

2 de junio de 2008
Español
Original: inglés

**Tercera Reunión Bienal de los Estados para
examinar la ejecución del Programa de
Acción para prevenir, combatir y eliminar el
tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en
todos sus aspectos**

Nueva York, 14 al 18 de julio de 2008

**Documento de debate sobre la gestión de arsenales
y eliminación de excedentes**

I. Justificación y propósito del documento de debate

1. Los arsenales de armas pequeñas y ligeras mal administrados y poco seguros plantean un riesgo tangible para la seguridad pública y constituyen una amenaza para la sociedad. Cientos de personas mueren cada año debido a la incapacidad de administrar los arsenales nacionales de carácter peligroso. Un número aun mayor pierde la vida debido a la desviación de armas y municiones de los arsenales nacionales, práctica que sigue alimentando los conflictos violentos, la delincuencia armada y el terrorismo. En todo el mundo ocurren periódicamente explosiones en arsenales y la desviación de armas al mercado ilícito no conoce las fronteras internacionales. La mala gestión de armas y municiones es un problema que afecta potencialmente a todos los Estados, así como a las poblaciones que residen en las cercanías de arsenales de municiones.

2. El propósito del presente documento de debate es facilitar el logro de un consenso en la Tercera Reunión Bienal de los Estados y promover la ejecución efectiva del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. El documento tiene por objeto simplificar las complejas cuestiones que a menudo se asocian con la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes clasificándolas en torno a una serie de temas de debate concretos. Se esbozan algunos de los problemas que enfrentan los Estados y se sugieren medidas legislativas, operacionales y de procedimiento que los Estados pueden adoptar para mejorar la gestión de sus arsenales y la eliminación de excedentes.



3. La adopción de decisiones sobre la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes es una prerrogativa de carácter exclusivamente nacional. Sólo los gobiernos nacionales pueden decidir qué porcentaje de sus existencias nacionales constituye un excedente; sin embargo, no estarán en medida de hacer ese cálculo (respecto de sus propias necesidades de seguridad) a menos que ya dispongan de sistemas eficaces de gestión de arsenales en funcionamiento.

4. La gestión eficaz de los arsenales no es sólo deseable desde el punto de vista de la seguridad pública. Todos los Estados desean también velar por que la gestión de armas y municiones sea lo más eficiente y eficaz en función de los costos posible. Una reducción de la acumulación de excedentes (y de los gastos conexos de almacenamiento y mantenimiento) no es sino una de las ventajas resultantes de una mejor gestión de arsenales. Entre otras ventajas considerables se cuentan la reducción de las tasas de sustitución de armas y municiones y una mayor fiabilidad, lo que redundará en beneficio de la capacidad militar.

5. A nivel conceptual, la gestión de arsenales se refiere al arsenal nacional de armas pequeñas y ligeras y municiones. El arsenal nacional comprende cuatro componentes amplios: i) armas pequeñas y ligeras y municiones requeridas por las unidades de las fuerzas de seguridad en servicio activo; ii) armas pequeñas y ligeras y municiones requeridas por las unidades de reserva; iii) armas pequeñas y ligeras y municiones en espera de reparación, modificación o reclasificación; y iv) existencias excedentes¹. Las existencias nacionales de armamentos pueden estar distribuidas entre las diversas ramas de las fuerzas de seguridad tanto internas como externas de un Estado, por lo que es necesario que la gestión de los arsenales a nivel nacional sea eficaz en todas esas ramas.

II. Referencias a la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes en el Programa de Acción

6. En la sección II del Programa de Acción (“Medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”) hay numerosas referencias a la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes. Si bien esas disposiciones son de amplio alcance, prevén medidas concretas para mejorar la gestión de los arsenales nacionales desde los puntos de vista legislativo, operacional y de procedimiento en algunos aspectos fundamentales.

9. Velar por que se lleven registros completos y exactos durante el mayor tiempo posible de la fabricación, tenencia y transferencia de armas pequeñas y ligeras dentro de sus respectivas jurisdicciones. Estos registros deberán organizarse y llevarse de modo que las autoridades nacionales competentes puedan recuperar y cotejar sin demora información fidedigna.

