

Control de armas, munición y depósitos de armamentos en las misiones de paz

Cnel. Diego Iribarne

Subdirector del SINOMAPA · Uruguay

Introducción

En todos los escenarios o “zonas de operación” donde se despliegan OAP, es posible clasificar las armas y las municiones de acuerdo con su propietario. Entre estos se encuentran las fuerzas de paz, la ONU, los gobiernos que acogen una misión, terceros países y, en el caso de las armas y municiones ilegales, pandillas y organizaciones criminales.

Desde 1996, el control del equipo y las armas de propiedad de los TCC/PCC ha estado regulado por el Manual sobre el COE (ver AGNU, 2017). Sin embargo, este manual regula los reembolsos que la ONU hace a los TCC/PCC y no el control de la pérdida de armas, ni la prevención del desvío de armas y municiones a terceros. En él tampoco se establecen las cantidades de munición que requieren los contingentes.

Este tipo de asuntos en su mayoría se definen por medio de orientaciones internas de los propios contingentes, basándose en sus normas y reglamentos nacionales. Los TCC/PCC tienen cierta flexibilidad para determinar las cantidades de munición aplicables a sus contingentes. Las existencias se basan en las *Directrices sobre la cantidad de municiones para las operaciones de mantenimiento de la paz* dictadas en 2002 por el DOMP (DOMP, 2002), y en lo que respecta a la MONUSCO (que ejerce sus actividades en la RDC), estas se complementan con un POE sobre “cantidad de municiones y gestión de existencias de la fuerza” que esa misión emitió en diciembre de 2012 (MONUSCO, 2012).

En años recientes, las sedes de mantenimiento de la paz de la ONU han ido aumentando los controles internos que rigen a las fuerzas armadas que actúan en OAP, fundamentándose en las necesidades emergentes, las directrices internacionales y las normativas nacionales existentes. Las misiones mismas también han ido generando nuevos procedimientos, recomendando la creación de nuevos organismos de control, y asignando nuevas labores y responsabilidades a las oficinas y al personal tanto al interior de sus propias fuerzas como en las organizaciones de apoyo a las misiones.

Sin lugar a dudas, un elemento primordial en el ámbito del control de armas es la cultura organizacional de los TCC/PCC, la que generalmente se ve reflejada en la legislación nacional respectiva. Cuando una unidad militar proviene de un país sin este tipo de cultura organizacional, ni de legislación, es muy difícil que sus miembros

adquieran la mentalidad necesaria en el breve período de una OAP y aumentará la probabilidad de que se produzcan pérdidas o desvíos de armas o municiones injustificados (y no declarados).

Aún será necesario superar muchas dificultades para prevenir dichas pérdidas. El presente trabajo tiene el propósito de ofrecer una perspectiva general de algunos de los temas más urgentes.

Acuerdo vinculante con la ONU

Un país que aporta fuerzas militares o policiales a una OAP debe firmar, previamente al despliegue, un acuerdo vinculante con la ONU denominado MDE. En este se estipulan las obligaciones de cada parte con respecto al personal, el equipo pesado y la autonomía logística. Es importante notar que en este documento no se mencionan límites ni cantidades mínimas de munición.

Como se señaló anteriormente, el Manual sobre el COE establece procedimientos de verificación y control de las armas y municiones (AGNU, 2017). Estos controles consisten básicamente en una inspección de llegada, a realizarse cuando el contingente llega al área de la misión, inspecciones operativas que se deben llevar a cabo cada seis meses como mínimo durante el despliegue de la unidad en el área de la misión y una inspección de repatriación antes del regreso de la unidad a su país de origen. Estas inspecciones están destinadas a que las condiciones del MDE entre la ONU y los diferentes TTC/PCC sean respetadas por ambas partes a lo largo de todo el período de despliegue. Estas producen además datos de base para calcular los reembolsos de la ONU a los TTC/PCC correspondientes.

En los últimos años, el DOMP-OMA ha ordenado a todas las misiones la realización de inspecciones de disponibilidad operacional. Estas inspecciones están a cargo de los oficiales de estado mayor y tienen como objetivo complementar las inspecciones del COE (las cuales se centran únicamente en el equipo), además de proporcionar una evaluación de la disponibilidad operacional de todas las unidades militares del contingente de paz.

