiva de las armas de fuego en la UE); http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm

¹⁷ El informe intermedio sobre la delincuencia organizada, Comisión CRIM del Parlamento Europeo, destaca, en particular, la necesidad de más medidas sobre el marcado y el tráfico ilícito.

¹⁸ Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas ligeras y de pequeño calibre y de sus municiones, documento del Consejo 5319/06.

¹⁹ El artículo 1, apartado 12, de la Directiva 2008/51/CE se exige a la Comisión que presente una evaluación, de aquí a 2015, sobre la situación derivada de la aplicación de la presente Directiva, acompañado, si ha lugar, de propuestas.

2. NECESIDAD DE ACTUAR A NIVEL DE LA UE

En la última década, la UE ha adoptado una serie de medidas para controlar la amenaza que las armas de fuego suponen para la seguridad interna de la UE.

Este año, la UE ha concluido (dentro de los límites de sus competencias), el Protocolo de las Naciones Unidas sobre las armas de fuego²⁰, lo que reforzará los controles sobre la transferencia de armas de fuego cortas, pistolas y otras armas de pequeño calibre hacia, desde y dentro de la UE. A nivel mundial, se espera que el reciente Tratado sobre el comercio de armas²¹ se convierta en una referencia para el control del comercio de armas. Este tratado obliga a los Estados signatarios a revisar todas las exportaciones con objeto de erradicar el tráfico ilícito de armas y contribuir así a la paz y la seguridad, y de evitar violaciones graves de las normas internacionales en materia de derechos humanos o del Derecho humanitario internacional.

Estos acuerdos internacionales, aunque esenciales, representan solo el primer paso hacia una respuesta eficaz. Por tanto, la UE ha solicitado un enfoque equilibrado para regular la circulación lícita de las armas de fuego civiles (es decir, no militares) en el mercado interior, combatir el comercio y el uso ilícitos de armas de fuego civiles, y las normas sobre la transferencia y el corretaje de armas militares convencionales.

En lo que respecta a la legislación, la Directiva sobre armas de fuego (Directiva 91/477/CEE del Consejo, modificada por la Directiva 2008/51/CE) estableció normas para la adquisición y tenencia de armas no militares y creó una «tarjeta europea de armas de fuego» para que los cazadores, los tiradores deportivos, coleccionistas y los armeros con licencia pudieran desplazarse dentro de la UE. Mediante el Reglamento n° 258/2012 («el Reglamento sobre armas de fuego»), la UE requiere la autorización de las exportaciones de armas de fuego no militares a países no pertenecientes a la UE en consonancia con el Protocolo sobre las armas de fuego de la ONU. Desde 1998, en el marco de la política exterior y de seguridad común, la UE ha mantenido un código de conducta en materia de exportación de armas, sustituido en 2008 por una Posición Común, que incluía una lista común de armas militares y de normas mínimas por las que se rigen las políticas nacionales de concesión de licencias²². La Directiva 2009/43/CE tiene por objeto simplificar los procedimientos de concesión de licencias para la transferencia de dichas armas dentro de la UE²³. Asimismo, el corretaje de armas

²⁰ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

²¹ El Tratado sobre el comercio de armas fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2013. En él se establecen normas internacionales comunes (basadas principalmente en los derechos humanos y el derecho humanitario) que rigen el comercio internacional de las principales categorías de armas, incluidas las armas ligeras y de pequeño calibre. Además, cubre todas las armas convencionales, incluidas las armas de fuego, sus componentes y su munición, independientemente de su uso final. Los Estados signatarios del Tratado deben considerar estas normas comunes al autorizar las transferencias de armas. El Tratado entrará en vigor cuando haya sido ratificado por 50 Estados. La Comisión propuso en mayo de 2013 una Decisión del Consejo por la que se autorice a los Estados miembros de la UE firmar el Tratado.

²² El Código de conducta de la UE en materia de exportación de armas fue adoptado por el Consejo el 8 de junio de 1998; la lista común militar de la Unión Europea, adoptada por el Consejo el 13 de junio de 2000, se actualiza periódicamente; el Código de conducta fue sustituido por la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, DO L 335/99.

²³ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, DO L146 de 10.6.2009.

convencionales entre terceros países que tiene lugar en el territorio de un Estado miembro también está sujeto a normas mínimas²⁴.

En tanto que unión aduanera, la UE ha desarrollado en los últimos años un marco común de criterios de riesgo y sistemas informáticos para la gestión de riesgos relativos a la circulación de mercancías que cruzan las fronteras exteriores de la UE como parte de la cadena de suministro comercial. Recientemente, la Comisión ha puesto de relieve los retos de la gestión de riesgos a que se enfrentan las autoridades aduaneras de la UE, y ha presentado varias propuestas para mejorar las capacidades de las aduanas como, por ejemplo, hacer mejor uso de la información, las fuentes de datos y otras herramientas, y procedimientos para identificar los riesgos y analizar los movimientos de la cadena de suministro comercial²⁵.

A nivel operativo, la UE ha creado el Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego para promover el intercambio de información y la cooperación²⁶, y en 2010 adoptó un plan de acción para facilitar el rastreo y la cooperación en la lucha contra el tráfico de armas de fuego²⁷. Los Estados miembros y la Comisión, sobre la base de la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada para la UE, realizada en 2013 por Europol, han hecho de la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego una de las nueve prioridades policiales de la UE para 2014-2017²⁸.

En términos de acción exterior, la UE adoptó en 2005 una Estrategia contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas ligeras y de pequeño calibre y de sus municiones. La estrategia establece tres principios en los que se basa la acción de la Unión Europea en el campo de las armas ligeras y de pequeño calibre: prevención, cooperación con los socios y apoyo al multilateralismo. Esto complementa y contribuye a la ejecución del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre el comercio ilegal de armas ligeras y de pequeño calibre y el Instrumento internacional de localización²⁹, al combinar todos los instrumentos y políticas de

²⁴ Posición Común 468/2003/PESC sobre el control del corretaje de armas, DO L 156/79 de 25.5.2003.

²⁵ Comunicación de la Comisión sobre la gestión del riesgo y la seguridad de la cadena de suministro, COM(2012) 793.

²⁶ El Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego se creó en 2004 para facilitar el intercambio de información y promover la cooperación en la lucha contra el comercio y la tenencia ilícita de armas. Colabora con el Grupo de Trabajo «Aplicación de las Leyes» del Consejo y está formado por expertos en armas de fuego de cada Estado miembro de la UE, de Europol y de los miembros asociados Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía.

