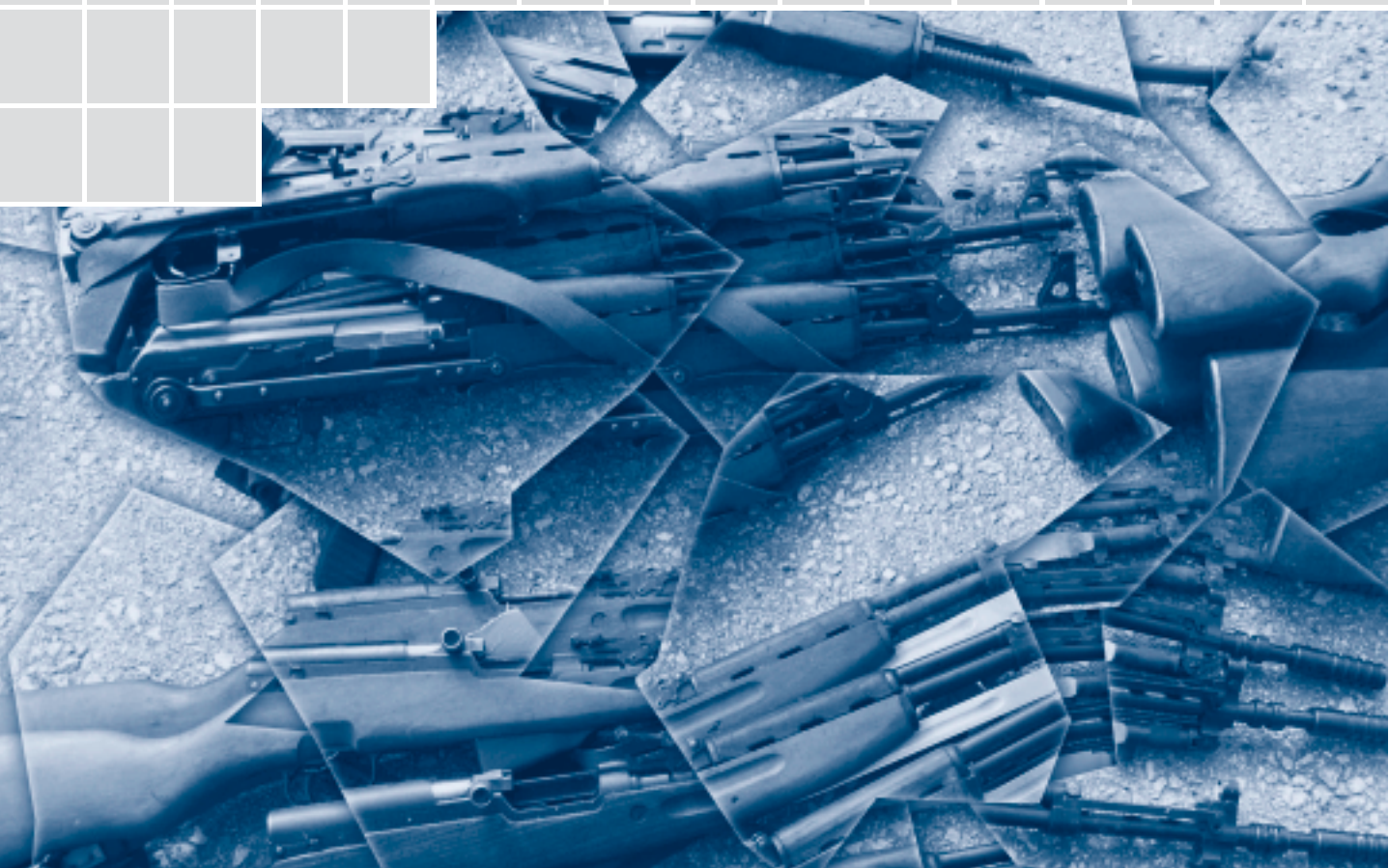


Guía de mejores prácticas en materia de definición y determinación de indicadores de excedentes de armas pequeñas y armas ligeras



