COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 27.6.2019
COM(2019) 293 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación del plan de acción sobre el tráfico de armas de fuego entre la UE y la región de Europa Sudoriental para los años 2015-2019

{SWD(2019) 282 final}

Evaluación del plan de acción sobre el tráfico de armas de fuego entre la UE y la región de Europa Sudoriental para los años 2015-2019

Índice

1. INTRODUCCIÓN 2
   1.1. Contexto 2
   1.2. Contenido del plan de acción 3
   1.3. Objetivos de la evaluación y metodología 4
2. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACTUACIÓN 5
3. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN 6
   3.1. Pertinencia 6
   3.2. Valor añadido de la UE y sostenibilidad 7
   3.3. Eficacia 9
   3.4. Eficiencia 12
   3.5. Coherencia 14
4. CONCLUSIONES 15

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto

La UE ha tomado medidas firmes en la Unión de la Seguridad para privar a los terroristas y delincuentes de los medios para actuar. Les ha dificultado: i) acceder a armas de fuego y precursores de explosivos, ii) financiar sus actividades y iii) viajar sin ser detectados[1]. Un aspecto importante de este trabajo son las medidas para: i) controlar la adquisición y tenencia de armas[2] y ii) restringir el suministro de armas ilegales disponibles para los delincuentes y terroristas[3]. El tráfico de armas de fuego y armas pequeñas y ligeras (APAL- en lo sucesivo, armas pequeñas)[4], una de las actividades principales de los grupos de delincuencia organizada, está estrechamente relacionado con el terrorismo y requiere una respuesta adecuada y contundente. Los Balcanes Occidentales son la principal fuente de armas de fuego y de contrabando de la UE [5] y, por tanto, han sido el eje de una mayor cooperación en materia de seguridad entre la UE y sus socios en la región. Esta cooperación se produce a través del diálogo político y la asistencia técnica y operativa[6].

En diciembre de 2014, la UE y sus socios de los Balcanes Occidentales establecieron un plan de acción contra el tráfico ilícito de armas de fuego entre la UE y la región de Europa Sudoriental para 2015-2019[7]. El plan de acción tiene como objetivo proporcionar un marco coherente para la cooperación entre la UE y la región mediante el establecimiento de objetivos y acciones para aumentar la cooperación en función de las necesidades específicas de esos socios y ayudarlos a reforzar la lucha contra el tráfico de armas de fuego.

---

1 Para obtener una descripción general, véase el decimoctavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva [COM(2019) 145 final de 20.3.2019].

2 Véase la Directiva (UE) 2017/853, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.

3 Véase el plan de acción de diciembre de 2015 contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos [COM(2015) 624 final de 2.12.2015].

4 Las armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones (APAL) son armas de uso militar; que comprenden: (a) armas pequeñas: fusiles de asalto; fusiles y carabinas semiautomáticos de uso militar; revólveres y pistolas de carga automática de uso militar; ametralladoras ligeras; metralletas, incluidas las pistolas ametralladoras; (b) armas ligeras; ametralladoras pesadas; cañones, obuses y morteros de calibre inferior a 100 mm; lanzagranadas; tubos sin retroceso; lanzacohetes apoyados en el hombro y otros sistemas de defensa antitanque y antiaérea que disparan proyectiles, incluidos los MANPADS (sistema portátil de defensa antiaérea), todos ellos a condición de que sean portátiles de uso individual o colectivo; (c) piezas de APAL; (d) accesorios para APAL (como visores nocturnos, silenciadores, etc.); y (e) municiones para APAL.
El término «armas de fuego» tiene un alcance más amplio que abarca tanto las armas de fuego civiles como las de uso militar. El protocolo sobre armas de fuego de la ONU de 11 de julio de 2001 define un arma de fuego como toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas. Cabe señalar que algunas armas ligeras, como los lanzadores de cohetes, no son armas de fuego. Por tanto, el término «armas de fuego» no cubre todas las armas pequeñas.

5 Evaluación sobre la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Europol 2017, https://www.europol.europa.eu/socta/2017/

6 Albania, Serbia, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte y Kosovo*. En este documento, cualquier referencia a Kosovo se entiende sin perjuicio de las posturas sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y con la opinión de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo.

7 14 de noviembre de 2014, Documento del Consejo 15516/14, adoptado por el Consejo de 4 y 5 de diciembre de 2014 (Documento del Consejo 16526/14); Foro ministerial sobre Justicia y Asuntos de Interior UE - Balcanes Occidentales, celebrado el 12 de diciembre de 2014 en Belgrado.

La necesidad de una cooperación más profunda en este campo llevó a la adopción en 2018 de una hoja de ruta regional por parte de los socios de la Europa Sudoriental para una solución sostenible a la tenencia ilícita, el uso indebido y el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones en los Balcanes Occidentales para 2024, desarrollada por iniciativa de Francia y Alemania y respaldada por el Consejo.[8]

El Centro de Referencia de Europa Sudoriental y Oriental para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SEESAC, en lo sucesivo, Centro de Referencia), establecido en Belgrado en 2002 y financiado por la Unión Europea[9] como una unidad de apoyo técnico, siempre ha sido uno de los principales actores para garantizar la cooperación entre las diferentes iniciativas y el uso de los fondos de la UE en la región. En particular, coordina las reuniones de la Red de expertos en armas de fuego de Europa Sudoriental (SEEFEN, en lo sucesivo, Expertos de los Balcanes Occidentales), en la que participan representantes de la policía, de los servicios de aduanas, fiscales y expertos en balística. También incorporó un subgrupo, el Grupo de Expertos en Armas de Fuego de Europa Sudoriental (SEEFEG), que se creó después de la adopción del plan de acción.

1.2. Contenido del plan de acción

El plan de acción tiene como objetivo: i) mejorar el intercambio de información e inteligencia penal; ii) mejorar la cooperación policial operativa; (iii) improve the collection and exchange of statistics; (iv) promover el trabajo en red a todos los niveles; y (v) armonizar la legislación nacional de los socios de los Balcanes Occidentales relativa a las armas de fuego con la normativa internacional y de la UE. Este plan esboza varias medidas operativas para el periodo 2015-2019 con el fin de lograr tres objetivos estratégicos.

