CUESTIONES Y PROCEDIMIENTOS CLAVE RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE MUNICIONES CONVENCIONALES

INFORME DEL SEGUNDO SEMINARIO TEMÁTICO

UNIDIR

Agradecimientos

El apoyo de los donantes principales de UNIDIR constituye la base de todas las actividades del Instituto. Este proyecto del Programa de Armas Convencionales cuenta con el apoyo de los Gobiernos de Alemania y Suiza.

Acerca **de UNIDIR**

El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) es un instituto autónomo dentro de las Naciones Unidas financiado mediante contribuciones voluntarias. UNIDIR es uno de los pocos institutos en el mundo con enfoque en desarme. UNIDIR trabaja en la generación de conocimientos y la promoción del diálogo y las acciones sobre desarme y seguridad. Con sede en Ginebra, UNIDIR da apoyo a la comunidad internacional en el desarrollo de ideas prácticas e innovadoras para encontrar soluciones a los problemas más críticos de seguridad.

Nota

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores. No reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, de UNIDIR, o de sus funcionarios o patrocinadores.

Traducción no oficial.

www.unidir.org

© UNIDIR 2020

Índice **de Contenido**

Hallazgos principales **1**

1 Introducción **2**

2 Áreas temáticas de interés **3**

3 Conclusiones del seminario **13**

Lista **de figuras**

Figura 1: Ciclo para la gestión segura y protegida de las municiones (Conflict Armament Research) 4

Figura 2: Principios de la gestión del ciclo de vida útil de la munición (LCMA) (Small Arms Survey) 6

Figura 3: Supervisión de PSSM nacional 9

Acerca del **equipo de investigación**

HIMAYU SHIOTANI es el Coordinador del Programa de Armas Convencionales de UNIDIR, que abarca cuestiones relacionadas con la gestión de armas y municiones, la integración del control de armas convencionales en la prevención y gestión de conflictos, la adaptación del control de armas convencionales para abordar la violencia urbana y el apoyo a la implementación de acuerdos e instrumentos multilaterales relevantes en cuanto a las armas convencionales. Antes de su trabajo en UNIDIR, trabajó como investigador asociado en el Centro James Martin de estudios sobre la no proliferación en Monterey, California. Tiene un Máster en estudios de política internacional, con un Certificado en estudios de no proliferación, del Instituto de Estudios Internacionales de Monterey.

MANUEL MARTÍNEZ MIRALLES es investigador del Programa de Armas Convencionales de UNIDIR. Coordina el porfolio de investigación de municiones convencionales. Manuel se incorporó a UNIDIR tras cinco años dedicados a trabajar en materias de paz y desarme en el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC, por sus siglas en inglés). Ha liderado más de 40 iniciativas de formación, concienciación e implementación de control de armas en 15 países de América Latina y el Caribe y capacitado a más de 300 funcionarios gubernamentales. Manuel forma parte del grupo de expertos del proyecto de divulgación del Tratado sobre el Comercio de Armas financiado por la Unión Europea y el mecanismo de respuesta rápida SaferGuard de las Naciones Unidas para la gestión de municiones. Tiene un Máster en Administración Pública del Instituto de Estudios Internacionales de Monterey, California.

SEBASTIAN WILKIN es asistente de programa en el Programa de Armas Convencionales de UNIDIR. Es un abogado de Nueva Zelanda, con una licenciatura en Derecho por la Universidad de Oxford y un Máster avanzado en Derecho Internacional Público de la Universidad de Leiden. Anteriormente, trabajó en Londres como asociado del bufete de abogados Freshfields Bruckhaus Deringer LLP y en Timor Oriental, como pasante y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

JAMES BEVAN es analista de armas y conflictos, reconocido internacionalmente. Está especializado en la investigación y trazabilidad de armas y municiones ilícitas en zonas de conflicto, y cuenta con casi una década de trabajo de campo para la configuración de políticas. Anteriormente, trabajó como investigador principal de campo para el *Small Arms Survey*, y desde entonces ha ejercido como inspector de sanciones de las Naciones Unidas, además de haber proporcionado asesoramiento e instrucción a numerosos gobiernos, organizaciones internacionales y entidades privadas sobre temas relacionados con los conflictos armados y la proliferación ilícita de armas y municiones. En 2011, fundó *Conflict Armament Research* (investigación sobre armamento en conflictos, CAR, por sus siglas en inglés), una organización que proporciona conocimientos técnicos, experiencia y apoyo a la investigación sobre armas y conflictos armados a gobiernos y organizaciones internacionales. La organización CAR trabaja en varios ámbitos, que incluyen la investigación en escena sobre los conflictos armados y el tráfico de armas, el apoyo a los grupos de monitoreo de sanciones, y las investigaciones penales y la formación sobre armas y municiones.

