

Manejo de armas y municiones y protección de la fuerza: algunas reflexiones sobre agendas convergentes

Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz

Brasil

Introducción

Reducir el flujo ilícito de armas pequeñas y ligeras, municiones y material relacionado en zonas de conflicto es un objetivo ambicioso y desafiante en muchos aspectos. Claramente, tal objetivo no se puede lograr sin la efectiva gestión, el control y la responsabilidad de las armas pequeñas y las municiones en las operaciones de paz que se despliegan en zonas de conflicto. Si pensamos en lo que significa que las operaciones de paz sean “efectivas”, este debe ser uno de sus aspectos. Del mismo modo, solo las fuerzas que operan eficazmente de esta manera pueden cumplir las tareas enumeradas en los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU con respecto al control y la reducción de armas y municiones en zonas de conflicto.

Los entornos en los que la ONU despliega OAP son muy complejos y es necesario adoptar un enfoque amplio de la GAM con el fin de tener expectativas realistas y lograr resultados. Un sistema de ONU mejor y más efectivo podría jugar un papel clave en la reducción de la violencia y el flujo de armas, municiones y otro equipamiento de guerra en áreas de conflicto. Pero no es posible mejorar suficientemente la efectividad de las misiones de la ONU solo desde el interior, sino que se requiere apoyo externo. El sistema de la ONU se ve obstaculizado por su propia naturaleza: en su calidad de organización política y diplomática, muchas veces esta enfrenta dificultades para hacer públicas las fallas de sus Estados miembros y de las OAP en general.

Las observaciones contenidas en este documento están basadas en mis casi cinco años sirviendo en varias operaciones de paz de la ONU, como Comandante de la Fuerza (FC) en MINUSTAH (Haití) y MONUSCO (RDC), así como en MINUSCA (República Centroafricana) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA, por sus siglas en francés). En estas dos últimas misiones realizamos visitas técnicas para la elaboración del informe *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business* (dos Santos Cruz, Phillips y Cusimano, 2017).

Las siguientes reflexiones son relevantes no solo para las OAP de la ONU, sino también para aquellas operaciones autorizadas y desplegadas por organizaciones regionales y subregionales.

Claramente, cada misión es única, con una historia particular y un conjunto de problemas propios. Haití y la RDC son países muy distintos, con grandes diferencias,

por ejemplo, en términos de población y extensión territorial, pero también con muchas similitudes, incluyendo historias de explotación colonial e injerencias externas. Ambos países poseen gobiernos débiles, sujetos a corrupción y a conflictos persistentes, tienen concentraciones de riqueza en manos de unos pocos individuos y familias, proliferan los grupos armados, las pandillas y el crimen organizado, y la mayoría de su población se encuentra en situación de extrema pobreza.

En lo que se refiere al tema de la gestión de las armas y municiones en zonas de conflicto, es importante considerar a los diversos actores y fuentes de armas en el terreno. Estos son:

- El personal militar y policial que opera bajo la bandera de la ONU (unidades formadas y oficiales de estado mayor), quienes son responsables del COE,
- El material incautado por la ONU (militares y policías) y por las fuerzas de seguridad nacional durante sus tareas regulares,
- Las armas y municiones recolectadas como parte de los programas de DDR,
- Las armas en poder de grupos rebeldes, pandillas, milicias y crimen organizado,
- Los países vecinos con intereses en el conflicto, los cuales a veces facilitan y brindan ayuda a grupos armados dentro de la zona de conflicto,
- Las armas y municiones de las fuerzas de seguridad nacional.

Dentro del sistema de la ONU, es muy importante establecer y seguir procedimientos operativos y administrativos estandarizados para las OAP, de modo de ejercer un control más efectivo, práctico y transparente sobre el COE (pistolas, rifles, ametralladoras, municiones, granadas, etc.). Este sistema debería ser una herramienta para prevenir las pérdidas, las actividades ilegales, y el mal manejo de armas y municiones.

Las pérdidas pueden ocurrir en casos de ataques contra los efectivos, o las bases, o en situaciones de desatención de los oficiales del estado mayor. Dado que la pérdida de un arma por parte de un soldado es considerada vergonzosa, algunos TCC pueden no sentirse cómodos informando sobre esos incidentes, lo que dificulta nuestra comprensión de la verdadera dimensión de las pérdidas y desvíos de armas y municiones. Sin embargo, debería ser obligatoria la implementación de sistemas para informar en forma regular y oportuna tales pérdidas, además de intercambiar información, investigar, realizar averiguaciones y el seguimiento de los incidentes.