FSC.GAL/36/03/Rev.3
19 de septiembre de 2003
RESERVADA
ESPAÑOL
Original: INGLÉS

© 2003. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa se reserva todos los derechos de autor sobre la totalidad de este documento tanto en la forma como en el contenido. Se autoriza la reproducción de este trabajo (total o parcial) en cantidades limitadas para fines de estudio o de investigación. Para toda otra solicitud en este sentido sírvase dirigirse a: FSC Support Unit, Conflict Prevention Centre, OSCE Secretariat
Kärntner Ring 5-7, A-1010, Viena, Austria

ÍNDICE

I.	MÉTODOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE EXCEDENTES	2
1.	Objetivo	2
2.	Ámbito	2
3.	Metodología	3
4.	Terminología	3
II.	REFERENCIAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES	5
III.	NORMAS LEGISLATIVAS	7
IV.	INDICADORES DE EXCEDENTES Y PROCEDIMIENTOS	8
1.	Criterios para la planificación de las fuerzas de seguridad y militares	8
2.	Parámetros para equipar las fuerzas de seguridad y militares	8
3.	Requisitos en materia de elementos de cálculo	9
V.	EJEMPLO GENÉRICO	11
	ANEXO A: REFERENCIAS	12
	ANEXO B: GLOSARIO	13

La presente Guía ha sido preparada por el Gobierno de Alemania.

I. Métodos para la identificación de excedentes

1. Objetivo

Corresponde a cada Estado la tarea de evaluar su propia situación de seguridad de conformidad con sus necesidades legítimas en esta materia, y decidir el número y la estructura *de las fuerzas de seguridad y militares*² a fin de que puedan cumplir su cometido constitucional. Asimismo, corresponde a cada Estado decidir de qué manera se ha de equipar a dichas fuerzas.

Dado que la evaluación de la situación de seguridad a nivel nacional compete a cada país, no existen fuentes públicas secundarias que definan lo que es un excedente. Pese a que el término “excedente” se menciona en diversos documentos (*véase la Sección II infra*), no siempre es fácil reconocer a partir de qué punto las existencias de armamentos rebasan los límites dictados por la necesidad y pasan a ser existencias en exceso. Por tanto, los indicadores de excedentes, los criterios para la planificación de las fuerzas de seguridad y militares y los parámetros para equipar esas fuerzas se describen en el presente capítulo con el fin de suplir esa deficiencia.

2. Ámbito

La expresión *fuerzas de seguridad y militares* utilizada en la presente Guía abarca la totalidad de las fuerzas en todos los niveles que prestan servicio supeditadas al control de cada Estado. Tales fuerzas constituyen el medio para que un Estado ejerza el monopolio de la fuerza en su territorio de conformidad con los requisitos establecidos en su Constitución.

La presente Guía será válida para las categorías de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) acordadas en el Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras (Documento de la OSCE, Preámbulo, párrafo 3). No se aplicará a las armas ni a la munición de categoría no militar que no estén incluidas en dicho Documento de la OSCE. No obstante, los Estados podrán aplicar a título voluntario a las armas y a la munición de categoría no militar determinadas recomendaciones incluidas en el presente capítulo, con miras a incorporarlas en el proceso de evaluación y planificación.

A efectos de la presente Guía se entenderá que los Gobiernos son los únicos órganos competentes que pueden definir qué constituye un excedente (Kopte y Wilke, 1995).

² Los términos que aparecen por primera vez en letra cursiva se definen más adelante en el Glosario.

3. Metodología

En la presente Guía se han examinado programas y procesos recientes para reestructurar las fuerzas armadas de los Estados participantes. La introducción de nuevos principios de organización hace necesario que se identifiquen las APAL en exceso, pero al mismo tiempo complica más el cálculo cuantitativo de las APAL en exceso. Esta medida requiere también que se tenga en cuenta la planificación de las fuerzas de seguridad como parte del proceso por el que un Estado participante determina la cantidad de APAL que necesita.