Lista de **siglas y abreviaturas**

IATG	*International Ammunition Technical Guidelines* (Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones)
LCMA	*Lifecycle Management of Ammunition* (Gestión de la vida útil de la munición)
PSSM	*Physical Security and Stockpile Management* (Seguridad física y gestión de arsenales)

Hallazgos principales

- **No existe un marco internacional específico para abordar los problemas relacionados con la gestión de las municiones convencionales.** La munición ha sido descrita como «huérfana» de los marcos de control de armas convencionales. Los expertos, profesionales y representantes de los Estados presentes en el segundo seminario de UNIDIR sobre la gestión de municiones convencionales destacaron que no existe un marco internacional específico que aborde los problemas relacionados con la gestión de municiones convencionales. La resolución 72/55 de la Asamblea General y la petición al Secretario General para convocar un grupo de expertos gubernamentales en 2020 podrían ser una oportunidad para llenar ese vacío.
- **La falta de marcos regulatorios específicos a nivel mundial, regional y subregional dificulta la movilización de la acción política y plantea dificultades en cuanto a la cooperación y la asistencia internacional.** En algunas regiones, existen marcos jurídicos que incluyen la munición para armas pequeñas, pero su aplicación sigue siendo difícil y desigual.
- **En los seminarios se identificaron dos problemas principales:**
    - **la gestión de los riesgos relacionados con la protección de las municiones,** para prevenir explosiones no planificadas en los lugares de almacenamiento de municiones; y
    - **el desvío de municiones hacia usuarios no autorizados o no deseados** como factor que permite y contribuye a la inseguridad y a la escalada de la violencia armada y los conflictos.
- **Las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones (IATG) proporcionan a los estados una orientación técnica autorizada y validada**. Las IATG no pueden abordar por sí solas todas las dimensiones relacionadas con la seguridad de las municiones convencionales y es necesario situar la gestión de los arsenales en un marco global que incluya todas las etapas de la cadena de suministro.
- **La cooperación y la asistencia internacional debe promover mejoras en la infraestructura física de los arsenales, pero también el compromiso a largo plazo y el desarrollo de la capacidad que garanticen la sostenibilidad**. Las IATG ofrecen un apoyo positivo a las operaciones de gestión de municiones, pero no resultan suficientes para ofrecer soluciones sostenibles a la gestión de las municiones.
- **Es necesario examinar en profundidad un planteamiento holístico que fomente la gestión segura, protegida y responsable de la munición convencional a lo largo de su vida útil**, que incluya la posible superposición y relación entre los principios de la gestión de la vida útil de la munición (LCMA) y los enfoques de gestión de la cadena de suministro.
- **Un ciclo de responsabilidad para la gestión segura de las municiones** situaría la seguridad física y la gestión de los arsenales (PSSM) en un marco más amplio con al menos tres áreas interrelacionadas:
    - análisis de riesgo previos a la transferencia;
    - medidas sobre seguridad física y gestión de arsenales (PSSM); y
    - actividades de monitoreo y diagnóstico.
- **Los elementos, procesos y prácticas correspondientes a cada área del ciclo de responsabilidad merecen mayor discusión y análisis.** Estos elementos deben incluir la verificación de las partes implicadas en una transferencia, el análisis de las rutas, el intercambio de información entre los servicios de aduanas y las autoridades de licencias, la identificación de los puntos de desvío, el monitoreo y la notificación. La determinación de estos elementos y la forma de integrarlos en un sistema integral podría ser el tema central de los próximos seminarios e investigaciones de UNIDIR.

1 Introducción

Este informe presenta las conclusiones del segundo de una serie de seminarios organizados dentro del marco del proyecto de UNIDIR: «Informando cuestiones y procesos clave relacionados con la gestión de las municiones convencionales.» UNIDIR organizará, al menos, un seminario adicional en 2019

Este proyecto tiene como objetivo facilitar el diálogo y generar ideas para ayudar a definir cuestiones clave e informar a los Estados sobre los procesos relacionados con la gestión de municiones convencionales, en los que se puede avanzar a nivel nacional, regional y multilateral. Los elementos y conclusiones de esta serie de seminarios resultan relevantes para los preparativos de los Estados con miras a las consultas abiertas e informales organizadas en el marco de la resolución 72/55,[1] así como para otras iniciativas pertinentes en materia de gestión de municiones convencionales. El informe del primer seminario de la serie puede consultarse en el sitio web de UNIDIR.[2] Estos dos informes tienen por objeto servir de base para que los funcionarios gubernamentales, diplomáticos y audiencias no técnicas conozcan las cuestiones y los procesos clave de la gestión de las municiones convencionales.

OBJETIVOS DEL SEGUNDO SEMINARIO TEMÁTICO INFORMAL

El segundo seminario temático tuvo lugar el 5 de marzo de 2019 en Ginebra, Suiza. Expertos técnicos y encargados de la formulación de políticas se reunieron para debatir sobre todos los aspectos de la gestión de las municiones convencionales y exploraron áreas significativas en las que se puede avanzar. Esta reunión informal permitió a los participantes, entre los que figuraban expertos nacionales y regionales en la materia, diplomáticos nacionales, representantes de organizaciones internacionales y especialistas independientes, plantear y debatir cuestiones en un ambiente informal. Los debates complementaron las conclusiones iniciales sobre cuestiones y procesos clave identificados durante el primer seminario temático, que tuvo lugar los días 27 y 28 de noviembre de 2018 en Ginebra. Este informe no presenta una posición particular, sino que sintetiza el flujo de los debates y los temas clave que surgieron durante el seminario.