El **objetivo 1** es la modernización de los organismos policiales en los Balcanes Occidentales. Se han planificado tres acciones para lograr este objetivo:

La acción 1 requiere que todos los socios en la región de Europa Sudoriental creen un punto focal «Armas de fuego» para finales de 2019. Este punto focal debe usar todas las herramientas disponibles para rastrear armas de fuego, incluyendo iTRACE[10], iARMS[11] y el Sistema de Análisis de la Europol.

La acción 2 es la creación de un proyecto piloto sobre la recopilación de datos.

---

[8] Decisión del Consejo (PESC) 2018/1788, de 19 de noviembre de 2018, de apoyo al Centro de Referencia de Europa Sudoriental y Oriental para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SEESAC) para la aplicación de la hoja de ruta regional en la lucha contra el tráfico ilícito de armas en los Balcanes Occidentales (DO L 293 de 20.11.2018, pp. 11-23).

[9] Decisión 2002/842/PESC del Consejo, de 21 de octubre de 2002, relativa a la aplicación de la Acción común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental (DO L 289 de 26.10.2002, p. 1), prorrogada y modificada varias veces y, en último lugar, mediante la Decisión 2016/2356 del Consejo (PESC), de 19 de diciembre de 2016, en apoyo de las actividades de desarme y control de armamento del SEESAC en Europa Sudoriental en el marco de la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de APAL y de sus municiones, DO L 348 de 21.12.2016, pp. 60-71.

[10] iTrace es un proyecto financiado por la Unión Europea, que proporciona a los responsables políticos datos dinámicos y cuantificados sobre las transferencias de armas convencionales, municiones y material relacionado que se han desviado.

[11] El Sistema de Interpol para la Gestión de los Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas (iARMS) es una herramienta de vanguardia que facilita el intercambio de información y la cooperación de investigación entre los organismos policiales en relación con el movimiento internacional de armas de fuego ilícitas, así como las armas de fuego lícitas utilizadas en la comisión de un delito.

La acción 3 requiere que se realice un estudio sobre sistemas para el intercambio de información con el fin de mejorar el análisis estratégico y operativo de la información.

El **objetivo 2** es aumentar la confianza mutua.

La acción 1 reclama que se organicen reuniones conjuntas de expertos en armas de fuego. Un comité conjunto de expertos en armas de fuego de la UE y de los socios de los Balcanes Occidentales dio un paso más al invitar a expertos en armas de fuego de la Europa Sudoriental a una reunión del grupo de expertos europeos en armas de fuego.

La acción 2 se dedicó a la organización anual de días de intervención conjunta[12], y a la participación de socios de los Balcanes Occidentales en la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas en el contexto del ciclo político de actuación de la UE (EMPACT, en lo sucesivo, «la Plataforma de armas de fuego»).

El **objetivo 3** es aumentar la capacidad mediante la organización de actividades de formación relacionadas con el tráfico de armas de fuego. El comité conjunto también solicitó un estudio de viabilidad sobre la continuación de la entrega voluntaria de armas no registradas.

1.3. Objetivos de la evaluación y metodología

Este informe presenta los logros del plan de acción en lo que respecta al tráfico ilícito de armas de fuego y armas pequeñas entre la UE y la región de Europa Sudoriental desde 2015. Esta evaluación se basa principalmente en la consulta de las autoridades policiales de los Estados miembros, los socios de los Balcanes Occidentales, las agencias de la UE como la autoridad policial de la UE (Europol), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) y las organizaciones internacionales implicadas en el terreno, como el Centro de Referencia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Esta consulta incluyó un cuestionario enviado a estos grupos por la Comisión Europea en junio de 2018.

La Comisión también organizó cuatro reuniones específicas,[13] cuyos resultados sirvieron para elaborar la evaluación de la Comisión.

El informe también tiene en cuenta el resultado de las reuniones de los Expertos de los Balcanes Occidentales; las reuniones policiales operativas; y las reuniones de las comisiones de armas pequeñas en los Balcanes Occidentales.

La Comisión también tuvo en cuenta una serie de estudios externos realizados por organizaciones independientes.

---

[12] Un día de intervención conjunta consiste en una o varias jornadas de controles coordinados llevados a cabo por los organismos policiales de diferentes países dirigidos a grupos delictivos organizados implicados en el tráfico de armas de fuego.

[13] 26 de enero de 2016, 30 de noviembre de 2016, 26 de enero de 2018 y 24 de septiembre de 2018.

La ausencia de indicadores de rendimiento en el plan de acción supuso un desafío a la hora de evaluar su ejecución. El análisis también se vio obstaculizado por un nivel desigual de detalle en los datos notificados y limitaciones en términos de comparabilidad de la información a nivel de la UE. La Comisión se basó principalmente en informes cualitativos, basados más en testimonios que en cifras. Sin embargo, las cifras (en los casos en los que se disponía de ellas) confirmaron las opiniones de las partes interesadas, y su convergencia garantiza la fiabilidad de la conclusión y responde a las preguntas de la evaluación.

2. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACTUACIÓN

En virtud de la acción 1, los Estados miembros de la UE y los países de la región trabajaron para establecer puntos focales «Armas de fuego». El Centro de Referencia prestó asistencia, aportando equipos, formación y asesoramiento específicos. Paralelamente, la UE adoptó la guía de buenas prácticas para la creación de puntos focales «Armas de fuego»[14]. A 31 de diciembre de 2018, había cuatro puntos focales nacionales en los Balcanes Occidentales (el punto focal de Kosovo* estaba en pleno funcionamiento; y los puntos focales de Albania, Macedonia del Norte y Serbia se habían establecido, pero aún no estaban en pleno funcionamiento).

En el marco de la acción 2, el Centro de Referencia desarrolló una metodología para los estudios regionales de armas pequeñas. El objetivo era promover: i) el aumento de la capacidad en los organismos policiales y ii) la mejora del flujo de datos para una evaluación coordinada. Los seis socios proporcionaron información y actualmente están utilizando esta metodología. Para implementar esta acción, la Comisión Europea asignó 1,5 millones EUR del Fondo de Seguridad Interior 2016 a la UNODC con el fin de recopilar datos y generar valores pertinentes para medir los indicadores relativos a los socios de los Balcanes Occidentales[15].

