

Pérdidas de armas y municiones en operaciones de paz: resultados de las investigaciones a nivel mundial y estrategias de prevención

Emile LeBrun

Coordinador del proyecto HOPME, Small Arms Survey

Antecedentes

Hasta hace poco tiempo, la gestión y la pérdida de armas y municiones en OAP no era un tema de gran interés. A este respecto ha predominado la suposición de que las tropas que participan en OAP ejercen un grado de control igualmente alto sobre el equipo letal y no letal que poseen, y que cuando ocurre una pérdida es porque probablemente era inevitable. Otra creencia asociada a la anterior era que cierto tipo de pérdidas –sobre todo las menores– son simplemente “el precio que hay que pagar” por realizar operaciones de paz.

No obstante, estas suposiciones no se fundamentaban en pruebas, análisis empíricos ni investigaciones rigurosas. De forma problemática, el tema de las pérdidas de armas y las medidas de control que puedan existir, fue y sigue siendo un asunto delicado y poco transparente, lo que obstaculiza la investigación. Por regla general, las evaluaciones internas que se realizan, por ejemplo, mediante declaraciones o consultas posteriores a un incidente, no se ponen a disposición del público. Con todo, algunos de los incidentes ocurridos fueron tan importantes y se acompañaron de pérdidas humanas tan elevadas, que lograron traspasar este manto de oscuridad para al menos sugerir que la situación puede no ser tan positiva como se cree generalmente.

A partir de 2011, el Small Arms Survey comenzó a estudiar este fenómeno de manera cada vez más detallada, primeramente recopilando la información pública disponible sobre los incidentes de pérdida de armas y municiones. Dado que se podía acceder a los informes de la ONU más fácilmente que a los de las demás OAP, y que el Survey trabaja de forma particularmente activa en África, la recopilación inicial de datos se centró en las operaciones de la ONU en África. Paralelamente, el Survey comenzó a evaluar cuáles eran las medidas de gestión de armas y municiones con las que contaban las OAP y los países que aportan efectivos, así como los vacíos en términos de políticas y procedimientos.

Este enfoque corresponde a los ámbitos de interés del Survey, puesto que las armas que quedan fuera del control de las fuerzas de paz y pasan a zonas de conflicto, representan una amenaza no solamente para las comunidades locales, sino para las propias fuerzas de paz. A su vez, lo anterior afecta negativamente la impresión

general que se tiene de la eficacia de las fuerzas de paz. Más que denunciar o desacreditar a ciertos TCC/PCC específicos por el deficiente rendimiento de su personal, la aspiración del Survey de comprender y hacer frente al fenómeno de la pérdida de armas busca respaldar y fortalecer la aplicación de los mandatos y la protección de la fuerza.

Con la creación, en diciembre de 2016, del proyecto HOPME –cuya primera etapa culmina en marzo de 2019–, nuestros esfuerzos de investigación lograron grandes avances en cuanto a garantizar los recursos y el apoyo político por parte de una serie de gobiernos y organizaciones regionales. En el curso de los dos últimos años, el proyecto ha ampliado su foco de atención más allá de las OAP en África, hacia misiones externas a las Naciones Unidas como aquellas dirigidas por la OTAN, la UE y otros organismos regionales. El desarrollo de la base de información para entender este fenómeno ha hecho posible que el proyecto pase de desempeñar una función puramente documental a una de fomento de las capacidades.

El presente documento analiza brevemente los resultados de la investigación efectuada por el proyecto HOPME sobre la pérdida de armas y municiones en todas las operaciones de paz realizadas hasta la fecha, así como sus esfuerzos cada vez mayores para apoyar a los TCC/PCC y los organismos regionales en el mejoramiento de las prácticas en este sentido y la reducción de pérdidas futuras de material. El Survey estima que este tema se vincula cada vez más estrechamente con otras labores de reforma paralelas, como la agenda de protección de la fuerza y los esfuerzos de la ONU y de los organismos regionales para reducir la proliferación de armas pequeñas ilícitas en zonas de conflicto o que salen de conflictos, así como otras iniciativas internacionales en materia de paz y seguridad.