10. Velar por que se asuma la responsabilidad por todas las armas pequeñas y ligeras de propiedad del Estado o distribuidas por éste y por que se apliquen medidas eficaces para determinar el paradero de tales armas.

¹ Todos los Estados acumulan existencias excedentes en mayor o menor medida. Por ejemplo, la sustitución de un tipo de armamento por otro crea un excedente temporal antes de que se destruya o elimine el modelo antiguo.

7. Los párrafos 9 y 10 hacen referencia al mantenimiento de registros y a la contabilización, que son requisitos fundamentales para una gestión de arsenales eficaz. Mediante una contabilización cabal se puede identificar rápidamente la pérdida o el cálculo inexacto de existencias resultantes del extravío de municiones y de la entrega equivocada o la diversión ilícita de existencias de armamentos. La aplicación de procedimientos contables fiables es también un componente básico de la vigilancia técnica eficaz de las municiones pues facilita la gestión de las municiones inestables y ayuda así a reducir el riesgo de explosiones y accidentes.

16. Velar por que se destruyan todas las armas pequeñas y ligeras confiscadas, expropiadas o recogidas, con sujeción a las restricciones judiciales relacionadas con la preparación de procesos penales, a menos que se haya autorizado oficialmente otra forma de eliminación y siempre que las armas se hayan marcado y registrado en la forma debida.

8. El párrafo 16 centra la atención en la recogida de armamentos y municiones. Esta es una consideración importante puesto que resalta el hecho de que la gestión de arsenales se aplica tanto a las armas expropiadas en el marco de programas de recogida de armas y de desarme, desmovilización y reinserción como a las existencias de armamentos nacionales. A tenor de este párrafo, se reconocen tácitamente los riesgos (desde la perspectiva de la seguridad) que entraña la no destrucción oportuna de las armas recogidas.

17. Velar por que, con sujeción a los respectivos sistemas constitucionales y legales de los Estados, las fuerzas armadas, la policía y todo otro órgano autorizado para tener armas pequeñas y ligeras establezcan normas y procedimientos adecuados y detallados en relación con la gestión y la seguridad de sus arsenales de esas armas. Las normas y los procedimientos deberán referirse a, entre otras cosas: locales apropiados para el almacenamiento; medidas de seguridad física; control del acceso a los arsenales; gestión de existencias y control contable; capacitación del personal; seguridad, contabilización y control de las armas pequeñas y ligeras en poder de las unidades operacionales o personal autorizado o transportadas por ellos y procedimientos y sanciones en caso de robo o pérdida.

18. Examinar periódicamente, según proceda y con sujeción a los respectivos sistemas constitucionales y legales de los Estados, los arsenales de armas pequeñas y ligeras de las fuerzas armadas, la policía y otros órganos autorizados y velar por que se señalen claramente los excedentes declarados por las autoridades nacionales competentes, se establezcan y ejecuten programas para su eliminación responsable, de preferencia mediante su destrucción, y esos excedentes se mantengan en lugar seguro hasta su eliminación.

19. Destruir los excedentes de armas pequeñas y ligeras designados para ello teniendo en cuenta entre otras cosas el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre métodos de destrucción de armas pequeñas, armas ligeras, municiones y explosivos (S/2000/1092), de 15 de noviembre de 2000.

9. Los párrafos 17, 18 y 19 incluyen todos los elementos básicos de la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes. Sin embargo, estos elementos constituyen más bien una lista y no un conjunto escalonado de procedimientos para garantizar una gestión eficaz de los arsenales. En aras de la claridad, pueden desglosarse de la forma siguiente:

a) El marco constitucional y legislativo de la gestión de arsenales, o, dicho de otro modo, lo que es permisible y, a la larga, los progresos en materia de promulgación de leyes que podrían hacerse en este sentido. Las decisiones que se adopten con respecto a la localización de los arsenales podrían, por ejemplo, estar sujetas a la legislación nacional. Ésta también podría abordar los tipos de asistencia para la eliminación de excedentes que los Estados pueden solicitar.

b) El marco de procedimiento para la gestión de los arsenales, incluidas: las medidas de seguridad física relacionadas con el almacenamiento y el transporte de las existencias; la gestión de existencias y los sistemas contables; y las sanciones aplicables en caso de robo o pérdida. En esos párrafos no se menciona explícitamente la necesidad de adoptar medidas para mejorar la seguridad (como la vigilancia técnica), pero tales elementos están claramente comprendidos bajo el rubro “gestión de existencias”.

c) El marco operacional de la gestión de arsenales, incluida la capacitación apropiada del personal y la identificación y la eliminación responsable de las armas y municiones. Estas cuestiones están supeditadas a que los Estados tengan o adquieran la capacidad técnica necesaria para aplicar la legislación nacional, así como procedimientos relativos a la gestión de arsenales.