²⁷ Recomendación del Consejo sobre un procedimiento normalizado en los Estados miembros respecto a pesquisas transfronterizas a cargo de las autoridades policiales en la investigación sobre vías de suministro de armas de fuego relacionadas con delitos incautadas o recuperadas, 12 y 13 de junio de 2007; Conclusiones del Consejo sobre un Plan de Acción Europeo para luchar contra el tráfico ilícito de armas conocidas como «pesadas» utilizables o utilizadas en actividades delictivas, diciembre de 2010.

²⁸ En 2010, la UE estableció un ciclo político plurianual de lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional y organizada, a fin de garantizar una cooperación eficaz entre los Estados miembros los órganos policiales, las instituciones de la UE, las agencias de la UE y terceras partes relevantes, y para llevar a cabo acciones operativas coherentes y sólidas contra las amenazas delictivas más acuciantes a que se enfrenta la UE. El primer ciclo político completo va de 2014 a 2017, partiendo de la evaluación de 2013 sobre la amenaza de la delincuencia grave y organizada y de la definición de un plan estratégico plurianual (julio de 2013) y un plan de acción operativo (octubre de 2013); conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, Reunión n° 3043 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 8 y 9 de noviembre de 2010.

²⁹ El *Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos* es un documento políticamente vinculante que fue adoptado por consenso por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y prevé el compromiso a nivel mundial de un enfoque global para promover, a escala local, nacional, subregional, regional y mundial, la prevención, reducción y erradicación del comercio ilícito de armas cortas y

que dispone la UE para hacer frente a todas las facetas del problema de las armas de fuego. En 2011-2013 se movilizó un total de alrededor de 21 millones EUR de diferentes líneas presupuestarias de la UE para apoyar el desarme, la desmovilización y la reintegración y para luchar contra el tráfico ilícito de armas de fuego y armas ligeras y de pequeño calibre en todo el mundo. Así, por ejemplo, la UE presta apoyo a las actividades de gestión de la seguridad física y de los arsenales en Libia y el conjunto de la región³⁰, al Observatorio de Europa Sudoriental y Oriental para el control de las armas ligeras y de pequeño calibre, a centros regionales para el control de las armas de fuego en Centroamérica (CASAC) y África (RECSA), a la Secretaría de la OSCE, a la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, a varias organizaciones de la sociedad civil³¹ y al sistema de rastreo de armas de fuego de Interpol (véase más abajo). La Comisión ha elaborado, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior, una propuesta³² relativa al Instrumento de Estabilidad para el período 2014-2020 según la cual la financiación de la lucha contra el tráfico de armas de fuego podría dirigirse hacia los países socios, completada con asistencia de los órganos policiales de los Estados miembros. Entre tanto, los países candidatos a la adhesión a la UE, están obligados a adaptar la legislación nacional a los instrumentos existentes³³ relativos a la exportación, el corretaje, la adquisición, la tenencia y el tráfico de armas.

Sin embargo, como demuestran los ejemplos y estadísticas mencionados más arriba, son necesarias más medidas. Según los expertos en armas de fuego, las diferencias en las legislaciones nacionales sobre armas de fuego son aprovechadas por los delincuentes, lo cual aumenta el riesgo de comercio ilegal transfronterizo³⁴. Todo ello reclama la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de armas de fuego. La falta de estadísticas sólidas e inteligencia a escala de la UE reduce la eficacia de las respuestas políticas y operativas, y ha contribuido a subestimar el problema de las armas de fuego en relación con otros delitos graves, pese a que se reconoce como un factor clave que favorece delitos como el tráfico de drogas. La última operación aduanera conjunta centrada en las armas de fuego se produjo en 2006³⁵ y no logró incautación alguna, debido a la falta de pistas de investigación y datos precisos sobre las rutas de tráfico ilícito de armas de fuego. Actuar a nivel de la UE puede contribuir a crear esa base de datos de inteligencia y estadísticas para atajar la falta de

ligeras en todos sus aspectos, como contribución a la paz y la seguridad internacionales. Este programa abarca una amplia variedad de actividades, incluida la gestión y la seguridad de las existencias, el control de las transferencias, el mantenimiento de registros, la destrucción, mecanismos de intercambio de información y el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR). No pretende controlar las transferencias a los agentes no estatales o la tenencia de armas ligeras civiles. La aplicación se examina en reuniones bienales de los Estados y en conferencias de revisión que se celebran periódicamente (la última tuvo lugar entre agosto y septiembre de 2012 en Nueva York). El Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y ligeras ilícitas fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 2005.

³⁰ Decisión 2013/320/PESC del Consejo; forma parte del enfoque global de la UE para apoyar el proceso de transición a la democracia, la paz y la seguridad sostenibles en Libia; Misión de asistencia fronteriza de la UE en Libia.

³¹ Ejemplos de organizaciones a las que ha apoyado la UE son el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo y Saferworld.

³² Reglamento que debería adoptarse en otoño de 2013.

³³ Directivas sobre armas (1991 y 2008), Decisión 2011/428/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, en apoyo de las actividades de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas para aplicar el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos.

³⁴ Fuente: Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego.

³⁵ La operación «Fireball» se centró en los camiones originarios de los Balcanes Occidentales que entraban en la UE por su frontera oriental.

información y aportar datos al diálogo entre los Estados miembros sobre las mejores prácticas.

La UE debe también considerar qué puede hacerse para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego de forma más directa. El ciclo de vida de un arma comienza con su fabricación y termina con su destrucción. La posibilidad de que se desvíe a manos de delincuentes existe en cualquiera de las fases de venta, tenencia, comercio, almacenamiento y desactivación. Una actuación más decidida centrada en las fases más vulnerables del ciclo de vida de las armas de fuego, desde la producción hasta la destrucción, facilitaría tanto el comercio legal en el mercado interior como la cooperación policial para identificar y combatir la delincuencia organizada, que es una prioridad de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE y del «ciclo político» de lucha contra las formas graves de delincuencia organizada³⁶.

3. PRIORIDAD 1: SALVAGUARDIA DEL MERCADO LEGAL DE ARMAS DE FUEGO CIVILES

La coherencia de los controles de armas de fuego en el mercado interior proporciona seguridad a los productores y los propietarios legales de armas de fuego, y facilita la cooperación policial transfronteriza en los esfuerzos por combatir las actividades delictivas. No obstante, sigue habiendo considerables divergencias en la aplicación a nivel nacional de las normas sobre la autorización de las armas de fuego, sobre los procedimientos de marcado claramente identificable y sobre la concesión de licencias para el comercio y la tenencia de armas.