Documentación de las pérdidas

El Survey determinó que la mejor manera de introducir el tema de la pérdida de armas y municiones en OAP sería mediante la realización de un estudio combinado de caso de países. Se escogió a Sudán y Sudán del Sur debido a la iniciativa de investigación de larga data que el Survey lleva a cabo en estos países –iniciada en 2006 y conocida como Evaluación de base de la seguridad humana–, como también por el hecho de que durante más de una década este ha sido el escenario de una extensa serie de OAP, incluidas aquellas enviadas por la UA, la ONU y la actual Operación Híbrida de la ONU y la UA en Darfur, Sudán, así como por fuerzas de intervención multinacionales en Sudán del Sur.

Los resultados de este estudio inicial del Survey se describen en el informe *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002–14* (Berman y Racovita, 2015). En él se identifican más de 100 ataques a fuerzas de paz durante el período 2005-2014, de los cuales

por lo menos la mitad se saldó con pérdidas de armas. De estos ataques, por lo menos 20 pueden calificarse como “considerables” en términos de la cantidad de municiones perdidas, las que totalizaron por lo menos 750.000. Estos últimos incidentes por sí solos ocasionaron además la pérdida de al menos 500 armas, entre las que se cuentan pistolas, fusiles de asalto, ametralladoras (incluidas ametralladoras pesadas), lanzagranadas, armas antitanque y morteros. Debido a la falta de transparencia que caracteriza las denuncias de estos incidentes y al enfoque bastante conservador del Survey a la hora de estimar las pérdidas, hay que considerar estos resultados como una estimación muy parcial de lo realmente sucedido.

Tal vez las conclusiones relativas al contexto general y a las situaciones que originan las pérdidas de armas y municiones sean aún más significativas. El Survey concluyó que las pérdidas no constituyen eventos aislados y que a veces pueden ser de gran volumen. Las denuncias y registros son, como mucho, deficientes y las sensibilidades políticas influyen en la ausencia de denuncias. Es importante destacar que, claramente, el desvío de armas no siempre es consecuencia del hecho de que los cascos azules se hallen “en el lugar equivocado en el momento equivocado”.

Por último, además de las conclusiones relativas a la pérdida de COE, el estudio llamó la atención sobre una cuestión conexas que no ha recibido demasiada atención, a saber, la gestión de las armas y municiones que las fuerzas de paz recuperan o decomisan de fuerzas rebeldes o las que capturan en ejercicios de desarme. El estudio inicial realizado en Sudán y Sudán del Sur dejó en claro que la supervisión de esas armas constituye una “zona gris” importante, la cual probablemente esté afectada por problemas de mal desempeño y corrupción.

Estas conclusiones iniciales indicaron que el tema de la pérdida de armas y municiones en OAP ameritaba un análisis más detallado. Para comenzar, era necesario abordar la posible crítica de que Sudán y Sudán del Sur constituyeran casos “especiales”. A fin de cuentas podría creerse que las pérdidas de material en estos dos países son consecuencia ya sea de una seria falta de formación del personal de las OAP, de la obstrucción particular que ejercen los países de destino de las misiones, o del desánimo de los contingentes de la misión y su reticencia a disuadir a fuerzas potencialmente hostiles mediante un compromiso activo. La única forma de responder a estas y otras preguntas conexas era ampliando la base de la investigación y recurriendo a información basada en tantas OAP como fuese posible.

En 2016, el Survey creó el Conjunto de datos sobre operaciones de paz (PODS), único repertorio de datos mundiales sobre pérdidas de armas, municiones y material ocurridas tanto en operaciones de paz de la ONU como ajenas a ella. Desde entonces, se ha ido introduciendo al PODS información de la ONU, así como informes, comunicados de prensa, entrevistas a informantes clave y artículos de medios de comunicación reconocidos, centrados principalmente en los incidentes “considerables”

es decir, eventos en los que se registran pérdidas de 10 o más armas, o 500 o más municiones) ocurridos en misiones de paz.