Las opiniones presentadas se entienden mejor como una contribución al diálogo internacional sobre medidas de control de municiones convencionales: un inventario de las cuestiones, iniciativas, instrumentos y desafíos existentes. Este debate es más amplio que el marco esbozado en la resolución 72/55 de la Asamblea General y puede tener relevancia más allá de la conclusión de este proceso específico de las Naciones Unidas.

[1] Asamblea General, documento de la ONU A/RES/72/55, 2017, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol= A/RES/72/55.
[2] Informe del Primer Seminario Temático, http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/key-issues-and-processes- pertinent-to-the-management-of-conventional-ammunition-en-745.pdf.

2 Áreas temáticas de interés

ESTABLECIMIENTO DEL ESCENARIO Y CONCLUSIONES DEL PRIMER SEMINARIO

La resolución 72/55 de la Asamblea General subraya la importancia de «los peligros que plantean las explosiones imprevistas en arsenales de municiones y el desvío de materiales de las existencias de municiones convencionales al mercado ilícito, incluso para la fabricación de artefactos explosivos improvisados». Señala que «**miles de personas han muerto y que los medios de vida de comunidades enteras se han visto afectados como consecuencia de las explosiones accidentales de depósitos de municiones y que el desvío de los arsenales de municiones ha contribuido a la intensidad y duración de los conflictos armados y ha sostenido la violencia armada en todo el mundo**».[3]

Los participantes en ambos seminarios temáticos destacaron el carácter oportuno de la resolución 72/55 y su petición a la Secretaría General para convocar un grupo de expertos gubernamentales en 2020 para abordar los riesgos relacionados con la seguridad de la gestión de las municiones convencionales. Durante el segundo seminario, UNIDIR presentó los principales elementos y conclusiones de su reunión de noviembre de 2018 para iniciar el debate y preparar el terreno para un examen más exhaustivo:[4]

1. **Las medidas de control de municiones se encuentran presentes en un cierto número de instrumentos internacionales y regionales, pero están relativamente fragmentadas y son de alcance limitado**. No existe un marco específico para abordar este desafío a nivel multilateral. Entre las áreas que deben examinarse más a fondo figuran las transferencias, los arsenales, los procesos de destrucción, la gestión del material recuperado y las actividades de monitoreo y diagnóstico del desvío.
2. **Las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones (IATG) son el principal instrumento para apoyar la gestión segura de los arsenales de municiones convencionales.** Proporcionan un paquete completo de medidas, desarrolladas internacionalmente, para abordar la gestión de los arsenales de munición convencional. El uso integral de las IATG resolvería la mayoría de las cuestiones relativas a la protección de las municiones con las que se enfrentan los gobiernos nacionales y algunos de los problemas de seguridad de las municiones.
3. **La aplicación aislada de las IATG no abordaría las distintas fuentes del desvío de munición,** que son el resultado de una serie de deficiencias a lo largo de la cadena de suministro.
4. **Además de los arsenales, el desvío de la munición también se realiza por otros medios.** Puede ocurrir por medio de documentación falsa o fraudulenta, intermediación ilícita, re-transferencias no autorizadas a usuarios finales no estatales, desvío en tránsito, etc.
5. **Un planteamiento basado en la gestión de la cadena de suministro podría ser útil para hacer frente al desvío y al tráfico ilícito de municiones**. La relación entre este planteamiento y los principios de la gestión de vida útil de la munición (LCMA) merece un examen más exhaustivo.

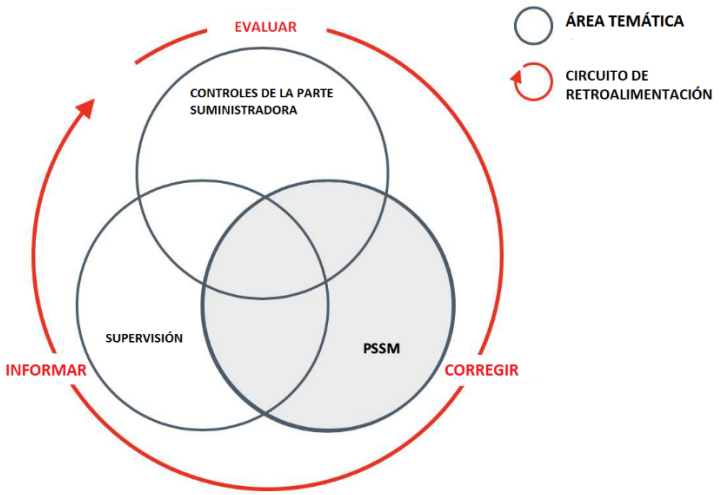
Para resumir las conclusiones del primer seminario, se podría considerar fructífero para los Estados un enfoque dual para la gestión de las municiones convencionales:

1. Mantener los esfuerzos para fomentar la adopción y el uso de las IATG, con especial atención a la sensibilización, la programación a largo plazo dentro de los marcos de acción nacionales y al desarrollo de conocimientos técnicos sostenibles en materia de municiones; y

[3] Asamblea General, documento de la ONU A/RES/72/55, 2017, pg. 1, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol= A/RES/72/55.
[4] Informe del Primer Seminario Temático, http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/key-issues-and-processes-pertinent-to-the-management-of-conventional-ammunition-en-745.pdf.

2. **Considerar más detenidamente los aspectos sistémicos del control de municiones** y reconocer los vínculos entre los controles de la oferta, la gestión de arsenales y el papel fundamental del monitoreo del desvío y la presentación de informes como forma de promover una acción coordinada a nivel nacional, regional e internacional.

Figura 1: Ciclo de responsabilidad para la gestión segura y protegida de las municiones (Conflict Armament Research)[5]



CICLO DE VIDA ÚTIL PARA LA GESTIÓN DE LA MUNICIÓN CONVENCIONAL

La gestión de las municiones convencionales es una actividad multifacética que va más allá de las medidas de gestión de arsenales. Requiere situar los esfuerzos nacionales e internacionales dentro de un marco más amplio de la cadena de suministro para fomentar la gestión segura, protegida y responsable de la munición convencional a lo largo de su vida útil. En 2008, el grupo de expertos gubernamentales se centró en la seguridad física y la gestión de arsenales (PSSM), pero un sistema o marco eficaz de gestión de municiones requiere un enfoque exhaustivo y multidimensional.

Durante el segundo seminario, se discutió un sistema de gestión holístico para munición convencional basado en la LCMA desarrollada por el Small Arms Survey.[6] El modelo LCMA describe la gestión de la vida útil de la munición como:

5 Ilustración proporcionada por *Conflict Armament Research* y adaptada del grupo de trabajo sobre seguridad del primer seminario temático de UNIDIR. El círculo que representa PSSM está sombreado para reflejar que fue discutido previamente por el grupo de expertos gubernamentales de 2008, mientras que no lo fue el monitoreo y los controles de la oferta (o análisis de riesgo pre-transferencia).

6 http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Q-Handbooks/HB-05-LCMA/SAS-HB05-LCMA.pdf.

> [Un] conjunto **completo** de procesos y actividades **integrados** que garanticen una gestión **sostenible** y **rentable** de las municiones, que permita disponer de un arsenal seguro y protegido que satisfaga las necesidades estratégicas y operacionales nacionales.
>
> - **Completo:** que cubra todos los aspectos de la gestión de municiones;
> - **Sistema integrado**: dentro del cual todos los elementos trabajan juntos;
> - **Sostenible**: para que el sistema pueda mantenerse a lo largo del tiempo; y
> - **Rentable**: con resultados positivos en relación con su coste.[7]

Con el fin de cumplir con los objetivos estratégicos y los requisitos operativos del Estado, **el modelo LCMA propone un enfoque integrado y tiene en cuenta tanto las consideraciones políticas como técnicas de la gestión de municiones**. Durante la sesión, los participantes debatieron sobre la apropiación nacional como condición habilitante del sistema LCMA, en el que se definieron los elementos funcionales:

- planificación;
- contratación pública;
- gestión de arsenales; y
- eliminación.