3.1. Cometido 1: Clarificar qué armas de fuego están prohibidas y cuáles requieren una licencia

La Directiva sobre armas de fuego reconoce que algunas armas de fuego, como las armas automáticas (enumeradas en la categoría A), son tan peligrosas y poseen una utilidad civil legítima tan insignificante que no debe permitirse su uso civil³⁷. La UE requiere que otros tipos de armas (categoría B), como las semiautomáticas y los fusiles de un solo tiro, consideradas menos peligrosas, puedan ser utilizadas por tiradores deportivos y cazadores, previa autorización. Otras armas de fuego de menor riesgo (categoría C), como las armas largas con cañón de ánima rayada de un solo tiro, están sujetas a requisitos menos estrictos (como una declaración a las autoridades del lugar donde se tiene el arma) o no tienen restricciones (categoría D) como las armas largas de ánima lisa de un solo tiro. Dado que se trata de requisitos mínimos, los Estados miembros pueden optar por aplicar normas más estrictas.

Basándose en su reciente evaluación de las posibilidades de simplificar dicha normativa³⁸, en la que se decidió no proponer una reducción del número de categorías, la Comisión ha comenzado a revisar esta cuestión en un contexto más amplio que incluye la posibilidad de reducir el comercio ilícito entre los Estados miembros que aplican normas distintas, y de facilitar la cooperación transfronteriza entre los órganos policiales.

En una segunda fase, la Comisión sopesará, a nivel técnico, el valor de determinados tipos de armas de fuego de uso civil, en la actualidad autorizados como armas semiautomáticas, en

³⁶ Véase la nota 29.

³⁷ Véase el anexo de la Directiva 2008/51/CE.

³⁸ COM(2012) 415, en lo relativo a las posibles ventajas y desventajas de reducir la clasificación a dos categorías de armas de fuego (prohibidas o sujetas a autorización), con objeto de mejorar el funcionamiento del mercado interior de los productos en cuestión mediante la simplificación, el informe concluyó que «en sí misma, una limitación obligatoria, a escala de la UE, a dos categorías de armas de fuego no tendría ventajas evidentes».

contraste con los riesgos para la seguridad, y considerará si sería más apropiado restringir aún más el acceso a las mismas.

En tercer lugar, la Comisión evaluará la necesidad de ir más allá del ámbito actual de la Directiva sobre armas de fuego y abordar, a la luz de las experiencias de los Estados miembros, la regulación de la venta y la tenencia de productos como las pistolas de aire comprimido, las réplicas de armas antiguas y las armas inutilizadas que puedan convertirse o usarse fácilmente como armas de fuego³⁹. Paralelamente, la Comisión propondrá unas directrices comunes sobre la inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas inutilizadas lo sean irreversiblemente.

Dado que un arma de fuego solo puede causar daño con la munición correspondiente, la Comisión examinará distintas maneras de prevenir la adquisición y el uso indebidos de munición por parte de los delincuentes, por ejemplo mediante el marcado o estableciendo límites en el tamaño máximo de la munición de las armas lícitas de uso civil.

Por último, la Comisión evaluará la posibilidad de proporcionar mayor seguridad jurídica a los órganos policiales, definiendo y clarificando en la legislación de la UE diversos términos técnicos relacionados con las armas de fuego que figuran en el actual Glosario elaborado por el Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego, por ejemplo en relación con los sistemas de desactivación y marcado.

3.2. Cometido 2: Establecer una norma de la UE sobre el marcado

Las armas de fuego comercializadas en el mercado de la UE llevan diferentes marcados consistentes en números impresionados o grabados en el lugar de producción, importación o venta⁴⁰. Las marcas tienen por objeto, en primer lugar, garantizar la conformidad del producto con los requisitos de calidad y seguridad, y, en segundo lugar, permitir que el arma pueda ser reconocida o rastreada en caso de extravío, robo o uso indebido o transferida ilegalmente.

La Directiva sobre armas de fuego contiene disposiciones básicas que permiten el reconocimiento y el rastreo. Los Estados miembros deben garantizar el marcado de los componentes esenciales de las armas de fuego, pero pueden determinar los procedimientos a nivel nacional, incluso en lo relativo a los aspectos relacionados con la calidad y la seguridad. Se han detectado numerosos problemas vinculados con las armas ilícitas y los requisitos de marcado. Las marcas pueden borrarse o manipularse. También hay pruebas de que pueden montarse armas de fuego desactivadas con piezas no marcadas, lo que hace difícil o imposible su rastreo. Las autoridades policiales observan que, en la escena de un delito, es más probable que los investigadores recuperen municiones y cartuchos usados, por lo general sin marcar, que las propias armas.

³⁹ Por ejemplo, el Reino Unido impuso en 1997 una prohibición general para las armas cortas y en 2006, restricciones a las ventas de armas de aire comprimido y la prohibición de importar y vender armas de imitación «realistas»; Lituania prohibió las pistolas de gas en 2012.

⁴⁰ En función de la elección del fabricante y los requisitos legales nacionales, las marcas pueden incluir el fabricante, el modelo, la designación del calibre o del cartucho, el organismo de pruebas y el año en que se realizaron, y el número de serie. Los organismos de pruebas son centros técnicos donde se examinan las armas de fuego en los países donde son obligatorias las pruebas y otras medidas técnicas. Los países pueden contar con uno o varios organismos de pruebas, que podrán estar situados en las instalaciones del fabricante. Estos organismos realizan pruebas de tiro y comprueban los dispositivos de seguridad de los componentes. Posteriormente, los dispositivos se someten a un marcado o grabado con marcas que indican el tipo y la fecha de las pruebas.

Por tanto, la Comisión investigará, en consultas con el sector y la Comisión Internacional Permanente para el Ensayo de Armas de Fuego Portátiles (CIP)⁴¹, la viabilidad de una norma sobre marcado para todas las armas, tanto civiles como militares, sus componentes esenciales, la munición y los envases de la misma, con objeto de minimizar el riesgo de manipulación de las marcas.

El objetivo consistirá en elaborar, con los socios internacionales, una norma mundial de marcado basada en el Instrumento internacional de localización, acordado por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en diciembre de 2005⁴².

3.3. Cometido 3: Simplificar las normas de concesión de licencias de armas de fuego

Convendría, tanto para la seguridad de los ciudadanos como para el buen funcionamiento del mercado interior, que existiera un enfoque coherente en toda la UE de las autorizaciones que se conceden a los armeros minoristas⁴³, los corredores y los propietarios de armas de fuego. La Directiva sobre armas de fuego utiliza, sin definirlos, los términos «licencia» y «autorización» (para las armas de la categoría B), «permiso» (en relación con las categorías C y D), y la necesidad de una «declaración» (categoría C) o un «registro» (de corredores). Los delincuentes pueden intentar adquirir armas de fuego en los países en que ven que los procedimientos nacionales son más flexibles.

