



Asamblea General

Distr. general
14 de septiembre de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 101 u) del programa provisional*

**Problemas que plantea la acumulación excesiva
de existencias de municiones convencionales**

Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto el informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales. El Grupo se estableció en virtud del párrafo 16 de la resolución [72/55](#) de la Asamblea General.

* [A/76/150](#).



Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 72/55 de la Asamblea General sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales

Resumen

En el presente informe, el Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 72/55 de la Asamblea General recalca que cuando las existencias se gestionan de manera ineficaz, suelen aumentar los excedentes de municiones. Además, las deficiencias en la gestión que contribuyen a tal aumento por lo general afectan a la totalidad de las existencias nacionales y no solo a la parte excedentaria. Teniendo eso presente, el Grupo también observa que los problemas de seguridad relacionados con las municiones convencionales van más allá de las instalaciones nacionales de almacenamiento.

En el caso de los riesgos para la seguridad, la gestión de las municiones convencionales plantea problemas durante todo su ciclo, desde la producción hasta la eliminación o el uso final. Del mismo modo, desde el punto de vista de la seguridad, las municiones son vulnerables a la desviación durante toda su vida útil —ya sea durante el almacenamiento, el transporte o el despliegue— y a lo largo de toda la cadena de suministro. Por tanto, para entender los riesgos de seguridad que plantean las municiones convencionales, el Grupo adoptó un planteamiento más amplio que el de su predecesor, el Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 61/72 de la Asamblea General, que se centró en gran medida en la gestión de las existencias nacionales de municiones (A/63/182).

El Grupo determinó que existe una necesidad apremiante de centrarse en la gestión de las municiones a lo largo de su vida útil, como método para detectar y abordar los riesgos para la seguridad que representan las municiones. También subrayó que, si se desea que la gestión de las municiones a lo largo de su vida útil sea eficaz, deben tenerse en cuenta todos los tipos de municiones convencionales. A este respecto, el Grupo observó que la mayoría de los marcos existentes solo se ocupan de las municiones de las armas pequeñas y las armas ligeras, con lo cual no se contemplan muchos riesgos relacionados con los calibres más grandes.

Sobre la base de esta evaluación integral del riesgo, el Grupo llegó a la conclusión de que, a fin de prevenir tanto las explosiones imprevistas como la desviación de municiones, se debe establecer un marco amplio de apoyo a la gestión segura y sostenible de las municiones durante toda su vida útil en los planos nacional, subregional, regional y mundial, aprovechando y complementando los marcos existentes. Dentro de este marco amplio y bajo los auspicios de la Asamblea General, se debe negociar un conjunto de compromisos políticos.

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio del Secretario General	4
Carta de envío.....	5
I. Introducción	6
II. Problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales	6
III. Riesgos para la seguridad que plantean las municiones	8
IV. Necesidad de un planteamiento integral de la gestión de las municiones	12
V. Gestión segura de las municiones	14
VI. Seguridad de las municiones	19
VII. Consideraciones generales	25
VIII. Recomendaciones para un marco amplio sobre las municiones convencionales	30
Anexo	
Lista de miembros del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales	33

Prefacio del Secretario General

Una gestión inadecuada de las municiones supone un grave peligro para la población civil, las infraestructuras y el medio ambiente. Más de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas ha sufrido una explosión imprevista en un emplazamiento de municiones en las últimas décadas.

Este material corre un alto riesgo de ser desviado hacia grupos delictivos y terroristas. Resulta especialmente atractivo para los agentes no estatales porque puede utilizarse para fabricar artefactos explosivos improvisados. De este modo, las municiones robadas de los lugares de almacenamiento pueden contribuir a la violencia armada, los conflictos y la inseguridad.

Sobre la base de esta noción de doble riesgo, en el presente informe, el Grupo de Expertos Gubernamentales examina la cuestión de la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales de manera amplia, teniendo en cuenta los problemas de seguridad en todo el ciclo de vida de las municiones convencionales, desde su fabricación hasta su eliminación o su uso.

En el informe, el Grupo considera los marcos y compromisos aplicables en los planos mundial y regional. Reconoce que, aunque esta cuestión figura en varios instrumentos internacionales y regionales, su tratamiento es fragmentario y de alcance limitado. El Grupo recomienda medidas específicas de seguridad y aborda cuestiones generales, como la cooperación y la asistencia internacionales y la integración de las consideraciones de género.

Finaliza con recomendaciones prácticas y concretas para un marco mundial sobre las municiones convencionales que ayude a prevenir tanto las explosiones imprevistas como el desvío de municiones. El Grupo explora un marco multicapa compuesto por compromisos mundiales, iniciativas regionales y subregionales y medidas nacionales.

Agradezco a los miembros del Grupo de Expertos Gubernamentales su dedicación, especialmente a la luz de los problemas planteados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Agradezco al Grupo que recomiende a los Miembros de las Naciones Unidas medidas concretas y amplias para abordar esta cuestión.

Carta de envío de fecha 14 de septiembre de 2021 de la Presidencia del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 72/55 de la Asamblea General para abordar los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales, teniendo en cuenta los intercambios sostenidos durante las consultas oficiales abiertas celebradas en 2018 y 2019

Los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales siguen preocupando cada vez más a la comunidad internacional. Las municiones desviadas alimentan de forma letal la violencia armada y los conflictos en todo el mundo. Al mismo tiempo, la gestión ineficaz de las existencias de municiones puede generar desastrosas explosiones accidentales que acaben con miles de vidas y destruyan los medios de subsistencia y las comunidades.

El Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 72/55 de la Asamblea General tiene la tarea de abordar los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales, teniendo en cuenta los intercambios sostenidos durante las consultas oficiales abiertas celebradas en 2018 y 2019.

El Grupo estuvo formado por 18 expertos y se tuvieron presentes la diversidad geográfica y el equilibrio de género. En el anexo del informe figura una lista de los expertos que participaron.

El Grupo celebró su primer período de sesiones en la Sede de las Naciones Unidas del 20 al 24 de enero de 2020. El segundo período de sesiones tuvo lugar del 17 al 21 de mayo de 2021 con un formato híbrido en el Palacio de las Naciones de Ginebra, y el último período de sesiones se celebró en la Sede de las Naciones Unidas con un formato híbrido del 7 al 10 de septiembre de 2021.

A través de sus deliberaciones, el Grupo convino en que las deficiencias en la gestión de las municiones convencionales impedían detectar los excedentes de municiones y en que, para cumplir eficazmente su mandato, debía considerar de forma exhaustiva el doble riesgo que suponía para la seguridad la gestión ineficaz de las municiones dentro y fuera de los arsenales nacionales.

El Grupo consideró importante formular dos conjuntos de recomendaciones. En primer lugar, se elaboraron medidas prácticas relacionadas con los problemas para la seguridad en las distintas etapas de la gestión de las municiones a lo largo de su vida útil. En segundo lugar, se estudió una recomendación para establecer un marco mundial que contribuyese a una gestión segura y sostenible de las municiones convencionales a lo largo de su vida útil. El Grupo recomienda que se negocie un conjunto de compromisos políticos bajo los auspicios de la Asamblea General.

Me gustaría agradecer a los miembros del Grupo su extraordinario compromiso, su planteamiento constructivo y sus meditadas contribuciones. Estoy especialmente agradecido por la flexibilidad demostrada ante la actual pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En nombre del Grupo, también deseo expresar mi agradecimiento por el apoyo recibido del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme.

El Grupo me ha pedido que le presente en su nombre el presente informe, que ha sido aprobado por consenso.

(Firmado) Marcus **Bleinroth**
Presidente del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido
en virtud de la resolución 72/55 de la Asamblea General

I. Introducción

1. Al formular sus recomendaciones, el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales era consciente de que ciertas medidas relativas a las municiones convencionales¹ revestían carácter técnico y se referían a actividades específicas, mientras que otras eran de alcance más general. Por esas razones, las recomendaciones del Grupo sobre problemas particulares en etapas específicas de la gestión de las municiones durante su vida útil figuran en las secciones V y VI del presente informe, mientras que sus recomendaciones generales se formulan en la sección VIII.

II. Problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales

2. En lo que respecta a las municiones convencionales, el Grupo definió la munición “excedente” en los siguientes términos: a) la acumulación de municiones inservibles²; y b) las municiones que un Estado determine que exceden sus propias necesidades de defensa y seguridad, a raíz, entre otras cosas, de los cambios en las necesidades de seguridad o defensa nacionales; las actividades de reforma del sector de la seguridad; y la modificación de las necesidades de equipo. El Grupo observó que estos procesos del sector de la seguridad no se aplicaban a las municiones en poder de civiles. El Grupo reafirmó la conclusión de su predecesor, el Grupo de Expertos Gubernamentales de 2008, sobre el estudio de nuevas medidas para reforzar la cooperación con respecto a la cuestión de los excedentes de municiones convencionales, en el sentido de que era prerrogativa de cada Estado evaluar sus necesidades y la cuantía de municiones convencionales de acuerdo con sus legítimas necesidades en materia de seguridad.

3. Sin embargo, en el caso de un número considerable de Estados, la gestión deficiente de las municiones convencionales impide detectar los excedentes. Los problemas surgen, en particular, cuando los Estados carecen de los reglamentos, las normas, los procedimientos, las estructuras orgánicas y los recursos necesarios para vigilar la cantidad y el estado de las municiones, clasificarlas por función y disponibilidad operacional y dar cuenta de su ubicación, estado y función en el conjunto de las existencias.

4. El Grupo también observó que, en algunas circunstancias, muchos Estados tenían dificultades para llevar a cabo los procesos correctos de gestión de las municiones necesarios para detectar y clasificar las municiones disponibles. En algunos casos, las diferentes dificultades y prioridades, o la falta de voluntad política, impiden que los Estados formulen tales procesos o proporcionen los recursos necesarios.

¹ Un dispositivo completo (por ejemplo, un misil, un proyectil, una mina, un almacén de demolición) cargado con explosivos, propulsores, pirotecnia o composición iniciadora para su uso en relación con un delito, o con fines de defensa, de capacitación, o no operacionales, incluidas las partes de sistemas de armas que contienen explosivos (Directriz Técnica Internacional sobre Municiones 01.40).

² El término “inservible” se refiere a cualquier artículo de munición que no cumpla adecuadamente su función. Abarca, entre otras cosas, la munición inestable, que puede definirse como artículos cuyas características físicas y químicas se han deteriorado hasta el punto de que su almacenamiento, transporte o utilización regular daría lugar a riesgos de seguridad intolerables.

5. Las deficiencias en la gestión de las existencias suelen derivar en un aumento de los excedentes de municiones. Además, las deficiencias en la gestión que contribuyen a tal aumento por lo general afectan a la totalidad de las existencias nacionales y no solo a la parte excedentaria. Esta situación se vuelve aún más marcada en contextos de conflicto y posteriores a conflictos en los que los Estados han sufrido un colapso institucional. A este respecto, los Estados que generan excedentes involuntariamente suelen carecer de las instituciones y los procesos necesarios para clasificar y eliminar las municiones inservibles o para detectar y combatir los desvíos (la transferencia a nivel nacional o internacional de municiones de tenencia legal a usuarios no autorizados o su adquisición por estos) en relación con la totalidad de las existencias nacionales.

6. En particular, el Grupo observó que los Estados que afrontaban los problemas más graves en materia de gestión de municiones solían ser los que estaban en las peores condiciones para detectarlos y combatirlos. Ello pone de relieve la necesidad de cooperación y asistencia internacionales para que esos Estados puedan detectar y combatir los problemas relacionados con las municiones convencionales.