La investigación del Small Arms Survey ha dejado claro que la pérdida de armas y municiones es un reto complejo para muchas misiones, y que la carencia de lineamientos claros en cuanto al manejo de las armas recuperadas deja muchas puertas abiertas a prácticas no tan ideales. Las cantidades de armas que se recuperan de las fuerzas negativas pueden ser bastante significativas en algunos contextos. Debido

a que puede haber líneas de autoridad ineficaces entre el comando de la misión y el comando del sector o del TCC, el informe acerca de lo que se captura de terceros e incluso de lo que se entrega a estos, puede no ser transparente. Los sistemas de armas valiosos y de gran tamaño que recuperan las tropas de algunos TCC pueden ser transportados de regreso a sus capitales como “trofeos/souvenirs”, sin que el jefe de la misión o el comandante de la fuerza estén informados de ello.

La elaboración de políticas y procedimientos uniformes destinados a prevenir la mala gestión de las armas y municiones en las operaciones de paz es claramente necesaria. No obstante, este documento pone énfasis en los otros tipos de cambios que se requieren dentro del sistema para garantizar la aplicación integral de las políticas. Estos tienen menos que ver con las políticas de manejo de las armas, las que serán analizadas con más detalle por otros expertos participantes en este taller, que con cuestiones más amplias sobre mentalidades, posturas, actitudes y otros comportamientos relacionados.

Mi punto central en todo lo que sigue es que el sistema de la ONU en su conjunto debe cambiar para ser más efectivo. Este cambio se mostrará beneficioso no solo para la reducción de la pérdida de COE, la mejor gestión de las armas recuperadas y esfuerzos más eficaces para reducir la proliferación de armas ilícitas en las zonas de conflicto, sino también para atenuar otras preocupaciones importantes como la seguridad y el profesionalismo de las OAP.

En este sentido, se exponen a continuación varias observaciones para hacer más efectivas las misiones y el sistema de la ONU, con el objetivo final de reducir la violencia, crear un entorno seguro para el personal de la ONU y proteger a la población civil en las zonas de conflicto. Al final se presentan algunas conclusiones y sugerencias, siempre entendiendo que no es fácil ni simple cambiar las cosas en un corto período de tiempo en una organización con las dimensiones y la complejidad de las Naciones Unidas.

Postura y mentalidad

Diferentes motivos, ya sean políticos, financieros u otros, hacen que los civiles y los TCC/PCC participen en las misiones de la ONU. Desafortunadamente, muchas fuerzas simplemente no quieren correr los riesgos inherentes a dicha tarea. A largo plazo, en su rol como verificador de tratados o testigo confiable de los acuerdos de paz, la ONU ha desarrollado una postura de mantenimiento de la paz “clásica”, que se resiste al cambio. Sin embargo, la ONU debe adoptar una nueva postura en esta materia, basada no solo en la observación, la disuasión y el reporte, sino también en la acción.

Construir una mentalidad apropiada es el primer paso en esta dirección. Si bien los mandatos, las declaraciones de requerimientos para la unidad, los MDE, las reglas

de empeñamiento, etc., son importantes para dar una definición administrativa y legal de las tareas y respaldar legalmente las acciones, no son suficientes para garantizar el rendimiento de una OAP. Un cambio de mentalidad requiere que la ONU emita orientaciones claras sobre las expectativas en cuanto al comportamiento operativo y administrativo de los contingentes de una misión. Aspectos como la importancia de que los contingentes tomen la iniciativa cuando sea necesario y muestren mediante sus acciones una ONU sólida y receptiva, el desarrollo de tácticas militares para atacar a las fuerzas ilegales y proteger las bases de la ONU y a los civiles, la recopilación de inteligencia, y el empleo de todas las acciones legales posibles para llevar ante la justicia a los criminales que atacan al personal de mantenimiento de la paz deberían constituir un compromiso escrito y detallado por parte de los TCC/PCC. Se debe enfatizar la acción y reacción oportuna de los efectivos en las situaciones en que estos deban actuar de manera proporcional o de manera robusta.

Capacidades, experiencia, instrucción y estándares

Debemos aceptar que no todos los TCC/PCC poseen el perfil correcto para participar en todas las misiones de la ONU. La instrucción es fundamental, pero debe ir acompañada del perfil y la experiencia adecuados, y basarse en ellos. El entrenamiento previo al despliegue implementado en los cuarteles generales de la ONU es fundamental y debe tener la calidad adecuada. Debería centrarse en el nivel y dominio operacional e incluir información sobre legislación y normas administrativas. En este punto es importante introducir los estándares requeridos para el control de armas, municiones y artículos relacionados.