En el marco de la acción 3, el Centro de Referencia realizó un estudio de viabilidad[16] sobre el enlace entre los sistemas de registro de armas pequeñas y ligeras en Europa Sudoriental. El estudio pretendía mejorar el análisis estratégico y operativo de la información sobre armas de fuego legales y prevenir su desvío.

Como parte del objetivo 2 de mejorar la confianza mutua, la Comisión organizó cuatro reuniones de coordinación de 2016 a 2018 con el fin de evaluar las medidas operativas adoptadas y dirigir las diferentes actividades para garantizar una mejor coordinación de las intervenciones en la región.

La actividad central de la cooperación operativa se llevó a cabo en el contexto del ciclo político de actuación de la UE dentro de la Plataforma de armas de fuego[17]. Cada año se organizaron controles coordinados tanto en las fronteras como en el interior, dirigidos a autobuses de larga distancia y traficantes de armas de fuego, con el apoyo de la Europol. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) también brindó apoyo con el fin de fortalecer los controles fronterizos dentro y alrededor de la región, ya que el tráfico de armas de fuego está incluido en la definición de «delito transfronterizo» en el área de la cual es responsable. Frontex ha identificado a los Balcanes Occidentales como un área operativa

[14] 15 de mayo de 2018, Documento n.º 8586/18 del Consejo.
[15] https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/data-collection-and-analysis.html
[16] http://www.seesac.org/publication/p2.html
[17] Conclusiones del Consejo sobre la creación y ejecución de un ciclo político de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94 de 10.6.2011).

importante y apoya la recopilación de datos coordinada sobre el tráfico de armas de fuego gracias a los indicadores acordados en la Red de Análisis de Riesgos de los Balcanes Occidentales establecida por Frontex.

Existen acuerdos de cooperación entre Europol y Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia[18]. Estos acuerdos brindan la oportunidad de intercambiar información y datos, así como de cooperar en las operaciones. Cinco socios de los Balcanes Occidentales[19] han participado en 16 de las 19 acciones operativas dentro de la Plataforma de armas de fuego.

En el marco del objetivo 3, la CEPOL desarrolló acuerdos de trabajo con todos los socios de los Balcanes Occidentales en materia de formación y aumento de la capacidad (excepto con Macedonia del Norte, para la cual las negociaciones de los acuerdos de trabajo están en curso). Proporcionó entre dos y cuatro actividades de formación y seminarios web por año, así como módulos en línea y un programa de intercambio. Además, el Centro de Referencia desarrolló módulos de formación especializada en puntos focales «Armas de fuego» para analistas operativos, policía judicial, analistas de inteligencia penal e investigadores forenses. También ayudó a las instituciones gubernamentales a coordinar las actividades de control de armas pequeñas y a alinear su legislación nacional con las normas de la UE y sus respectivos planes de acción nacionales.

3. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

3.1. Pertinencia

El tráfico de armas de fuego procedente y con destino a los Balcanes Occidentales, así como en su interior, sigue siendo una amenaza para todo el continente europeo. Se estima que 2,3 millones de armas en manos de civiles en los Balcanes Occidentales están registradas y que 3,8 millones no están registradas[20].

El desvío de armas de fogueo o armas de gas y de alarma convertidas ilegalmente en armas de fuego reales es una tendencia emergente y la región es un punto de tránsito para los traficantes de este tipo de armas.

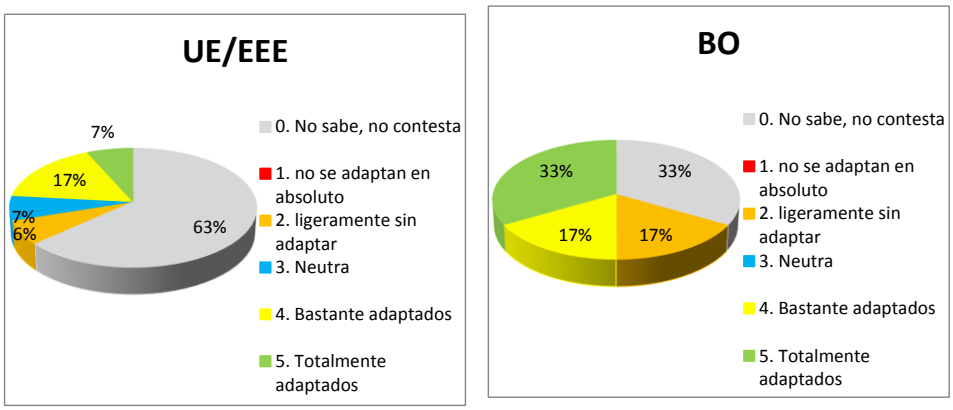

Chart 1. Pertinencia del plan de acción para las necesidades actuales[21]

[18] Del 9 de diciembre de 2013, 31 de agosto de 2016, 29 de septiembre de 2014, 22 de diciembre de 2011 y 16 de enero de 2014 respectivamente.

[19] Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

[20] *Strengthening Resilience in the Western Balkans*, op. cit.

[21] Respuestas al cuestionario enviado a los organismos policiales en junio de 2018.

En términos generales, los socios de los Balcanes Occidentales vieron unas mayores pertinencia e importancia en el plan de acción y en la cooperación con la UE que los Estados miembros.

Las partes interesadas consultadas han evaluado positivamente el plan de acción por el hecho de que hace hincapié en las estructuras, la cooperación en materia policial, la asistencia técnica y la formación. Sin embargo, dijeron que debería desarrollarse la cooperación con otros países como Moldavia y Ucrania, donde el control de las armas de fuego es menos riguroso. La Plataforma de armas de fuego también ha aceptado la expansión de la actual acción operativa a dichos países. Las partes interesadas consultadas dijeron que el plan de acción no prestaba suficiente atención a la política penal, el refuerzo de las sanciones penales y los procedimientos penales. Esos temas parecían ser importantes porque las sanciones penales en los Balcanes Occidentales a menudo no abordan adecuadamente el tráfico de armas de fuego como un delito separado y, por tanto, este delito rara vez es perseguido por las autoridades nacionales. Las partes interesadas también hicieron hincapié en que no se presta suficiente atención a las actividades de sensibilización para la gestión de arsenales, la reducción del excedente o la dimensión de género (representación insuficiente de mujeres, conciencia de violencia de género).