Se han evaluado debidamente los datos proporcionados por los Estados participantes para el intercambio de información prescrito en el Documento de la OSCE sobre APAL.

4. Terminología

Según su grado de preparación para la acción, a efectos del presente documento a las fuerzas militares se les denomina unidades activas o unidades de reserva. Ambos tipos de unidades están plenamente equipadas con las APAL necesarias en tiempo de guerra. Las unidades de reserva sólo tienen efectivos muy limitados, y en algunos casos no tienen personal permanente alguno.

Por *existencias de reserva* se entiende la cantidad de APAL almacenadas para cubrir las necesidades adicionales de reemplazo o de reparación, lo cual incluye las armas en tránsito enviadas por fabricantes

o a fabricantes, o en posesión de civiles, pero no las armas almacenadas en espera de ser expedidas al personal de unidades de reserva. En tiempo de paz, las existencias de reserva sólo se utilizan para reemplazar APAL de unidades activas o de unidades de reserva que han de ser reparadas, o dadas por extraviadas definitivamente, o retiradas del servicio por haber sufrido daños irreparables. Si un arma no almacenada como excedente temporal deja de ser utilizable definitivamente, hay que adquirir un arma que la reemplace, para conseguir que la cantidad de existencias de reserva se mantenga al nivel constante requerido por las fuerzas de seguridad o militares. En tiempo de guerra o en época de crisis, las existencias de reserva sirven para reemplazar las APAL destruidas o perdidas en combate.

A efectos del presente capítulo, estas tres cantidades de APAL (las que pertenecen a unidades activas, las que pertenecen a unidades de reserva, y las existencias de reserva) se denominarán en su conjunto *arsenal de defensa*. Por tanto, dicho *arsenal de defensa* es la totalidad de las APAL que se consideran necesarias para cubrir todas las necesidades de seguridad y de defensa de las fuerzas de seguridad y militares del Estado a raíz de la evaluación de los riesgos a nivel nacional y del proceso de planificación subsiguiente.

En el presente capítulo se entiende por *excedente* la cantidad de APAL que rebasa el arsenal de defensa, es decir, la cantidad total de: a) APAL que se consideran a nivel nacional necesarias para las unidades activas y de reserva de todas las fuerzas de seguridad y militares, más: b) APAL de las existencias de reserva.

² Las existencias de reserva pueden incluir, según un análisis preliminar, suficientes armas para poder cubrir las necesidades de una reevaluación funcional posterior, sin que sean necesarias nuevas adquisiciones.

El conjunto formado por el *arsenal de defensa* y el *excedente* constituye el arsenal de APAL propiedad del Estado.

Dicho excedente o cantidad en exceso debe ser:

- declarado oficialmente como excedente de los requisitos definidos;
- retirado del servicio;
- almacenado por separado; y
- preferiblemente, destruido.

II. Referencias y compromisos internacionales

Hay referencias y compromisos internacionales que se aplican a algunos Estados participantes de la OSCE, o a todos ellos.

En el Documento de la OSCE sobre APAL, los Estados participantes de la OSCE reconocieron que la acumulación excesiva y desestabilizadora y la difusión incontrolada de armas pequeñas son problemas que han contribuido a agravar y prolongar la mayoría de los conflictos armados recientes. En ese contexto, los Estados participantes se comprometieron a cumplir una serie de medidas, normas y principios específicos, que incluyen los relativos a los excedentes enumerados en la Sección IV del Documento (OSCE, 2000). Los indicadores de la existencia de un excedente enumerados en la presente sección representan los criterios más completos acordados hasta la fecha en un documento de ámbito internacional.

En el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos, concertado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, en julio de 2001, los Estados Miembros se comprometieron a:

“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.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2001, A/CONF.192/15, Sección II, párrafo 18).