Tipos de armas y municiones

Para las Naciones Unidas existen dos tipos de armamento: el armamento colectivo y el individual. El armamento colectivo se define como cualquier arma manejada por más de un soldado y se le considera como equipo mayor. Este se incluye en el MDE. Las armas individuales, por su parte, se entienden como parte del equipo individual de cada soldado, e incluyen el casco, la ropa y el chaleco anti-esquirlas. Estas últimas no se mencionan específicamente en el MDE y su reembolso entra en la categoría de los reembolsos por personal.

En el Manual sobre el COE, las Naciones Unidas reconocen además dos tipos de municiones:

- *Municiones de entrenamiento* (para ajustar las miras, calibrar las armas, efectuar prácticas de tiro y de otro tipo), las cuales se consideran bienes fungibles y están comprendidas en la tasa de conservación del contrato de arrendamiento con servicios, por lo que se consideran de responsabilidad de cada país (AGNU, 2017, cap. 3, párr. 28).
- *Municiones operacionales*, que “las Naciones Unidas y el país que aporta contingente convienen en desplegar en la zona de la misión de manera que se puedan utilizar inmediatamente en caso necesario” (AGNU, 2017, cap. 2, párr. 28).

Control de municiones

Cantidades de municiones

El único documento del DOMP que trata sobre las cantidades y tipos de municiones, y que se menciona en los manuales posteriores son las Directrices sobre la cantidad de municiones para las operaciones de mantenimiento de la paz (*Guidelines on Levels of Ammunition for Peacekeeping Operations*) de 2002 (DOMP, 2002). Estas directrices son solo indicativas y su propósito es asesorar la correcta planificación previa a los despliegues, pero *no* determinan la cantidad de munición operacional que las unidades militares o policiales deben desplegar en una OAP, ni intentan influir en las doctrinas o tácticas de los TCC/PCC sobre este tema.

En 2012, la MONUSCO emitió un POE sobre “Cantidad de municiones y gestión de existencias de la fuerza” con el objeto de tener una mejor visión y control de la cantidad de municiones de los contingentes, así como de la seguridad de sus lugares de almacenamiento (MONUSCO, 2012). Actualmente la ONU se encuentra concentrada en la elaboración de una política de GAM que ofrecerá un marco indispensable y unas orientaciones claras sobre la GAM en las OAP.

Almacenamiento de la munición

Los lugares de almacenamiento de las municiones en las OAP deberían ajustarse a las directrices dispuestas en las IATG. No obstante, esto no siempre ocurre, ya sea debido a restricciones de presupuesto o al movimiento continuo de las unidades militares, en particular en las bases operativas temporales. La construcción, mantención y mejoramiento de los depósitos de municiones generalmente son de responsabilidad de los contingentes, pero se llevan a cabo de manera coordinada con la administración y los ingenieros de la fuerza respectivos, a fin de reforzar la seguridad y asegurar el desempeño de todas las demás tareas de ingeniería importantes.

Los oficiales técnicos de municiones deberían ser los responsables de inspeccionar los lugares de almacenamiento y realizar recomendaciones para corregir las situaciones potencialmente peligrosas.

Reaprovisionamiento de munición

El reaprovisionamiento de municiones es responsabilidad de los TCC/PCC, incluso en los casos en que la ONU acceda a reembolsar los costos de “municiones operacionales” con posterioridad a la presentación de una solicitud a través de la vía adecuada.

Este sistema descentralizado se basa en la idea de que los TCC/PCC tienen un interés directo en conservar y cuidar las municiones de sus propios contingentes, sin embargo tiene dos desventajas principales: por un lado, este multiplica las vías de aprovisionamiento, lo que aumenta las posibilidades de pérdidas o desvíos no deseados y, por el otro, asegura mayores existencias de municiones si se le compara con un sistema de arsenal centralizado.

La experiencia de Uruguay

La importancia de los controles nacionales

Cando Uruguay comenzó a enviar unidades militares a misiones de paz de la ONU (Camboya, Mozambique y Angola en los años 90), las inspecciones se regían por un sistema anterior. En aquella época no existía el Manual sobre el COE ni el manual de batallones de infantería¹, y ni siquiera se habían creado las IATG.