En octubre de 2017 el Survey publicó un primer estudio (Berman, Racovita y Schroeder, 2017) fundamentado en esta extensa labor, del cual se desprenden tres conclusiones: en primer lugar, que en el estudio de caso sobre Sudán y Sudán del Sur se subestimaron considerablemente la dimensión y el alcance de las pérdidas de armas; en segundo lugar, que si bien un pequeño porcentaje del equipo desplegado se perdió, o fue robado o decomisado por grupos armados y delincuentes, en general es probable que las pérdidas abarquen miles de armas y millones de municiones y; en tercer lugar, que ni siquiera la propia ONU está dotada de procedimientos institucionalizados para administrar las armas y municiones recuperadas fuera de programas de recuperación oficiales, pese a que este material puede ser de importantes dimensiones.

A este respecto, nuevamente las cantidades son solo una parte del asunto. El análisis de los incidentes registrados en el PODS aportan reflexiones sobre el cómo y el porqué de las pérdidas y muestran que:

- La pérdida de armas es un problema mundial y extendido que afecta a misiones en distintas regiones geográficas y ocurre en entornos de riesgo diferentes, involucrando a contingentes de muchos países distintos.
- Las fuerzas de paz pueden extraviar equipo durante actividades diarias tales como las de patrullaje y escolta, como también en operaciones de reabastecimiento, rotaciones de tropas y repatriación.
- La pérdida de armas y municiones no se restringe únicamente a las misiones militares. También han sufrido pérdidas de armas y otros materiales guardias armados desplegados conjuntamente con misiones civiles no armadas, lo que subraya la importancia de establecer garantías estrictas en todo tipo de misiones.

El Survey continúa la tarea de expansión del PODS a fin de incorporar pérdidas de menor escala y los decomisos de vehículos equipados con armas. Es posible que en el futuro esta base de datos recopile además información sobre la pérdida de equipo no letal.

No todo lo que hemos podido aprender en relación con las pérdidas de armas y la gestión del armamento proviene de informes oficiales. Una parte esencial de nuestra comprensión sobre las dinámicas de las pérdidas, las prácticas de gestión actuales, y las posibles lagunas y necesidades, se ha conseguido por medio de consultas a los TCC/PCC y los organismos regionales que despliegan OAP. A través de una serie de talleres regionales, el Survey ha mejorado su comprensión de la situación real de la práctica en el terreno en contextos variados. Comandantes de la fuerza en retiro y

actuales, comandantes de sector, jefes de misión y demás personal técnico han contribuido a estas conversaciones, ayudando a identificar los vacíos tanto en términos de conocimiento como de aplicación de las políticas existentes, las principales dificultades y la necesidad de capacitación especializada. Han contribuido asimismo a reducir la brecha entre lo que se declara oficialmente y lo que realmente ocurre en el terreno, una distinción que parece esencial si lo que se desea es desarrollar y aplicar políticas y mecanismos sólidos.

Mejoramiento de la gestión de las armas y municiones en las OAP

Aplicación de las normas existentes y emergentes

Paralelamente a la documentación de las pérdidas en OAP, el Survey se ha concentrado en la evaluación del estado de las políticas y del panorama procedimental en relación a la GAM en las OAP, apoyándose para ello en la información disponible públicamente.

En el ámbito internacional, la ONU ha desarrollado políticas, procedimientos y orientaciones detallados para proteger las armas y municiones en las OAP. Estos mecanismos de protección se encuentran detallados en numerosos documentos, muchos de los cuales no están disponibles al público. Con todo, aunque el sistema mediante el cual la ONU gestiona el COE ofrece un marco para el establecimiento de sistemas de seguridad estrictos de las existencias en las misiones de paz, en los hechos las prácticas de seguridad de las existencias, de registro y de presentación de informes pueden presentar variaciones importantes entre una misión y otra, e incluso dentro de una misma misión. Se recurre comúnmente a prácticas que distan de ser ideales como, por ejemplo, el almacenamiento prolongado de armas pequeñas en recintos supuestamente temporales (Schroeder, 2016).