En general, las partes interesadas dijeron que, si bien el plan de acción había desempeñado un papel importante en la mejora de la cooperación contra el tráfico de armas de fuego, aún debía mejorarse y actualizarse.

Conclusiones principales

- El plan de acción se centró en los temas principales de la lucha contra el tráfico de armas de fuego tomando en consideración las estructuras administrativas comunes, la forma acordada de trabajo y las necesidades comunes de formación.
- El plan de acción promovió la recopilación de datos coordinada para la evaluación de amenazas e identificó amenazas comunes.
- Promovió controles específicos conjuntos y coordinados respaldados por agencias de la UE.
- El plan de acción no prestó suficiente atención a la política penal, el refuerzo de las sanciones penales y los procedimientos penales.
- No aborda de manera suficiente las posibles amenazas futuras relacionadas con el tráfico hacia o desde Ucrania y Moldavia.
- En general, los socios de los Balcanes Occidentales están más involucrados que los Estados miembros de la UE.
- El plan de acción no toma suficientemente en consideración el tema de las sanciones y políticas penales, ni la reducción de los arsenales.

3.2. Valor añadido de la UE y sostenibilidad

No se puede establecer un vínculo causal directo entre las actividades mencionadas en el plan de acción y las tendencias actuales en el tráfico de armas de fuego, que vienen determinadas por una variedad de distintos factores e iniciativas individuales o bilaterales. La falta de indicadores de rendimiento en el plan de acción, así como un nivel desigual de detalle en los datos notificados, también han tenido un impacto en la dificultad de cuantificar el valor añadido de la UE del plan de acción.

Sin embargo, la mayoría de las partes interesadas implicadas reconocieron el valor añadido del plan de acción. El papel de la Comisión Europea como coordinador fue considerado positivamente, ya que la Comisión ayuda brindando un foro para que los organismos policiales se reúnan, establezcan contactos y mejoren la cooperación con los socios de los Balcanes Occidentales. Las partes interesadas comentaron que, en sí mismo, esto puede considerarse un logro importante en una región donde existen grandes tensiones políticas.

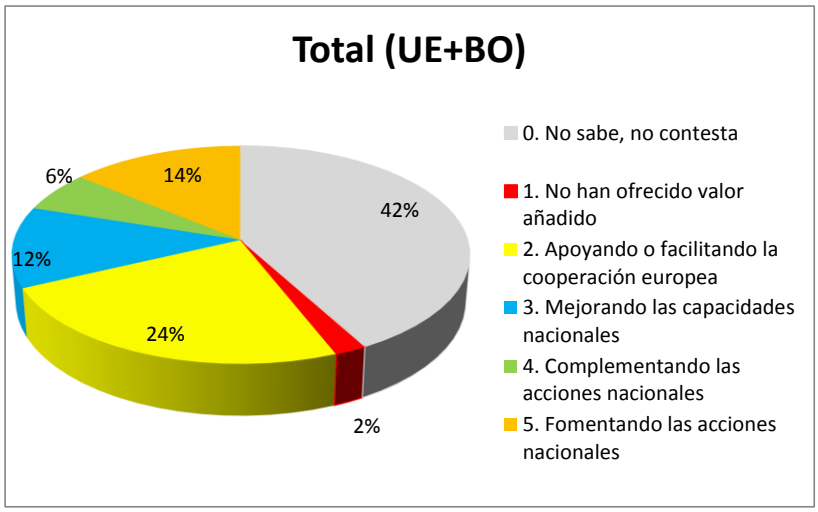

Chart 2. Principales ámbitos de valor añadido del plan de acción[22]

En lo que respecta a la cooperación operativa, la organización de controles específicos coordinados conjuntos ha sido elogiada principalmente porque facilita la recopilación de datos de inteligencia, el intercambio de información y la identificación de cuellos de botella.

La mayoría de los socios de los Balcanes Occidentales reconocieron el apoyo de Europol a la cooperación operativa a través de la participación de su centro de operaciones y sus informes de inteligencia 24/7. Al mismo tiempo, algunos socios de los Balcanes Occidentales opinaron que el apoyo de Europol no proporcionó comentarios oportunos ni un análisis de inteligencia útil. Europol ha podido producir solo un pequeño número de casos de inteligencia relacionados con los Balcanes Occidentales (5,4 % de todos los casos en 2017, 7,6 % en 2018)[23]. Los socios de los Balcanes Occidentales consideraron que otras agencias, como Eurojust y Frontex, solo habían proporcionado una contribución marginal. Eurojust no respaldó ningún equipo de investigación conjunto sobre el tráfico de armas de fuego en los Balcanes Occidentales, y la participación de Frontex y el uso de Servicios de Fusión Eurosur[24] no facilitaron suficiente información útil para permitir incautaciones importantes de armas de fuego[25].

Todas las partes interesadas de la UE y los Balcanes Occidentales evaluaron positivamente las reuniones de los Expertos de los Balcanes Occidentales, que facilitaron el establecimiento de puntos focales «Armas de fuego» en los Balcanes Occidentales. Además, estas reuniones facilitaron la participación de los organismos policiales de los Balcanes Occidentales en el plan de acción operativo de la Plataforma de armas de fuego 2019.

La sostenibilidad de los resultados alcanzados en el marco del plan de acción depende en gran medida de si el plan de acción continuará en el futuro y de cómo lo hará. Su mera extensión

22 Respuestas al cuestionario enviado a los organismos policiales en junio de 2018.
23 Fuente: Europol.
24 Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras.
25 Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

sin tener en cuenta las nuevas realidades y necesidades identificadas probablemente no tendría ningún efecto notable.