La Comisión estudiará la posibilidad de abordar las posibles lagunas que existan en las definiciones. Asimismo evaluará, en estrecha colaboración con las asociaciones europeas de fabricantes y propietarios de armas de fuego, los beneficios de exigir revisiones médicas y controles de antecedentes penales como condición para la adquisición y la tenencia legal de toda arma de fuego, y de expedir licencias limitadas en el tiempo, sujetas a renovación, lo que es ya una práctica habitual en muchos Estados miembros, de manera similar a los permisos de conducción. También puede resultar útil adoptar más normas comunes a nivel de la UE en lo relativo a los fines que se consideran legítimos para la tenencia o utilización de un arma de fuego y a cuándo debe denegarse una licencia.

Aunque la Directiva sobre armas de fuego ya establece normas relativas al registro y la autorización para los propietarios y los armeros, el registro de los corredores se deja a la discreción de los Estados miembros, y la autorización previa de las transacciones de corretaje solo es necesaria para las transacciones entre terceros países. Esto puede hacer que las actividades ilegales graviten hacia los Estados miembros donde la reglamentación es menos intervencionista⁴⁴. Las actividades ilícitas de corretaje, que son muy lucrativas y rara vez

⁴¹ La CIP es una organización internacional que acredita los organismos de pruebas y aplica requisitos de marcado normalizados que son obligatorios en cada uno de las 14 países miembros, entre los que se incluyen 11 Estados miembros de la UE (Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Eslovaquia, España y el Reino Unido).

⁴² Véase la nota 30. Este instrumento políticamente vinculante requiere, de forma similar a la Directiva sobre armas de fuego, un marcado distintivo que indique el nombre del fabricante, el país o lugar de fabricación y el número de serie, o mantener cualquier otro marcado distintivo y fácil de emplear que permita a todos los Estados identificar sin dificultad el país de fabricación.

⁴³ Un armero es «toda persona física o jurídica cuya actividad profesional consista, en todo o en parte, en la fabricación, comercio, cambio, alquiler, reparación o transformación de armas de fuego, piezas y municiones» (artículo 1, apartado 2, de la Directiva 1991/477/CE modificada por el artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2008/51/CE).

⁴⁴ Artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2008/51/CE. Un corredor se define como «toda persona física o jurídica, distinta del armero, cuya actividad profesional consista, en todo o en parte, en la compra, venta u organización de la transferencia de armas», [artículo 1, apartado 1, letra e), de la Directiva 91/477/CE modificada por el artículo 1, apartado 1, letra b), la Directiva 2008/51/CE].

están reguladas en el mundo, son un posible factor clave del tráfico de armas en la UE⁴⁵: en un Estado miembro (Reino Unido), desde 2007 se han interpuesto con éxito 15 acciones judiciales por corretaje ilícito de armas⁴⁶. Por ello, la Comisión considerará la necesidad de un sistema obligatorio de registro y control de los corredores.

La Directiva sobre armas de fuego obliga a los comerciantes a informar a la policía del robo o la pérdida de armas de fuego, sus piezas o sus municiones, y a llevar registros actualizados sobre los tipos, las cantidades y el origen y la localización de las armas de fuego. A fin de facilitar más el rastreo de las armas pérdidas, robadas u objeto de uso abusivo, la Comisión considerará si debe aplicarse un requisito similar a toda persona que solicite una licencia para vender, comprar o poner armas de fuego a disposición de otros.

4. PRIORIDAD 2: DE LÍCITAS A ILÍCITAS: REDUCIR EL DESVÍO DE LAS ARMAS DE FUEGO A MANOS DE DELINCUENTES

Los delincuentes siempre buscarán formas de evitar incluso los controles más estrictos del mercado lícito; recientes evaluaciones de esta amenaza (véase el mapa en la sección 1 más arriba) han llamado la atención sobre el flujo ilícito de armas procedentes de zonas en conflicto próximas a Europea y sobre posibles abusos relacionados con las ferias de armas, las ventas por internet y la tecnología de impresión tridimensional de armas. La UE debe ser capaz de identificar los posibles puntos vulnerables del mercado donde se producen armas de fuego con fines delictivos o donde se desvían armas de uso civil o militar hacia mercados delictivos en el punto de venta, uso o desactivación. Estos puntos vulnerables, que se examinarán en el informe de evaluación de la Directiva sobre armas de fuego previsto para 2015, deben abordarse mediante la correcta aplicación, y en su caso actualización, de dicha Directiva a través de proyectos de desarrollo de capacidades y de asistencia a terceros países en ámbitos como la destrucción de los excedentes de existencias, la gestión y la seguridad de las existencias, así como el control responsable de las transferencias.

4.1. Cometido 1: Actualizar los controles de la venta y la producción ilícita de armas de fuego

En muchos Estados miembros de la UE y en los países vecinos, se celebran con frecuencia ferias de armas que permiten adquirir armas de fuego desactivadas, armas de fogeo, imitaciones y armas antiguas, incluidas armas de cañones no antiguas, que están prohibidas en algunos Estados miembros. La Comisión velará por la aplicación de las normas de la UE en materia de transferencia de armas y colaborará con los Estados miembros para elaborar orientaciones sobre cómo limitar el desvío ilícito de armas de fuego a través de las ferias de armas, y, en caso de infracción de esas normas, se incoarán procedimientos de infracción.

El comercio electrónico crece con gran rapidez y algunos Estados miembros han notificado dificultades para adoptar medidas policiales eficaces contra las ventas de armas por internet. Europol debería investigar, como parte de su evaluación de la amenaza en su sentido más amplio, la naturaleza y prevalencia de este mercado en línea, incluido el reto que plantea el potencial de la impresión tridimensional de armas y municiones. En consonancia con el Plan de Acción de 2010 del Consejo, Europol elaborará un manual para luchar contra el tráfico de

⁴⁵ Véase, por ejemplo, la encuesta sobre las armas pequeñas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación (UNIDIR) y Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos de Desarme, «Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons—Scope and Implications», 2007.

⁴⁶ Fuente: Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo.

armas de fuego a través de internet⁴⁷. La Comisión apoyará la creación en los Estados miembros de ciberpatrullas en la línea de los utilizados para luchar contra el tráfico de drogas. También estudiará la viabilidad y la proporcionalidad, desde la perspectiva de la seguridad, de una prohibición absoluta en la UE de la compra o venta por internet de todas o determinadas armas de fuego, componentes y municiones⁴⁸.

Dada la preocupación expresada por una serie de Estados miembros, la Comisión consultará con las autoridades nacionales y las empresas de transporte, basándose en la colaboración ya existente en la detección de explosivos, sobre cómo reducir el riesgo de entrega de armas de fuego por correo postal.