El reaprovisionamiento de estos contingentes no era una labor problemática, principalmente porque las misiones tenían una duración inferior a dos años. No obstante, estas ofrecían un buen contexto de aprendizaje para misiones posteriores más prolongadas como la MONUSCO (en la RDC) y la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en Haití (MINUSTAH), las cuales requerían una estrategia logística, de instrucción y de rotación de efectivos completamente nueva.

Frente a la ausencia de orientaciones de parte del sistema de la ONU, los contingentes uruguayos controlaban sus armas y municiones aplicando las leyes, decretos y normativas nacionales existentes. Esto continúa siendo así en los casos en que no existen orientaciones aplicables.

En Uruguay, todas las unidades militares realizan controles semanales de su armamento, y a continuación informan de la situación a sus superiores en forma mensual o mediante orden. El armamento se controla cada vez que un soldado retira un arma del depósito y cuando este la vuelve a depositar en él. También se llevan a cabo controles específicos de armamento y munición cuando se realizan relevos de oficiales

encargados, como también en los relevos de comandantes de unidad. Los depósitos de armamento disponen además de medidas de seguridad físicas y electrónicas, así como de estrictos procedimientos de control de ingreso de las armas.

Cuando un arma se daña, se inutiliza o se pierde, se procede a una “información sumaria”, en la cual un oficial nombrado específicamente para cada caso lleva a cabo una investigación completa. Entre otros aspectos, esta comprende investigar las circunstancias en las que ocurrió el incidente y determinar si las personas involucradas fueron responsables de alguna acción u omisión que llevó a la pérdida, o si esta fue de origen accidental. En caso de existir responsables, se toman medidas disciplinarias y si se presume un delito, el caso será transferido a la justicia militar.

Este mismo procedimiento es el que se emplea en las unidades desplegadas en misiones de paz, lo que ha permitido a Uruguay mantener un control muy estricto del armamento de sus fuerzas de paz. En caso de pérdida o robo de un arma, este hecho debe comunicarse tanto a las autoridades de la misión respectiva como al Registro Nacional de Armas. Este último es el organismo encargado de dirigir y coordinar las actividades vinculadas al control y registro de las armas, municiones, explosivos, pólvora y material pirotécnico, así como de la recepción, depósito, entrega y disposición de las armas y municiones remitidas por la justicia civil.

En 2014 el gobierno uruguayo aprobó la ley N° 19.247 sobre tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, que actualizó la legislación civil y criminal respectiva.

Como se puede inferir claramente de lo anterior, en las Fuerzas Armadas de Uruguay existe una “cultura organizacional” que rige el control y la tenencia de armas, y cuando se despliegan efectivos en OAP, estos llevan consigo dicha cultura o mentalidad. En muchas ocasiones los contingentes han incorporado los controles y procedimientos internos respectivos a las OAP (ver el Recuadro 1) del mismo modo en que lo hacen otros contingentes y oficiales de estado mayor provenientes de países con una cultura organizacional parecida.

Uno de los obstáculos más importantes a la eficacia operativa de las misiones de paz es la tendencia extendida:

- del personal de apoyo en el terreno de tomar sus decisiones basándose exclusivamente en el presupuesto de la misión.
- de su contrapartida a nivel de los contingentes de tomar decisiones basadas en el reembolso.

Ambas tendencias son un problema que atenta no solo contra la efectividad de las operaciones militares, sino también contra el establecimiento de controles de armamento y municiones eficaces y responsables.

Recuadro 1 Estudio de caso: los procedimientos operativo estándar de la MONUSCO sobre cantidades de munición y gestión de existencias de las fuerzas de paz

En 2012 se produjo un levantamiento militar en la región este de la RDC comandado por el grupo no estatal M23, el que ocupó militarmente la ciudad de Goma, dificultando aún más las operaciones de la MONUSCO. Esta insurrección perjudicó en particular las labores de abastecimiento de las bases de la MONUSCO en la provincia de Kivu del Norte.

En un comienzo fue necesario implementar un sistema de informes diarios acerca del estado de abastecimiento de las bases, lo que previamente se realizaba con periodicidad semanal. El único elemento que requería atención especial eran las municiones, pues no se había establecido claramente que estas formaran parte del informe regular, ya que eran de responsabilidad de cada país.