Sin embargo, el plan de acción ha sido un documento dinámico que ha facilitado objetivos y metas generales, pero también ha permitido que el Comité Conjunto entre los expertos en armas de fuego de la UE y los expertos de los socios de Europa Sudoriental se basara en sus conclusiones y estableciera objetivos y actividades específicas para ejecutarlo.

Conclusiones principales

- El plan de acción facilitó un marco general para la cooperación al garantizar un foro para que los organismos policiales se reúnan, establezcan contactos y mejoren la cooperación.
- Revisión interpares y estímulo para establecer puntos focales nacionales y recibir cursos de formación conjunta.
- Participación plena, en igualdad de condiciones con los Estados miembros de la UE, en EMPACT Armas de fuego.
- Modesta participación de las agencias de la UE (Europol, Eurojust y Frontex) en las actividades del plan de acción.

3.3. Eficacia

Como se explica también en la sección 3.2., dos factores dificultaron la evaluación de la eficacia del plan: la falta de indicadores de rendimiento del plan de acción y un nivel desigual de detalle en los datos notificados. Al llevar a cabo su evaluación, la Comisión solo tuvo acceso limitado a la información operativa de Europol, los Estados miembros de la UE y los socios de Europa Sudoriental. En los casos de incautaciones y operaciones conjuntas muy rara vez facilitaron información detallada que permitiera una evaluación de las rutas de tráfico y los métodos operativos de los traficantes. La Comisión también recibió cifras contradictorias que dificultaron la evaluación de la participación de los países. Las estadísticas sobre incautaciones, entregas voluntarias y destrucción de armas no fueron lo suficientemente detalladas como para permitir un análisis de tendencias y comparaciones entre jurisdicciones.

Las partes interesadas consultadas expresaron sentimientos contradictorios acerca de la eficacia del plan de acción. Las actividades relacionadas con la modernización de los organismos policiales (objetivo 1) se consideraron en general más efectivas que las relacionadas con el fomento de la confianza mutua y la cooperación real (objetivo 2). De manera similar, también se expresaron sentimientos contradictorios sobre las actividades de mejora de la formación y el desarrollo de capacidades (objetivo 3).

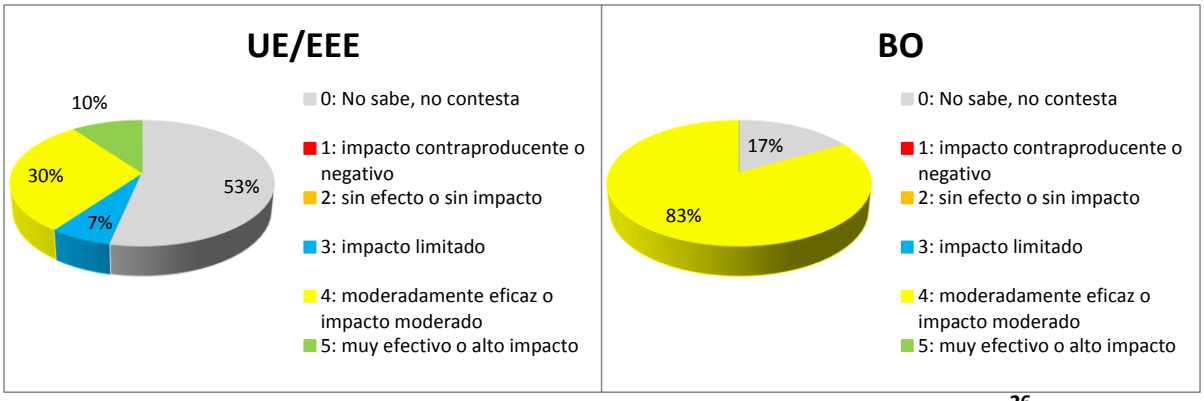

Chart 3. Eficacia de las acciones en el marco del objetivo 1[26]

En el marco del objetivo 1, la recopilación de datos armonizados sobre incautaciones de armas de fuego sigue siendo uno de los principales obstáculos tanto en la UE como en los Balcanes Occidentales. Solo 16 Estados miembros de la UE[27] y 4 socios de los Balcanes Occidentales[28] participan en el Estudio global de armas de fuego de la UNODC financiado por la Unión Europea, lo que limita la eficacia del estudio. La razón de este bajo nivel de participación es que solo unos pocos puntos focales nacionales son lo suficientemente operativos como para proporcionar los datos requeridos. No se desarrolló una plantilla con requisitos de inteligencia estándar mínimos y los servicios de seguridad a menudo consideraron que una plantilla limitaba la utilidad de la información intercambiada.

La legislación nacional de los socios de los Balcanes Occidentales generalmente se ajusta a la legislación de la UE[29], pero la revisión de la Directiva de armas de fuego[30] y sus medidas de aplicación requieren que los socios hagan modificaciones legislativas, especialmente en lo referente a las normas de desactivación y marcado de armas de fuego.

---

26 Respuestas al cuestionario enviado a los organismos policiales en junio de 2018.

27 AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK.

28 AL, BiH, MD, ME.

29 En particular, la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (DO L 256 de 13.9.1991, p. 51); el Reglamento (UE) n.º 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 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 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 L 94 de 30.3.2012, pp. 1-15.

30 la Directiva (UE) 2017/853, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (DO L 137 de 24.5.2017, pp. 22-39).

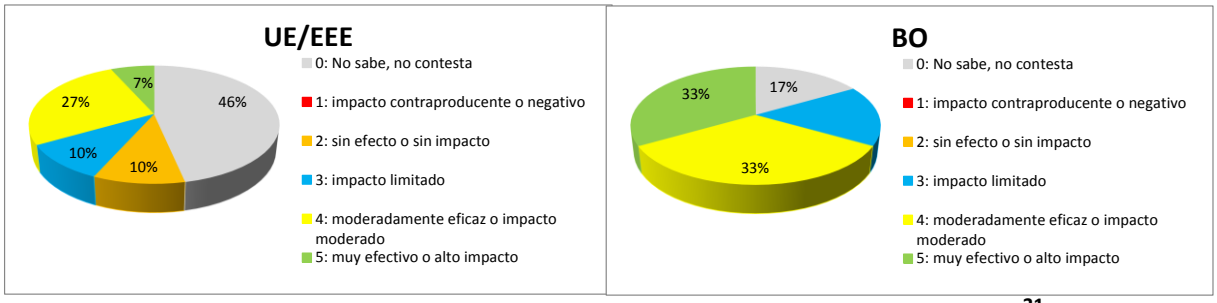

Chart 4. Eficacia de las acciones en el marco del objetivo 2[31]

En el marco del objetivo 2, las partes interesadas estaban en general satisfechas con la eficacia de las reuniones conjuntas, pero observaron que su eficacia a veces se veía obstaculizada por los participantes, que eran investigadores de rango medio que requerían autorizaciones e instrucciones para abordar reuniones internacionales, y que no siempre estaban al tanto de los procesos más generales de sus respectivas instituciones.