4.2. Cometido 2: Evitar los robos y las pérdidas

El refuerzo de los controles del mercado puede hacer que las armas de tenencia legal sean más susceptibles de robo por delincuentes. La Comisión evaluará el margen que existe para fijar normas mínimas en la UE para el almacenamiento seguro de armas de fuego por parte de sus propietarios, incluida la posibilidad de hacer obligatorio el uso de cajas fuertes, como ya exige la ley en algunos Estados miembros. La Comisión trabajará con el sector para explorar soluciones tecnológicas como los sensores biométricos que almacenan los datos personales en el arma, para garantizar que las armas adquiridas solo puedan ser utilizadas por su propietario legal. En este sentido, llevará a cabo un análisis detallado del coste y el beneficio de la posible obligatoriedad legal de dichos elementos de «pistola inteligente» para las armas de fuego vendidas legalmente en la UE.

4.3. Cometido 3: Reforzar la acción exterior y el proceso de ampliación para reducir el riesgo de desvío de terceros países

A la luz de las últimas evaluaciones de los riesgos, la UE debe seguir ofreciendo asistencia a los países vecinos y a las zonas en conflicto y en situaciones de postconflicto de todo el mundo para evitar el desvío, robo y tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre reforzando los sistemas nacionales de control de las exportaciones de armas⁴⁹. En línea con las recientes recomendaciones de la Conferencia UE/PNUD sobre el control de armas⁵⁰, los países candidatos deberán elaborar y aplicar una estrategia sobre armas ligeras y de pequeño calibre, que incluya la destrucción o la securización de las armas almacenadas y la adopción de las normas de la UE que minimizan los riesgos de las armas de fuego. La Comisión incluirá los aspectos tocantes a la seguridad en otros diálogos pertinentes como los relativos a los acuerdos sobre visados y evaluará la solidez de los marcos jurídicos nacionales y las modalidades de cooperación policial y aduanera en la lucha contra el tráfico ilícito de armas. La UE continuará incluyendo disposiciones sobre el control de armas ligeras y de pequeño calibre en todos los acuerdos internacionales pertinentes y continuará racionalizando las medidas relativas a dichos tipos de armas mediante sus instrumentos de cooperación geográfica y temática.

⁴⁷ Basándose en el Plan de Acción de 2010 para la lucha contra el tráfico ilícito de las conocidas como «pesadas» (véase la nota anterior).

⁴⁸ Tal medida no debe ir en perjuicio de las actividades legítimas de investigación y desarrollo destinadas a explotar la impresión tridimensional y las tecnologías relacionadas en que exista un claro interés social.

⁴⁹ 2009/1012/PESC; 2012/711/PESC;

⁵⁰ Los días 18 y 19 de junio de 2013 se celebró en Bosnia y Herzegovina una conferencia ministerial sobre el control de armas en el contexto de la ampliación de la Unión Europea en la que participaron la Oficina del Representante Especial de la Unión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La UE, en consonancia con su tradicional programa de asistencia al control de las exportaciones de armas, también fomentará la aplicación universal, plena y efectiva del Tratado sobre el Comercio de Armas, y fomentará un multilateralismo eficaz contra el suministro y la difusión desestabilizadora de armas ligeras y de pequeño calibre, así como de sus municiones. La cooperación con terceros países se apoyará, especialmente, en la política exterior y de seguridad común, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento de Preadhesión y el Instrumento de Estabilidad⁵¹.

4.4. Cometido 4: Fomentar la destrucción como medio de eliminación de los excedentes de armas de fuego

La Comisión es consciente de las significativas diferencias que existen entre las normas de desactivación de los distintos Estados miembros y de que se cometen homicidios con armas de fuego ilegalmente reactivadas. Esto puede deberse a la aplicación incorrecta de la Directiva sobre armas de fuego⁵², por ejemplo, cuando determinadas piezas que se habían desactivado con arreglo a la normativa de un Estado miembro se transfieren a otro Estado miembro donde se aplican normas más estrictas. Al revisar las directrices de inutilización según lo dispuesto en la Directiva sobre armas de fuego, la Comisión evaluará la eficacia de las normas nacionales en materia de inutilización de armas civiles y militares y evaluará la necesidad de disposiciones jurídicamente vinculantes comunes en el conjunto de la UE.

La Comisión considera que la destrucción es el método más barato y eficaz de eliminar el riesgo de las armas de fuego. La Comisión estudiará la mejor forma de apoyar y promover su destrucción en lugar de la desactivación. Sobre esta base, la UE seguirá prestando ayuda a los terceros países para que reduzcan sus excedentes de armas ligeras y de pequeño calibre y de su munición destruyéndolas y mejorando la gestión adecuada y la protección de los arsenales.

5. PRIORIDAD 3: AUMENTAR LA PRESIÓN SOBRE LOS MERCADOS DELICTIVOS

En los últimos años, la cooperación operativa a nivel de la UE ha conducido a la incautación de armas de fuego en tenencia ilícita, normalmente como parte de acciones dirigidas contra el tráfico de drogas u operaciones de la policía de carreteras, aunque no se dispone de estadísticas detalladas. Las armas que pasan de contrabando a la UE lo hacen mediante documentación falsa, falsificada o engañosa. Para detectarla, las autoridades deben comprobar el contenido físico de los envíos que entran en la UE, tanto en la frontera exterior como en la aduana de destino donde se despachan las mercancías. La decisión de dar prioridad a las armas de fuego en el ciclo 2014-2017 de actuación contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia ofrece ahora una oportunidad sin precedentes para una acción concertada de la UE durante varios años.

⁵¹ COM(2011) 840 final, 2011/0406 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo; COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad; TAIEX IAP, (Instrumento de Ayuda de Preadhesión), Reglamento (CE) n° 1085/2006, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión, DO I210/82. Sobre el Instrumento de Estabilidad véase la nota a pie de página 3.

⁵² Los Estados miembros están obligados a adoptar «las disposiciones necesarias..., a fin de garantizar que las modificaciones aportadas al arma de fuego la inutilizan irreversiblemente». Anexo I, Parte III, de la Directiva 91/477/CE.

5.1. Cometido 1: Dar orientaciones a los funcionarios policiales

Este nuevo impulso debe contar con orientaciones claras para los funcionarios policiales. El Consejo ha intentado normalizar los procedimientos de las investigaciones transfronterizas sobre armas incautadas o recuperadas relacionadas con delitos⁵³; estas orientaciones deben ser evaluadas y, en su caso, actualizarse.