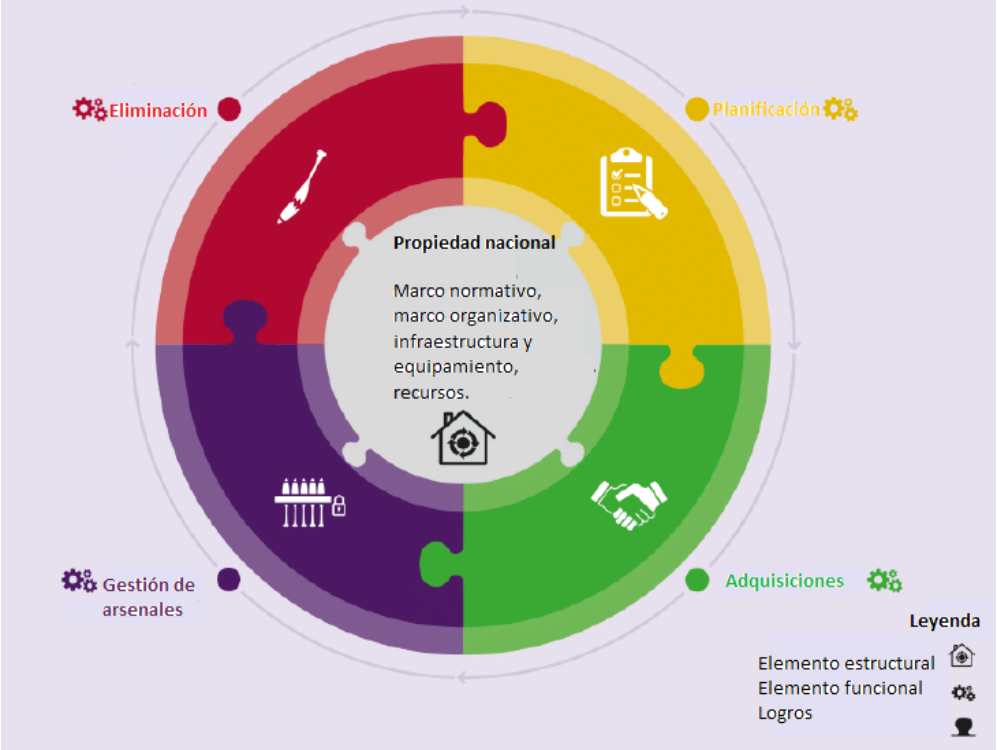
La apropiación nacional es una condición previa central para un sistema sostenible de LCMA. «La apropiación nacional va más allá del compromiso político e implica que un Estado asume la plena responsabilidad del LCMA, como lo demuestra la participación activa de las autoridades nacionales en el desarrollo, implementación y monitoreo de un sistema LCMA y la provisión de recursos financieros y de otro tipo adecuados para apoyar su implementación».[8] En términos prácticos, la apropiación nacional significa que un Estado que aplique un modelo LCMA podrá establecer y mantener marcos normativos y estructurales, infraestructura, equipo y recursos financieros y humanos.

Las observaciones formuladas durante el seminario sugieren la importancia de abordar las prioridades (normalmente identificadas como intervenciones de PSSM) y las limitaciones de financiación, pero al mismo tiempo de comprender y abordar los retos más amplios de la gestión de la vida útil y más allá, incluidos el desvío y el tráfico ilícito de municiones. Se necesitarán más investigaciones y debates para determinar si la utilización de las IATG es más efectiva cuando se usan dentro de un marco de LCMA.

---

7 presentación realizada por Jovana Carapic, Small Arms Survey.
8 ibid.

Figura 2: Principios de la gestión del ciclo de vida útil de la munición (LCMA) (Small Arms Survey)



MÁS ALLÁ DE LOS ARSENALES: ANÁLISIS DE RIESGO PREVIOS A LA TRANSFERENCIA

Son necesarios controles nacionales de transferencia de munición convencional eficaces para prevenir el desvío y las transferencias ilícitas. Un elemento de seguridad clave para evitar el desvío de munición a lo largo de su vida útil es la realización de un análisis eficaz de los riesgos previos a la transferencia. El objetivo de los análisis previos a la transferencia es valorar los riesgos de desvío a lo largo de la cadena de suministro y garantizar que solo los usuarios autorizados tengan la munición bajo su custodia. Durante el seminario, los participantes debatieron sobre los medios y métodos para llevar a cabo un análisis de riesgos eficaz previo a la transferencia con miras a identificar los pasos y medidas de control esenciales a nivel nacional, incluidos los indicadores de riesgo, las funciones y responsabilidades, los sistemas de control del usuario final, la verificación y el intercambio de mecanismos de información y la documentación relacionada.

El desvío puede producirse en cualquier momento durante la vida útil de la munición y un análisis de riesgo previo a la transferencia se considera una medida que complementa la PSSM y otras acciones. Un análisis eficaz del riesgo previo a la transferencia tiene en cuenta los riesgos en las diferentes etapas de la vida útil, se basa en disponer de información creíble y fiable procedente de diferentes fuentes en el momento oportuno y contribuye a la creación de un sistema responsable de gestión de las municiones. Los elementos clave a tener en cuenta al realizar los análisis de riesgo previos a la transferencia son los siguientes:[11]

---

9 Carapic, Deschambault, Holtom, and King (2018), p. 41. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Q-Handbooks/HB-05-LCMA/SAS-HB05-LCMA.pdf

10 es importante señalar que los análisis de riesgo previos a la transferencia suelen abordar aspectos de seguridad. Sin embargo, existen consideraciones de seguridad que podrían tenerse en cuenta al realizar los análisis de riesgo previos a la transferencia.

11 presentación por Dumisani Dladla, Secretaría del Tratado sobre el Comercio de Armas.