7. Por las razones expuestas, el Grupo estuvo de acuerdo con las conclusiones de su predecesor, el Grupo de Expertos Gubernamentales de 2008, en el sentido de que las deficientes condiciones de seguridad de las existencias contribuía a dos importantes problemas de interés internacional: a) el almacenamiento de municiones inservibles, algunos de cuyos tipos suponen un riesgo de explosiones para la población civil, la infraestructura nacional y el medio ambiente; y b) las municiones insuficientemente resguardadas, que pueden ser desviadas a usuarios no autorizados, en particular a grupos delictivos y terroristas.

8. El Grupo llegó a la conclusión de que, a fin de cumplir su mandato, que consistía en examinar la cuestión de los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales, era necesario analizar los riesgos para la seguridad de todas las municiones convencionales, y no solo de las municiones excedentarias o almacenadas. A ese respecto, hizo referencia al párrafo 18 y a los párrafos del preámbulo de la resolución 74/65 de la Asamblea General, en los que se destacan los riesgos de las municiones en materia de seguridad (explosiones y desviación).

9. En este contexto, el Grupo observó que los problemas de seguridad relacionados con las municiones convencionales iban mucho más allá de las instalaciones nacionales de almacenamiento. En el caso de los riesgos para la seguridad, la gestión de las municiones convencionales (parte de las cuales puede haberse vuelto inestable por deficiencias de almacenamiento o gestión) plantea dificultades durante toda su vida útil, desde la producción hasta su eliminación o su uso. De igual modo, desde el punto de vista de la seguridad, las municiones son susceptibles de ser desviadas durante toda su vida útil (en toda la cadena de suministro).

10. A ese respecto, el Grupo observó además que los párrafos mencionados de la resolución 74/65 de la Asamblea General contenían una referencia directa a las medidas adoptadas para mejorar la reglamentación de las transferencias y prevenir la desviación de las municiones convencionales, reconociendo así que los riesgos vinculados con las municiones convencionales iban más allá de las instalaciones nacionales de almacenamiento y estaban presentes en toda la cadena de suministro.

11. Por último, el Grupo tomó nota del párrafo 16 de la resolución 74/65 de la Asamblea General, en el que la Asamblea exhortó al Grupo a que tuviera en cuenta los intercambios sostenidos en el curso de las consultas abiertas y oficiosas. Los participantes en las deliberaciones se refirieron reiteradamente a soluciones del problema de las municiones convencionales que abarcaban la gestión durante toda la

vida útil (desde la producción hasta la eliminación o el uso) dirigidas a garantizar su seguridad (en particular, en toda la cadena de suministro). El Grupo también observó que las municiones convencionales planteaban riesgos de seguridad cuando eran almacenadas o abandonadas de manera ilícita o no se efectuaba el desminado de las municiones sin detonar. Por lo tanto, el Grupo adoptó un planteamiento más amplio de los riesgos de seguridad que planteaban las municiones convencionales que el adoptado por el Grupo de Expertos Gubernamentales de 2008, que se centró en gran medida en la gestión de las existencias nacionales de municiones.

III. Riesgos para la seguridad que plantean las municiones

12. La gestión deficiente de las municiones convencionales plantea dos riesgos importantes para los Estados. Cuando los países se enfrentan a problemas de seguridad, causados por ejemplo por el almacenamiento o la manipulación incorrectos de las municiones o por la inestabilidad de estas (que aparece de forma inadvertida por falta de una vigilancia eficaz), corren el riesgo de que disminuya el rendimiento de las municiones, de que aumente la frecuencia de los incidentes relacionados con ellas y, en el peor de los casos, de que se produzcan explosiones catastróficas³. Cuando los Estados tienen deficiencias de seguridad, aumenta el riesgo de pérdida y robo de municiones (por inseguridad de las existencias) y les resulta difícil verificar la documentación de las transferencias y de los usuarios finales de las municiones consignadas (falta de seguridad en la cadena de suministro). En cualquier caso, el riesgo de desvío de municiones a usuarios no autorizados, incluidos los grupos delictivos y terroristas, es elevado. En las secciones siguientes, se resumen las conclusiones más destacadas del Grupo en relación con los problemas de seguridad que plantean las municiones.

13. El Grupo observó que los problemas de seguridad expuestos en la sección III no se aplicaban a las municiones de pequeño calibre⁴. Cuando no se almacenan junto con otros tipos de municiones menos estables, las municiones de pequeño calibre suponen un riesgo mínimo de explosión.

A. Seguridad de las municiones y riesgo de explosiones imprevistas

14. Entre 1979 y 2019, hubo más de 623 explosiones imprevistas de municiones que causaron casi 30.000 víctimas en 106 Estados, lo cual provocó el desplazamiento de comunidades enteras y alteró sus medios de subsistencia⁵. Las explosiones imprevistas también han tenido graves consecuencias ecológicas. Las investigaciones sobre las repercusiones a más largo plazo de estos accidentes indican que un solo

³ Aquí el significado de vigilancia está definido en la Directriz Técnica Internacional sobre Municiones 01.40, es decir, “un método sistemático para evaluar las propiedades, características y el rendimiento de las municiones en el curso de su ciclo de vida para evaluar la fiabilidad, seguridad y eficacia operacional de las existencias y proporcionar datos en apoyo a la reevaluación de la vida útil. El examen constante de los resultados acumulados de pruebas garantiza que la calidad general siga siendo aceptable. El término también se aplica al examen permanente de los lugares de almacenamiento”. Prueba se define como “la prueba funcional o el disparo de municiones y explosivos para garantizar la seguridad y estabilidad durante el almacenamiento y el uso”. Vigilancia no se refiere a la supervisión física, en este caso.

⁴ Por lo general, se trata de municiones de cartucho que tienen un calibre (diámetro del proyectil) inferior a 20 mm.

⁵ En Small Arms Survey, se hace referencia a ellas como “explosiones imprevistas en los emplazamientos de municiones”. El citado conjunto de datos también incluye las explosiones durante el transporte de municiones. Véase “Unplanned Explosions at Munitions Sites”. Se encuentra en www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/stockpiles/unplanned-explosions-at-munitions-sites.html.

acontecimiento importante de este tipo puede suponer para los Gobiernos nacionales afrontar gastos directos e indirectos que superen los 600 millones de dólares y, a veces, alcancen varios miles de millones de dólares de los Estados Unidos⁶. Los costos pueden superar las inversiones anuales en las fuerzas de defensa y seguridad nacionales de los países afectados y pueden exceder con creces el gasto nacional en salud y bienestar social. Además, esos gastos imprevistos tienen consecuencias evidentes para los gastos futuros en materia de salud pública y desarrollo y en los presupuestos de las instituciones de seguridad nacional pertinentes (muy a menudo, en países que ya sufren dificultades económicas y afrontan importantes problemas de desarrollo y seguridad).

15. Esas explosiones se producen debido a una serie de factores, de los cuales la mayoría se puede atribuir a los problemas de seguridad en la gestión de las municiones durante su vida útil, incluidas las deficiencias de almacenamiento, manipulación o vigilancia. Si bien muchos de los problemas podrían resolverse aplicando en mayor medida las directrices vigentes sobre gestión de las existencias, enunciadas en las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones, así como en otras normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados, algunas dificultades tienen su origen fuera del contexto de las existencias nacionales de municiones y requieren medidas adicionales. Entre ellas cabe señalar las siguientes:

- a) Deficiencias en la aplicación de los principios fundamentales de la gestión de municiones, sobre todo la gestión durante su vida útil;
- b) Utilización por diferentes Estados de distintos sistemas de marcado, aplicados en el lugar de producción y embalaje de las municiones, lo que complica la determinación de los grupos de peligrosidad y compatibilidad de las municiones;
- c) Falta grave de capacidad nacional, en particular de las instituciones y estructuras orgánicas pertinentes, para llevar a cabo las tareas de vigilancia programadas (evaluaciones de la estabilidad de los propulsores) y las pruebas (pruebas de funcionamiento);
- d) Falta de datos técnicos importantes (en particular, en relación con el suministro de datos sobre la estabilidad de los propulsores o el acceso a dichos datos) proporcionados a quienes adquieren municiones, en particular en el caso de las transferencias de excedentes o la retransferencia de municiones;
- e) La falta de capacidad de organización (véase la sección IV), especialmente la capacidad de un Estado para gestionar sus fuerzas de defensa y seguridad respecto de una serie de funciones esenciales, incluidos la doctrina, la organización, la formación, el material, el personal, las finanzas, la infraestructura y las medidas de seguridad (a menudo denominadas “líneas de habilitación de capacidades”)⁷, necesarias para gestionar las municiones de forma sostenible y con eficacia (de acuerdo con las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones 01.35).

B. Seguridad de las municiones y riesgo de desviación

16. Entre 2009 y 2021, las fuerzas de defensa y seguridad nacionales que operaban en 26 Estados recuperaron más de 600.000 unidades de municiones convencionales

⁶ Véase Small Arms Survey, “Countdown to catastrophe: the Mpila ammunition depot explosions”, en *Small Arms Survey 2014* (Ginebra), págs. 156 y 157; y Organización del Tratado del Atlántico Norte, “Cyprus Accident: part II” (diapositiva 14), presentación del Munitions Safety Information Analysis Centre, conferencia de PARARI de 2013, Canberra.

⁷ Las líneas de capacitación son capacidades funcionales relacionadas no solo con la gestión de municiones, sino también con la gestión de cualquier tipo de equipo.

desviadas a grupos delictivos y terroristas⁸. Esa cifra es una muestra de todas las municiones desviadas que fueron recogidas en una zona geográfica relativamente pequeña. Sin embargo, a falta de una recopilación de datos más amplia, pone de manifiesto la magnitud del problema mundial de la desviación de municiones.

17. La desviación de municiones convencionales afecta a los Estados y las sociedades de todo el mundo, independientemente de que las municiones provengan de fuentes nacionales o de Estados cercanos con grandes problemas de desviación. En lugares del mundo con altos niveles de delincuencia armada, donde se han utilizado municiones desviadas de pequeño calibre para cometer un número considerable de actos que provocaron muertos y heridos, los costos directos e indirectos de la violencia armada que padecen los Estados más afectados pueden superar los 4.000 millones de dólares al año⁹. En los Estados asolados por conflictos, la desviación de municiones convencionales explica en gran medida que continúen los actos de insurgencia y terrorismo. Por ejemplo, la cantidad de municiones convencionales desviadas que fueron recuperadas del Dáesh en el Iraq y la República Árabe Siria, más de 40.000 unidades, indica someramente la potencia de fuego de que disponen algunos agentes no estatales, como municiones de pequeño calibre, proyectiles de artillería, cohetes de vuelo libre y misiles guiados, además de sistemas portátiles de defensa antiaérea y armas guiadas antitanque¹⁰. La adquisición en tales cantidades de municiones convencionales desviadas ha sido fundamental para que, durante mucho tiempo, esos grupos se apropien de territorios nacionales, con repercusiones a largo plazo para la paz y la seguridad internacionales.

18. Otra dimensión del problema de las municiones convencionales, que ha suscitado creciente preocupación internacional en los últimos años, es la amenaza que representan los artefactos explosivos improvisados. El material explosivo que contienen las municiones convencionales (incluido el material recogido de municiones explosivas abandonadas y municiones sin detonar) puede proporcionar a los grupos terroristas —y a determinadas organizaciones delictivas— resultados más seguros, más fiables y superiores a los que se obtendrían por lo general con la producción de explosivos de fabricación casera¹¹. Además, la producción en masa por los grupos terroristas de sistemas de armas improvisados, diseñados específicamente para disparar o lanzar municiones convencionales, pone de relieve la necesidad de adoptar medidas de seguridad más eficaces para proteger las municiones¹².