No obstante, el Programa de Acción de las Naciones Unidas no define los excedentes de APAL ni incluye indicadores para poder identificarlos.

Las iniciativas emprendidas en la Unión Europea también han tenido por objeto combatir y eliminar la proliferación y la acumulación desestabilizadora de APAL, sobre todo mediante la reducción de las acumulaciones existentes de tales armas y su munición a un nivel que corresponda a las necesidades legítimas de seguridad de los países. En virtud de la Acción Común 2002/589/PESC del Consejo Europeo, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron a crear un consenso en los foros internacionales pertinentes y, en su caso, en un contexto regional, acerca de los siguientes principios y medidas relacionados con los excedentes:

- a) Brindar asistencia apropiada a los países que soliciten ayuda para controlar o suprimir los excedentes de armas pequeñas y su munición existentes en sus territorios, sobre todo cuando eso pueda ayudar a prevenir conflictos armados,

o en situaciones de posguerra;

b) Fomentar medidas que aumenten la confianza e incentivos destinados a alentar la entrega voluntaria de armas pequeñas y su munición, excedentarias o de tenencia ilegal; dichas medidas deben abarcar el cumplimiento de los acuerdos de paz y de control de armamentos bajo supervisión conjunta o por terceros;

c) Retirar efectivamente los excedentes de armas pequeñas, incluido su almacenamiento seguro y la destrucción rápida y eficaz de este tipo de armas y su munición, preferiblemente bajo supervisión internacional (UE, 2002, Artículo 4).

No obstante, en la Acción Común del Consejo Europeo no se definen los excedentes ni indicadores para identificarlos.

En las reuniones recientes de Ministros de Asuntos Exteriores y en las cumbres de los países del G8 se reconoció la gravedad de los problemas derivados de las APAL no sujetas a control, y la cuestión se incluyó en los conceptos para luchar contra el terrorismo internacional³.

³ Véanse especialmente las iniciativas del G8 en Miyazaki para la prevención de conflictos, Punto 1 relativo a las armas pequeñas y a las armas ligeras, acordadas en Miyazaki (Japón) el 13 de julio de 2000, que se pueden consultar en: <http://www.g7.utoronto.ca/foreign/fm000713-in.htm>.

III. Normas legislativas

Las normas de derecho internacional no definen qué es un excedente. En las normas legislativas locales en materia de adquisición de armamento⁴ hay estipulaciones que se aplican de modo indirecto a los excedentes en las reglas que exigen a las autoridades encargadas de adquirir armamentos que la demanda de armas esté en función de sus existencias en ese momento.

Los países podrían dotar de poderes a órganos nacionales existentes o bien creados expresamente para este fin, a fin de que revisen anualmente las existencias de APAL propiedad del Estado para identificar posibles excedentes.

En este sentido, los parlamentos de los países desempeñan una función importante al definir la dotación de efectivos y la estructura y el equipo de las fuerzas de seguridad y militares, así como al ocuparse de la cuestión de los excedentes. Un instrumento eficaz es el control presupuestario de las decisiones relativas a la adquisición de nuevo equipo para las fuerzas de seguridad y militares. Si fuera necesario, todos los órganos parlamentarios que toman decisiones en materia de equipo de las fuerzas de seguridad y militares podrían ejercer esta función de control.

⁴ Por “normas legislativas locales en materia de adquisición de armamento” se entiende el conjunto de normas legislativas de un Estado que regulan la adquisición de armamento y equipo militar. En algunos Estados, equivale a la legislación nacional en materia de adquisición de armamento. Sin embargo, otros Estados participantes pueden verse obligados, al tomar decisiones en materia de adquisiciones, a acatar disposiciones tanto internas como supranacionales, o bien dictadas por tribunales sobre aspectos materiales o de procedimiento.