5.2. Cometido 2: Establecer una cooperación transfronteriza para detener la tenencia ilícita y la circulación de las armas de fuego

Expertos en armas de fuego y aduanas de los Estados miembros y de Europol han elaborado un plan general de acciones operativas coherentes⁵⁴ como parte del ciclo de actuación. Este plan incluye:

- la recopilación coordinada y el intercambio de información sobre la delincuencia asociada a las armas de fuego con la colaboración de la policía, la guardia fronteriza y las autoridades aduaneras, tanto a nivel de los Estados miembros como a través de las fronteras;
- operaciones de control policial para abordar las principales fuentes y rutas de armas de fuego ilegales, incluidos los Balcanes Occidentales, y evaluación del riesgo del tráfico ilícito de armas a través de la frontera oriental de la UE y desde África del Norte (en consonancia con la prioridad 2, cometido 3, indicado más arriba);
- fomento de un seguimiento concertado de las alertas relacionadas con las armas de fuego del Sistema de Información de Schengen de segunda generación, a fin de garantizar que no continúa aumentando el número de alertas sin resolver; así como
- un programa de operaciones conjuntas de la policía aduanera bajo la dirección de los Estados miembros y Europol y con la participación de la Comisión para determinar el riesgo de las armas de fuego que son objeto de tráfico por quienes viajan entre los Estados miembros.

La Comisión y el Consejo, con Europol, supervisarán la eficacia de dichas actividades operativas. La ejecución de las acciones contempladas en el ciclo de actuación para 2014-2017 será apoyada por el despliegue del Fondo de Seguridad Interior de la UE⁵⁵.

5.3. Cometido 3: Establecer un sistema de cooperación para el rastreo de las armas de fuego utilizadas por los delincuentes

Un ámbito de cooperación policial que merece una mención especial es la labor de rastreo de las armas de fuego. El rastreo resulta esencial para determinar los responsables de los delitos relacionados con armas de fuego y cómo se adquirieron las armas. Además, puede descubrir estructuras de tráfico de armas y detectar infractores, y ayuda a los Gobiernos a poner en marcha políticas eficaces y selectivas en este ámbito. En estos momentos, no está claro si las

⁵³ Manual del Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego titulado *Traces on the ownership of firearms – A handbook for systematic tracking of firearms seized from illegal possession or in the course of criminal offences* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10000.en07.pdf>.

⁵⁴ El plan también formará parte de una cooperación más amplia en el marco del Séptimo Plan de Acción para la Cooperación entre los Servicios de Aduana y las Fuerzas Policiales.

⁵⁵ COM(2011) 753 final, Propuesta de Reglamento por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis; COM(2012) 464 final 2011/0341/a (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para el sector aduanero de la Unión Europea (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión n° 624/2007/CE.

autoridades de los Estados miembros están equipadas para investigar sistemáticamente el origen de todas las armas que recuperan o decomisan; la UE debe ayudarles en este sentido, evaluando el actual Manual de Rastreo y los obstáculos que existen para su aplicación. La Comisión estudiará la necesidad de normas vinculantes en este ámbito, basándose en el Instrumento internacional de localización y las mejores prácticas internacionales elaboradas por las Naciones Unidas en sus Normas Internacionales de Control de Armas Ligeras (ISACS)⁵⁶. Las orientaciones y normas sobre rastreo podrían incluir la obligación de cargar información esencial sobre las armas de fuego ilegales incautadas en el Sistema de INTERPOL para la Gestión de los Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas (iARMS)⁵⁷, que también genera informes sobre el riesgo de desvío a usos delictivos y facilita las solicitudes internacionales de rastreo.

La Comisión también se esforzará por aumentar la capacidad de identificación balística. La facilitación del intercambio de información y de las mejores prácticas entre Estados miembros fomentará la creación de nuevas técnicas en el ámbito policial para difundir más rápidamente en toda la UE. Otra posibilidad consistiría en establecer un repositorio central de datos en línea con información factual sobre balística y tipos de armas, que mantendría Europol y se basaría en el cuadro de referencia sobre armas de fuego y la red de información balística de INTERPOL para ayudar a la policía y las aduanas a identificar municiones y armas.

5.4. Cometido 4: Reforzar las medidas disuasorias contra el uso abusivo de las armas de fuego

Las sanciones penales severas pueden disuadir a las personas que tengan la intención de cometer infracciones relacionadas con armas de fuego, pero la tipificación de las infracciones varía de forma significativa en toda la UE: por ejemplo, en seis Estados miembros no marcar las armas de fuego en el punto de fabricación no constituye delito⁵⁸. Una mayor coherencia entre las legislaciones de los Estados miembros en cuanto a qué infracciones relacionadas con armas de fuego están sujetas a sanciones penales y al nivel de las sanciones ayudaría a contrarrestar la demanda de los mercados de la delincuencia. Basándose en la experiencia de los Estados miembros y en una evaluación de hasta qué punto las sanciones nacionales vigentes han demostrado ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias»⁵⁹, la Comisión examinará la necesidad de legislar a nivel de la UE, en virtud del artículo 83, apartado 1, del TFUE, e introducir definiciones comunes de las infracciones relacionadas con las armas de fuego y sanciones penales mínimas. Las infracciones objeto de una definición común podrían incluir la fabricación ilícita, el tráfico, la manipulación del mercado, la tenencia ilícita de un arma de fuego y el intento de suministro de armas de fuego.

6. PRIORIDAD 4: MEJORAR LA INTELIGENCIA

Las armas de fuego incautadas aportan pruebas de su posible utilización en delitos anteriores, pero el rastreo de su historia también puede hacer avanzar investigaciones sobre delitos

⁵⁶ <http://www.smallarmsstandards.org/>; iARMS es el sistema de Interpol para el registro y el rastreo de las armas de fuego ilícitas: véase el cometido 3.

⁵⁷ El Instrumento de Estabilidad de la UE está prestando apoyo al desarrollo y el despliegue de iARMS; hasta la fecha, participan 12 Estados miembros de la UE: Bélgica, República Checa, España, Irlanda, Croacia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Reino Unido. Consejo, Decimocuarto informe de situación sobre la ejecución de la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones (2012/II) (2013/C 138/03).

⁵⁸ Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Austria y Finlandia.

⁵⁹ Artículo 16 de la Directiva 91/477/CEE, en su versión modificada por la Directiva 2008/51/CE.

relacionados y organizaciones delictivas⁶⁰. En la actualidad, el registro y el rastreo de las armas de fuego en la UE son parciales y poco coordinados. Por ejemplo, las incautaciones pueden estar registradas en las bases de datos de la policía y no en las de aduanas o viceversa; además los formatos de los datos y las normas de acceso a sistemas de la UE como el sistema comunitario de gestión de riesgos aduaneros y el Sistema de Información de Europol no son interoperables⁶¹. La aplicación de las propuestas que siguen, combinada con mejor asesoramiento y formación sobre cómo pueden los funcionarios policiales en primera línea aprovechar plenamente los sistemas de datos con el tiempo y los recursos disponibles, podría incidir positivamente en la solución de dichos problemas.