⁸ A 9 de julio de 2021, la cifra era de 605.248 unidades, según los datos reunidos por los equipos de investigación sobre el terreno de Conflict Armament Research, incluidos los datos de acceso público cargados en el sistema mundial de presentación de informes sobre armas iTrace —un proyecto financiado por la Unión Europea y cofinanciado por el Gobierno de Alemania y Conflict Armament Research—, además de los datos no accesibles al público (sobre todo a causa del secreto judicial o por ser objeto de las investigaciones en curso) reunidos y analizados por Conflict Armament Research en virtud de acuerdos bilaterales oficiales con los Estados en los que se recuperaron las municiones.

⁹ Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts* (Ginebra, 2015), pág. 173.

¹⁰ Conflict Armament Research, *Weapons of the Islamic State: A Three-Year Investigation in Iraq and Syria* (Londres, 2017).

¹¹ La mitigación de la amenaza de los artefactos explosivos improvisados abarca diversas medidas relacionadas con las municiones, por ejemplo: a) la eliminación de municiones sin detonar y de existencias heredadas no vigiladas a fin de impedir que los grupos terroristas tengan fácil acceso a los explosivos utilizados en la fabricación de artefactos explosivos improvisados; b) el refuerzo de la seguridad de las existencias de armas a fin de impedir que los grupos terroristas tengan acceso a municiones explosivas desviadas; y c) la aplicación de controles nacionales sobre la transferencia y disponibilidad de explosivos y precursores de explosivos.

¹² Véase Conflict Armament Research, *Technical Report: Islamic State Recoilless Launcher Systems* (Londres, 2018) y Conflict Armament Research, *Frontline Perspective: Islamic State's Multi-role IEDs* (Londres, 2017).

19. El problema de la desviación de municiones convencionales presenta muchas modalidades, entre ellas la pérdida y el robo de municiones de las existencias civiles legales, la desviación hacia grupos delictivos y terroristas patrocinada por un Estado, la fuga de existencias nacionales mal protegidas y, en los casos más extremos, el derrocamiento de las fuerzas de defensa y seguridad nacionales o el colapso del propio Estado¹³. Aunque no todas estas modalidades de desviación (por ejemplo, una guerra que lleve al colapso del Estado) pueden ser combatidas fácilmente mediante una mejor gestión de las municiones durante toda su vida útil, muchas de ellas tienen causas similares, por lo que pueden ser prevenidas de manera similar. El Grupo examinó muy diversas dinámicas de desviación y señaló varias que consideró de importancia fundamental y que podrían ser mitigadas sustancialmente mediante medidas internacionales concertadas de lucha contra la desviación:

- a) Las municiones convencionales heredadas que circulan en entornos posteriores a un conflicto, ya sea almacenadas de forma ilícita, retenidas ilícitamente, abandonadas o dejadas sin que se efectúe el desminado de municiones sin detonar;
- b) La retransferencia de municiones convencionales a destinos y partes no autorizadas en los Estados receptores, incluida la cuestión de la desviación patrocinada por el Estado a grupos delictivos y terroristas;
- c) Los problemas experimentados por los Estados proveedores para identificar plenamente a las partes en la cadena de suministro, o para verificar la documentación de transferencia y los usuarios finales, antes de una transferencia de municiones convencionales;
- d) Los sistemas de marcado y registro —incluida la documentación de transferencia, envío y entrega— que carecen de la especificidad necesaria para localizar determinados tipos de municiones convencionales en caso de desviación (reconociendo que la mayoría de las municiones de pequeño calibre no pueden localizarse una vez extraídas de su embalaje y que a menudo es difícil localizarlas incluso cuando están en su embalaje original, debido al volumen de las transferencias a numerosos destinatarios con el mismo lote o número; aun así, puede resultar útil la información relativa a la identificación, incluidas las marcas aplicadas a las municiones y su embalaje, que puede ayudar a determinar las modalidades de desvío en algunas circunstancias);
- e) La escasa capacidad de algunas autoridades nacionales para detectar municiones convencionales desviadas tras haberlas recuperado de grupos delictivos y terroristas; cotejar y analizar los datos de desviación de las municiones; e intercambiar información (ya sea a nivel nacional o con otros Estados y, a veces, por razones legales)¹⁴.

¹³ Véase el documento presentado en nombre de la Presidencia del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales, titulado “Tipología del desvío de municiones” (GGE/PACAS/2020/3).

¹⁴ Véase, por ejemplo, el documento de trabajo presentado por Ghana, titulado “Prioridades para los países miembros de la CEDEAO”. Se encuentra en <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/GGE.Ghana-working-paper-11.pdf>.

IV. Necesidad de un planteamiento integral de la gestión de las municiones

A. Métodos para afrontar la gestión eficaz y sostenible durante la vida útil de las municiones

20. Considerando los riesgos indicados en la sección III, el Grupo observó que existía una necesidad apremiante de encarar la gestión durante la vida útil de las municiones convencionales desde ambas perspectivas, tanto de la seguridad como de la protección.

21. El Grupo observó que las medidas de seguridad abarcaban todas las medidas de protección de las personas, la infraestructura y el medio ambiente frente a los riesgos derivados de las municiones convencionales. También reconoció que los riesgos para la seguridad están presentes durante toda la vida útil de las municiones y que no solo atañen a las existencias nacionales, por lo que no se pueden mitigar únicamente con medidas concebidas específicamente para las existencias de municiones.

22. El Grupo observó también que las medidas de seguridad abarcan todas las acciones dirigidas a prevenir la desviación de municiones hacia grupos delictivos y terroristas. A este respecto, el Grupo observó el potencial de desviación de las municiones a lo largo de una cadena de transacciones que se desarrolla a lo largo de toda la vida útil de las municiones. Este planteamiento también reconoce la importancia de tener un conocimiento lo más detallado posible de la cadena de suministro¹⁵.

23. El Grupo observó que estos procesos —independientemente de que se centren en la detección de riesgos de seguridad o de deficiencias de seguridad en la cadena de suministro— deben funcionar como un bucle de retroalimentación, por el que la detección continua de problemas impulse a los Estados a promulgar medidas correctivas para mejorar la seguridad y la protección de las municiones a lo largo de su vida útil.

24. En consecuencia, el Grupo adoptó un enfoque de la gestión para toda la vida útil a la hora examinar los riesgos, así como medidas destinadas a promover la gestión segura y sostenible de las municiones. El Grupo también dividió la gestión de la vida útil en diferentes etapas, a fin de determinar los riesgos específicos y las medidas aplicables a cada etapa, de la siguiente manera:

- a) Producción: etapa en la que una empresa fabrica municiones;
- b) Pretransferencia (licencias de exportación): etapa previa a una transferencia internacional de municiones de una entidad a otra. Esta etapa puede repetirse varias veces a lo largo de la vida útil de las municiones;
- c) Transferencia (nacional o internacional): etapa en la que una entidad (custodio) transfiere físicamente las municiones a otro custodio. Esta etapa puede repetirse varias veces a lo largo de la vida útil de las municiones;
- d) Almacenamiento: etapa en la que un Estado u otra entidad almacena municiones. Esta etapa puede repetirse varias veces a lo largo de la vida útil de las municiones;
- e) Recuperación: etapa en la que las fuerzas de defensa y seguridad nacionales se hacen cargo de la custodia de las municiones que han sido almacenadas

¹⁵ Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), *Conventional Ammunition Management: Gap Analysis* (2019) y *Key Issues and Processes Pertinent to the Management of Conventional Ammunition: Report of the Third Seminar* (2019).

en forma ilícita, incautadas durante las operaciones de las fuerzas de defensa y seguridad o resguardadas en el campo de batalla (incluidas las municiones explosivas abandonadas y las municiones sin detonar);

f) Uso y eliminación: etapa en la que las municiones son utilizadas (es decir, se disparan o se lanzan) o son eliminadas.

25. El Grupo reconoció que existían numerosas medidas que podrían promover la seguridad, la protección y la sostenibilidad de las municiones a través de la gestión durante su vida útil. Mientras que algunas de las medidas solo se aplican en determinadas etapas de la vida útil de las municiones convencionales, otras pueden ser aplicadas en todas las etapas, lo que reafirma el enfoque del Grupo en los ciclos de retroalimentación. Las medidas señaladas en las secciones V y VI responden a lo antedicho.

26. Por último, al considerar lo que hace que un sistema de gestión de la vida útil de las municiones sea eficaz y sostenible, el Grupo reconoció que los Estados necesitan tener suficientes capacidades de organización. De acuerdo con las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones, dichas capacidades comprenden: a) los procesos específicamente relacionados con la vida útil de las municiones, que abarcan desde la adquisición hasta el uso y la eliminación; b) las estructuras orgánicas que permiten determinar y asignar responsabilidades para cada proceso durante toda la vida útil de las municiones; y c) las líneas de habilitación de capacidades. No todos los Estados disponen de capacidades de organización, incluidas las instituciones y estructuras orgánicas pertinentes, mediante las cuales poner en práctica una gestión sólida de las municiones.

B. Marcos internacionales vigentes

27. En el plano mundial, se han asumido compromisos voluntarios y se han emprendido iniciativas normativas respecto de las municiones convencionales consistentes en tratados, acuerdos, directrices y documentos sobre las mejores prácticas en el ámbito internacional.

28. En los planos regional y subregional, hay muchos marcos referidos a las municiones en su ámbito de aplicación y que desempeñan un papel importante a la hora de determinar las necesidades nacionales de municiones convencionales.

29. Al examinar los diferentes marcos internacionales vigentes, el Grupo observó que estos abarcan algunos aspectos de la gestión de las municiones convencionales durante su vida útil, pero que en conjunto resultan insuficientes para los aspectos siguientes:

a) La mayoría de los marcos existentes tienden a centrarse en las municiones para las armas pequeñas y armas ligeras, antes que en todas las variedades de municiones convencionales;

b) Los marcos que abarcan en forma completa todos los tipos de municiones tienden a tener un alcance limitado y a centrarse ya sea en la gestión de las existencias o en los controles de las transferencias;

c) Los marcos vigentes tienden a tratar las municiones como un complemento de los sistemas de armas y en ellos se observa el uso frecuente de frases como “y sus respectivas municiones”;

d) Las definiciones de las municiones que figuran en los distintos marcos difieren en forma considerable;

e) Los marcos de control de las transferencias que enumeran los criterios de evaluación de los riesgos previos a una transferencia proporcionan escasos detalles sobre los indicadores del riesgo de desviación de las municiones.

30. Por consiguiente, si se los considera en forma colectiva, los marcos vigentes no tratan de manera integral la gestión de las municiones convencionales durante su vida útil.

31. La misma importancia tiene el hecho de que ningún marco vigente goce de aceptación universal.

32. Habida cuenta de esas observaciones, el Grupo señaló que la falta de un instrumento de aceptación universal para la adopción de medidas de gestión de las municiones convencionales a lo largo de su vida útil plantea las dificultades prácticas siguientes:

a) Dado que los marcos tienden a ocuparse solo de las municiones para armas pequeñas y armas ligeras, no se consideran muchos de los riesgos asociados con los calibres de municiones más grandes.

b) Si bien la gestión de las existencias es una manera eficaz de afrontar los riesgos de seguridad y protección de las existencias de municiones y el correspondiente transporte —y su aplicación se expone en forma integral en las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y en las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados—, no se consideran los numerosos riesgos de seguridad y protección que se plantean fuera del contexto de las existencias de municiones. Dado que por lo general los marcos tienen un alcance limitado, se pasan por alto los vínculos fundamentales que existen entre la seguridad de las municiones y su protección;

c) Dado que los marcos vigentes tratan las municiones como un complemento de las armas, la mayoría de sus disposiciones se orientan a la gestión de las armas y no se refieren en forma específica a las dificultades, a menudo distintas, que plantean las municiones en materia de seguridad y protección. Solo cuando se tratan los restos explosivos de guerra y la gestión de las existencias de armamentos, se abordan también en distintos niveles los problemas específicos relacionados propiamente con las municiones¹⁶.