IV. Indicadores de excedentes y procedimientos

1. Criterios para la planificación de las fuerzas de seguridad y militares

La actualización periódica de los documentos de seguridad nacional y de política de defensa constituye un requisito previo y preliminar en un proceso de planificación. Tales documentos deberían proporcionar una evaluación elemental de la situación interna y externa de seguridad tanto actual como futura, basada en el contexto estratégico y geopolítico de cada Estado. Asimismo, deberían incorporar toda norma pertinente de derecho interno e internacional, así como todos los compromisos contraídos a nivel internacional en materia de fuerzas de seguridad y militares, y han de incorporar también todas las obligaciones asumidas a nivel internacional.

En situaciones posconflicto puede ser necesario llevar a cabo una evaluación muy actualizada de la situación de seguridad externa e interna tanto actual como futura.

Los procesos de planificación deben prever un plazo de tiempo suficiente para poner en práctica las fases de planificación y aplicación de toda modificación eventual de las fuerzas de seguridad y militares, para que se ajusten a los requisitos planteados por una nueva situación. Las situaciones que cambian rápidamente también pueden tener como resultado nuevos procesos de planificación, así como ajustes del proceso en todo momento.

Una vez ultimado el proceso de planificación de las fuerzas de seguridad y militares, el concepto operativo de dichas fuerzas deberá determinar la dotación, la estructura y el equipo de las fuerzas para que puedan cumplir sus cometidos institucionales.

2. Parámetros para equipar las fuerzas de seguridad y militares

Los recursos financieros y de personal pueden influir mucho en la cantidad requerida de todos los tipos de APAL.

La capacidad de acción de las fuerzas de seguridad y militares debería emplearse para determinar si un arma o un sistema de armamentos debe ser incorporado al servicio o retirado del mismo.

Un enfoque integral de la modernización de APAL, o de la adquisición de tipos adicionales de APAL, debería prever la eliminación definitiva de las armas que hayan dejado de ser necesarias. Se puede acelerar la reducción importante de excedentes si se retiran cuanto antes las armas obsoletas del servicio militar o de seguridad.

Las APAL que sean reemplazadas por armas más modernas para que las utilicen fuerzas en estado de alerta elevado se podrán ceder a unidades activas con un grado de alerta inferior, o a unidades de reserva, mediante transferencias en cascada a

escalones inferiores. De esta forma, tales armas se podrán utilizar para reemplazar las APAL en servicio en estos dos últimos tipos de unidades. Si se gestiona debidamente, el método de transferencia escalonada a nivel nacional es una forma eficaz de reducir excedentes.

Los cambios en el análisis de seguridad predominante pueden influir en otros parámetros, entre ellos los recursos financieros o de personal, el estado de las capacidades o procesos de modernización. Se pueden introducir tales modificaciones en el análisis de la seguridad frente a nuevas amenazas, cambios en la política de defensa de un país, reducciones o reestructuración de fuerzas de seguridad y militares, introducción de novedades en las técnicas bélicas, o nuevos tipos de misiones o avances tecnológicos⁵.

3. Requisitos en materia de elementos de cálculo

Cada servicio nacional, sección o elemento de las fuerzas de seguridad y militares ha de definir cuál es el equipo adecuado, desde el nivel del mando superior hasta el nivel individual.

Por norma general, se entrega a cada miembro de las fuerzas de seguridad y militares un arma personal específica que guarde relación con el cometido que desempeñe.

En el caso de los miembros de un equipo que operen un arma ligera, quizá sea necesario asignar

un arma personal adicional a cada uno de los demás miembros del equipo para su propia defensa o para cumplir otras tareas relacionadas con el equipo. Esto se aplica tanto al personal de unidades activas como al de unidades de reserva.

Además de las armas personales asignadas, con toda probabilidad son necesarias armas de reserva tanto en las unidades activas como en las de reserva. El número de armas que son necesarias se puede calcular evaluando la situación de seguridad concreta conjuntamente con el enfoque de ese Estado para abordar sus necesidades legítimas en materia de seguridad. Los datos obtenidos han de prever necesidades adicionales derivadas del mantenimiento, reparación, pérdida en combate u otras posibilidades.