Para solucionar esta deficiencia en el corto plazo, se emitieron órdenes inmediatas según las cuales cada base debía informar sobre el estado de sus reservas de municiones y en ciertos casos, de sus necesidades de reaprovisionamiento. Adicionalmente y con el fin de resolver el vacío administrativo en el mediano y largo plazo, se elaboró un documento que contemplaba un POE acerca de las cantidades de municiones y el tipo de gestión de existencias necesarios (MONUSCO, 2012). Este documento, que se basaba en las IATG,² entonces de reciente publicación, ofreció un marco regulatorio que permitió un mejor control de las armas y municiones. Se reunían en un solo documento un conjunto de directrices sobre la gestión del armamento basadas en aportes de varias oficinas de la misión, junto con orientaciones sobre transporte, almacenamiento y destrucción de municiones. Allí también se establecía un conducto para presentar los informes y se determinaban las responsabilidades en materia de inspección y de construcción de depósitos de municiones. Posteriormente, el DOMP-OMA envió este documento a otras misiones, sirviendo de guía para elaborar POE similares.

Este constituye un caso entre muchos de cómo las iniciativas de los oficiales del estado mayor pueden generar progresivamente marcos regulatorios en el terreno aprovechando sus propias experiencias nacionales, y las del contexto de las misiones de la paz, para mejorar la eficiencia de sus misiones.

Conclusiones

La responsabilidad principal de las armas y municiones en las OAP recae en el TCC y está bien que continúe siendo así, ya que ellos son los propietarios del arsenal y los principales interesados en que su armamento se utilice en forma apropiada y para los fines previstos.

Con todo, las OAP deben contar con procedimientos de control que funcionen como un sistema de seguridad que permita advertir oportunamente al mando de la fuerza cuando un contingente no está cumpliendo correctamente sus funciones de control, de modo de poder tomar las medidas correctivas necesarias.

Debería considerarse la posibilidad de que la responsabilidad de las municiones sea compartida entre la ONU y los TCC en ciertas OAP (el Manual sobre el COE no excluye esta posibilidad). Los TCC podrían desplegarse con sus municiones propias en las actividades de instrucción y para garantizar un arsenal operativo mínimo predeterminado, y la ONU podría hacerse cargo del grueso del arsenal de las municiones operacionales. Este sistema disminuiría las vías de abastecimiento de municiones, el número de depósitos de municiones y los costos, y aumentaría la seguridad. Las misiones de la ONU podrían administrar la adquisición, almacenamiento y transporte de las municiones operacionales, aprovisionando a los contingentes de acuerdo con sus necesidades y con las condiciones de seguridad existentes en sus áreas de operación respectivas.

Es importante incluir en los presupuestos de las OAP las estimaciones en costos de construcción de depósitos de municiones y armas, especialmente cuando estos exceden las capacidades de las unidades militares desplegadas en el terreno.

Cuando se seleccionan contingentes armados para participar en OAP, es necesario, entre otras cosas, tomar en cuenta lo que establece su legislación nacional en cuanto al control de armas y municiones, ya que los contingentes naturalmente tienden a replicar su “cultura organizacional” nacional en el terreno.

Podría adjuntarse un listado completo del armamento con sus números de serie al MDE respectivo, como un anexo que facilite los controles. De igual forma, podría adjuntarse un anexo con las cantidades de municiones convenidas entre ambas partes.

Notas

- 1 El Manual sobre el COE sustituyó la metodología anterior, “en virtud de la cual los reembolsos efectuados a los países que aportaban contingentes/efectivos policiales se hacían sobre la base de los informes de inventario inicial e inventario final y la depreciación del equipo” (AGNU, 2017, cap. 1, párr. 1).
- 2 Ver UNODA (2015). Las IATG fueron publicadas por primera vez en 2012 y modificadas en 2015, por lo que la primera edición ya no está disponible. Esto explica la fecha de esta referencia.

Referencias

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 2017. *Manual de políticas y procedimientos relativos al reembolso y control del equipo de propiedad de los contingentes de países que*

- aportan contingentes/efectivos policiales y participan en las misiones de mantenimiento de la paz* (Manual sobre el equipo de propiedad de los contingentes). A/72/288 del 4 de agosto.
- DOMP (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas). 2002. *Guidelines on Levels of Ammunition for Peacekeeping Operations*. Septiembre.
- MONUSCO (Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo). 2012. “Force Ammunition Levels and Stockpile Management”. Documento inédito. Diciembre.
- UNODA (Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas). 2015. *International Ammunition Technical Guidelines*. Nueva York: UNODA.