33. Por último, se podría decir que los marcos existentes no establecen las medidas de seguridad esenciales que deben aplicarse en todas las etapas de la gestión durante la vida útil (en particular, en toda la cadena de suministro) para reducir las posibilidades de desviación. Entre esas medidas figura el análisis sistemático de los datos sobre municiones desviadas —obtenidos de las municiones incautadas y recuperadas y del intercambio de información entre las partes afectadas—, que tiene por objeto detectar y cuantificar las fuentes de desviación y, de ese modo, sentar las bases para formular medidas eficaces para combatirla.

V. Gestión segura de las municiones

34. Al examinar los riesgos de las municiones para la seguridad, el Grupo acogió con beneplácito las amplias medidas de seguridad y gestión de las existencias que se enuncian en las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones. Por añadidura, existen otras normas multilaterales y nacionales, así como directrices y mejores prácticas regionales o subregionales, que proporcionan una orientación equivalente, más detallada o adicional sobre la gestión de las existencias.

¹⁶ Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (Protocolo V) y Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones.

35. Además, el Grupo observó que los riesgos de las municiones en materia de seguridad van más allá del ámbito de las existencias nacionales y señaló medidas de seguridad pertinentes aplicables a las diferentes etapas de la gestión de las municiones durante su vida útil, como se indica en el cuadro 1.

Cuadro 1

Medidas de seguridad para las municiones convencionales a lo largo de su vida útil

<i>Etapas</i>	<i>Medidas de seguridad recomendadas durante la vida útil de las municiones</i>
Producción	• Los Estados deben reducir al máximo los riesgos de las municiones para la seguridad en las instalaciones de producción, verificando que en dichas instalaciones se apliquen los principios fundamentales de gestión de las municiones (como se indica en las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y en las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados) • Los Estados facilitarían el almacenamiento seguro de las municiones en los lugares de almacenamiento si alentaran a los productores de municiones a utilizar el sistema y los códigos de las Naciones Unidas de clasificación de los peligros que plantean los explosivos^a • Los Estados facilitarían las posibilidades de rastreabilidad durante toda la vida útil de las municiones a los efectos de su contabilización alentando la aplicación de marcas de identificación, cuando ello sea factible, practicable y coherente con la legislación interna, con objeto de mantener registros precisos^b • Los Estados podrían considerar la posibilidad de alentar a la industria, en colaboración con las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las municiones, a que perfeccione o desarrolle tecnologías para realizar de manera oportuna pruebas <i>in situ</i> de la estabilidad de los propulsores de las municiones
Pretransferencia (licencias de exportación)	• Cuando sea factible y con arreglo a la legislación interna, a la hora de elaborar informes de evaluación de riesgos antes de una transferencia (licencias de exportación), los Estados podrían considerar las normas o directrices sobre seguridad y gestión de las existencias aplicadas en los lugares de destino de las transferencias de municiones, así como la información disponible acerca del historial de seguridad de las municiones en dichos lugares^c
Transferencia (nacional e internacional)	• Los Estados podrían reforzar la seguridad de las municiones durante el transporte alentando a los agentes de transporte a que apliquen los principios fundamentales de gestión de las municiones (conforme a lo enunciado en las Directrices y en las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados) • Al adquirir municiones, los Estados podrían recomendar a los proveedores que consignen la información sobre seguridad y control de la calidad suministrada por los productores, incluidos los registros de vigilancia y pruebas de resistencia, o los registros principales de los propulsores, junto con las municiones que transfieren, en particular cuando se trate de transferencias de excedentes de municiones o de retransferencias de municiones (reexportación)
Seguridad de las existencias	• Los Estados tendrían más posibilidades de mantener los beneficios obtenidos con los programas de cooperación y asistencia internacionales si reforzaran o desarrollaran sus capacidades nacionales de organización (incluidas las líneas de habilitación de capacidades, como se menciona en la sección IV del presente informe y en la Directriz 01.35). Los programas de cooperación y asistencia internacionales podrían ayudar a promover estas medidas mediante la capacitación y la transferencia de conocimientos

	• Sin perjuicio de la autoridad de la Junta de Examen Técnico del programa SaferGuard de las Naciones Unidas en lo que respecta a la elaboración, examen continuo y actualización de las Directrices, los Estados deben alentar a los órganos pertinentes a que, cuando sea necesario, elaboren nuevas directrices complementarias para concienciar a los interesados y mejorar la aplicación de las Directrices en relación con las existencias nacionales de municiones • Sin perjuicio de la autoridad de la Junta en cuanto a la elaboración, el examen continuo y la actualización de las Directrices, los Estados deben intensificar las actividades de promoción de las Directrices en los planos internacional, regional y subregional, en particular mediante programas bilaterales, multilaterales y multinacionales de asistencia • Sin perjuicio de la autoridad de la Junta en lo que atañe a la elaboración, la revisión continua y la actualización de las Directrices, los Estados deben alentar a los organismos pertinentes a que traduzcan las Directrices y las orientaciones complementarias a otros idiomas
Recuperación	• Los Estados podrían reducir a un mínimo los riesgos de seguridad si aplicaran los principios fundamentales de gestión de las municiones (conforme a lo enunciado en las Directrices y en las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados) en las instalaciones de almacenamiento de municiones recuperadas y también mediante la recuperación, tras su evaluación, y/o eliminando rápidamente las municiones explosivas y las municiones sin detonar almacenadas ilícitamente o abandonadas;
Uso y eliminación	• Los Estados podrían adoptar procesos nacionales que estén en consonancia con normas o directrices reconocidas internacionalmente, para evaluar la seguridad, la estabilidad y la utilidad de las municiones en poder de las fuerzas de defensa y seguridad después de su despliegue operacional y clasificarlas según corresponda • Los Estados y los órganos pertinentes debidamente autorizados por ellos, podrían verificar, mediante una contabilización y un registro efectivos, la eliminación de las municiones que obren en poder de las fuerzas de defensa y seguridad (incluido el registro de los números de serie, lote o partida de las municiones desmilitarizadas o destruidas)

^a Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (ST/SG/AC.10/30/Rev.8), (publicación de las Naciones Unidas, 2019). Se encuentra en www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev08/ST-SG-AC10-30-Rev8e.pdf.

^b No es posible considerar el marcado de las municiones sin hacer referencia a la rastreabilidad de las municiones en los sistemas de contabilidad. Sin embargo, el Grupo consideró que era importante distinguir entre la rastreabilidad de las municiones por razones de seguridad o de rendimiento del producto y la localización de las municiones para identificar a los responsables de su desviación. La primera funciona de manera muy similar a la forma en que los fabricantes y distribuidores gestionan el suministro en un mercado de bienes de consumo. Los productores utilizan números de lote y partida para establecer una vinculación entre las municiones y determinados clientes. Eso les permite retirar productos después de su venta o asesorar a los clientes sobre cuestiones de seguridad o rendimiento, si dichos productos resultan defectuosos. Asimismo, los administradores de existencias utilizan los números de lote y de partida no solo para determinar la ubicación física de las municiones, sino también para mantener registros relativos a su estado, vida útil, resultados de pruebas y mantenimiento. En realidad, los requisitos de marcado y registro de las municiones son los mismos que para su localización, solo cambian los objetivos (véase el comentario sobre la localización de las municiones en la nota b del cuadro 2).

^c Véase un precedente de tales medidas en la página 128 de la *Guía del usuario aneja a la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares*, de la Unión Europea.

A. Medidas de seguridad aplicables en todas las etapas de la gestión de las municiones durante su vida útil

36. Además de las medidas enumeradas en el cuadro 1, el Grupo señaló el papel fundamental de las medidas de seguridad que se aplican en todas las etapas de la vida útil de las municiones convencionales. La vigilancia y las pruebas efectuadas durante toda la vida útil de las municiones son fundamentales a ese respecto, en la misma medida que la capacitación y la capacidad técnica en relación con los procesos necesarios para efectuar una vigilancia eficaz. Las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados proporcionan orientación pertinente a tal efecto.

37. El Grupo también subrayó la necesidad de que los Estados hicieran auditorías periódicas de las medidas de seguridad de las municiones, investigaran a fondo los incidentes conexos, incluidas las explosiones imprevistas, y en consecuencia perfeccionaran o formularan medidas de mitigación de los riesgos.

38. A ese respecto, el Grupo reconoció la importancia de reunir y analizar información de dominio público sobre incidentes de seguridad relacionados con las municiones y la programación de la gestión de las existencias, con el fin de determinar los riesgos y formular criterios de gestión de riesgos.

39. Por último, el Grupo hizo hincapié en que los Estados debían aplicar los principios fundamentales de la gestión de las municiones, según lo dispuesto en las Directrices y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados, durante toda la vida útil de las municiones y no solo en los arsenales nacionales (por ejemplo, en las instalaciones de producción y en los lugares de almacenamiento temporal durante la transferencia o el tránsito, y tanto en el caso de las municiones en tránsito como en el de las municiones almacenadas en las zonas de operaciones). A ese respecto, el Grupo subrayó la importancia de que los Estados emplearan procesos de gestión de existencias reconocidos internacionalmente para la contabilización de las municiones desplegadas en las operaciones.

B. Limitaciones actuales para la aplicación de medidas de seguridad durante la vida útil de las municiones

40. El Grupo señaló que la capacidad de los Estados para aplicar las medidas de seguridad enunciadas anteriormente era muy dispar y a menudo dependía de las estructuras, los procesos y la legislación nacional preexistentes. Las capacidades nacionales también difieren en función de los tipos de municiones de que dispone el Estado en cuestión.

41. El hecho de que algunos Estados tiendan a considerar que las municiones vencidas, e incluso las municiones inestables, constituyen un activo estratégico, antes que un pasivo, impide efectuar un análisis eficaz de los riesgos y los costos. A este respecto, el Grupo reconoció que, si bien la gestión de las municiones durante su vida útil entraña costos considerables, estos son muy inferiores en relación con los que suponen las consecuencias de explosiones accidentales en los arsenales de municiones.

42. El Grupo también reconoció las dificultades que experimentan los Estados para desarrollar, fortalecer o perfeccionar las capacidades organizativas (procesos, estructuras y líneas de habilitación de la capacidad) porque pueden entrañar la realización de reformas en todo el sector de la seguridad. Sin embargo, el Grupo subrayó la importancia de examinar estas capacidades para lograr una gestión sostenible de las municiones.

43. Por último, el Grupo reconoció que los Estados no han utilizado plenamente las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones o las normas o directrices paralelas adoptadas por los países. Esto supone un serio escollo para una aplicación más amplia de medidas de seguridad rigurosas durante toda la vida útil de las municiones.

C. Medidas para reforzar la aplicación de las medidas de seguridad de las municiones durante su vida útil

Actividades de promoción de las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones

44. El Grupo acogió con beneplácito los exámenes en marcha de las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones que efectúa la Junta de Examen Técnico del programa SaferGuard de las Naciones Unidas, con aportaciones del Grupo de Coordinación Estratégica. El Grupo subrayó la autoridad de la Junta y reconoció que el examen y la actualización de las Directrices debían guiarse por consideraciones técnicas.

45. El Grupo observó que la aplicación de las Directrices era de suma importancia para afrontar los riesgos de seguridad relativos a las municiones convencionales. También reconoció que se habían hecho esfuerzos importantes para poner en práctica las Directrices mediante la elaboración de material de apoyo a la aplicación, apoyo técnico y programas de gestión de las existencias.

