



UNIDIR

INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS
DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARME

Gestión de municiones convencionales

Análisis de vacíos

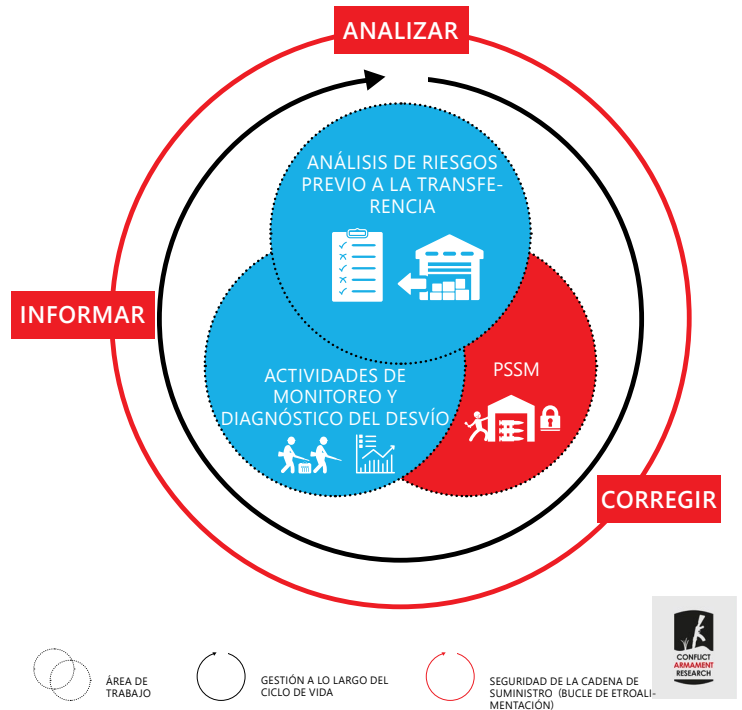
INTRODUCCIÓN

En 2018 y 2019, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) celebró una serie de seminarios relacionados con el proyecto "Formulación y generación de conocimiento sobre cuestiones y procesos clave relacionados con la gestión de municiones convencionales". Como resultado de dicho proyecto, UNIDIR ha elaborado un análisis de vacíos y deficiencias en la gestión de municiones convencionales.

Este documento se presenta en forma de análisis de deficiencias y vacíos con el fin de resaltar los principales hallazgos y oportunidades relacionadas con las municiones convencionales en cuatro esferas: la protección, la seguridad, la cooperación y asistencia internacional y los marcos de control de municiones. Además, presenta un enfoque integral en relación con las deficiencias identificadas: un ciclo de responsabilidad para la gestión segura de las municiones.

El objetivo del presente documento es proporcionar una introducción sobre cuestiones y procesos clave relacionados con la gestión de municiones convencionales dirigida a funcionarios gubernamentales, diplomáticos y público no especializado.

Figura 1: Ciclo de responsabilidad para la gestión segura de las municiones formulado por Conflict Armament Research



Ciclo de responsabilidad para la gestión segura de las municiones

Para evitar las explosiones accidentales y el desvío de municiones a usuarios no autorizados, es necesario un enfoque integral de la gestión de las municiones convencionales con el fin de dar respuesta a los riesgos de seguridad y de protección. La implicación nacional es condición indispensable para cualquier sistema de gestión de municiones que pretenda ser eficaz. La gestión de las municiones convencionales es una tarea compleja que va más allá de la adopción de medidas de gestión de los arsenales. Es una tarea que exige situar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales en un marco general de control de la cadena de suministro y de monitoreo con el fin de fomentar la gestión segura y responsable de las municiones convencionales a lo largo de su ciclo de vida. Un marco eficaz de gestión de las municiones requiere un enfoque exhaustivo y multidimensional, de ahí la necesidad de una aproximación sistémica que sitúe la seguridad física y la gestión de arsenales (PSSM, por sus siglas en inglés) en un marco más amplio que comprenda al menos tres áreas relacionadas entre sí (véase la figura 1):

Análisis de riesgo previo a la transferencia



Medidas de PSSM



Actividades de monitoreo y diagnóstico del desvío



PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DEL CICLO DE RESPONSABILIDAD PARA LA GESTIÓN SEGURA DE LAS MUNICIONES

El ciclo de responsabilidad para la gestión segura de las municiones examina detenidamente los aspectos sistémicos del control de las municiones, identificando los nexos entre el riesgo previo a la transferencia (controles de suministro), las medidas de PSSM y la función fundamental del monitoreo del desvío como medio para promover la adopción de medidas coordinadas en los planos nacional, regional e internacional.