La constitución oportuna de reservas industriales necesarias para casos de crisis puede contribuir a reducir las existencias de reserva. El margen de tiempo necesario para la alerta temprana y la preparación (aunque sea más difícil de calcular según una fórmula determinada) influye claramente en la cantidad de armas de reserva.

Las unidades de reserva requerirían la misma cantidad de APAL que sus homólogas activas, si ambas se organizan de forma análoga. Las unidades de reserva que cumplan misiones que no queden reflejadas en todos sus aspectos en unidades activas pueden, no obstante, disponer de un equipo de APAL específico a fin de poder cumplir esos cometidos especiales.

⁵ A este respecto, cabe citar como ejemplo el efecto de la modernización de piezas de artillería antiaérea portátil: un modelo de artillería antiaérea modernizada con un índice del 100% de blancos alcanzados puede tener por consecuencia que se reduzca en consecuencia el número de piezas de artillería antiaérea, si las piezas reemplazadas sólo tienen un índice del 50% de blancos alcanzados.

Las unidades especializadas pueden requerir equipo complementario a fin de cumplir su cometido específico, tal como una operación de evacuación o de apoyo de la paz, que puede ser necesario tanto para la unidad como para las personas. Con ello, la cantidad de armas de esas unidades se ajusta a sus requisitos especiales y se gestiona a título de datos que se pueden modificar en función de los requisitos.

V. Ejemplo genérico

Se da un ejemplo genérico para definir los cálculos y las consideraciones que se han formulado anteriormente dentro de un contexto práctico y realista. El ejemplo tiene en cuenta los requisitos de las APAL de las fuerzas de seguridad y militares en una zona donde la estabilidad es constante.

Además, se parte de la premisa de que dichas fuerzas han recibido un mandato, en virtud de un proceso decisorio parlamentario y constitucional, para:

- defender el territorio nacional y participar en operaciones de legítima defensa colectiva;
- prestar asistencia en labores de emergencia civil a nivel nacional, como catástrofes nacionales u operaciones de rescate;
- participar en operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis;
- participar en maniobras de cooperación y ejercicios de alianzas transfronterizas;
- brindar ayuda humanitaria.

El grueso de las fuerzas armadas está formado por personal activo en tiempo de paz y por personal de reserva.

El requisito de una cantidad determinada de APAL está dictado por la estructura de las fuerzas armadas. Cada soldado recibe un arma para cumplir su cometido. Partiendo de este requisito mínimo para la totalidad de los diversos tipos de unidades se puede calcular la suma global necesaria para la totalidad de las fuerzas armadas, que se denomina *armamento requerido*. Además de este dato, habrá una cantidad de armas de reserva (que depende de la estructura organizativa de las fuerzas armadas y del tipo de armas) en calidad de existencias de reserva para cubrir toda necesidad adicional que surja debido a reemplazos y reparaciones. La suma del armamento requerido y las existencias de reserva equivaldrá al arsenal de defensa, es decir, a la cantidad total necesaria de APAL.

Debido a la índole evolutiva del arsenal de defensa y a las diversas necesidades que se plantean, así como al proceso actual de modernización de las APAL utilizadas por las fuerzas armadas, el nivel de excedentes de APAL nunca es un factor constante sino que fluctúa en función de esos factores.

ANEXO A

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas (2001). *Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Aprobado el 20 de julio. Publicado en el documento

A/CONF.192/15 de las Naciones Unidas.

Comentarios del Ministro de Defensa de España, 26 de marzo de 2003.

Comentarios del Ministro de Defensa de Francia. “ALPC — Guide des meilleures pratiques: Définition et indicateurs de surplus”. 12 de noviembre de 2002.