46. Entre esas actividades cabe mencionar la guía práctica de apoyo del programa SaferGuard de las Naciones Unidas para la aplicación de las Directrices, que contiene un conjunto de herramientas técnicas; la elaboración de documentos de apoyo para las Directrices, entre ellos, Critical Path Guide to the International Ammunition Technical Guidelines, A Guide to Developing National Standards for Ammunition Management, Utilizing the International Ammunition Technical Guidelines in Conflict-Affected and Low-Capacity Environments y diversos programas bilaterales, multilaterales y multinacionales de gestión de existencias que resaltan la importancia fundamental que tienen las Directrices y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados para las actividades de refuerzo de la gestión de las existencias. El Grupo observó que, a pesar de tales iniciativas, muchas instituciones de seguridad nacional y órganos ejecutivos nacionales competentes desconocen su existencia, a menudo porque a la hora de adoptar decisiones de alcance nacional no se asigna la suficiente prioridad a la gestión de existencias de armamentos. En algunos casos, ello se ha visto agravado por la falta de comunicación interinstitucional y de voluntad política.

47. A este respecto, el Grupo llegó a la conclusión de que era necesario realizar una mayor labor de divulgación en el ámbito de la gestión de las municiones y observó el papel fundamental que tienen diversas iniciativas, proyectos y medidas bilaterales, multilaterales y multinacionales en la promoción de las Directrices. En particular, acogió con beneplácito la iniciativa conjunta del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra y la Oficina de Asuntos de Desarme para crear un Equipo Asesor en Gestión de Municiones¹⁷.

¹⁷ Los principales objetivos del Equipo Asesor en Gestión de Municiones son fomentar un mayor uso de las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y de las buenas prácticas; apoyar a los Estados que lo soliciten respecto de la gestión de las municiones durante su vida útil de acuerdo con las Directrices, ya sea directamente o en cooperación con otros programas; y apoyar la formulación de respuestas coordinadas e integradas.

48. Por último, el Grupo observó que las evaluaciones de la capacidad nacional y los consiguientes procesos de planificación eran la base del éxito de las iniciativas de gestión de las municiones durante su vida útil. En tal sentido, los programas internacionales de asistencia para el desarrollo de la capacidad desempeñaban un papel fundamental en la puesta en marcha de medidas nacionales de gestión de las municiones, en particular para los Estados que tienen dificultades para dilucidar la naturaleza y el alcance de los problemas de gestión de las existencias nacionales. Con el fin de elaborar una estrategia uniforme para aplicar los principios básicos de la gestión de las municiones, el Grupo pidió que todos los programas internacionales de asistencia para el desarrollo de la capacidad promovieran prácticas de gestión de las municiones durante su vida útil acordes con las Directrices y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados.

Fomento de iniciativas de gestión sostenible de las existencias

49. El Grupo celebró amplias consultas sobre los principales factores que explican el éxito de las iniciativas de gestión de las existencias. Observó que existían importantes disparidades en el alcance, los recursos y la eficacia de la programación conexas. El Grupo llegó a la conclusión de que la gestión sostenible de las municiones durante toda su vida útil exige, entre otras cosas, la voluntad política y la capacidad organizativa y los recursos del Estado en cuestión, como se expresa en las Directrices. A tal efecto, es fundamental que los Estados formulen procesos de gestión de las municiones y estructuras organizativas idóneas (incluidas estructuras interinstitucionales) en el seno de sus instituciones nacionales, que les permitan gestionar las municiones convencionales. Sin esas organizaciones nacionales de gestión de las municiones, los beneficios de los programas de asistencia tienden a ser efímeros.

50. Además del proceso de gestión de las municiones y de las estructuras nacionales de gestión de las municiones de las respectivas instituciones nacionales, los Estados podrían considerar la posibilidad de desarrollar o reforzar sus líneas de capacitación.

51. El Grupo observó que para que sea eficaz y sostenible, la gestión de las municiones debía sustentarse en las normas nacionales. Los programas internacionales de asistencia para el desarrollo de la capacidad deberían contribuir a la formulación o adaptación de las respectivas reglamentaciones y políticas en el seno de las instituciones nacionales, cuyos requisitos en materia de gestión de las municiones pueden ser muy diversos.

52. Por último, el Grupo consideró que la gestión sostenible de las municiones durante su vida útil exigía que hubiera implicación nacional, cooperación regional y cooperación y asistencia internacionales. El Grupo llegó a la conclusión de que el programa *SaferGuard* de las Naciones Unidas estaba bien preparado para coordinar, junto con otras importantes partes interesadas, las respuestas a las dificultades y los requisitos mencionados anteriormente, al tiempo que se aprovechaban, potenciaban y complementaban los mecanismos regionales y subregionales existentes.

VI. Seguridad de las municiones

53. El Grupo observó que los marcos internacionales, regionales y subregionales habían hecho mucho menos hincapié en la seguridad de las municiones que en su gestión en condiciones de seguridad. Hay directrices detalladas sobre la seguridad de las municiones que se limitan en gran medida a documentos centrados en la gestión de las existencias, como las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados, que se refieren sobre todo a la seguridad de las existencias de municiones. Por ello, la comunidad

internacional no ha prestado atención a numerosos aspectos de la gestión de las municiones durante toda su vida útil (incluidas partes fundamentales de la cadena de suministro).

54. La adopción de un planteamiento de gestión de la seguridad de las municiones convencionales durante toda su vida útil pone de relieve tanto los retos como las oportunidades que conlleva su gestión. Las cadenas de suministro suelen ser complejas, pueden abarcar más de un continente y pueden entrañar una cadena de transacciones que duran varios años, o incluso décadas. Por consiguiente, la gestión de las municiones durante toda su vida útil tiene en cuenta las interdependencias entre las medidas de seguridad adoptadas a lo largo de la cadena de suministro, lo que significa que una medida adoptada en un punto de la cadena de suministro (por ejemplo, la evaluación del riesgo antes de la transferencia) puede servir para reducir los riesgos de seguridad (por ejemplo, la desviación de las existencias) en las etapas posteriores de la cadena.

55. El Grupo reconoció que las municiones eran artículos fungibles. A ese respecto, reconoció la complejidad de las medidas de verificación posteriores a la entrega, adoptadas después de la llegada de las municiones a su destino, por lo que resulta cada vez más difícil distinguir si las municiones han sido entregadas a terceros o utilizadas por el destinatario final. En tal sentido, si bien señaló que las medidas de verificación posteriores a la entrega podían seguir teniendo cierta utilidad, el Grupo subrayó que la fase previa a la entrega era una etapa especialmente crítica para prevenir el desvío de municiones convencionales.

56. En el cuadro 2 se reseñan las medidas de seguridad de las municiones. Al igual que con las medidas de seguridad descritas anteriormente, estas adoptan el criterio de gestión durante toda la vida útil. En su conjunto, dichas medidas tienen por objeto promover la transparencia de la cadena de suministro antes de la transferencia, obstaculizar las transferencias ulteriores no aprobadas y detectar y evitar la desviación cuando esta ocurra.

Cuadro 2
Medidas de seguridad para las municiones convencionales durante toda su vida útil

<i>Etapas</i>	<i>Medidas de seguridad recomendadas durante la vida útil de las municiones</i>
Producción	• Los Estados minimizarían el riesgo de desvío desde las instalaciones de producción si garantizaran que dichas instalaciones respetasen los principios y sistemas de seguridad de las existencias previstos en la Directriz Técnica Internacional sobre Municiones 09.10, “Principios y sistemas de seguridad”, y en otros principios y sistemas de seguridad pertinentes (reconociendo el papel de la industria para complementar a los Estados en el desarrollo de orientaciones y prácticas pertinentes) • Los Estados podrían aumentar las perspectivas de éxito en la localización de las municiones convencionales y, en su caso, de su embalaje (y, en el caso concreto de la mayoría de las municiones de pequeño calibre, principalmente de su embalaje) mediante la aplicación de suficientes marcas^a • Los Estados mejorarían su capacidad para vigilar el desvío de municiones de pequeño calibre reconociendo que: a) las marcas básicas aplicadas a las unidades individuales de munición (que identifican al fabricante y el año de producción) pueden, en algunos casos, emplearse para detectar y rastrear el desvío de municiones; y b) los elementos de identificación colectivos (como los números de lote y de partida) aplicados a los embalajes de las municiones

	permiten, en algunos casos, rastrear envíos específicos de municiones, cuando es factible, practicable y coherente con la legislación nacional^b • Los Estados deberían considerar la posibilidad de marcar el embalaje exterior principal de las municiones para indicar a) la identidad del fabricante; b) los números de identificación de lote y de partida correspondientes al conjunto de municiones unitarias y, en su caso, a sus elementos constitutivos (carga explosiva y propulsor); c) el calibre; d) la carga o el relleno; y e) el correspondiente código de clasificación de riesgos de las Naciones Unidas • Cuando exijan determinados tipos de marcado de las municiones, los Estados podrían solicitarlos a los productores cuando realicen los trámites de adquisición^c • Los Estados podrían reducir los riesgos de seguridad si alentaran a los productores de municiones, cuando fuera factible, practicable y coherente con la legislación interna, a mantener sistemas eficaces de contabilización y registro que permitan recuperar (por número de serie, lote o partida) los registros detallados de ventas y transferencias. Lo ideal sería que esos registros fueran digitales y fáciles de recuperar y que se los mantuviera durante el mayor tiempo posible • Los Estados podrían complementar el papel primordial que desempeñan las autoridades encargadas de la concesión de licencias de exportación en la realización de evaluaciones del riesgo de desviación, alentando a los productores de municiones a ejercer la debida diligencia en la verificación de la identidad de los clientes y otras partes en la cadena de suministro, manteniendo la vigilancia en lo que respecta a la falsificación o el uso indebido de la documentación del usuario final y señalando los casos de intento de adquisición ilícita a sus autoridades nacionales competentes, sin por ello eximir de sus obligaciones legales a las autoridades encargadas de la concesión de licencias de exportación • Los Estados (exportadores o importadores) podrían reducir los riesgos de seguridad alentando a los vendedores de municiones a que indiquen, cuando sea posible, todos los números de lote y de partida de las municiones en la documentación de venta, a fin de poder cotejar la documentación de transferencia, envío y entrega (es decir, la serie ininterrumpida de pruebas documentales)
Pretransferencia (licencias de exportación)	• Los Estados podrían considerar, cuando proceda, la posibilidad de imponer la obligatoriedad del empleo de cláusulas de prohibición de retransferencias en los certificados de usuario final dirigidos a los Estados que son los destinatarios finales, en las que se exija a tales destinatarios que soliciten la aprobación del proveedor original antes de efectuar una reventa o retransferencia • Los Estados podrían reducir en gran medida las posibilidades de uso indebido o de falsificación de los documentos de transferencias exigiendo el uso de apostillas de certificación para autenticar dichos documentos^d; la certificación o validación de la documentación de transferencia por las autoridades competentes del Estado importador; o el suministro de una licencia de importación expedida por las autoridades competentes del Estado importador y otras partes debidamente autorizadas • Los Estados podrían reforzar la diligencia debida exigiendo que todas las partes que intervengan en una transferencia internacional estén consignadas

	en la solicitud de transferencia, incluidos los intermediarios, los transitarios y los corredores. De esa manera, quedaría a la vista toda la cadena de transferencias ulteriores y las autoridades competentes podrían efectuar una evaluación de riesgos antes de cada transferencia • En la medida en que las consideren eficaces y pertinentes, al realizar evaluaciones del riesgo de desviación antes de una transferencia, las autoridades de fiscalización de transferencias podrían contemplar los siguientes criterios: – Análisis de los artículos en relación con el usuario final – Verificación de la buena fe del usuario final – Verificación de todas las partes que intervienen en la transferencia, prestando especial atención a los transitarios, corredores y consignatarios – Mantenimiento de registros y bases de datos de transferencias, fabricantes, corredores, buques y aeronaves, así como de usuarios finales, expedidores y transitarios que tengan un historial de desvíos o que apliquen medidas de seguridad deficientes – Consideración de los riesgos de desviación vinculados con el tránsito, el transbordo y la ruta elegida – Acceso a toda la información pertinente de fuentes primarias y de dominio público – Verificación y autenticación de la documentación de transferencia – Utilización de certificados de verificación de la entrega y, cuando se considere eficaz y factible, programas de verificación con posterioridad a la entrega
Transferencia (nacional e internacional)	• Los Estados podrían estudiar la aplicación de diversas medidas de verificación tras la entrega, según proceda, y seleccionar las que consideren más eficaces y factibles, incluidas la inspección física, la prueba de entrega (incluida la confirmación fotográfica), la certificación de la entrega, los extractos del registro de municiones o la verificación por terceros, que se llevarían a cabo de manera selectiva con arreglo a criterios de evaluación de riesgos y con arreglo a los recursos de que disponga el Estado que realice la transferencia (exportador) • Los Estados importadores podrían ganar la confianza de los Estados proveedores si restringieran el número de autoridades nacionales autorizadas a expedir certificados de usuario final y certificados de verificación de entrega para las importaciones de municiones, y también si facilitarían listas completas y actualizadas periódicamente de tales autoridades (nombres, departamentos e información de contacto) a los Estados proveedores; esta medida fomentaría asimismo la rendición de cuentas en los Estados receptores • Los Estados podrían minimizar el riesgo de desviación durante el transporte de municiones asegurándose de que los expedidores, los agentes de transporte y los proveedores de almacenamiento en tránsito se atengan a los principios y sistemas de seguridad previstos en las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones 08.10 y 09.10 y a los acuerdos y las normas internacionales pertinentes sobre el transporte de mercancías peligrosas