Análisis de riesgo previo a la transferencia



Principios: Es necesario establecer controles nacionales eficaces para prevenir el desvío y las transferencias ilícitas de municiones convencionales. Los análisis de riesgo previo a la transferencia, cuyo objeto es evaluar el riesgo de desvío a lo largo de la cadena de suministro y velar por que las municiones obren en poder únicamente de los usuarios autorizados, son un elemento de seguridad clave para prevenir desvíos. Estos análisis son una medida de seguridad en la cadena de suministro que complementa las actividades de seguridad física y gestión de arsenales (PSSM) y monitoreo de desvíos.

Elementos:

Evaluación técnica: 1) analizar la mercancía en relación con el usuario final; 2) analizar los distintos tipos de municiones y sus riesgos diferenciados; y 3) considerar medidas de mitigación de riesgos, por ejemplo, buenas prácticas de marcación de municiones.

Acceso a la información: 1) verificar todas las partes implicadas en la transferencia; 2) mantener registros y bases de datos de las transferencias, los usuarios finales, los fabricantes, los intermediarios, los agentes de carga; los buques y las aeronaves; 3) examinar la función de los actores del sector privado; 4) acceder a toda la información pertinente de fuentes primarias y abiertas; 5) considerar los riesgos del tránsito, el transbordo y las rutas; y 6) evaluar la situación de la seguridad en el Estado importador a escala nacional, subregional y regional.

Documentación: 1) verificar y autenticar la documentación de la transferencia; 2) aplicar procesos de verificación previa a la entrega y posterior a la entrega; 3) elaborar una lista de comprobación para el análisis de los riesgos con indicadores de desvío; y 4) cumplir los compromisos adquiridos en materia de reexportación.

Comunicación y cooperación: 1) garantizar la cooperación y la comunicación fluida entre las autoridades aduaneras y las autoridades expedidoras de licencias, entre las autoridades nacionales y los actores del sector privado, y entre los Estados exportadores, de tránsito e importadores; y 2) reconocer la importancia de la cooperación regional cuando se realicen análisis de riesgos.

Medidas de seguridad física y gestión de arsenales



Principios: El desvío de municiones convencionales puede producirse por filtraciones, robos o pérdidas derivados de la debilidad de las prácticas de gestión de arsenales. Para establecer medidas de PSSM eficaces es importante obtener una aceptación política que facilite los avances en la legislación, la reglamentación y la creación de la infraestructura institucional necesaria a nivel nacional. Las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones (IATG) son esenciales y proporcionan orientación autorizada y exhaustiva para las medidas de PSSM.

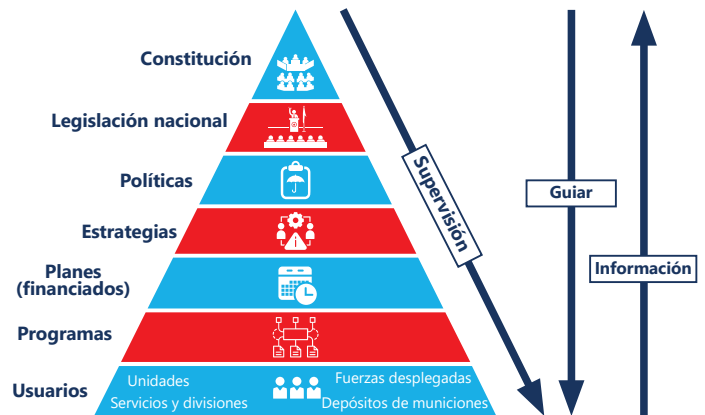


Figura 2: Sistema de supervisión nacional de PSSM

Elementos: Planes de seguridad; comprobación de antecedentes del personal; intervenciones de seguridad física antes, durante y después de las operaciones; contabilidad; vigilancia; mantenimiento de registros; determinación de los excedentes; aceptación política; y supervisión nacional.