- mantener un registro de fabricantes, agentes, corredores, transportistas, embarcaciones, aeronaves, etc.;
- analizar el papel de los fabricantes, la industria y otros agentes privados que intervienen en la cadena de suministro;
- verificar la credibilidad y legitimidad de todas las partes involucradas en las transferencias;
- verificar y autentificar la documentación de las transferencias (documentación del usuario final, garantías, contratos, acuerdos y compromisos);
- considerar los riesgos de desvío en ruta y el papel de los Estados de tránsito;
- evaluar la situación de los controles en los Estados importadores y de tránsito;
- comprender la estabilidad política del Estado receptor y las posibles repercusiones para las regiones y subregiones adyacentes;
- la naturaleza de la munición (la munición para armas pequeñas puede presentar un mayor riesgo de desvío);
- verificación previa a la entrega (en el puerto de salida);
- sistemas de verificación posterior a la entrega (certificados, inspecciones, programas de cooperación, certificados de destrucción);
- comunicación entre las aduanas y las autoridades nacionales encargadas de la concesión de licencias de exportación;
- considerar medidas de reducción de riesgos (incluidos los requisitos de marcación); y
- elaborar listas de control para el análisis de riesgos.

Los debates del seminario sugieren que el riesgo de desvío no puede eliminarse por completo. Sin embargo, se enfatizó la importancia de proporcionar información oportuna y fidedigna a los agentes nacionales. Las fuentes de información pueden ser fuentes abiertas, información e inteligencia gubernamental, registros policiales, documentación de aduanas, licencias previas, registros de la industria y el sector privado, informes de grupos de expertos de las Naciones Unidas, intercambios de información (bilaterales, regionales y multilaterales) y organizaciones de monitoreo independientes. Además, los participantes destacaron la importancia de fortalecer los sistemas de control en los países importadores, especialmente cuando la munición para armas pequeñas se destina a un usuario final privado en el país importador.

SEGURIDAD FÍSICA Y GESTIÓN DE ARSENALES

El desvío de municiones convencionales hacia mercados, grupos e individuos no autorizados constituye una grave amenaza para la paz y la seguridad. El desvío de municiones convencionales se deber, entre otras cosas, a robos, desvíos o pérdidas debidas al debilitamiento de las prácticas de gestión de arsenales. En el seminario, se examinaron los retos y oportunidades en materia de amenazas y riesgos relacionados con la seguridad asociados con las municiones convencionales en el contexto de la gestión de arsenales y su seguridad física (PSSM).

En el seminario, se examinaron varias dimensiones del desvío de municiones de los arsenales. El desvío de los arsenales o de las existencias nacionales podría producirse durante las operaciones, en el campo de batalla, durante el transporte, en la capacitación, en el almacenamiento, durante los procesos de eliminación o en el momento de la fabricación. El desvío de munición se ve facilitado por circunstancias agravantes tales como una deficiente seguridad física, una gestión deficiente de

municiones, medidas de control y monitoreo deficientes, y baja motivación del personal o corrupción.[12] Por lo tanto, la determinación del excedente es un elemento esencial para reducir el riesgo de explosiones no planificadas en los lugares de almacenamiento de municiones y el desvío. Como se describió en el primer seminario, el excedente es una consecuencia y un subproducto de un sistema de gestión de municiones que funciona de manera efectiva.[13]

Las IATG proporcionan orientación detallada para la seguridad física y gestión de arsenales (PSSM), incluidos los aspectos de seguridad, los planes de seguridad, la investigación del personal, las medidas de seguridad física, la contabilidad y el mantenimiento de registros**. Para que un sistema de PSSM** sea eficaz, es esencial contar con registros completos de la munición en inventario, incluida la información relacionada con las cantidades, la ubicación, la vida útil y la estabilidad. En ausencia de sistemas nacionales adecuados para gestionar las municiones convencionales, el uso de las IATG es esencial.

Además, el seminario consideró que el compromiso político al más alto nivel es fundamental para establecer estrategias, políticas, procedimientos y prácticas efectivas de PSSM. Se consideró necesaria una estrategia de arriba abajo (*top-down*) de la seguridad de las municiones para ofrecer orientaciones desde el más alto nivel de gobierno al personal responsable de las divisiones, unidades y depósitos de municiones. En algunas circunstancias, como en entornos de baja capacidad o afectados por conflictos, cuando no sea viable a corto plazo una estrategia *top-down* a nivel político y exista una necesidad urgente de reducir el riesgo de explosión y desvío, se podrían adoptar medidas inmediatas a nivel inferior.

12 presentación por el Coronel Joe H. Palmer, Sudáfrica.

13 la importancia radica en saber lo que se necesita, lo que se tiene, en qué condiciones y qué hacer con ello.

Figura 3: Supervisión de PSSM nacional [14]

No obstante, el objetivo y el alcance de un sistema eficaz de gestión de municiones podrían no centrarse únicamente en los arsenales militares, ya que las partes interesadas y los problemas son más complejos. Otras partes interesadas importantes podrían ser los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las empresas de seguridad privada, los productores artesanales, etc.

[14] ilustración adaptada por UNIDIR a partir de la ponencia presentada por el Coronel Joe H. Palmer, de Sudáfrica, en el segundo seminario temático.

