

Fomento de las capacidades de formación de los países asociados para la gestión de armas y municiones: aplicabilidad de los modelos de capacitación de la Iniciativa Mundial para las Operaciones de Paz de EE. UU.

Sr. Paul R. Yorio

Director del programa GPOI, Comando Sur de los EE. UU. · EE. UU.

Introducción

La Iniciativa Mundial Global estadounidense busca apoyar proyectos de capacitación, equipamiento y renovación de instalaciones vinculados con el mantenimiento de la paz en todo el mundo. Su objetivo general es prestar apoyo a aquellos socios que poseen la voluntad política pero carecen de todos los recursos necesarios para desplegarse en OAP de la ONU. En América Latina, más específicamente, los proyectos de fomento de las capacidades de formación de la GPOI han recogido las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas en tres modelos de capacitación distintos según la profundidad y la extensión del programa de formación que requiera cada país asociado. Estos modelos pueden ser aplicados a la creación y al desarrollo de programas de fomento de las capacidades de formación en materia de GAM.

El presente documento describe la historia y los objetivos de la GPOI, destacando los tres modelos de fomento de las capacidades de formación que han sido utilizados, así como las dificultades encontradas. Basándose en estas observaciones, se sugiere a continuación una hoja de ruta para fomentar capacidades de formación para la GAM en América Latina.

Acerca de la GPOI¹

El programa GPOI se inició en 2005, luego de la adopción, en 2004, de la contribución de EE. UU. al Plan de Acción del G8 “Expansión de la capacidad mundial para realizar operaciones de apoyo a la paz”. Es un programa de asistencia a la seguridad del Departamento de Estado estadounidense, administrado y ejecutado por el Departamento de Defensa de EE. UU. El trabajo de la GPOI se centra primordialmente en la capacidad militar, con un apoyo limitado a unidades policiales constituidas. En el hemisferio occidental, quien administra y ejecuta el programa GPOI es el Comando Sur de los EE. UU. Su presupuesto acumulativo, que comprende los años fiscales 2005 a 2018, es de 110 millones de dólares y está orientado al logro de seis objetivos en los ocho países asociados activos de la GPOI: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay (no todos los objetivos se aplican a todos los asociados):

Los objetivos son los siguientes:

1. **Fomentar capacidades de formación autosuficientes de las operaciones de paz:** apoyamos a nuestros asociados latinoamericanos en el establecimiento o fortalecimiento de la infraestructura institucional necesaria para ejecutar con autosuficiencia capacitación esencial de OAP para el personal militar.
2. **Apoyar el desarrollo y el uso de capacidades operacionales determinantes:** ofrecemos asistencia en materia de capacitación, equipo y asesoramiento a los asociados latinoamericanos dotados de voluntad política para desarrollar y utilizar capacidades operacionales determinantes en sectores como ingeniería, aviación, medicina, logística, señalizaciones, inteligencia y operaciones fluviales. La voluntad política debe demostrarse mediante el registro de las capacidades operacionales respectivas en el Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz de la ONU.
3. **Expandir las capacidades de disponibilidad operacional y de mantenimiento:** ofrecemos asistencia previa al despliegue especializada o específica a cada misión en las áreas de capacitación, técnica y asesoramiento, capacitación de nivel estratégico, capacitación complementaria en la misión y capacitación o equipo de despliegue orientados a mejorar y conservar las capacidades de disponibilidad operacional de los asociados para desplegar y mantener las unidades que participan en las OAP.
4. **Fortalecer las capacidades de despliegue rápido:** prestamos asistencia a asociados escogidos en el fortalecimiento e institucionalización de capacidades y procesos para desplegar fuerzas con rapidez (en menos de 60 días) en situaciones de crisis emergentes.
5. **Ampliar el rol de las mujeres y fomentar su integración:** alentamos la participación, la integración y el liderazgo de las mujeres en las OAP, entrenamos a fuerzas de paz femeninas e integramos temas de género tales como la prevención de la violencia sexista, y la explotación y el abuso sexual, en la capacitación de todas las fuerzas de paz.
6. **Fomentar las capacidades de la ONU y de las organizaciones regionales:** prestamos asistencia a centros de capacitación regionales para operaciones de paz², estableciendo y reforzando normas de desempeño individual y de las unidades, tareas esenciales para la misión y guías de referencia.

Todos estos objetivos respaldan ya sea directa o indirectamente la meta del Small Arms Survey de reducir el desvío de armas en las OAP y mejorar la capacidad de cada TCC para controlar y rendir cuenta de su armas y municiones, reforzando con ello la legitimidad de las misiones en general y la protección tanto de la fuerza como de la población civil (Berman, Racovita y Schroeder, 2017, p. 12).