Actividades de monitoreo y diagnóstico del desvío



Principios: La identificación exacta del punto de desvío es esencial para prevenir futuros desvíos. El establecimiento de métodos de monitoreo y diagnóstico es crítico, sobre todo a escala nacional. Las actividades de monitoreo y diagnóstico son elementos esenciales para la prevención y contribuyen a una mejor realización de controles previos a la transferencia y a la efectividad de las actividades de PSSM. Las verificaciones después de la entrega, el monitoreo del uso final y del usuario final, y el rastreo de las municiones son esenciales para identificar los puntos de desvío. Es posible rastrear y trazar perfiles de las municiones tanto en escenarios de conflicto como sin conflicto e incluso cuando la munición se ha sacado de la caja es posible establecer líneas de investigación a partir de la información de las marcas en el culote de los casquillos. Las actividades de monitoreo deben realizarse, pero sigue siendo complicado asegurar la cooperación necesaria para llevarlas a cabo.

Elementos: El desarrollo de técnicas para la identificación, la elaboración de perfiles, el rastreo y el análisis de la munición; los mecanismos de recopilación de datos; el registro de información (bases de datos); los intercambios de prácticas; la formación en materia de rastreo y elaboración de perfiles y el desarrollo de capacidades; y la verificación del uso final y del usuario final (aleatoria o basada en evaluaciones de riesgos).

La reducción y mitigación de riesgos constituyen una consideración esencial de todo el ciclo de transferencia, gestión de arsenales y monitoreo. Para mitigar los riesgos es importante conocer los vínculos existentes entre las áreas del ciclo. Si se quiebra un área del ciclo, puede fallar todo el sistema, pues se trata de un sistema interdependiente.



Contexto

El desvío de municiones a usuarios no autorizados constituye un factor que propicia y contribuye a la inseguridad y a la escalada de la violencia armada y los conflictos. Los conflictos, la inestabilidad y el beneficio económico son causas habituales del desvío de municiones, especialmente la falta de seguridad durante y después de las operaciones.



Hallazgos



Además de los que afectan a los arsenales, también se producen desvíos de municiones por otras vías. Puede ser por medio de documentación falsa o fraudulenta; intermediación ilícita, retransferencia a usuarios no estatales, desvío en tránsito, etc.



El desvío relacionado con PSSM puede producirse en el momento de la fabricación, durante el transporte, durante las operaciones, en el campo de batalla, durante el entrenamiento, en los almacenes o durante los procesos de destrucción, y puede verse agravado por factores como una seguridad física deficiente y unas prácticas de gestión de municiones ineficaces.



Los arsenales siguen siendo una de las fuentes principales de riesgos relacionados con la seguridad y la protección, y la aplicación de las directrices IATG sigue siendo esencial. Es importante centrarse en los vínculos existentes entre las medidas de PSSM, las actividades previas a la transferencia y el monitoreo para garantizar la eficacia de las intervenciones en cada área.



Es esencial diferenciar entre los distintos tipos de desvío (pérdida de control nacional, deserciones, filtraciones de arsenales, desvíos patrocinados por el Estado, desvíos en ruta, etc.). La tipología de los desvíos es importante porque algunos pueden abordarse a escala nacional, mientras que otros exigen esfuerzos coordinados entre los Estados.



Además, el desvío de municiones entraña un aspecto económico a tener en cuenta. Las municiones son una mercancía valiosa, que tiene un valor negociable.



Se ha observado en zonas afectadas por conflictos que los métodos utilizados para ocultar desvíos son cada vez más sofisticados (por ejemplo, eliminación de marcas o empleo de embalajes falsos).

Oportunidades



En relación con la seguridad de las municiones, se considera necesario aplicar un enfoque descendente, de modo que el personal responsable de la ejecución de las acciones militares, las unidades operativas y las zonas de almacenamiento de municiones reciban instrucciones desde el máximo nivel de gobierno.



La evaluación eficaz de los riesgos previos a la transferencia es un elemento de seguridad clave para impedir el desvío de municiones a lo largo de todo su ciclo de vida. Esto debe hacerse con el fin de identificar medidas y acciones de control esenciales a escala nacional, como indicadores de riesgo, fuentes de información, roles y responsabilidades, sistemas de control del usuario final, procesos de verificación y mecanismos de intercambio de información y documentación relacionada.