10. Tal vez el aspecto más importante, en cuanto a la mejora de la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes, es el compromiso contraído con arreglo al párrafo 18 de examinar periódicamente los arsenales de armas pequeñas y ligeras. Ese proceso de examen, si se realiza de forma cabal, será sin duda un instrumento útil para los encargados de la adopción de decisiones a nivel nacional al evaluar la eficacia de las prácticas vigentes en materia de gestión de arsenales. Si los resultados del examen no son concluyentes, ello puede ser un indicio de que la gestión de arsenales tal como se practica (en particular la contabilización y el registro) dista de ser óptima.

III. Aspectos fundamentales de la ejecución del Programa de Acción

11. Si bien el Programa de Acción hace hincapié principalmente en la lucha contra la proliferación, contiene asimismo un llamamiento a multiplicar los esfuerzos en tres aspectos fundamentales de los arsenales nacionales, a saber, la seguridad, la vigilancia y la gestión de las armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos. Como se ha señalado en las secciones anteriores del presente documento, los arsenales poco seguros o no vigilados son un signo de gestión ineficaz. Por ejemplo, más del 60% de todas las explosiones en arsenales nacionales se debe al error humano, a una falta de vigilancia o al almacenamiento o la manipulación deficientes de las municiones. Todos estos problemas pueden abordarse mediante el establecimiento de sistemas eficaces de gestión de arsenales.

12. Las razones para mejorar la gestión de arsenales son cuatro. Primeramente, se trata de reducir los riesgos relacionados con el mantenimiento de arsenales nacionales de armas pequeñas y ligeras y municiones; evitar los accidentes e impedir la proliferación. En segundo lugar, en caso de accidente, la gestión eficaz de los arsenales contribuye a mitigar los efectos destructivos que puede tener un incidente catastrófico para el material, el personal y las poblaciones e infraestructura situados cerca de los arsenales. En tercer lugar, entraña el establecimiento de sistemas de contabilización y vigilancia que, juntamente con una evaluación acertada de las necesidades de las fuerzas de seguridad, pueden prevenir la acumulación incontrolada de excedentes a largo plazo. Por último, la gestión eficaz de los arsenales es una forma de preservar la calidad de las existencias nacionales de armamentos, lo que conlleva ventajas importantes para la eficiencia de las fuerzas de seguridad y el logro de economías a nivel general.

13. Además, combinada con una evaluación cabal de los riesgos y las necesidades, la gestión eficaz de los arsenales permite individualizar los armamentos y municiones inutilizables o indeseados y clasificarlos como excedentes. La buena gestión de arsenales redundará en un aumento de la vida útil de las armas pequeñas y ligeras y las municiones almacenadas en los arsenales nacionales, reduce el riesgo de accidentes y detonaciones fallidas y, en última instancia, constituye un aliciente para la moral de las fuerzas de seguridad.

14. En términos de ventajas generales, la gestión eficaz de los arsenales y la consiguiente identificación y eliminación de excedentes pueden redundar en un ahorro en los gastos de infraestructura, material, personal y capacitación relacionados con la administración y la vigilancia de los arsenales de armas pequeñas y ligeras y municiones. La eliminación de los excedentes mediante su destrucción contribuye a la prevención de conflictos, la seguridad y la estabilidad en el plano regional al impedir la reexpedición de esas armas a regiones en que puedan ser sometidas a un régimen de gestión de arsenales poco seguro o vigilado.

IV. Problemas principales

15. Los principales problemas observados pueden relacionarse con tres esferas clave, a saber, la legislación, los procedimientos y las operaciones.