Al final de estos entrenamientos, la ONU, compartiendo la responsabilidad con el TCC/PCC, debería certificar que el contingente está bien entrenado, bien equipado y listo para el despliegue, y que cuenta con la estructura adecuada para cumplir con la misión.

En base a las enseñanzas extraídas de misiones anteriores, la ONU debería aclarar a los TCC/PCC desde el nivel superior hasta el inferior (de la misión permanente en la ONU hasta a las tropas), cuáles son sus expectativas en relación al comportamiento operativo y administrativo de los contingentes. Deberían entregarse orientaciones similares a los miembros civiles de las misiones, como también a sus agencias, fondos y programas.

Para que esto suceda, la ONU debe determinar los perfiles adecuados para los Representantes Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSRSG, por sus siglas en inglés), comandantes de la fuerza (FC), comisionados de policía (PC), segundos al mando, comandantes de sector, de batallones y de compañías, e incluso para los soldados que participan en las misiones.

Mejores labores de inteligencia

En general, las misiones de la ONU tienen una capacidad de recopilación de información muy débil. Se presta atención a la alta tecnología de inteligencia, pero a veces se descuidan los conceptos básicos. Muchas unidades cuentan con solo un pequeño número de especialistas en inteligencia. En el terreno, las unidades suelen estar fragmentadas y desplegadas en tres, cuatro o más bases diferentes, y las compañías y destacamentos no tienen una célula de inteligencia en su estructura. El número de actores involucrados en la misión complica la integración de los sectores militares, policiales y otros. Entre estos se cuentan la fuerza misma, el Centro Conjunto de Análisis de la Misión (JMAC), el personal policial, funcionarios de asuntos civiles, operadores de DDR y derechos humanos, la División de Asuntos Políticos y el grupo de expertos.

A veces los mandatos o términos de referencia pueden parecer confusos o prestarse a interpretaciones erróneas. Las divisiones de asuntos políticos, por ejemplo, están dedicada casi exclusivamente a las elecciones y asuntos políticos de los países anfitriones, olvidando muchas veces que también deben analizar e interpretar los objetivos políticos de los grupos armados y sus partidarios (interna y externamente).

Así, es fundamental desarrollar una combinación de inteligencia de alta tecnología e inteligencia operativa que se fundamente principalmente en los recursos humanos.

La administración de la ONU en el terreno, dependiente del UNDFS, no tiene una mentalidad operativa, lo cual es comprensible porque la administración es una actividad burocrática. Este problema podría resolverse si la administración en el terreno estuviera subordinada al SRSG y no al UNDFS. Por ejemplo, no es eficiente ni factible esperar casi un año para negociar una oferta de contratación de un barco para patrullar un lago, mientras una unidad fluvial espera las condiciones adecuadas para desempeñar sus labores, como ocurrió en la MONUSCO. Este tipo de fallas de gestión imponen enormes costos financieros y operativos a la misión. Del mismo modo, más de la mitad de todas las patrullas no tienen intérpretes debido a medidas de reducción de costos, ya que el presupuesto específico para la inteligencia operativa es insignificante. Las patrullas que no cuentan con intérpretes no tienen las condiciones para interactuar con la población y reunir información de inteligencia.

Para ser más efectivas, las misiones no solo necesitan mejorar las labores de inteligencia, sino que también deben usarlas para emprender acciones adecuadas con el fin de proteger a los civiles de la violencia, mantener la libertad de movimiento de las fuerzas legales (incluida la ONU) y prevenir que grupos armados, pandillas, milicias, rebeldes y otros grupos delictivos accedan a las armas.

Limitaciones a posibles reformas

Los esfuerzos para mejorar la efectividad de las operaciones de paz, incluidos los aspectos relacionados con la GAM, se enfrentan a varios obstáculos, como por ejemplo:

- **Débiles controles de armas y obstrucciones del país anfitrión:** la ONU no tiene influencia en el control de las armas y municiones del país anfitrión, porque esta es una cuestión de soberanía de los Estados miembros. La situación se agrava cuando el gobierno anfitrión es una fuente de actividades ilegales y de violencia contra su propia población o tiene conexiones con grupos armados ilegales internos o externos. En algunos países que albergan misiones de paz de la ONU, las fuerzas armadas no solo carecen de estructuras para controlar su propio material, sino que pueden tener elementos derivados de movimientos rebeldes dentro de su propia estructura.