La educación y la transferencia de conocimientos son importantes para mejorar la seguridad. Es más efectivo invertir en personal que en medidas de seguridad electrónicas. Las vallas están bien para marcar fronteras, pero tienen que estar vigiladas y patrulladas. Medidas de seguridad prácticas y sencillas pueden resultar muy eficaces.

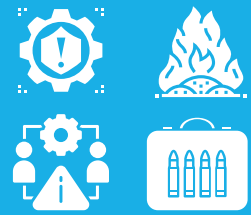


Para mejorar la seguridad, es importante comprender dónde se encuentran los puntos más débiles del sistema de control de la munición. Las actividades de monitoreo y diagnóstico aportan esta información y deben diseñarse y llevarse a cabo sistemáticamente. En la actualidad, estas actividades no están suficientemente desarrolladas en el ciclo de gestión de municiones convencionales y necesitan mayor análisis y atención.



Contexto

Es necesario gestionar y reducir los riesgos relacionados con la protección de la munición para evitar explosiones imprevistas en depósitos de municiones. Las municiones inseguras e inservibles representan un alto riesgo para las personas y las infraestructuras críticas.



Hallazgos



La munición que no se gestiona correctamente representa un riesgo crítico para la seguridad debido a la posibilidad de que ocurran explosiones imprevistas en los depósitos de municiones.



En lo que respecta a la protección de las municiones convencionales, existen dos enfoques básicos a tener en cuenta: 1) reducir desde un principio el riesgo de que se produzca una explosión accidental; y 2) mitigar los efectos de una explosión accidental en el caso de que se produzca.



Los esfuerzos deben centrarse en reducir las probabilidades de que se produzcan explosiones accidentales y sus consecuencias.



La capacidad de identificar los excedentes de munición es la consecuencia de un sistema de gestión de municiones con un funcionamiento óptimo y su determinación es esencial a fin de reducir los riesgos para la seguridad.



La aplicación de las directrices IATG es fundamental para que las reservas de municiones estén protegidas y reducir el riesgo de explosiones imprevistas en los depósitos.

Oportunidades



La aplicación de las directrices IATG y las buenas prácticas de gestión son fundamentales para la protección de la munición.



Es preciso aplicar un enfoque específico: si bien los arsenales son una de las principales fuentes de riesgos de seguridad y protección, y la aplicación de las directrices IATG es esencial, es de vital importancia centrarse en reducir los riesgos más elevados, teniendo en cuenta la capacidad del Estado de que se trate.



Es fundamental que el material excedente e inservible de los arsenales se considere una carga en lugar de un activo.



Deben elaborarse orientaciones técnicas más detalladas en relación con los siguientes ámbitos: 1) munición no clasificada, 2) vigilancia y control físico, y 3) información sobre el período de almacenamiento.



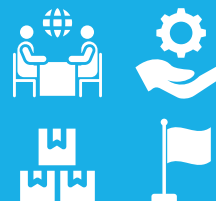
Los expertos sostienen que, si solamente pudiera hacerse una cosa, lo más importante para garantizar la protección sería comprender y aplicar los cálculos de cantidad neta de explosivos y distancia de seguridad, también en las operaciones de paz.





Contexto

En el ámbito de la gestión de las municiones, la cooperación y la asistencia internacional se centran fundamentalmente en medidas de PSSM. Las directrices IATG brindan una orientación técnica autorizada y validada a los Estados, y su aplicación integral resolvería la mayor parte de los problemas de protección y algunos de los problemas de seguridad que encuentran los gobiernos en relación con las municiones, especialmente en lo que respecta a los arsenales.



© UN Photo/Martine Perret

Hallazgos

Las directrices IATG son el instrumento principal para respaldar la gestión segura de los arsenales de municiones convencionales, pero, si se aplican aisladamente, no cubren todos los aspectos de la seguridad y la protección, entre ellas, las distintas vías de desvío de munición, que son consecuencia de distintas carencias en la cadena de suministro.



Es esencial mantener los esfuerzos para fomentar la adopción y aplicación de las directrices IATG, especialmente en cuanto a sensibilización, planificación a largo plazo dentro de los marcos de acción nacionales y desarrollo de conocimientos técnicos en materia de municiones de forma sostenible. Es importante tener en cuenta la capacidad del Estado y centrarse en reducir los riesgos más acusados mediante la promoción de enfoques específicos.