A. Legislación

16. Los Estados necesitan determinar qué leyes y reglamentos nacionales se aplican a la gestión de arsenales. Esas disposiciones pueden tener repercusiones de diversa índole para la gestión de los arsenales, en particular en cuanto a: la división a nivel nacional, de la responsabilidad respecto de la seguridad y vigilancia de los arsenales (por ejemplo a quién incumbe la responsabilidad en caso de explosión o atentado a la seguridad); la legislación que rija la tenencia legal de existencias de armamentos y municiones; la legislación relativa a la ubicación física de los arsenales; la legislación relativa al personal de otros Estados destacado en el país con la función de mejorar la gestión de los arsenales o coordinar la destrucción de las existencias excedentes.

B. Procedimientos

17. Es preciso establecer reglas y procedimientos para velar por que la gestión de arsenales se realice con arreglo a un marco claro que permita asignar funciones y responsabilidades al personal encargado de dicha gestión y cree sistemas encaminados a garantizar la seguridad y vigilancia de los arsenales nacionales. Todos estos procesos son dependientes entre sí. La mejor manera de describir un régimen amplio de gestión de arsenales es equiparándolo con un sistema integrado de gestión de riesgos.

1. Sistemas de gestión

18. El mantenimiento de inventarios (sistemas de registro y contabilización) es el pilar principal de una buena gestión de arsenales. Las necesidades sólo pueden identificarse tras una evaluación de las existencias efectivas, las pérdidas y los requisitos. La gestión eficaz de los programas, incluida una transparencia total respecto de las existencias efectivas desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, es esencial para reducir los riesgos (por ejemplo, el de autoignición)² y para una mayor rendición de cuentas y responsabilidad. Además, las evaluaciones complementarias de riesgos y necesidades, sumadas a estructuras de gestión fiables, son elementos fundamentales en el proceso de individualización de los excedentes.

2. Seguridad

19. Con arreglo a las normas internacionales se recomienda una vigilancia física y química periódica y completa, lo que puede reducir considerablemente los riesgos relacionados con una eventual inestabilidad de las municiones. El sistema de las Naciones Unidas de clasificación de los riesgos proporciona otras orientaciones con respecto a los grupos de compatibilidad en el transporte, la manipulación y el almacenamiento seguro de las municiones y explosivos. La aplicación de las mejores prácticas existentes en materia de vigilancia y procedimientos de manipulación podría reducir considerablemente los riesgos relacionados con los arsenales de armas pequeñas y ligeras y municiones en muchos Estados.

3. Vigilancia

20. Aunque no es posible garantizar totalmente la vigilancia de las armas pequeñas y ligeras y municiones, los Estados pueden reducir a un nivel aceptable los riesgos relacionados con robos, pérdidas o actos ilícitos, si realizan una evaluación cabal de los riesgos que presentan sus arsenales y adoptan las medidas correspondientes para protegerlos. Las medidas de seguridad física incluyen mejoras infraestructurales y materiales, la selección, capacitación y remuneración adecuadas del personal y la elaboración de procedimientos de trabajo y mecanismos de control normalizados.

² Es necesario contar con un sistema de contabilización fiable a fin de planificar la vigilancia química (y los ensayos funcionales) de las municiones.

C. Operaciones

21. Las reglas y procedimientos son sólo una parte de lo que se requiere para lograr una gestión eficaz de los arsenales. Antes de aplicar reglamentaciones a nivel operacional es preciso abordar la cuestión de la capacidad en el marco de los sistemas nacionales de gestión de arsenales. La capacitación es un aspecto fundamental que ha de abordarse en muchos Estados. Existe actualmente un déficit mundial de expertos técnicos especializados y por ende los Estados han de estar en condiciones de formar (y retener) al personal calificado en materia de gestión de arsenales.

22. Estos problemas aún persisten en muchos Estados. Una de las razones principales es, por cierto, el hecho de que pocos Estados enfrentados a tales problemas reconocen sus deficiencias en materia de gestión de armas y municiones.