Seguridad de las existencias	• Las autoridades nacionales deberían velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de los controles de transferencias (exportaciones e importaciones) en sus fronteras, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales • Esta cuestión está contemplada en forma apropiada en la Directriz 09.10 y en las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados (véase el cuadro 1, “Seguridad de las existencias”, sobre las medidas sugeridas para promover el uso de las Directrices)
Recuperación	• Los Estados podrían minimizar los riesgos relacionados con el almacenamiento de municiones recuperadas aplicando las medidas de seguridad enunciadas en las Directrices y las normas o directrices paralelas adoptadas por los Estados, una vez que los expertos hayan determinado que tales municiones pueden almacenarse en condiciones de seguridad • El Grupo observó que la recuperación de municiones explosivas y municiones sin detonar almacenadas y abandonadas ilícitamente era fundamental para evitar que grupos delictivos y terroristas se apoderaran de material explosivo. Los Estados deben dar prioridad a la pronta recuperación de esas municiones y considerar la posibilidad de intensificar las iniciativas en curso a tal efecto
Uso y eliminación	• Tratándose de municiones bajo custodia de las fuerzas de defensa y seguridad, los Estados y los órganos habilitados competentes podrían verificar, mediante una contabilidad y un registro efectivos, la eliminación de las municiones (incluido el registro de los números de serie, lote o partida de las municiones desmilitarizadas o destruidas) a fin de evitar su desviación

^a Definición extraída del párrafo 5 del Instrumento Internacional para Permitir a los Estados Identificar y Localizar, de Forma Oportuna y Fidedigna, las Armas Pequeñas y Armas Ligeras Ilícitas (2005): “‘rastreo’ ... el seguimiento sistemático de las armas pequeñas y ligeras ilícitas encontradas o confiscadas en el territorio de un Estado, desde el lugar de fabricación o importación a lo largo de las líneas de abastecimiento hasta el punto en que se convirtieron en ilícitas”. En sus deliberaciones sobre el marcado de municiones, el Grupo señaló con cautela que, tradicionalmente, los Estados han desarrollado sistemas de marcado de municiones con fines logísticos (véase el análisis sobre el marcado en el contexto de la seguridad de las municiones en la nota b del cuadro 1). Sin embargo, al proporcionar datos de identificación, que constituyen la base de las pruebas documentales y sustentan los sistemas de contabilización y registro de las municiones, el marcado permite también localizar determinados tipos de municiones.

^b Un número reducido de Estados ha adoptado requisitos o prácticas para la aplicación de números de lote y de partida en cartuchos de pequeño calibre para algunas adquisiciones, a petición de determinados usuarios finales, con objeto de identificar, disuadir y combatir el desvío cuando se considere factible, practicable y coherente con la legislación nacional (véase también la nota al pie 17).

^c El Grupo llegó a la conclusión de que las prácticas actuales de marcado de las municiones convencionales (excluidas las municiones de pequeño calibre) eran por lo general suficientes para poder localizarlas, siempre que se dispusiera de registros precisos y de la cooperación de las partes en la cadena de suministro. El Grupo también señaló, con las mismas salvedades, que las prácticas actuales de marcado de los embalajes de municiones de pequeño calibre en principio permitían su localización si los artículos permanecían embalados.

^d El proceso de certificación mediante apostilla se aplica a los Estados partes del Convenio de La Haya de 1961 sobre la Eliminación del Requisito de la Legalización de Documentos Públicos Extranjeros. En virtud de este Convenio, los Estados partes, que de otro modo tendrían que autenticar una serie de documentos de transferencia internacional y autenticar a sus partes emisoras (entre otras cosas, la entidad emisora, el usuario final, la firma, el sello oficial y la capacidad oficial para firmar), aceptan como auténtica la documentación de transferencia que lleva la “Apostilla de La Haya”.

A. Medidas de seguridad aplicables en todas las etapas de la gestión de las municiones durante su vida útil

57. Además de las medidas mencionadas, que se aplican en determinadas etapas de la gestión de las municiones durante su vida útil, el Grupo observó que algunas medidas de seguridad se aplican durante toda su vida útil, entre ellas las siguientes:

- a) El mantenimiento de registros precisos y amplios (producción, ventas, transferencia y gestión de existencias) a lo largo de toda la cadena de suministro cuando sea factible, apropiado y coherente con la legislación interna;
- b) La capacidad (aptitudes y capacitación) de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros órganos de investigación para identificar, registrar y analizar de manera precisa y sistemática las municiones recuperadas;
- c) La utilización por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otras autoridades competentes de sistemas apropiados de reunión de datos y soluciones de gestión de bases de datos nacionales, con arreglo a la legislación nacional, que pueden llenarse con datos comparables de fácil recuperación y difusión;
- d) La cooperación de las partes en la cadena de suministro para responder a las solicitudes de información o a las solicitudes formales de localización emitidas para determinados tipos de municiones de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado.

58. Entre los agentes que participan en la generación de información relacionada con la desviación figuran los organismos encargados de hacer cumplir la ley; las fuerzas de defensa; los servicios de inteligencia; las organizaciones internacionales encargadas de la aplicación de la ley (Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)); los grupos de vigilancia de la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas y entidades pertinentes de las Naciones Unidas; y los órganos de investigación de la sociedad civil.

B. Limitaciones actuales para la aplicación de medidas de seguridad durante la vida útil de las municiones

59. El Grupo observó que la capacidad de los Estados variaba enormemente en lo que respecta a las investigaciones acerca de la incautación o recuperación de municiones desviadas. Algunas de las dificultades obedecían a los tipos de municiones en circulación. Por ejemplo, la escasa trazabilidad de la mayor parte de las municiones de pequeño calibre (el tipo de municiones que son incautadas o recuperadas con mayor frecuencia) plantea serios problemas, en particular a los Estados que tienen altos niveles de delincuencia armada perpetrada con armas pequeñas.

60. Sin embargo, hay otros motivos de las deficiencias de capacidad, sobre todo la falta de formación técnica y de los sistemas de procesamiento de información necesarios para identificar, registrar y analizar las municiones en forma precisa y sistemática.

61. Entre otras dificultades cabe citar la falta de procesos establecidos para la recopilación de datos comparables sobre las municiones recuperadas que permitan que los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otras autoridades competentes puedan intercambiar información sobre municiones convencionales desviadas; la escasa coordinación regional en lo que respecta a la vigilancia y el intercambio de información sobre las corrientes de municiones ilícitas (tráfico

transfronterizo), incluidas las plataformas internacionales de intercambio de información.

C. Medidas para reforzar la aplicación de las medidas de seguridad de las municiones durante su vida útil

62. El Grupo llegó a la conclusión de que era necesario evaluar las buenas prácticas existentes en materia de aplicación de medidas de seguridad durante la vida útil de las municiones. A este respecto, observó que existían numerosas guías y procedimientos operativos estándar (por ejemplo, sobre la evaluación de riesgos antes de la transferencia, la gestión de las existencias, la vigilancia, la elaboración de perfiles, el rastreo y el intercambio de información), pero que se encuentran repartidos entre diversos organismos y organizaciones (de distintas disciplinas) y que tendrían más eficacia si se recopilaban en un solo documento de orientación o en una serie de documentos. El Grupo señaló que la orientación podría adoptar la forma de directrices voluntarias, que deberían tener en cuenta y complementar las normas, directrices y mejores prácticas vigentes en materia de medidas de seguridad de las municiones durante su vida útil.

VII. Consideraciones generales

A. Cooperación y asistencia internacionales

63. El Grupo destacó la importancia crucial de la cooperación y la asistencia internacionales y señaló que los programas y proyectos de cooperación desempeñaban un papel integral en el éxito general de la gestión sostenible de las municiones a lo largo de su vida útil. El Grupo reconoció que la cooperación y la asistencia internacionales podían articularse en distintos niveles (nacional, subregional o regional) y mediante distintos acuerdos entre los interesados (bilaterales, multilaterales y multinacionales). Asimismo, el Grupo señaló la importancia de que los Estados intercambiasen información en los planos subregional, regional e internacional, en particular sobre las tendencias y las pautas de la desviación, y de que se pusiesen en común las buenas prácticas de las diferentes disciplinas relacionadas con la gestión de las municiones durante su vida útil.

64. El Grupo destacó ejemplos de asistencia prestada mediante diversos instrumentos y mecanismos. Entre ellos figuraban proyectos y programas en los planos regional, subregional y nacional. El Grupo concluyó que las iniciativas de cooperación y asistencia internacionales debían aprovechar los mecanismos existentes, además de reforzarlos y complementarlos.

65. El Grupo reconoció los desafíos relacionados con la cooperación y la asistencia internacionales en la esfera de la gestión de las municiones, entre los cuales cabe señalar:

- a) La falta de enfoques centrados en el desarrollo de la capacidad organizativa y en el fomento de la capacidad a largo plazo tanto en entornos de conflicto como donde no los hay;
- b) Las limitaciones en los mandatos de las operaciones y las misiones de paz de las Naciones Unidas, que por lo general se refieren únicamente a medidas de mitigación de riesgos y son de corto plazo;
- c) La desconexión entre las iniciativas de gestión de existencias dirigidas a conjurar los riesgos inmediatos, así como las dificultades a largo plazo a nivel

operacional y las iniciativas de gobernanza y reforma del sector de la seguridad con un enfoque estratégico a alto nivel del gobierno. La falta de cohesión entre los niveles estratégicos y operacionales de estos proyectos e iniciativas reduce su eficacia y sostenibilidad;

d) La falta de enfoques integrales en relación con los aspectos de seguridad y protección de la gestión de las municiones durante su vida útil, desde el punto de la producción hasta su eliminación o uso.