Por otra parte, algunos gobiernos anfitriones no cooperan con las OAP de la ONU e imponen restricciones al movimiento de los cascos azules. Además, muchos casos de agresiones contra fuerzas de la ONU probablemente cuentan con el apoyo de militares locales. Es un hecho que los gobiernos a menudo aceptan la presencia de ONU simplemente porque dicha situación los beneficia, principalmente en términos económicos, y no quieren sufrir sanciones al rechazar la presencia de los cascos azules.

- **Porosidad de las fronteras e injerencia de los Estados circundantes:** es imposible para la ONU ejercer controles fronterizos y prevenir o reducir el flujo de mercancías, en especial de armas y municiones, sin el compromiso de los gobiernos locales y vecinos. También es posible que los Estados anfitriones simplemente no estén en condiciones de comprometerse de manera efectiva.

En Haití y el Congo se destinaron enormes recursos financieros a esfuerzos en este ámbito sin haberse obtenido ningún resultado, ni creado estructuras locales para controlar la porosidad de las fronteras terrestres de ambos países. En la RDC casi todos los grupos armados se encuentran cerca de las fronteras de los países circundantes, las cuales son fácilmente accesibles por tierra y por agua, y en especial a través de unos cientos de kilómetros de lagos en la región de los Grandes Lagos de África.

Las soluciones deben estar basadas en la práctica y no en teorías. En la RDC se instalaron dos radares en los lagos, lo que en principio era una buena idea. Lamentablemente fueron operados por observadores militares de la ONU sin ninguna especialización, sin capacidad de interpretación de las imágenes de radar y sin conexión a ningún sistema de intervención o integración con otras fuentes de inteligencia. En tales casos, se gastan recursos financieros valiosos sin obtener resultados efectivos.

La fácil circulación y el comercio ilegal de armas y municiones es moneda corriente en muchas zonas de conflicto. En la RDC hay alrededor de 50 grupos armados, cada uno con sus propias fortalezas, intereses y estructuras. Todos ellos cuentan con fácil acceso a armas y municiones pagadas con el contrabando de minerales,

madera procedente de la tala ilegal y otros productos a través de sus fronteras terrestres y lagos fronterizos de países vecinos. Claramente, algunos países vecinos no se interesan activamente en unir esfuerzos para evitar que las actividades ilegales traspasen las fronteras. Algunos incluso se benefician de no hacerlo, y están protegidos de eventuales rendiciones de cuentas. Por ejemplo, en la lucha contra el M23 murieron muchas personas: civiles, militares congoleños, pacificadores y combatientes del M23, en su mayoría jóvenes y hombres captados por líderes criminales que viven sus irresponsables aventuras políticas. Después de la derrota del grupo, no hubo sanciones para los líderes ni para los partidarios. Debemos concluir que en el ámbito político internacional, tales decisiones son políticas y no están centradas en las personas, a pesar de lo que sugiere la retórica.

- **Misiones de alto riesgo:** si bien todas las misiones deberían recibir la misma atención, en un pequeño número de ellas los riesgos son muy elevados, los efectivos y las bases son más factibles de sufrir ataques y, en consecuencia, de sufrir más bajas, pérdidas de armamento, municiones y otros equipamientos militares. Prácticamente todos los casos de ataques contra el personal de mantenimiento de la paz de la ONU ocurren actualmente en África. Los TCC africanos están pagando un alto precio en vidas y la ONU debería prestar la debida atención a este problema. Tomemos, por ejemplo, el ataque contra la base de combate del puente Simulik, en Kivu del Norte, RDC, ocurrido en diciembre de 2017, en el cual murieron 15 cascos azules de Tanzania (*Daily Nation*, 2017). Casi un año después, la ONU aún no ha podido hacer público un informe que aclare los hechos y establezca responsabilidades. Es difícil de entender que la ONU, la MONUSCO y Tanzania no tengan conocimiento de lo que sucedió en este incidente. El retraso en emitir un informe es un reflejo de la falta de voluntad política para identificar a los responsables. Conocer la verdad no es solo una cuestión de enseñanzas extraídas de tales hechos, sino también de consideración con los soldados que sacrificaron sus vidas, así como con sus familias.