23. La comunidad internacional ha elaborado numerosos instrumentos para hacer frente a los desafíos relacionados con la gestión de los arsenales. Bajo el lema amplio de fomentar una mayor conciencia a nivel local, varios Estados organizan seminarios con el fin de hacer patente al personal superior de sus fuerzas armadas y ministerios la amenaza que supone la mala gestión de los arsenales. En los planos operacional y de procedimiento, algunos Estados imparten capacitación al personal asignado a funciones de gestión de arsenales, vigilancia, seguridad y eliminación de excedentes con el fin de lograr un fortalecimiento sostenible de las capacidades locales. Por último, los Estados prestan asistencia, previa solicitud, para la evaluación de existencias, el mejoramiento de la vigilancia y la seguridad de los arsenales y la gestión o coordinación de la eliminación de excedentes.

24. Cuando la asistencia depende de que el eventual receptor la solicite, la iniciativa queda claramente en manos del Estado solicitante. Aún así, los Estados tal vez no tengan una comprensión cabal de la condición de sus arsenales y por ello no soliciten asistencia. Es preferible, por tanto, que los Estados, independientemente de cómo perciban la situación de sus arsenales, realicen una autoevaluación (o soliciten asistencia a tal fin) para individualizar cualquier aspecto deficiente relativo a los sistemas de vigilancia y seguridad de los arsenales nacional o a la financiación de la gestión de esos arsenales. La autoevaluación conlleva el compromiso de examinar los arsenales nacionales de armas pequeñas y ligeras, contraído con arreglo al párrafo 18 de la Sección II del Programa de Acción. La elaboración de normas por parte de la comunidad internacional es un instrumento útil para todo Estado que desee realizar autoevaluaciones³ sobre la base de las mejores prácticas, las directrices existentes y las listas de control estructuradas puesto que pueden ofrecer orientación importante sobre las cuestiones que han de abarcarse en el examen.

³ Una "autoevaluación" puede definirse como un procedimiento en dos etapas en el curso del cual los Estados evalúan, en un primer momento, los elementos y la naturaleza de sus arsenales nacionales y, en una segunda fase, determinan el estado actual de esos elementos.

V. Preguntas

25. Para mejorar la seguridad, la vigilancia y la gestión es preciso cumplir varios requisitos. En primer lugar, una condición esencial es demostrar un fuerte compromiso nacional, con la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes a nivel nacional.

26. Hay dos preguntas conexas: i) *cómo fomentar la sensibilidad acerca de la responsabilidad nacional*; y ii) *cómo lograr que la gestión de arsenales y la eliminación de excedentes sean asuntos de alta prioridad por el personal superior de las fuerzas armadas y los ministerios*.

27. Un Estado comprometido con esta tarea ha de poder evaluar sus existencias de armamentos (cualitativa y cuantitativamente). Para facilitar las capacidades de autoevaluación se han desarrollado ciertos instrumentos y deberían desarrollarse otros que puedan utilizarse y aplicarse tanto en el plano nacional como en el internacional.

28. Otra pregunta pertinente es *cómo se ha de hacer el inventario de los instrumentos existentes y qué otros instrumentos han de desarrollarse y difundirse entre la comunidad internacional*.

29. Una vez que la toma de conciencia, el compromiso y un cierto nivel de autoevaluación se hayan materializado, las autoridades nacionales necesitan establecer medios para beneficiarse de los proyectos de asistencia correspondientes ofrecidos por la comunidad internacional. Para muchos Estados, la asistencia que pueden prestar es de alcance limitado si no se reciben solicitudes oficiales y se establece una base jurídica (por ejemplo un memorando de entendimiento, o un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas) para los programas de asistencia.

30. La pregunta pertinente para el debate a ese respecto es *cómo velar por que los Estados solicitantes logren sortear los procedimientos internacionales para solicitar asistencia, así como las salvaguardias nacionales*.

31. Por lo general, los Estados donantes tienen limitaciones respecto del alcance de la asistencia que prestan a las actividades realizadas con arreglo a mandatos de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales pertinentes. A fin de normalizar los procesos nacionales y ampliar el alcance de esas actividades, la inclusión, en el Programa de Acción, de un protocolo en el que se inste específicamente a lograr la debida seguridad, vigilancia y gestión de las armas pequeñas y ligeras y municiones, así como la eliminación de excedentes, podría ser útil para la ejecución de estos aspectos del Programa de Acción.

32. La pregunta conexas es *cómo elaborar ese protocolo y cuál ha de ser su alcance*.