Como ya se indicó, la ONU no entrega orientaciones estándar sobre la gestión de las armas recuperadas en OAP. A comienzos de 2018, sin embargo, se establecieron dos grupos de trabajo entre diferentes organismos y bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor del DOMP, con el fin de examinar las prácticas actuales y desarrollar orientaciones relativas a la GAM aplicables al COE, al equipo de propiedad de la ONU, y a las armas y municiones decomisadas en misiones sobre el terreno. Los grupos de trabajo incluyen a representantes del DOMP, UNDFS, UNDP y UNMAS, así como a expertos en el tema (ONU, 2018).

Sin duda el mejoramiento de las prácticas en las misiones de paz que despliegan organismos regionales y subregionales es tan importante como en las misiones que despliega la ONU, si se considera que algunos de los despliegues más peligrosos —y

los contextos en donde se recuperan volúmenes considerables de armas y municiones de manos de fuerzas rebeldes– son dirigidos por organizaciones distintas de la ONU. Dos ejemplos destacados en este sentido son la misión de la UA en Somalia y la Fuerza Multinacional Mixta (FMM) contra Boko Haram en la cuenca del Lago Chad.

A nivel regional, la UA inició, en 2017, un proceso vinculado con su iniciativa Acallar las armas de aquí a 2020 (*Silencing the Guns by 2020*), que busca generar una política de gestión de las armas recuperadas en todas las operaciones de paz realizadas bajo el mandato de la UA. El Survey ha colaborado activamente con este proceso, respaldando la convocatoria que hizo la UA a sus Estados miembros, comunidades económicas regionales y mecanismos regionales para un proceso de consulta del cual surgió un proyecto de política que fue ratificado el 5 noviembre de 2018 en la sede de la UA en Addis Abeba. Ahora que esta política ya ha sido aprobada, el Survey espera trabajar junto a la UA para difundirla y llevar a cabo una serie de reuniones de información y sesiones de capacitación para personal clave de las misiones. Esto contribuirá a poner en marcha la ejecución de la política de gestión señalada, además de articular sistemas para supervisar su aplicación.

Cabe mencionar que dos organismos subregionales han conseguido avances más importantes que la UA, en la medida en que ya se han comprometido –al menos sobre el papel– a establecer mecanismos para mejorar los controles de las armas que los cascos azules de sus Estados miembros despliegan o recuperan en operaciones de paz:

- **La CEDEAO:** la Convención sobre armas pequeñas y ligeras (2006) de la CEDEAO, la cual entró en vigor en 2009, es un instrumento con fuerza jurídica que obliga a los 15 miembros de la organización a proporcionar a la Secretaría de la CEDEAO información sobre las armas que despliegan a las zonas de misiones y que repararían de ellas, así como sobre la destrucción eventual de las armas allí recuperadas. Actualmente, la Comisión de la CEDEAO está concentrada en un proceso consultivo con sus misiones y con los Países que aportan contingentes destinado a establecer los mecanismos de presentación de informes estandarizados que se requieren para implementar estas obligaciones. Será necesario abordar varios problemas técnicos antes de poder establecer las bases de datos necesarias.
- **La CEEAC:** la Convención de Kinshasa (2010), convención de armas pequeñas acordada por los Estados miembros de la CEEAC, entró en vigor en 2017 y aborda, entre otras cuestiones, la gestión del COE en las OAP. Es de carácter políticamente vinculante y exige que la Secretaría General de la CEEAC establezca una base de datos electrónica a nivel subregional de las armas utilizadas en OAP. Esta obliga a los Estados miembros de la CEEAC a informar sobre las armas y municiones utilizadas en las OAP, así como al establecimiento de registros nacionales. Al igual que en el caso de la Convención de la CEDEAO, estas exigencias aún no han

sido implementadas. Con todo, durante la primera Convención de los Estados miembros de la CEEAC, realizada en junio de 2018, la organización se comprometió a su pleno cumplimiento. Le corresponde a Camerún liderar esta iniciativa que tendrá repercusiones no solamente para la FMM, sino que también para la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA), a la cual Camerún aporta importantes contingentes.