66. El Grupo observó que, para que resulten eficientes, eficaces y sostenibles, los proyectos de cooperación y asistencia internacionales en materia de gestión de las municiones durante su vida útil deben ejecutarse (siempre que ello sea posible, factible y coherente con las leyes y reglamentos nacionales) por los siguientes medios, entre otros:

a) Aportando, entre otras cosas, equipo, apoyo financiero o en especie y conocimientos técnicos;

b) Proporcionando, cuando proceda y previa solicitud, asistencia jurídica, reglamentaria y de procedimiento, incluida la provisión de modelos de reglamentos, directivas y procedimientos operativos estándar pertinentes, que el Estado receptor podría adaptar para satisfacer sus propios requisitos;

c) Orientando a los Estados que lo soliciten en la realización de evaluaciones básicas¹⁸ de la gestión de las municiones y en la elaboración de perfiles de riesgo de desvío que serían diseñados con ajuste al contexto nacional¹⁹;

d) Teniendo presentes las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y otras normas multilaterales y nacionales, así como las directrices regionales o subregionales, a la hora de ejecutar proyectos de gestión de existencias, junto con las mejores prácticas nacionales existentes para la aplicación de dichas normas (por ejemplo, procedimientos operativos estándar, directivas modelo y estructuras organizativas);

e) Reforzando la coordinación y el entendimiento mutuo entre todas las partes interesadas para evitar la superposición y la duplicación en el diseño y la ejecución de programas y proyectos. En este sentido, el Grupo alienta a los donantes y a los países afectados a reunirse periódicamente para intercambiar información sobre proyectos de asistencia, experiencia adquirida y mejores prácticas; El intercambio de información podría ayudar a identificar posibles sinergias o lagunas en la cooperación o la asistencia solicitada y también fomentar la integración de la gestión sostenible de las municiones a lo largo de su vida útil en los programas conexos existentes;

f) Promoviendo enfoques de mitigación de riesgos, fomentando al mismo tiempo la creación de capacidad institucional a largo plazo y sostenible, incluido el desarrollo de capacidades de organización;

g) Alentando a los Estados que estén en condiciones de hacerlo a que aumenten la financiación en materia de políticas y programas pertinentes, así como respecto de actividades de promoción, educación, formación e investigación, teniendo

¹⁸ El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) ha realizado algunas evaluaciones básicas de la gestión de armas y municiones. Para comprender la manera en que pueden contribuir a la prevención de conflictos y apoyar las transiciones de seguridad, véase “The role of weapon and ammunition management in preventing conflict and supporting security transitions” (UNIDIR, 2019).

¹⁹ Véanse las operaciones en marcha del proyecto iTrace de la Unión Europea, que proporciona mentoría y apoyo técnico y normativo a los Gobiernos nacionales para la identificación, la recolección y el análisis sobre el terreno de datos relativos al desvío de municiones.

en cuenta las diversas repercusiones de los aspectos relacionados con la seguridad de las municiones convencionales en las mujeres, los hombres, las niñas y los niños;

h) Contemplando cuestiones que rebasan el ámbito estricto de la seguridad de las existencias a fin de incluir otras actividades fundamentales necesarias para prevenir y combatir la desviación, como la evaluación de riesgos antes de una transferencia, la seguridad de las fronteras, el intercambio de información y el análisis sistemático de los datos sobre desviaciones;

i) Alentando el establecimiento o el refuerzo de conductos de comunicación que faciliten y agilicen el intercambio de información sobre municiones desviadas en los planos subregional, regional y mundial;

j) Intensificando, cuando corresponda, la asistencia jurídica recíproca y otras formas de cooperación, a fin de ayudar en las investigaciones y las actuaciones penales relacionadas con la desviación transfronteriza de municiones;

67. Aunque reconoce que la asistencia de los donantes es indispensable para que muchos Estados desarrollen una capacidad constante de gestionar las municiones convencionales con eficacia, el Grupo observó que, por sí sola, la prestación de asistencia no basta para garantizar el éxito. Además, es especialmente importante que los Estados que reciben asistencia hagan todo lo posible para permitir la absorción, la institucionalización y la sostenibilidad de la asistencia a largo plazo. Como primer paso, ello supone utilizar las capacidades existentes para detectar y mitigar los riesgos de seguridad en cada etapa de la gestión de las municiones a lo largo de su vida útil o, cuando sea necesario, desarrollar o crear esas capacidades cuando no existan. A largo plazo, supone centrarse en institucionalizar y dotar suficientemente esas capacidades en todos los sectores pertinentes para mantener los beneficios posibilitados por el apoyo internacional.

68. El Grupo observó que, cuando proceda, podrían integrarse las actividades de gestión de las municiones en los mandatos de las operaciones y misiones de paz de las Naciones Unidas con objeto de apoyar la gestión de las municiones en los países receptores. El Grupo reconoció que la gestión de las municiones durante su vida útil puede llevarse a cabo con mayor eficacia y de forma más sostenible si se refuerzan los procesos, las estructuras y las líneas de capacitación, en el marco de iniciativas más amplias para mejorar la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad y crear instituciones sólidas y eficaces. A este respecto, el Grupo subrayó la importancia de considerar más detenidamente la gestión de las municiones durante su vida útil por parte del país receptor, al formular los mandatos de las operaciones y misiones de paz de las Naciones Unidas.

69. El Grupo también señaló que la cooperación y la asistencia internacionales deberían reflejar una cooperación más amplia en materia de consolidación de la paz y desarrollo sostenible, en particular para facilitar la transición de configuraciones de mantenimiento de la paz a configuraciones no relacionadas con el mantenimiento de la paz. A este respecto, el Grupo observó que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y la medida 22 de la Agenda del Secretario General para el Desarme, titulada Asegurar Nuestro Futuro Común, pueden proporcionar marcos útiles para promover y facilitar la cooperación y la asistencia en materia de gestión de las municiones.

70. El Grupo también recordó la creación del Equipo Asesor en Gestión de Municiones en 2019. En calidad de grupo de expertos, el Equipo presta apoyo a los Estados solicitantes en relación con el refuerzo de la seguridad de las existencias mediante la creación de procesos y herramientas eficaces, eficientes y sostenibles de gestión de las municiones, en consonancia con las Directrices Técnicas

Internacionales sobre Municiones y otras normas multilaterales y nacionales, así como con las directrices regionales y subregionales, al tiempo que presta apoyo a los mecanismos regionales existentes, evitando la duplicación mediante la coordinación y la cooperación. El Equipo es uno de los principales agentes que colaboran en el cumplimiento de la medida 22 del plan de aplicación de la iniciativa Asegurar Nuestro Futuro Común: una Agenda para el Desarme.

71. El Grupo señaló el valor del programa *SaferGuard*, en particular su importancia para facilitar y apoyar el desarrollo de capacidades sostenibles y la implicación en las actividades de cooperación y asistencia internacionales. En este contexto, el Grupo también señaló la importancia de disponer de procesos eficientes mediante los cuales los Estados puedan solicitar, recibir y prestar asistencia, reconociendo las iniciativas y las experiencias en curso que se llevan a cabo en los planos subregional y regional a tal efecto.

72. El Grupo subrayó la importante función que desempeñan las organizaciones regionales en este contexto, gracias a su capacidad de abordar las particularidades y sensibilidades regionales y, en su caso, de promover la cooperación regional y subregional y los mecanismos de asistencia regional.

B. Procesos mundiales y regionales aplicables

73. Como se indica en la sección III del presente informe, las explosiones imprevistas en instalaciones de municiones pueden tener graves consecuencias humanitarias, socioeconómicas, ambientales y de salud pública. La desviación de municiones convencionales constituye una amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional, por lo cual propicia conflictos y delitos violentos y socava la paz. A este respecto, el Grupo reconoció que la gestión de las municiones activas durante su vida útil podía coadyuvar a impulsar iniciativas más amplias en pro de sociedades pacíficas y sostenibles, y que ello también era esencial para los países que padecen elevados niveles de violencia armada y delincuencia.

74. El Grupo subrayó la necesidad de estudiar la integración coherente de las medidas de gestión de las municiones durante su vida útil en la prevención de conflictos, la consolidación y el sostenimiento de la paz y los marcos de desarrollo sostenible, según convenga, en el ámbito de las políticas y los programas.

75. A este respecto, el Grupo reiteró la importancia de los marcos nacionales de consolidación de la paz, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el hincapié que se hace en la gestión de las municiones convencionales en la publicación *Asegurar nuestro futuro común: una agenda para el desarme*. Subrayó que los marcos de consolidación de la paz y desarrollo deben orientarse a las necesidades.

76. El fortalecimiento del conjunto de pruebas relacionadas con los vínculos entre las municiones convencionales y las agendas y marcos más amplios para la paz y el desarrollo también puede servir para sensibilizar, facilitar el diálogo multisectorial y priorizar de manera sostenible las iniciativas integrales de gestión de las municiones convencionales.

77. El Grupo también reconoció la importancia de examinar los vínculos entre la gestión de las municiones durante su vida útil en condiciones de seguridad y los procesos nacionales pertinentes relativos a la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de ambos procesos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Procesos y agendas aplicables y de posible aplicación a la gestión de las municiones durante su vida útil

<i>Proceso/agenda</i>	<i>Aspectos pertinentes para la gestión de las municiones durante su vida útil</i>
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	La gestión sostenible de las municiones durante su vida útil contribuye al logro de algunas de las metas siguientes que los Estados Miembros han señalado por ser esenciales para el desarrollo sostenible: • Reducir la violencia y las muertes conexas (meta 16.1) • Reducir las corrientes de armas ilícitas (meta 16.4) • Aumentar la seguridad urbana (meta 11.7) • Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (meta 16.6), incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales mediante la cooperación y la asistencia internacionales (meta 16.a)
<i>Asegurar Nuestro Futuro Común: una Agenda para el Desarme</i>	En la medida 22, las Naciones Unidas se comprometieron a potenciar las iniciativas estatales y regionales relativas a las existencias de armas excesivas y mal mantenidas. Entre las actividades de aplicación en marcha cabe señalar en particular las siguientes: • Establecimiento del Equipo Asesor en Gestión de Municiones • Integración de la gestión de armas y municiones en los programas de desarme, desmovilización y reintegración
Gobernanza y reforma del sector de la seguridad	Las actividades de desarrollo, refuerzo o consolidación de las capacidades organizativas deberían estar más estrechamente vinculadas con la reforma del sector de la seguridad y los procesos de gobernanza, para aumentar de ese modo la sostenibilidad de la gestión de las municiones durante su vida útil.
Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible	La integración de las consideraciones relativas a la gestión segura de las municiones en los análisis comunes de los países y en los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible podría coadyuvar aún más a la aplicación de enfoques sostenibles a nivel nacional.
Operaciones y misiones de paz de las Naciones Unidas	Aunque algunas operaciones y misiones de paz tienen el mandato de llevar a cabo determinadas actividades relacionadas con la gestión de las municiones, según proceda, debería considerarse más la posibilidad de encomendar a dichas operaciones y misiones la gestión de las municiones durante su vida útil, de conformidad con las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones. Además, tales operaciones y misiones están en condiciones singulares para fiscalizar las corrientes de armas y municiones ilícitas en sus zonas de operaciones.

C. La incorporación de la perspectiva de género y las municiones convencionales

78. El Grupo, que por su parte había logrado la paridad de género, indicó que rara vez se ha establecido un vínculo entre el género y la gestión de las municiones y que la cuestión del género aún no había sido tratada ni incorporada suficientemente en la política y la práctica de gestión de las municiones convencionales.

79. También tomó nota de que la Asamblea General había reconocido la necesidad de que tanto las mujeres como los hombres participaran plenamente en las políticas y prácticas de gestión de municiones (véase la resolución 74/65). A este respecto, la incorporación sistemática de los aspectos de género en las políticas y prácticas pertinentes de gestión de las municiones contribuye a los objetivos interseccionales que figuran en una serie de marcos mundiales pertinentes, como la Agenda 2030²⁰; la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad²¹; *Asegurar nuestro futuro común: una agenda para el desarme*²²; el Tratado sobre el Comercio de Armas²³; y el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos.