ACTIVIDADES DE MONITOREO Y DIAGNÓSTICO

La mayoría de las municiones ilícitas se fabrican o importan legalmente y, posteriormente, se desvían hacia el mercado ilícito. A este respecto, la identificación precisa del punto de desvío es crucial para prevenir desvíos futuros. El monitoreo sistemático, el rastreo y la presentación de informes sobre municiones ilícitas y sus líneas de suministro son elementos esenciales para la seguridad de las municiones convencionales. Los expertos examinaron los medios y métodos para monitorear y diagnosticar los flujos de municiones ilícitas, con miras a determinar las principales medidas de control a nivel nacional, regional y multilateral.

Para mantener las operaciones, las municiones necesitan reabastecimiento, pero a menudo no se pueden identificar si no están embaladas, lo que dificulta su trazabilidad. Habría que seguir investigando en este ámbito para comprender mejor cómo mejorar el monitoreo y el diagnóstico de las municiones e integrarlos en los sistemas de gestión de las municiones. Entre los elementos que se debatirán respecto a este ámbito figuran los siguientes:

- mecanismos de detección;
- monitoreo;
- elaboración de perfiles; y
- mecanismos de intercambio de información.

Sin actividades de monitoreo y diagnóstico, los gobiernos nacionales que llevan a cabo análisis de riesgo previos a la transferencia no saben si sus municiones van a algún lugar al que se supone que no deben ir. El programa *Blue Lantern* (Linterna Azul) es un ejemplo de actividades de monitoreo y diagnóstico y también está interrelacionado con los análisis de riesgo previos a la transferencia realizadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. El programa de monitoreo de uso final, *Blue Lantern,* verifica a los destinatarios y usuarios finales extranjeros, confirma la recepción y disposición de los artículos exportados, y confirma el uso final y el cumplimiento de las garantías y requisitos. Las medidas prácticas del programa incluyen indicadores de riesgo básicos, controles físicos, llamadas telefónicas e investigaciones de fuentes abiertas.[15]

MARCOS Y PLANTEAMIENTOS REGIONALES

Varios instrumentos regionales abordan la munición convencional en sus disposiciones, pero están relativamente fragmentados y varían en cuanto a su objetivo y aplicación. La resolución 72/55 ofrece varias opciones para que los Estados exploren enfoques regionales y subregionales de la gestión de las municiones convencionales. Los participantes intercambiaron experiencias regionales y subregionales y examinaron posibles vías y planteamientos regionales para fortalecer la gestión segura y responsable de las municiones convencionales. El seminario incluyó presentaciones de varios agentes regionales y subregionales de representantes de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS, esta última por sus siglas en inglés), los Centros Regionales de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (UNREC, UNRCPD y UNLIREC) y la Agencia de Implementación de la Comunidad del Caribe para el Crimen y la Seguridad (CARICOM IMPACS).

---

15 presentación del programa Linterna Azul, Departamento de Estado de los Estados Unidos.

No existe un marco específico para la gestión de las municiones convencionales a niveles regional y subregional. En algunas regiones, los marcos jurídicos incluyen disposiciones sobre la munición para armas pequeñas, pero su aplicación sigue siendo difícil y desigual. Por ejemplo, los Estados de la CEDEAO (ECOWAS, por sus siglas en inglés) no diferencian la munición de las armas pequeñas y las armas ligeras cuando implementan sus obligaciones en virtud de la convención de la CEDEAO, pero existen disposiciones específicas para las municiones (es decir, para la marcación). En América Latina y el Caribe no existe un consenso real sobre la cuestión de la gestión de las municiones convencionales, pero se reconoce la necesidad de compartir las mejores prácticas y existe un reconocimiento de la necesidad de que el control de municiones no puede separarse del control de las armas pequeñas y ligeras. En Asia y el Pacífico, las disposiciones sobre municiones no figuran en los marcos correspondientes. Es necesario seguir examinando los marcos y prácticas regionales y subregionales. Estos marcos podrían facilitar puntos de partida prácticos a nivel político para poner en marcha procesos y operaciones de gestión de municiones.

DIRECTRICES PARA APOYAR LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE MUNICIONES

Las IATG proporcionan un paquete completo de medidas, desarrolladas internacionalmente, para abordar la gestión de los arsenales de munición convencional. A este respecto, la resolución 72/55 sirve para reiterar la necesidad de adoptar medidas internacionales en áreas que ya se han identificado en las IATG. Además, la resolución 72/55 y la Acción 22 de la Agenda de Desame del Secretario General de las Naciones Unidas alientan la utilización generalizada de las IATG.