Modelos de capacidad de formación de la GPOI

Son tres los modelos financiados por la GPOI:

1. El modelo clásico con equipo móvil de instrucción para capacitación de instructores en tres etapas

Esta iniciativa de fomento de las capacidades de formación es la más antigua financiada por la GPOI y apoya la integración de género en los EMC de contingentes para las OAP de la ONU. Dada la necesidad de obtener el compromiso de los ministerios de defensa a fin de institucionalizar la integración de las mujeres en los contingentes desplegados, se adoptó un método de capacitación de instructores en tres etapas. Para difundir este programa de formación en distintos puntos de la región fue necesario instruir a un equipo móvil que estuviera en condiciones de movilizarse para impartir la capacitación en cada país asociado. Así, este modelo es conocido como el modelo clásico de EMC para capacitación de instructores en tres etapas. El evento de graduación consiste en el despliegue de los instructores del país con escasa o nula supervisión.

El aspecto clave de este modelo es que tras la tercera etapa, el asociado deberá apropiarse plenamente del EMC, proporcionando apoyo financiero, administrativo y logístico. Lo anterior significa que el asociado debe contar con los recursos, la madurez institucional y –más importante aún– la voluntad nacional de mantener al EMC de forma duradera. Una de las consecuencias inesperadas de la aplicación de este modelo es que existe el riesgo de que los asociados regionales se sientan “menospreciados” si no se les selecciona para integrar un EMC. Se puede atenuar esta idea errada mediante la creación de un EMC conjunto o multinacional, en cuyo caso los socios miembros deben estar dispuestos a compartir los gastos, lo que puede causar dificultades.

2. El modelo de equipo móvil de instrucción para capacitación de instructores en varias etapas

Esta es la segunda iniciativa de fomento de capacidades de formación más importante financiada por la GPOI y se centra en el uso del comportamiento para identificar las posibles amenazas a las fuerzas de paz y la población civil (Meehan, 2018). La sofisticación progresiva de las tácticas, técnicas y procedimientos, y la necesidad de una “certificación” oficial de la entidad que desarrolla la capacitación, hicieron necesaria la introducción de ciertas modificaciones al modelo clásico, que era el más adecuado para institucionalizar y fomentar estas capacidades de formación. De este modo, se incorporó una nueva perspectiva de capacitación de instructores que pudiera satisfacer la condición de ofrecer instructores e instructores asistentes (llamados “*coaches*” [entrenadores, NdT]) que están a la vez capacitados y certificados.

Este modelo requiere de otras etapas adicionales para certificar al instructor y a los coaches del asociado en cada EMC e incorporar las sugerencias y comentarios del contingente desplegado a fin de mejorar el programa de formación (Meehan, 2018).

El modelo en varias etapas tiene la ventaja de adaptarse bien a programas de capacitación que cuentan con un proceso o requisito formal de certificación, aunque tal como ocurre con el modelo clásico, en definitiva le corresponde al asociado asumir plenamente el mantenimiento del programa. Evidentemente, las diversas etapas requieren de una mayor inversión inicial en términos económicos y de tiempo por parte del donante o del país que suministra el servicio de fomento de capacidades. Como ya se indicó, el éxito a largo plazo de este modelo se fundamenta en los recursos y en la capacidad de hacer un seguimiento del personal, debido a la inversión en capacitación que se realiza en cada integrante del EMC.

Asimismo, por restricciones de carácter logístico, el requisito de una certificación oficial elimina la viabilidad de los EMC plurinacionales. Esto, porque es más fácil y menos oneroso certificar a un EMC de un solo país que a un EMC multinacional.

3. El modelo híbrido

Esta tercera iniciativa de fomento de capacidades de instrucción financiada por la GPOI se aleja claramente de las dos iniciativas anteriores y de sus modelos correspondientes. El modelo híbrido está enfocado a la capacitación de un oficial nacional de investigación (ONI) del contingente, el que deberá analizar y documentar las denuncias de actividades ilegales cometidas por personal del contingente, con énfasis en las acusaciones de explotación y abusos sexuales (EAS). El carácter altamente especializado y técnico del tema hizo necesario el desarrollo de un modelo híbrido. Por problemas relacionados con la soberanía y otras sensibilidades específicas de este tipo de capacitación, la elaboración de los planes y el programa de formación fue fruto de una colaboración inédita entre la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSSI) y el Instituto de Estudios Legales Internacionales del Departamento de Defensa estadounidense (Dudley, 2018).

Una consecuencia inesperada de esta colaboración ha sido el aumento de la credibilidad y la legitimidad que, a juicio de los participantes, le ha otorgado a este modelo la presencia de instructores de la OSSSI. En algunos TCC como Uruguay, el curso contó con un grado de apoyo nacional tan alto que la totalidad del equipo del URUBAT (incluidos el comandante del batallón y su director general) asistieron a la capacitación de oficiales nacionales de investigación realizada con anterioridad al despliegue del batallón uruguayo en la RDC, en mayo de 2018. Esta “muestra de fuerza” resaltó la importancia que las autoridades del batallón atribuyen a la función del ONI en la investigación de las actividades ilegales y transmitió un claro mensaje a todos los miembros del Ejército.