80. Durante sus deliberaciones, el Grupo también indicó que era necesario comprender mejor los efectos relacionados con el género de las explosiones accidentales en las instalaciones de municiones y la desviación de municiones, entre otras cosas mediante la investigación basada en la reunión y el análisis de datos desglosados por sexo y edad, con miras a realzar los beneficios de los enfoques de la gestión durante la vida útil y la seguridad de la cadena de suministro para la gestión de las municiones convencionales, y mitigar los riesgos con eficacia.

81. El Grupo llegó a la conclusión de que convenía considerar la gestión de las municiones durante toda su vida útil, utilizando un análisis de género, a fin de identificar los puntos de entrada pertinentes para la incorporación de la perspectiva de género²⁴. En los últimos años se ha podido disponer de un conjunto cada vez mayor de trabajos de investigación y orientaciones para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y prácticas de control de las armas pequeñas y armas ligeras. Esos trabajos de investigación y esas orientaciones podrían ser un punto de partida valioso para encarar tareas similares referidas específicamente a la gestión de municiones.

VIII. Recomendaciones para un marco amplio sobre las municiones convencionales

82. A fin de prevenir tanto las explosiones imprevistas como la desviación de municiones, se debe establecer un marco amplio de apoyo a la gestión segura y sostenible de las municiones durante toda su vida útil en los planos nacional, subregional, regional y mundial, aprovechando y complementando los marcos existentes.

²⁰ En particular, la meta 5.1 (poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo), la meta 5.2 (eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas) y la meta 5.5 (asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades).

²¹ Con inclusión, sin carácter limitativo, del llamamiento a una participación plena y en pie de igualdad de las mujeres en todos los niveles de la política de seguridad (resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad).

²² En particular, la medida 36 (participación plena e igualitaria de las mujeres en los procesos de toma de decisiones) y la medida 37 (paridad de género en los órganos de desarme establecidos por la Secretaría).

²³ En particular, los criterios relativos a la violencia de género en las evaluaciones de las exportaciones de armas (véase el artículo 7.4).

²⁴ La herramienta principal para identificar los componentes de programación con perspectiva de género, el análisis de género, “plantea preguntas sobre las diferencias entre las posiciones de las personas de distinto género en relación con las demás, y sobre su acceso a los recursos, las oportunidades, las limitaciones y el poder en un contexto determinado” (Emile LeBrun, ed., *Gender-Responsive Small Arms Control: A Practical Guide* (Ginebra, Small Arms Survey, 2019), pág. 25).

A. Establecimiento de un marco mundial

83. Debe negociarse un conjunto de compromisos políticos como nuevo marco mundial, bajo los auspicios de la Asamblea General.

84. Estos compromisos políticos deben subsanar las deficiencias existentes en la gestión de las municiones durante su vida útil sin perjuicio de los sistemas jurídicos nacionales que se refieren a la propiedad, la posesión y el uso de las municiones en el ámbito nacional.

85. Estos compromisos políticos han de abordar los aspectos de seguridad de la gestión de las municiones durante su vida útil desde el punto de producción hasta su eliminación o uso. El conjunto de compromisos políticos debería:

a) Identificar y promover medidas de seguridad pertinentes que deben aplicarse en etapas específicas de la gestión de las municiones durante su vida útil: producción, pretransferencia, transferencia, almacenamiento, recuperación, uso y eliminación;

b) Identificar y promover actividades diseñadas para supervisar y mejorar la eficacia de las medidas de seguridad en todas las etapas de la gestión de las municiones durante su vida útil, con inclusión de la vigilancia y las investigaciones de incidentes (seguridad) y la contabilidad, la investigación y el análisis de las municiones desviadas y la cooperación internacional en las investigaciones dirigidas a prevenir el desvío (seguridad).

86. El Grupo reconoce que, además de proporcionar un marco mundial para la seguridad de las municiones, que incluya la cooperación y la asistencia internacionales, estos compromisos políticos deben servir para suscitar o reforzar compromisos regionales y subregionales e iniciativas nacionales, como se indica a continuación en las secciones B y C.

87. Estos compromisos políticos deben, en el plano mundial, constituir un mecanismo de apoyo a esas regiones y subregiones, y a los Estados Miembros de tales regiones y subregiones que deseen plasmar de manera voluntaria los compromisos políticos y las medidas convenidas en el ámbito mundial en instrumentos jurídicamente vinculantes o en compromisos políticos específicos determinados por cada región o subregión. Los compromisos políticos deben reconocer la importancia de los marcos vigentes y fomentar su desarrollo y su aplicación.

88. Estos compromisos políticos también deben estar respaldados por un mecanismo de implementación de ámbito mundial, en particular bajo los auspicios del programa SaferGuard de las Naciones Unidas, que permitiría, entre otras cosas, adoptar las siguientes medidas:

a) Facilitar la cooperación y la asistencia internacionales para apoyar a los Estados en sus esfuerzos de implementación y asegurar la puesta en práctica de normas, directrices y mejores prácticas basadas en las necesidades y adaptadas a las mismas, teniendo en cuenta los mecanismos existentes;

b) Elaborar directrices operacionales de carácter voluntario relacionadas con los aspectos de seguridad de la gestión de las municiones durante su vida útil, con los auspicios de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta y complementando las normas, directrices y mejores prácticas vigentes, sin duplicarlas²⁵;

²⁵ Estas directrices deberían complementar las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones, que se centran estrictamente en los aspectos específicos de la gestión de las municiones convencionales durante su vida útil. Las nuevas directrices deberían centrarse no solo en las existencias sino abordar también la totalidad de la cadena de suministro de

c) Apoyar la adopción voluntaria en los planos nacional, regional y subregional de metas e indicadores, e identificar las oportunidades de respaldar el intercambio de información entre los Estados, entre otras cosas mediante la difusión de los informes nacionales por parte de la Secretaría;

d) Crear un repositorio en línea de compromisos regionales, subregionales y nacionales;

e) Facilitar la participación en las reuniones periódicas de los Estados para el seguimiento e intercambio de información sobre las iniciativas de implementación.

B. Iniciativas regionales y subregionales

89. Los Estados, las organizaciones regionales y subregionales y los órganos multilaterales deberían examinar la posibilidad de cooperar a nivel regional y subregional en la elaboración de instrumentos jurídicamente vinculantes o de compromisos políticos a medida y de carácter voluntario, según proceda. Las medidas de implementación podrían basarse en procesos estratégicos estructurados, tales como hojas de ruta o planes de acción integrales y en la gestión de las municiones, con posibles indicadores de rendimiento, como un esfuerzo conjunto de los Estados, los donantes y los organismos de ejecución.

C. Iniciativas nacionales

90. Los Estados deberían ocuparse de la gestión de las municiones convencionales de manera integral y sostenible, elaborando marcos jurídicos y reglamentarios, según sea necesario, y emprendiendo proyectos y programas que se ocupen eficazmente de la gestión en condiciones de seguridad de las municiones durante su vida útil, desde el punto de fabricación hasta su eliminación o utilización. El fortalecimiento de la capacidad de organización nacional y de las instituciones pertinentes desempeña una función crucial a ese respecto.

91. Para alcanzar ese objetivo, los Estados deben crear sistemas nacionales para vigilar y prevenir la desviación. Estos sistemas podrían abarcar, según proceda, la identificación, el trazado de perfiles, el seguimiento y el análisis de las municiones, los mecanismos de recopilación de datos y mantenimiento de registros, los mecanismos de intercambio y difusión de información, la generación de conocimientos y la creación de capacidades, los controles de exportación (incluidas las garantías para el usuario final), los controles de importación, los controles de fronteras y las garantías posteriores a la entrega.

92. Los Estados deben fomentar la plena participación de hombres y mujeres en los procesos de adopción de decisiones y de implementación relacionados con la gestión de las municiones convencionales y deben examinar la posibilidad de incorporar la perspectiva de género a las políticas y la práctica.

93. Los Estados deben esforzarse por lograr una gestión sostenible de las municiones en el marco de los esfuerzos más amplios por crear instituciones sólidas y eficaces, de conformidad con la Agenda 2030. A tal efecto, también deben tener en cuenta el vínculo entre la gestión sostenible y segura durante la vida útil de las municiones y la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad.

municiones, desde su producción hasta su uso o eliminación, y deberían estar disponibles para que los Estados las utilicen de forma voluntaria.

Anexo**Lista de miembros del Grupo de Expertos Gubernamentales
sobre los problemas que plantea la acumulación excesiva de
existencias de municiones convencionales****Argentina**

Agustina Álvarez Vicente (períodos de sesiones primero y segundo)
Primera Secretaria de la Embajada
Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Martín Dieser (tercer período de sesiones)
Primer Secretario de la Embajada
Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Austria

Andrea Gruber
Asesora Superior Político-Militar
División de Políticas Militares
Ministerio de Defensa

Brasil

Cláudio Medeiros Leopoldino
Jefe de la División de Desarme y Tecnologías Delicadas
Ministerio de Relaciones Exteriores

China

Liang Guotao
Director Adjunto
Departamento de Control de Armas y Desarme
Ministerio de Relaciones Exteriores

Colombia

José Francisco Peña Gómez (períodos de sesiones primero y segundo)
Jefe
Policía Científica y Criminal
Policía Nacional

Miguel Andrés Fernández Trujillo (tercer período de sesiones)
Jefe
Policía Científica y Criminal
Policía Nacional

Egipto

Ahmed Taher El Fadly
Director de Asuntos de Desarme y Usos Pacíficos de la Energía Nuclear
Ministerio de Relaciones Exteriores

Francia

Jean-Claude Brunet
Embajador, Delincuencia Organizada Transnacional
Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos

Alemania

Marcus Bleinroth
Ministro
Representante Permanente Adjunto ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Ghana

Jones Borteye Applerh
Secretario Ejecutivo
Comisión Nacional de Armas Pequeñas y Armas Ligeras

Jamaica

Diedre Mills
Directora del Departamento de Relaciones Bilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior

Montenegro

Olga Niković
Tecnóloga de Municiones Explosivas
Fuerzas Armadas de Montenegro

Portugal

Florbela Alves Carrilho (primer período de sesiones)
Jefa de la División de Armas de Fuego y Municiones
Ministerio de Administración Interna

Pedro Nuno R. M. Coelho de Moura (períodos de sesiones segundo y tercero)
Comisario
Director del Departamento de Armas y Explosivos
Policía de Seguridad Pública

República de Corea

Kyongsun Kim (primer período de sesiones)
Oficial de Mantenimiento y Municiones de la División
2ª División de Infantería, División Combinada ROK-US, C4

Sangchul So (períodos de sesiones segundo y tercero)
División de Gestión de Municiones y Transporte
Ministerio de Defensa Nacional

Singapur

Yeo Seow Peng
Director para la ASEAN y Asuntos Internacionales
Ministerio de Defensa

Sudáfrica

Johann Kellerman (primer período de sesiones)
Director de Desarme y No Proliferación
Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación

David Robin Wensley (períodos de sesiones segundo y tercero)
Director Adjunto de Desarme y No Proliferación
Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación

Suiza

Maja Messmer Mokhtar (primer período de sesiones)
Jefa de la Sección de Políticas Humanitarias
Departamento Federal de Relaciones Exteriores

Marina Wyss Ross (períodos de sesiones segundo y tercero)
Jefa Adjunta de la Misión para Asuntos de Política de Seguridad
Misión de Suiza ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Reino Unido

Emma Douglas (primer período de sesiones)
Oficial Encargada
Equipo de Políticas de Armas Convencionales
Centro de Lucha contra la Proliferación y de Control de Armamentos

Jane Farrar (períodos de sesiones segundo y tercero)
Oficial Encargada
Control de Armamentos Multilateral y Humanitario
Centro de Lucha contra la Proliferación y de Control de Armamentos

Estados Unidos

Steven Costner
Director Adjunto
Oficina de Retirada y Reducción de Armas
Oficina de Asuntos Político-Militares
Departamento de Estado