6.1. Cometido 1: Recoger datos más exactos y completos sobre delitos relacionados con las armas de fuego en la UE y a nivel mundial

Las herramientas informáticas y las fuentes de información existentes deben utilizarse conjuntamente y de forma inteligente a nivel operativo en las correspondientes fases de las investigaciones penales. Estos sistemas también pueden permitir a la UE crear una visión de conjunto sobre el fenómeno de la delincuencia relacionada con las armas de fuego. La Comisión consultará con el Grupo de Expertos Europeos en armas de fuego, las ventanillas únicas de los Estados miembros en materia de tráfico de armas de fuego, los centros nacionales de coordinación de la vigilancia de fronteras, las autoridades judiciales, las autoridades aduaneras, Interpol, los puntos de contacto en los Estados miembros y en terceros países del Programa de Acción de las Naciones Unidas y el Supervisor Europeo de Protección de Datos. La UE debe poner a punto un plan de recopilación de datos sobre armas de fuego y orientaciones para los usuarios finales sobre cómo explotar las sinergias y mejorar las evaluaciones sobre delincuencia a nivel nacional. El plan incluirá cinco pilares principales.

En primer lugar, es necesario que los Estados miembros puedan llevar a cabo evaluaciones nacionales de los riesgos asociados a las armas de fuego. El establecimiento de sistemas informáticos de clasificación de datos sobre las armas de fuego legales a finales de 2014 (un requisito de la Directiva sobre armas de fuego⁶²) ayudaría a los Estados miembros en ese sentido, por lo que deben intercambiar experiencias en cuanto a la creación de esos sistemas para evitar la duplicación de esfuerzos.

En segundo lugar, todas las armas de fuego incautadas o recuperadas deben ser registradas por los expertos nacionales en armas de fuego con suficiente detalle técnico para permitir el rastreo y la identificación de las tendencias. Esta información debe cargarse en el Sistema de Información de Europol. Cuando las aduanas intercepten un arma de fuego que se intenta introducir ilegalmente en la UE, los funcionarios deben registrar la información básica en el Sistema de Información Aduanero⁶³ antes de entregársela a los expertos en armas de fuego. Estos expertos deben comprobar los datos de todas las armas de fuego incautadas en las bases de datos sobre armas perdidas o robadas, incluidos el Sistema de Información de Schengen (SIS II) y el sistema iARMS. Las aplicaciones nacionales de los servicios policiales deben actualizarse para permitir al responsable del caso crear, actualizar o suprimir registros en una sola transacción (es decir, según el sistema de «ventanilla única») que garantice que los datos de los registros nacionales, el SIS II e iARMS son correctos. Europol, que tiene acceso a cada

⁶⁰ ONUDD, *Digest of Organized Crime Cases*, p. 103.

⁶¹ COM (2004) 376, Reforzar la cooperación policial y aduanera en la unión europea.

⁶² Artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2008/51/CE.

⁶³ Decisión 2009/917/JAI del Consejo. Estos datos básicos relativos al lugar de incautamiento y origen del arma en el SIA se almacenan a efectos aduaneros, es decir, para abordar mejor los envíos potenciales de armas de contrabando mediante un análisis de riesgos. Por ello, los datos no pertinentes a efectos aduaneros (por ejemplo, el calibre) no se reflejan en la SIA.

uno de los sistemas transfronterizos (aduanas, SIS II e iARMS, así como al Sistema de Información de Europol), debería recopilar estadísticas anuales, basadas en datos anónimos, sobre el número total de incautaciones e informar de toda discrepancia o problema de calidad de los datos.

En tercer lugar, todo informe de pérdida o robo de armas de fuego debe dar lugar a una descripción en SIS II y en el sistema iARMS. Todos los Estados miembros deben garantizar que todos los usuarios finales tengan acceso a herramientas de búsqueda disponibles actualmente para permitirles realizar una sola búsqueda en su consulta de los registros nacionales, SIS II e iARMS, y tener en pantalla todos los resultados que se obtengan.

En cuarto lugar, para compartir de forma más general datos sobre actividades ilícitas con armas de fuego, los Estados miembros deben utilizar redes seguras disponibles como la herramienta SIENA de Europol, que permite a los funcionarios de enlace nacionales de Europol colaborar en investigaciones sobre otras actividades delictivas como el tráfico de drogas, donde hay implicadas armas de fuego⁶⁴.

En quinto lugar, la Comisión trabajará a nivel mundial con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para cartografiar las rutas del tráfico mundial de armas de fuego y determinar los principales ejes de actividad delictiva que deben abordarse en las futuras operaciones de la UE y a nivel mundial, haciendo pleno uso de las herramientas con que cuenta la UE, incluido el sistema comunitario de gestión de riesgos aduaneros. La UE apoyará los esfuerzos complementarios para mejorar la supervisión sistemática de los flujos de armas con origen o destino en zonas de conflicto armado, a fin de promover la paz y la seguridad internacionales.

6.2. Cometido 2: Centrar la formación de los servicios policiales donde más se necesita

La CEPOL, partiendo de los requisitos operativos, está realizando actualmente, en el marco del régimen de formación de los servicios policiales⁶⁵, un «análisis de las carencias» para determinar las necesidades de formación que permitan abordar el riesgo de las armas de fuego. Por tanto, la formación a nivel nacional y de la UE debe hacer frente, a partir de 2014, a estas necesidades. Asimismo, la CEPOL deberá colaborar con socios de terceros países en la formación de los funcionarios policiales que se ocupan de los asuntos relacionados con las armas de fuego.

7. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación establece varias vías para que la UE ayude a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos por reducir la amenaza que plantea el uso ilícito de armas de fuego. La Comunicación propone una política integrada para mejorar el mercado interior de las armas de fuego en beneficio de los usuarios lícitos y para limitar el impacto negativo en la seguridad interior de la UE derivado del uso delictivo. La política debe aplicarse con una participación multisectorial, incluidas las autoridades locales, la industria de las armas de fuego, la Comisión Internacional Permanente para el Ensayo de Armas de Fuego Portátiles, las federaciones de usuarios de armas de fuego, los profesionales de la medicina, el Comité Europeo de Normalización y la Agencia Europea de Defensa, así como las autoridades

⁶⁴ COM (2012) 735, Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM).