Debido a que estas iniciativas aún son incipientes, muchos de los TCC de la CEDEAO y la CEEAC aún no están conscientes de las obligaciones y expectativas que les imponen los instrumentos citados. Las políticas y procedimientos que se aplican actualmente –y que varían sustancialmente de acuerdo a cada misión o sector– siguen siendo en gran medida puntuales. Se desconoce, además, el grado de observancia de las directrices internacionales sobre buenas prácticas, como por ejemplo aquellas relativas al mantenimiento de registros, la seguridad física y la gestión de existencias, y las IATG.

Refuerzo de las capacidades: herramientas y capacitación

El desarrollo e implementación de las políticas, procedimientos y prácticas descritas anteriormente –sean estas nuevas o mejoradas– tomará tiempo. Entretanto, se deben tomar medidas para mejorar las prácticas actuales y las orientaciones sobre mejores prácticas que pueden servirles de modelo. Es necesario, sin embargo, consolidar y proponer estas buenas prácticas y enseñanzas extraídas tanto a los TCC/PCC como a los jefes de misiones políticas y militares en el marco de programas de capacitación. En consultas regionales realizadas entre otros a TCC/PCC y altos funcionarios de misiones, este “vacío de capacitación” se mencionó en reiteradas ocasiones.

En respuesta a esta necesidad, el Survey está trabajando en la creación de un curso de capacitación en GAM y lucha contra el desvío de armas en las OAP, de una duración de tres días, el cual abarcará los siguientes aspectos:

- La normativa y los marcos legales existentes.
- La información que se tiene acerca de los entornos de alto riesgo y las actividades donde pueden ocurrir pérdidas.
- Las mejores prácticas en materia de seguridad física y gestión de existencias.
- El conocimiento de la situación y la recopilación de información.
- La coordinación dentro de la misión.
- El control y el equilibrio de los poderes.
- El refuerzo de la integridad y la prevención de la corrupción (HOPME, 2018).

El curso inicial estará listo para ser impartido antes de finales de marzo de 2019. El Survey prevé la realización de las primeras sesiones de capacitación con posterioridad a esa fecha, en cooperación con uno o más centros de excelencia de capacitación regionales. Paralelamente a este curso, el Survey está elaborando además herramientas conexas, tales como modelos de formularios de declaración para las armas recuperadas en OAP.

Debido al reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la GAM en las OAP, varios gobiernos han manifestado su intención de jugar un papel activo por medio de su evaluación de las prácticas actuales y su respaldo a políticas dotadas de proyección. El gobierno de Uruguay fue el primero en sumarse al proyecto HOPME como asociado bilateral, seguido recientemente por Senegal e Indonesia. Estas colaboraciones ofrecen los cimientos para profundizar y aprender más acerca de las prácticas actuales en materia de GAM, capacitación y necesidades de apoyo, como asimismo para colaborar estrechamente en favor de la excelencia y el liderazgo en este ámbito.

El futuro: aunar agendas e integrar prácticas

Al aproximarse el final de la primera etapa del proyecto HOPME, su segunda etapa –que se inicia en abril de 2019– se perfila de manera más clara. De cara al futuro, es importante que varias iniciativas sigan cobrando impulso:

- Los procesos de desarrollo y ejecución de las políticas existentes necesitan realizar avances a nivel mundial, regional y subregional, y asegurar el respaldo político y de donantes necesario.
- Es necesario desplegar y someter a prueba los módulos de capacitación que desarrolló el HOPME en su primera etapa, así como evaluar las enseñanzas conexas, a fin de medir su influencia positiva en la práctica.
- Los TCC/PCC de mayor tamaño también necesitan examinar y, de ser necesario, armonizar sus prácticas de GAM respecto a las normas emergentes, así como a sus acuerdos legales y políticos respectivos.