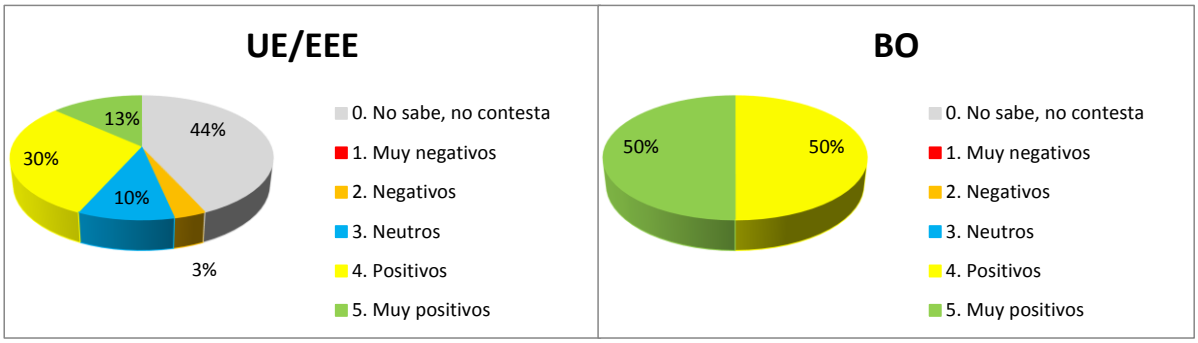

Chart 5. Eficacia de las reuniones conjuntas UE-BM[32]

31 Respuestas al cuestionario enviado a los organismos policiales en junio de 2018.
32 Respuestas al cuestionario enviado a los organismos policiales en junio de 2018.

Una alta rotación de personal en los organismos policiales de los socios de los Balcanes Occidentales dificultó la cooperación cotidiana y el intercambio de información. Sin embargo, los datos disponibles demostraron la capacidad de los participantes para aprender de las dificultades surgidas durante los controles específicos coordinados conjuntos. Esto se demuestra por el aumento en el número de mensajes intercambiados a través de la Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA) en el marco de las operaciones específicas conjuntas (como se muestra en la tabla 6). El número de armas de fuego incautadas (durante los días de intervención y en las investigaciones de seguimiento) también ha aumentado constantemente (como se muestra en la tabla 7).

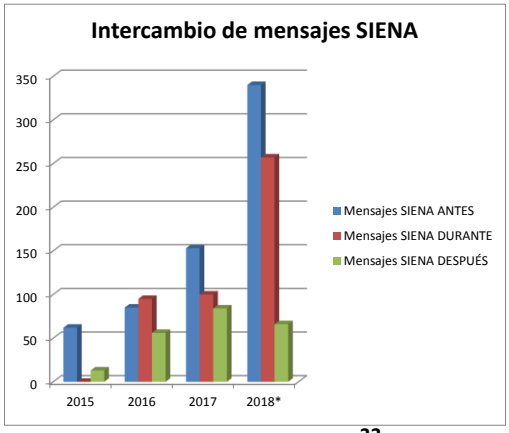

Chart 6. [33]

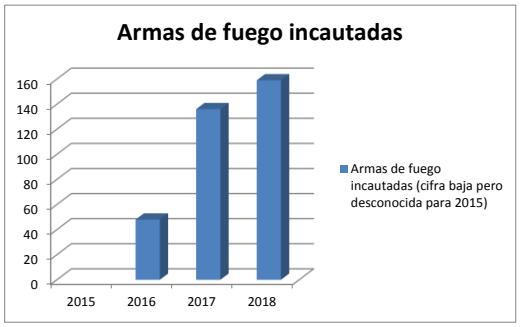

Chart 7. [34]

Sobre el terreno, los controles fronterizos entre socios de los Balcanes Occidentales han demostrado ser inadecuados. Aunque existen pruebas de que las armas de fuego viajan a través de los Balcanes Occidentales, desde y hacia la Unión Europea, como lo reconocen todas las partes interesadas y las evaluaciones de inteligencia, las incautaciones rara vez ocurren en la frontera, sino mayormente en el interior. Varias partes interesadas también señalaron algunas deficiencias: los guardias de fronteras y los funcionarios de aduanas no confían lo suficiente en la elaboración de perfiles de riesgo y en los datos de inteligencia; no están formados específicamente para detectar armas de fuego ni adecuadamente equipados, y se centran en los pasos fronterizos sin una estrategia clara para controlar el resto de las fronteras terrestres utilizadas por los contrabandistas.

La cooperación operativa entre la UE y los Balcanes Occidentales permitió identificar varias debilidades en los procedimientos penales de cada país en ambas regiones: las técnicas especiales de investigación difieren mucho entre los países y las entregas controladas se ven obstaculizadas por una renuencia general a autorizar esas operaciones en los países de tránsito. También consideraron que un marco legislativo común a nivel nacional podría conducir a intercambios de información más eficientes a efectos de inteligencia más allá de las investigaciones específicas.

En el campo de la ciencia forense (en particular la balística), las tecnologías varían ampliamente en la región, lo que impide los intercambios y la comparación cruzada transfronteriza. El análisis balístico y las comparaciones internacionales se llevan a cabo caso por caso, y no son sistemáticos ni totalmente automatizados.