⁶⁵ COM (2013) 172, Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas

policiales y aduaneras, basándose en las buenas prácticas desarrolladas en el marco de la iniciativa «enfoque administrativo»⁶⁶. Estos cometidos deben realizarse en total conformidad con los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de los derechos fundamentales de la UE, incluidos los derechos a la intimidad y a la protección de los datos personales.

La Comisión consultará con las partes interesadas, en particular el Parlamento Europeo y los Estados miembros, con el fin de evaluar las distintas opciones para abordar los problemas detectados. En caso necesario, y con el apoyo de estudios pormenorizados de viabilidad y de impacto sobre la seguridad, la industria y los usuarios lícitos de armas de fuego, la Comisión presentará las propuestas oportunas, incluidas propuestas legislativas, en 2015⁶⁷.

⁶⁶ El Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01) destacaba la necesidad de tal enfoque como sigue: «La mejor manera de reducir la cifra de delitos es adoptar medidas efectivas que impidan que se perpetren [...] mediante la aplicación de un enfoque pluridisciplinar que incluya también la adopción de medidas administrativas y la promoción de la cooperación entre autoridades administrativas.».

⁶⁷ Todo ello se basará en los recursos existentes y se elaborará evitando que aumenten las necesidades de personal o de recursos financieros de la Comisión o de las agencias descentralizadas.

ANEXO 1: Prioridades y cometidos

Prioridad	Cometido	Dirigido por (en colaboración con)	Periodo
1. Defensa del mercado legal de armas de fuego civiles	Clarificar qué armas de fuego están prohibidas y cuáles requieren una licencia	COM (Grupo de expertos en armas, industria de las armas de fuego)	2015
	2. Establecer una norma de la UE sobre el mercado	COM (industria de las armas de fuego, CIP, Comité Europeo de Normalización)	2015
	3. Simplificar las normas de concesión de licencias de armas de fuego	COM (Estados miembros, industria, propietarios)	2015
2. De lícitas a ilícitas: reducir el desvío de las armas de fuego a manos de delincuentes	1. Actualizar los controles de la venta y la producción ilícita de armas de fuego	COM (Estados miembros, Europol, Agencia Europea de Defensa)	2015
	2. Evitar robos y pérdidas	COM (Estados miembros, CIP, industria de las armas de fuego)	2015
	3. Aprovechar las acciones exteriores y el proceso de ampliación para reducir el riesgo de desvío de terceros países	SEAE (COM, ONU)	2013-2015
	4. Fomentar la destrucción como medio de eliminación de los excedentes de armas de fuego	COM y SEAE (Agencia Europea de Defensa)	2013-2015
3. Aumentar la presión sobre los mercados delictivos	1. Dar orientaciones a los funcionarios policiales	COM (Estados miembros, Europol)	2014-15
	2. Establecer una cooperación transfronteriza para detener la tenencia ilícita y la circulación de las armas de fuego	COM, SEAE, Estados miembros y Europol	2013-2017
	3. Establecer un sistema de cooperación para el rastreo de las armas de fuego utilizadas por los delincuentes	COM (Estados miembros, Europol)	2015
	4. Reforzar las medidas disuasorias contra el uso abusivo de las armas de fuego	COM	2015
4. Mejorar la inteligencia	1. Recoger datos más exactos y completos sobre delitos relacionados con las armas de fuego en la UE y a nivel mundial	COM (Estados miembros, Europol)	2014-2017
	2. Centrar la formación de los servicios policiales donde más se necesita	CEPOL (COM)	2014

ANEXO 2: Estadísticas

2011 producción de armas de fuego civiles en la EU-27 (unidades) (*todo el mundo en cursiva*)⁶⁸:

Total: 1 974 156 (*10 255 580*)

Armas cortas: 806 645 (*1 219 000*)

1 167 511 (*5 074 395*)

Exportaciones de armas de fuego civiles en la EU-27 (unidades) en 2011⁶⁹:

Total 1 200 941

Armas cortas 566 345

Armas largas 634 596

Importaciones de armas de fuego civiles en la EU-27 (unidades) en 2011⁷⁰:

Total: 195 382

Armas cortas: 25 958

Armas largas: 169 424

Exportaciones de armas de fuego civiles y militares en La EU-28 (valor en EUR) en 2011⁷¹:

Total: 931 633 044

Estadísticas nacionales sobre tenencia lícita y homicidios por arma de fuego⁷²

	Armas de fuego lícitas por 100 habitantes	Homicidios por arma de fuego por 100 000 habitantes	Suicidios por arma de fuego por 100 000 habitantes
Bélgica	17,2	0,68	1,96
Bulgaria	6,2	0,67	0,87
República Checa	16,3	0,19	1,39
Alemania	30,3	0,19	0,94

⁶⁸ Fuente: World Forum of Shooting Activities, marzo de 2013, a partir de datos de los organismos de pruebas; cifras oficiales de Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido; estimaciones para otros Estados miembros.

⁶⁹ Eurostat.

⁷⁰ Eurostat. Algunos Estados miembros no comunicaron ninguna exportación de pistolas y revólveres (Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Rumanía) y armas militares (Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Rumanía).

⁷¹ Fuente: Instituto de Investigación para la Paz de Oslo.

⁷² Fuente: ONUDD, *Small Arms Survey*, www.gunpolicy.org; Estas cifras pueden compararse con las respuestas a la encuesta Eurobarómetro 383, donde, por término medio, un 5 % declara tener en propiedad un arma de fuego: desde un 1 % en los Países Bajos hasta el 18 % en Chipre.

	Armas de fuego lícitas por 100 habitantes	Homicidios por arma de fuego por 100 000 habitantes	Suicidios por arma de fuego por 100 000 habitantes
Dinamarca	12	0,27	1,16
Estonia	9,2	0,24	1,57
Irlanda	8,6	0,48	0,56
Grecia	22,5	0,26	0,97
España	10,4	0,2	0,42
Francia	31,2	0,06	2,33
Croacia	21,7	0,39	2,35
Italia	11,9	0,71	0,81
Chipre	36,4	0,46	0,48
Letonia	19	0,22	0,94
Lituania	0,7	0,18	1
Luxemburgo	15,3	0,62	1
Hungría	5,5	0,07	0,72
Malta	11,9	0	1,68
Países Bajos	3,9	0,33	0,24
Austria	21,9	0,28	2,68
Polonia	1,3	0,09	0,12
Portugal	8,5	0,41	1,09
Rumanía	0,7	0,02	0,06
Eslovenia	13,5	0,1	2,34
Eslovaquia	8,3	0,18	0,94
Finlandia	45,3	0,45	3,34
Suecia	31,6	0,41	1,2
Reino Unido	6,5	0,07	0,18