Paralelamente, la agenda de GAM en OAP debería empezar a crear vínculos más directos con otras iniciativas de reforma y de rendición de cuentas destinadas a mejorar el desempeño de las OAP. Todavía no está claro si lo anterior conducirá a la creación de un sistema de “criterios de desempeño” de las OAP. No obstante, si se tiene en cuenta la influencia negativa, y los serios riesgos estratégicos y de seguridad que representan las pérdidas de COE y la gestión deficiente del armamento recuperado tanto para los efectivos como para la población civil, los aspectos relativos a la GAM deberían al menos formar parte de esta discusión.

Por último, la GAM en OAP es un elemento más dentro del esfuerzo mayor por prevenir la proliferación de armas ilícitas en las zonas de conflicto, un esfuerzo que por

ahora se encuentra claramente fragmentado y separado en una variedad de actores que escasamente se comunican o colaboran entre sí. En vista de los avances de la agenda de GAM, debemos intentar fortalecer la coordinación y la colaboración entre las labores de control de las armas de las fuerzas de paz y otras iniciativas de reducción de flujos de armas ilícitas, elaborando una estrategia más integral con miras a reducir su influencia negativa en las zonas de conflicto. Como parte de esta labor, el proyecto HOPME procurará identificar medidas prácticas para reforzar la recopilación e intercambio de información, y en especial de inteligencia técnica sobre armas, en el marco de las operaciones de paz.

Conclusiones

Desde el lanzamiento del proyecto HOPME, en diciembre de 2016, el nivel general de conocimiento que se tiene de la pérdida de armas y municiones en OAP, así como de la gestión de las armas recuperadas, se ha desarrollado notablemente. Mientras que hace dos años este era considerado por algunos sectores como un tema tabú, hoy es ampliamente aceptado que merece atención y asignación de recursos.

En realidad, este asunto ha pasado de ser una preocupación externa, a vincularse estrechamente con otras agendas de mantenimiento de la paz que han comenzado a adquirir ímpetu. La ONU y la UA han comenzado a tomar importantes medidas a través del examen de las prácticas y la elaboración de nuevas políticas al respecto. Hoy en día el proyecto HOPME cuenta con el apoyo de la UA, Canadá, la CEDEAO, Alemania, Indonesia, la OTAN, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Senegal, Suecia, Suiza, el Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay. Cinco de ellos –Canadá, Alemania, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos– han comprometido recursos financieros y apoyo político.

Lo anterior representa avances sustanciales en un período de tiempo muy breve. No obstante, aún estamos lejos de poder mostrar un compromiso amplio para mejorar las prácticas y, más aun, de reducir la pérdida de armas y municiones. Es este el objetivo último de esta iniciativa, que solo puede tener repercusiones positivas para los cascos azules y verdes en términos de aplicación de los mandatos y protección de la fuerza.

Referencias

- Berman, Eric G. y Mihaela Racovita. 2015. *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002–14*. HSBA, Documento de trabajo N°37. Ginebra: Small Arms Survey. Julio.
- Berman, Eric G., Mihaela Racovita y Matt Schroeder. 2017. *Making a Tough Job More Difficult: Loss of Arms and Ammunition in Peace Operations*. Informe HOPME. Ginebra: Small Arms Survey. October.

- HOPME (Hacia operaciones de paz más eficaces). 2018. “Training to Address Losses of Arms and Ammunition in Peace Operations”. Folleto. Ginebra: Small Arms Survey. Mayo.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2018. “United Nations Working Groups on Weapons and Ammunition Management”. DOMP. Ficha informativa. Nueva York: ONU.
- Schroeder, Matt. 2016. *Checks and Balances: Securing Small Arms during Peace Operations*. Documento de información N° 16. Ginebra: Small Arms Survey. Febrero.