---

33 Fuentes: Europol, EMPACT. Las cifras para 2018 no son definitivas.

34 Ibídem.

En el marco del objetivo 3, vale la pena señalar que la participación de los socios de los Balcanes Occidentales en las formaciones proporcionadas por CEPOL aumentó sustancialmente. Las cifras muestran una participación desigual de los Estados miembros de la UE, sin una tendencia identificable específica, y una tasa de participación estable y baja.[35] Destacan dos países en lo que se refiere a la participación: Grecia y Portugal, con un número sustancialmente mayor de participantes que realmente asistieron a los seminarios web (66 y 15 participantes de seminarios web en promedio, respectivamente).

Sin embargo, varias partes interesadas lamentaron que no hubiera suficiente formación práctica; también identificaron necesidades en el establecimiento de equipos de investigación conjunta y en temas específicos como las armas de fuego convertibles, así como en actividades específicas de sensibilización para aduanas y guardias de fronteras.

Conclusiones principales

- Actividades realizadas en el marco del plan de acción con el fin de modernizar los organismos policiales.
- Aproximación de la legislación en los Balcanes Occidentales a las normas de la UE.
- Organización de reuniones conjuntas para crear un espacio único para el diálogo y el intercambio de buenas prácticas entre expertos en armas de fuego.
- Mejora constante del intercambio de información y la cooperación operativa durante los controles específicos coordinados y conjuntos.
- Capacidad de respuesta positiva de los países de los Balcanes Occidentales a las oportunidades de formación y desarrollo de capacidades.

- Falta de indicadores clave de rendimiento que hubieran permitido una evaluación integral del progreso hacia el logro de los objetivos.
- Los puntos focales nacionales aún no están establecidos en todos los países y no están operativos, y como consecuencia:
    - todavía no hay recopilación de datos armonizados de incautaciones de armas de fuego.
    - la base de datos de iArms no se rellena de forma sistemática
    - no hay rastro sistemático de las armas incautadas
    - no hay análisis balísticos sistemáticos o automatizados ni comparaciones transfronterizas
- Los controles fronterizos en los Balcanes Occidentales se han revelado inadecuados para detectar el tráfico de armas de fuego debido a la falta de información, de formación y de

3.4. Eficiencia

La realización de un análisis de costes y beneficios del plan de acción se vio limitada por el hecho de que las cifras y los datos verificados son casi inexistentes, especialmente en lo relativo a los costes financieros.

En principio, la Plataforma de armas de fuego puede proporcionar un apoyo financiero sustancial a los Estados miembros de la UE y a los socios de los Balcanes Occidentales. Este apoyo financiero puede cubrir gastos tales como los costes de participación en días de

[35] Los Estados miembros han enviado un promedio de 3,8 participantes cada año a todas las formaciones (formaciones residenciales y seminarios web), mientras que los socios de los Balcanes Occidentales enviaron a 2,7 participantes.

intervención conjunta, recompensas para que el público facilite información, fondos para equipos especiales y alquiler de locales para operaciones encubiertas. Este apoyo financiero está disponible a través de diferentes fondos, como el Fondo de Seguridad Interior de la DG HOME; el Instrumento de Ayuda Preadhesión 2015-2020; el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020); la Política Exterior y de Seguridad Común (2017-2019). Sin embargo, parece que los funcionarios de enlace de los Estados miembros de la UE en los socios de los Balcanes Occidentales y los investigadores nacionales no son plenamente conscientes de la existencia de estos fondos y recurren principalmente a la financiación nacional y a la cooperación de carácter puramente bilateral.

A lo largo de los años, la cooperación operativa entre la Unión Europea y los socios de los Balcanes Occidentales no ha mejorado o incluso ha tenido una tendencia negativa. Esto se demuestra por el número decreciente de mensajes SIENA (fuera de las operaciones de control conjunto) de los socios de los Balcanes Occidentales, que bajaron del 67 % en 2017 al 29 % en 2018. La misma tendencia se puede observar para los casos compartidos con Europol: mientras que el número aumentó entre 2017 y 2018 para los Estados miembros de la UE (de 26 a 29), disminuyó para los socios de los Balcanes Occidentales (de 4 a 2)[36].

En las formaciones, CEPOL decidió cubrir los gastos de los participantes de cada socio de los Balcanes Occidentales en sus actividades (6 en 2016 y 2017 y 4 en 2018), y enviaron el doble de participantes con respecto al importe de los fondos recibidos a tal fin (mientras que, los Estados miembros de la UE enviaron entre 1,62 y 1,69 veces más participantes que el número financiado por CEPOL)[37]. Proporcionalmente, esto indica un mayor compromiso e interés de los socios de los Balcanes Occidentales que de los Estados miembros de la UE en las oportunidades de formación transnacional y, por tanto, una alta optimización de los recursos. El Centro de Referencia también facilitó formación práctica útil para los funcionarios de los organismos policiales en toda la región. Por ejemplo, desarrolló una plataforma de identificación de armas para ayudar a las autoridades policiales a: i) identificar las armas, municiones y explosivos incautados, y ii) generar informes para futuras investigaciones penales. Sin embargo, la eficacia de las formaciones es difícil de evaluar, ya que los organizadores no facilitaron un análisis de formaciones en cascada (es decir, formaciones adicionales a nivel nacional facilitadas por los participantes a formaciones regionales). La mayoría del público de las formaciones consultado no expresó ninguna opinión sobre las formaciones que recibieron. Aquellos que expresaron su opinión destacaron la falta de consejos prácticos sobre la creación de equipos conjuntos de investigación y sobre temas específicos, como las armas de fuego convertibles.

Conclusiones principales

- Útil apoyo de EMPACT Armas de fuego a la cooperación operativa.
- Alto interés y tasa de participación de los socios de los Balcanes Occidentales en las formaciones facilitadas por CEPOL y SEESAC.
- Falta de datos suficientes sobre resultados concretos. Falta de conocimiento del apoyo facilitado por EMPACT o por otras herramientas de la UE.
- Los intercambios de información entre Europol y los países occidentales no ofrecieron resultados satisfactorios a todas las partes interesadas.

[36] Fuente: Europol.
[37] Fuente: CEPOL.