Conclusiones

La ONU cuenta con personal experimentado y altamente calificado, y debería utilizar esta capacidad para perfeccionar las regulaciones y la supervisión de la calidad de las inspecciones del COE, prestando especial atención a las armas pequeñas y municiones, especialmente después de algunos eventos específicos.

Antes de establecer una OAP, es importante negociar con el país anfitrión la posibilidad de establecer un sistema administrativo conjunto para el control de sus armas y municiones, así como para el control de las fronteras. Puede ser importante además entablar negociaciones con los países vecinos, cuando estos cumplen un papel en el contexto más amplio de la misión.

Es fundamental que la ONU comparta responsabilidades con los TCC respecto al entrenamiento de pre-despliegue, y la evaluación y certificación antes del despliegue. La calidad del entrenamiento previo al despliegue es el punto de partida para alcanzar todos los objetivos de la misión y se debe enfocar por igual en todos los procedimientos operativos y administrativos. En algunos casos también es vital la capacitación en el área de la misión, tanto para los efectivos de los TCC como para los civiles y la administración.

No debe descuidarse el apoyo a los TCC/PCC africanos que asumen prácticamente todas las operaciones de alto riesgo en ese continente. Ellos son excelentes combatientes y no se rehúsan a cumplir las misiones más peligrosas. En consecuencia, es importante prestar atención a su entrenamiento y a cambiar el sistema de reembolso con el fin de anticipar recursos financieros para mejorar la instrucción y la adquisición del equipamiento necesario.

Los contingentes y la administración de la ONU deben reforzar la protección de la fuerza prestando igual atención a las necesidades básicas que a la tecnología de alto nivel. Las cercas, portones y muros, y los sensores, cámaras y drones tienen la misma importancia. Adicionalmente, la administración en el terreno debería estar subordinada al SRSG y no al UNDFS.

En general, la adopción de una postura fuerte, basada en acciones abiertas y no solo en la disuasión, es más segura para las misiones. Esto previene los ataques contra las bases y tropas de la ONU y protege mejor a los civiles. Las misiones de la ONU no deberían ofrecer oportunidades a los grupos criminales de tomar las armas y municiones por la fuerza o por una mala administración. Si se les ofrece a los grupos rebeldes, las milicias y el crimen organizado la posibilidad de apoderarse de las armas y municiones del personal de la ONU, tratarán de hacerlo. Además, la ONU no debería permitir que los criminales gocen de impunidad después de realizar ataques contra la población civil, las bases y el personal de las Naciones Unidas, asesinatos de personal de mantenimiento de la paz o robos de armas y otros materiales de la ONU.

Actualmente en algunas misiones, el desarrollo de la capacidad de recopilación de inteligencia integrada es vital, teniendo en cuenta que el objetivo final de la recopilación de inteligencia no es solo obtener información, sino poder utilizarla como base para la acción. De manera similar, en algunos contextos de misiones de paz se recomienda prestar mayor atención y apoyar la acción policial contra el narcotráfico, ya que normalmente esta se relaciona con el comercio ilegal de armas y municiones.

Finalmente, es entendible que la ONU encuentre dificultades para ser transparente y valiente al establecer responsabilidades políticas y aplicar las sanciones adecuadas. Sin embargo, ya que la organización despliega personal en contextos de alto riesgo en los que estos pueden resultar muertos o heridos y dada su responsabilidad

en la protección de los civiles, no parece ilusorio esperar que la ONU tenga el coraje de obligar a rendir cuentas a los países, autoridades e individuos que proporcionen o faciliten el acceso a las armas y municiones o de imponer sanciones a aquellos individuos o gobiernos que estimulen o alimenten los conflictos y la violencia.

Las OAP pueden recibir asistencia de expertos e instituciones independientes para evaluar la circulación ilícita de armas y municiones, perfeccionar las regulaciones y procedimientos en este sentido, y proponer soluciones a las dificultades vinculadas con la GAM. Estos actores externos están sujetos a menos restricciones que el personal de la ONU a la hora de investigar y monitorear situaciones caracterizadas por flujos de armas ilícitas y elaborar propuestas para enfrentar tales situaciones. No obstante, las fuerzas de paz también deberían luchar para mejorar su desempeño y no temer utilizar la fuerza para protegerse a sí mismos y a la población civil.

Referencias

Daily Nation (Nairobi). 2017. “Magafuli ‘Shocked’ by killings of Tanzanian soldiers in DRC”. 9 de diciembre.

dos Santos Cruz, Carlos Alberto, William R. Phillips y Salvator Cusimano. 2017. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*. 19 de diciembre.