Comentarios del Ministro de Defensa de Suiza, 27 de marzo de 2003.

Kopte, S. y Wilke, P. (1995). Researching Surplus Weapons: Guidelines, Methods and Topics, en Laurance, E.J., y Wulf, H. (editores), *Coping with Surplus Weapons Systems: A Priority for Conversion Research and Policy*. Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC), Boletín N° 3. Bonn: BICC.

OSCE. Foro de Cooperación en materia de Seguridad (2000). Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras. FSC.DOC/1/00, de 24 de noviembre de 2000.

Unión Europea (2002). *Acción Común del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre*, 2002/589/PESC.

Publicada en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, 2002, N° L 191/1.

ANEXO B

GLOSARIO

Armamento requerido

Cantidad de APAL necesaria para equipar tanto a las unidades activas como a las unidades de reserva.

Arsenal de APAL propiedad del Estado

Cantidad total de APAL propiedad del Estado, es decir, la suma del *arsenal de defensa* y el *excedente*.

Arsenal de defensa

Cantidad compuesta de: i) *armamento requerido*, y: ii) *existencias de reserva*, es decir, la cantidad total necesaria de APAL.

Excedente

Cantidad de APAL que rebasa el *arsenal de defensa*, es decir, la cantidad total de: i) cantidad estimada de APAL en las *unidades activas* y en las *unidades de reserva* de todas las *fuerzas de seguridad y militares*, y: ii) *existencias de reserva*.

Existencias de reserva

Cantidad de APAL almacenada empleada para cubrir las necesidades adicionales de reemplazo o de reparación. No se incluyen las armas que se almacenan en espera de su entrega a personal de *unidades de reserva*. En tiempo de paz, las existencias de reserva sólo se utilizan para reemplazar las APAL de *unidades activas* o de *unidades de reserva* que necesiten reparación, o que hayan sido dadas por extraviadas, o que hayan sido retiradas del servicio por haber sufrido daños irreparables o que se hallen en tránsito con destino a los fabricantes o procedentes de ellos, o que sean objeto de mantenimiento civil. En tiempo de guerra o en época de crisis, las existencias de reserva sirven para reemplazar las APAL destruidas o perdidas en combate.

Fuerzas de seguridad y militares

La totalidad de las fuerzas que prestan servicio bajo el control de un Estado, mediante las cuales el Estado ejerce el monopolio de la fuerza a todos los niveles. Por tanto, esta gama de fuerzas abarca desde diversos tipos de tropas militares (por ejemplo, fuerzas armadas, fuerzas paramilitares, fuerzas especiales) hasta las fuerzas de policía a todos los niveles (por ejemplo, el cuerpo de policía y las fuerzas de control fronterizo).

Unidades activas

Unidades con efectivos permanentes que equivalen a los del tiempo de paz. Sus efectivos en tiempo de guerra pueden variar, pero por regla general no serán muy diferentes. La cantidad de equipo de APAL en tiempo de paz no suele diferir mucho de la del tiempo de guerra.

Unidades de reserva

Unidades que no están en activo y pueden ser llamadas a entrar en servicio activo, y están equipadas permanentemente para futuras misiones, incluso con APAL asignadas a título personal si así lo permite la estructura de organización de las fuerzas armadas. Los equipos se almacenan hasta que se entregan al personal de reserva en caso de maniobras, en épocas de crisis o en tiempo de guerra. A menudo, las APAL que pertenecen a unidades de reserva se almacenan en sitios diferentes de los lugares de almacenamiento de las APAL pertenecientes a las *unidades activas*; en ocasiones, incluso se las almacena en recintos militares distintos. En algunos casos, el gobierno entrega APAL a los reservistas para que las guarden en su casa a fin de que las armas estén disponibles inmediatamente para entrar en servicio y utilizarse en misiones. En tiempo de paz, las unidades de reserva sólo tienen efectivos muy limitados y en algunos casos no tienen personal permanente alguno.