Oportunidades

El compromiso nacional y las relaciones a largo plazo entre los actores que intervienen en la asistencia internacional son esenciales para promover el fomento de la capacidad institucional y el refuerzo de los conocimientos, también mediante el diseño de planes de acción nacionales y actividades de formación.



La cooperación y la asistencia internacional deben promover mejoras en la infraestructura física, pero también el compromiso a largo plazo y el fomento de la capacidad institucional para garantizar la sostenibilidad. Las directrices IATG suponen un firme apoyo para las operaciones de gestión de las municiones, pero por sí solas no bastan para ofrecer soluciones sostenibles para la gestión de las municiones.



La cooperación internacional en materias como el análisis de riesgos previo a la transferencia y el monitoreo de los desvíos podría ser beneficiosa para mejorar la gestión segura y responsable de las municiones.



La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Acción 22 de la Agenda para el Desarme del Secretario General pueden constituir marcos útiles para promover y facilitar el diálogo y la cooperación en materia de colaboración y asistencia en la gestión de las municiones convencionales.





4 Marcos de control

Contexto

La munición ha sido definida como la “huérfana” de los marcos de control de armas convencionales. Los expertos, profesionales y representantes de los Estados subrayan que existen medidas de control de las municiones en una serie de instrumentos regionales e internacionales, pero están fragmentadas y su alcance es limitado. La resolución 72/55 de la Asamblea General y la solicitud dirigida al Secretario General para que convocara un Grupo de Expertos Gubernamentales en 2020 pueden ser una oportunidad para subsanar esta carencia.



Hallazgos



No existe un marco internacional específico para abordar las cuestiones relacionadas con la gestión de las municiones convencionales. Esto dificulta la movilización de acciones políticas y plantea desafíos para la cooperación y la asistencia internacional. En algunas regiones existen marcos jurídicos pertinentes que tratan la munición de armas pequeñas, pero su aplicación sigue siendo irregular y compleja.



Los marcos regionales y subregionales presentan carencias en cuanto al alcance y la aplicación, pero brindan una base de acción. Algunos Estados utilizan instrumentos regionales para impulsar consideraciones nacionales relacionadas con la gestión de las municiones.

Oportunidades



Los enfoques regionales podrían servir de apoyo a la actuación de los Estados en aras de un objetivo político más amplio a escala multinacional. Unas hojas de ruta exhaustivas en el seno de los marcos regionales actuales o futuros podrían constituir una buena base para los enfoques regionales relativos a la munición. Sin embargo, en función de los distintos contextos, es posible que sea necesario que cada subregión analice el valor de la repetibilidad en sus contextos.



Examinar más detenidamente los aspectos sistémicos del control de las municiones, identificando los nexos entre los controles de suministro, la gestión de los arsenales, y la función decisiva del monitoreo y la elaboración de informes como medio de promover la adopción de medidas coordinadas en los planos nacional, regional e internacional.



El desarrollo y la aplicación de medidas y mecanismos dentro de los marcos nacionales y regionales podrían ser de utilidad para abordar el tráfico ilícito de municiones.





Sobre UNIDIR

El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) es un instituto autónomo de las Naciones Unidas financiado con aportaciones voluntarias. UNIDIR es uno de los pocos centros de investigación del mundo dedicado al desarme que genera conocimientos y promueve el diálogo y medidas en materia de seguridad internacional. UNIDIR tiene su sede en Ginebra y ayuda a la comunidad internacional a desarrollar ideas prácticas e innovadoras necesarias para encontrar soluciones a problemas críticos para la seguridad.

Esta área de investigación del Programa de Armas Convencionales cuenta con el apoyo de los Gobiernos de Alemania y Suiza.

www.unidir.org



@unidirgeneva



@UNIDIR



un_disarmresearch

Autores: Manuel Martínez Miralles y Anna Mensah

Esta publicación se ha basado en los informes de los seminarios temáticos de UNIDIR sobre cuestiones y procesos clave relacionados con la gestión de municiones convencionales, que contaron con la colaboración de los siguientes expertos: Himayu Shiotani, Sebastian Wilkin, James Bevan, Bob Seddon y Brian Wood.

Diseño: Kathleen Morf, www.kathleenmorf.ch

Impresión: Imprimerie Villiere, www.imprimerie-villiere.com

Fotos: Portada: © Servicio de Fotografía de las Naciones Unidas/Sylvain Liechti
– Contraportada: © iStock/SB-Borg