3.5. Coherencia

La Comisión Europea se ha esforzado por garantizar que todas las acciones de las partes interesadas sean complementarias. Esto reducirá el riesgo de solapamientos y mejorará la cooperación en las investigaciones de delitos transfronterizos, en línea con las conclusiones del Consejo del 13 de diciembre de 2016[38]. El tráfico de armas de fuego también se incluyó en el plan de acción conjunto en materia de lucha contra el terrorismo en los Balcanes Occidentales de 5 de octubre de 2018[39]. La Plataforma de armas de fuego y las actividades del Centro de Referencia también se incluyeron en el enfoque de la gobernanza integradora de la seguridad interior para los Balcanes Occidentales, que tiene tres pilares: lucha contra el terrorismo, lucha contra la delincuencia grave y organizada y seguridad fronteriza[40].

El organismo coordinador de la gobernanza integradora de la seguridad interior reconoció al Centro de Referencia como facilitador de la coordinación de las actividades sobre control de armamentos y lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego. Esto asegurará la coherencia con otras corrientes de trabajo y grupos de expertos.

La cooperación entre la UE y la región de Europa Sudoriental sigue siendo difícil debido a la existencia de una multitud de partes interesadas, que no siempre están coordinadas. En la región también participan activamente diversos países y organizaciones internacionales, como el Estudio sobre armas pequeñas, el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la UNODC o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, hay una coordinación poco clara de las actividades de estos grupos con el Centro de Referencia, la Plataforma de armas de fuego y la gobernanza integradora de la seguridad interior.

Muchas partes interesadas han hablado de una duplicación innecesaria de reuniones, con participantes similares que mantienen los mismos debates. A la inversa, debido a la falta de coordinación interna e intercambio de información, los representantes de los países a menudo asisten a diferentes reuniones sin conocimiento previo de los debates o presentaciones similares que ya han tenido lugar en formatos similares.

Los varios canales de financiación [tales como el Instrumento de Ayuda Preadhesión, incluida la modalidad del instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX) y el Fondo de Seguridad Interior] generaron inicialmente falta de coherencia y de coordinación. Sin embargo, estos problemas se han abordado y superado con la ayuda de la Comisión. Uno de los problemas pendientes es que a veces se concede financiación para política exterior y de seguridad común sin una visión global de otras actividades similares en la región.

Finalmente, se aseguró la coherencia entre el plan de acción y la hoja de ruta regional. La Comisión, la Plataforma de armas de fuego, Europol y el Centro de Referencia trabajaron en estrecha colaboración en la formulación de la evaluación de las necesidades de la hoja de ruta regional y la elaboración de objetivos.

---

38 Documento 15536/16 del Consejo.

39 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf; véase el objetivo 5.

40 https://wb-iisg.com/

Conclusiones principales

- Fuerte coherencia con otras estrategias globales, incluida la estrategia de la UE sobre armas pequeñas y ligeras, así como la hoja de ruta regional.
- Estrecha coordinación con la labor legislativa en el marco de la UE sobre control de armas de fuego para garantizar el acercamiento de las leyes de los Balcanes Occidentales con la consistencia de las normas de la UE que garantizan los instrumentos internacionales.
- Débil coherencia entre las actividades de las diferentes partes interesadas; numerosos solapamientos; falta de estructura directiva integrada en la organización de las diferentes actividades.

4. CONCLUSIONES

La UE y los socios de los Balcanes Occidentales se enfrentan a desafíos comunes.

El valor añadido del plan de acción fue más visible en la mejora del trabajo en red, el intercambio de información y el establecimiento de las piedras angulares para una cooperación futura.

Sin embargo, la evaluación del plan de acción muestra que varias acciones planificadas aún no se han ejecutado plenamente, lo que ha reducido la eficacia del plan de acción. Este es en particular el caso del establecimiento de puntos focales «Armas de fuego», necesarios para estrategias policiales, coordinación, inteligencia e intercambio de información adecuados, tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Tampoco existe una recopilación de datos de incautaciones de armas de fuego armonizada que permita una política basada en las pruebas y una evaluación adecuada y fiable de las tendencias del tráfico. Del mismo modo, las partes interesadas no desarrollaron un formato de notificación de datos estándar para el intercambio de información según lo planificado en el plan de acción.

La evaluación también demuestra que la eficacia del plan de acción podría mejorarse. Por ejemplo, para permitir que las reuniones conjuntas ofrezcan resultados concretos, podrían beneficiarse de instrucciones claras para los participantes, quienes deberían estar autorizados para facilitar una postura o una aportación sobre posibles resultados. Muchas partes interesadas consideraron que las formaciones serían más eficientes si se centrasen en casos prácticos, en el establecimiento de investigaciones conjuntas y en temas específicos como las armas de fuego convertibles.

Con respecto al alcance geográfico, las actividades se han centrado en los Balcanes Occidentales, pero los desafíos futuros pueden justificar la cobertura efectiva de toda Europa Sudoriental, incluida la República de Moldavia y Ucrania, con el fin de desarrollar soluciones con perspectivas de futuro en la vecindad oriental de la UE.

Los Estados miembros y los socios de los Balcanes Occidentales deberían ahora convertir sus compromisos políticos en prioridades operativas y resultados. Se necesita una coordinación más estrecha entre los Estados miembros, los socios de los Balcanes Occidentales, las agencias de la UE y las organizaciones internacionales con el fin de garantizar resultados concretos y mejores en la lucha conjunta contra el tráfico de armas de fuego. En ese contexto, la hoja de ruta regional presenta una evaluación integral de las necesidades de una política futura en la región. Podría complementarse con objetivos operativos específicos para cada país, indicadores de rendimiento más detallados y una estructura directiva y presupuestaria clara. La Comisión está preparada para ayudar a los Estados miembros, a los socios de los

Balcanes Occidentales, a las agencias de la UE y a las organizaciones internacionales a superar estos desafíos. Las distintas partes interesadas consultadas han expresado la necesidad de establecer un plan de acción. En términos generales, la evaluación de este plan de acción debe tenerse en cuenta para garantizar en el futuro una cooperación ininterrumpida en este ámbito.