Los participantes examinaron la forma en que la cooperación y la asistencia internacional pueden apoyar mejor las operaciones de gestión de municiones. Se destacó que solo una parte de la asistencia que se presta actualmente se basa en las IATG y que no todas las iniciativas de asistencia y cooperación internacional abordan el objetivo principal: la sostenibilidad. No obstante, hay varios esfuerzos e iniciativas en curso para utilizar las IATG, principalmente el Programa SaferGuard de las Naciones Unidas y el recientemente establecido Equipo Asesor de Gestión de Municiones (AMAT, por sus siglas en inglés). El objetivo del equipo asesor es «mejorar la acción nacional y regional acerca de la gestión segura y protegida de las municiones con miras a reducir el riesgo de explosiones imprevistas y de desvío hacia el mercado ilícito, mediante el apoyo a los Estados con asesoramiento técnico y transferencia de conocimientos, además de facilitar la cooperación y la asistencia internacionales eficaces y sostenibles».[16]

Además, se mencionaron tres nuevas publicaciones del Programa SaferGuard de Naciones Unidas para apoyar a los Estados en sus esfuerzos de gestión de municiones convencionales:

- Guía de ruta para las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones,[17] elaborada por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) en colaboración con el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD);

- Guía para la elaboración de normas nacionales para la gestión de las municiones[18], también elaborada por la UNODA en colaboración con el GICHD; y

- Utilización de las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones en entornos afectados por conflictos y de baja capacidad[19], elaborado por UNIDIR.

---

16 *Ammunition Management Advisory Team* , https://www.amat.org/ (accedido el 15 de enero 2020).

17 Véanse la publicación de SaferGuard de las Naciones Unidas: «Critical Path Guide to the International Ammunition

Technical Guidelines» (Guía de ruta crítica de las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones) https://www.un.org/disarmament/publications/more/critical-path-guide-to-the-international-ammunition- technical-guidelines/. (accedido el 15 de enero 2020).

18 UN SaferGuard, «A Guide to Developing National Standards for Ammunition Management» (Una guía para desarrollar estándares nacionales para la gestión de municiones) https://www.un.org/disarmament/publications/more/a-guide-to-developing-national-standards-for-ammunition- management. (accedido el 15 de enero 2020).

---

19 UNIDIR y UN SaferGuard, «Utilizing the International Ammunition Technical Guidelines in Conflict-Affected and Low-Capacity Environments» http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/utilizing-the-international-ammunition-technical-guidelines-in- conflict-affected-and-low-capacity-environments-en-749.pdf. (accedido el 15 de enero 2020).

3 Conclusiones del seminario

Para hacer frente de manera eficaz a los riesgos de explosiones imprevistas y el desvío a usuarios no autorizados, el seminario confirmó que es necesario abordar la gestión de las municiones convencionales de manera integral. Las observaciones del seminario sugieren que un enfoque más amplio para fomentar la gestión segura y responsable de la munición convencional a lo largo de su vida útil podría abordar ambos aspectos.

Un marco como el expuesto podría definirse como un ciclo de responsabilidad para la gestión segura y protegida de las municiones y abarcaría tres áreas diferenciadas: los análisis de riesgo previos a la transferencia, la seguridad física y gestión de arsenales (PSSM) y las actividades de monitoreo y diagnóstico.

La definición y la descripción detallada de los elementos y procesos para cada una de estas áreas merecen mayor atención:

- **análisis de riesgo previos a la transferencia:** listas de control, registros, procedimientos de verificación y autenticación, mecanismos de intercambio de información y medidas de mitigación de riesgo;
- **PSSM:** planes de seguridad, investigación del personal, medidas de seguridad física, contabilidad, mantenimiento de registros, determinación de excedentes y apropiación nacional y supervisión política; y
- **monitoreo y diagnóstico:** mecanismos de detección, seguimiento, elaboración de perfiles y presentación de informes.

En el seminario se acordó que un marco específico a nivel internacional, regional o subregional podría facilitar puntos de partida prácticos a nivel político para el establecimiento de sistemas nacionales y para la agilización de programas de asistencia y cooperación internacional.

Por último, es necesario avanzar en los esfuerzos en curso para desarrollar las IATG, a fin de facilitar las operaciones de gestión de municiones. El papel del Programa SaferGuard de las Naciones Unidas y del recién creado Equipo Asesor de Gestión de Municiones (AMAT) parece crucial para proporcionar un apoyo técnico sostenible y eficaz a los Estados que desarrollan y mejoran las operaciones de gestión de municiones.

INFORME DEL SEGUNDO SEMINARIO TEMÁTICO

Este informe presenta las conclusiones de una serie de seminarios organizados dentro del marco del proyecto de UNIDIR «Informando cuestiones y procesos clave relacionados con la gestión de las municiones convencionales». Este seminario tuvo lugar el 5 de marzo de 2019 en Ginebra, Suiza. UNIDIR convocará más seminarios en 2019.

Este proyecto tiene por objeto facilitar el diálogo y generar ideas para ayudar a los Estados a definir cuestiones clave e informarles sobre los procesos relacionados con la gestión de las municiones convencionales, en los que se puede avanzar a nivel nacional, regional y multilateral. Los elementos y conclusiones de esta serie de seminarios resultan relevantes para los preparativos de los Estados relativos a las consultas abiertas e informales organizadas en el marco de la resolución 72/55, así como para otras iniciativas pertinentes en materia de gestión de municiones convencionales.

UNIDIR