La ventaja del modelo híbrido es que funciona adecuadamente cuando el personal que participa en la instrucción es un grupo de profesionales homogéneo –como por ejemplo abogados, ingenieros, oficiales de estado mayor de batallones de infantería o médicos–, ya que no se hace necesaria una capacitación de instructores en tres etapas. Este tipo de profesionales son capaces de participar en un evento de capacitación único e implementar a continuación el programa de capacitación en sus propios países. Esto en general reduce los costos, puesto que el curso está compuesto de un evento de capacitación solamente. Por otra parte, una de las grandes deficiencias del modelo híbrido es que no funciona correctamente cuando la tecnicidad del tema es tal que puede abrumar a los asistentes o hacerlo incomprendible. En este caso se requiere un tipo de capacitación de instructores más tradicional, metódica y en etapas.

Impedimentos para fomentar satisfactoriamente las capacidades de formación

Puede afirmarse con certeza que todos los TCC –y los PCC, aunque estos no son el tema de este trabajo– desean crear una capacidad de instrucción nacional, autosuficiente, y de la mejor calidad posible para los individuos, equipos y unidades de su personal militar, pero que generalmente carecen de los recursos humanos, económicos e institucionales necesarios. Por lo tanto, si bien los donantes y los países que suministran servicios de fomento de capacidades son fundamentales para complementar los esfuerzos nacionales, estos no pueden sustituirse a la apropiación nacional de dichas capacidades. En otras palabras, el mayor obstáculo o riesgo al fomento exitoso de las capacidades y de las capacidades de formación en particular, es la falta de voluntad nacional para mantenerlas.

El reto consiste en establecer la mejor combinación entre recursos nacionales y reembolsos de la ONU, minimizando al mismo tiempo la necesidad de recursos del país donante en el largo plazo. La forma más eficaz para conseguirlo es mediante:

- **La obtención del compromiso político de la instancia decisoria y en el ministerio adecuados** (como el ministerio de defensa o de relaciones exteriores) al inicio de la colaboración.
- **La determinación, con anticipación, de los costos relacionados con el ciclo de vida de cada capacidad de formación específica**, de modo de evitar sorpresas posteriores en cuanto a la responsabilidad en el pago correspondiente. La madurez de las instituciones en el sector de la seguridad y los procedimientos interinstitucionales facilitan este proceso, que representa un verdadero y excepcional desafío para la mayoría de los países en desarrollo, los cuales aportan la mayor parte de las fuerzas de paz.

Otros obstáculos posibles al fomento satisfactorio de las capacidades de formación son:

1. **Retrasos en la obtención de exenciones y dispensas:** para las donaciones es de vital importancia obtener por parte del asociado las exenciones o dispensas adecuadas a impuestos, aranceles y honorarios, de manera de ampliar los recursos disponibles para el fomento de las capacidades. Las exenciones y dispensas deben tramitarse por adelantado y ante las instancias decisorias adecuadas del ministerio o departamento al que corresponda otorgarlas.
2. **Injerencia política:** si bien la misión de los centros regionales de OAP es reducir los costos y eliminar esfuerzos de capacitación repetitivos, estos pueden representar un obstáculo si las decisiones soberanas o los cambios en las tendencias políticas influyen negativamente en la cooperación regional.
3. **Despliegue condicionado:** ¿qué puede hacer un país donante confrontado al dilema de que un asociado se oponga al despliegue de sus fuerzas en una región o misión específica? ¿Debe aquel seguir ayudando a fomentar capacidades (lo cual es un proceso largo); a la espera de que el clima político cambie? Existe consenso por parte del ejecutor (es decir el Comando Sur de los EE. UU.) de proseguir con el esfuerzo de fomento de las capacidades debido al plazo de ejecución correspondiente. Pero este consenso no es compartido por todas las instancias directivas. Sin duda, este es a fin de cuentas un problema de “costo de oportunidad”.
4. **Rotación del personal:** el alto grado de rotación, así como la falta de continuidad del personal de instrucción y del personal de apoyo en los centros de instrucción de operaciones de paz dificulta los avances en el desarrollo de capacidades de instrucción reales.
5. **Gestión inadecuada de los recursos humanos:** también representan un obstáculo a los avances en el fomento de las capacidades de formación las herramientas inadecuadas de gestión de los recursos humanos para realizar el seguimiento del personal capacitado o la incapacidad para establecer y hacer cumplir las obligaciones de servicio (por ejemplo, la obligación de una persona de cumplir servicio activo por una cierta cantidad de años después de realizada una inversión en su capacitación).

Hoja de ruta para fomentar capacidades de formación en GAM en América Latina

No cabe duda que en América Latina, los militares poseen la disciplina y los procedimientos internos de control de gestión necesarios para rendir cuentas sobre sus propias armas y municiones, residuos de guerra, y armas y municiones confiscadas en las operaciones, y así lo demuestran las escasas denuncias de pérdida presenta-

das por los países de la región (Berman, Racovita y Schroeder, 2017, pp. 28-31). Todo programa de fomento de las capacidades de formación sobre GAM en la región debe aprovechar los importantes aportes que han hecho los TCC latinoamericanos a las OAP a través de los años y aprender de ellos.

Desde 2005, el programa de la GPOI ha asistido a 13 asociados en América Latina a fomentar sus capacidades orgánicas o nacionales de formación para ejecutar OAP de la ONU en distintos lugares del mundo, contribuyendo directamente con ello a la paz y la seguridad internacional. De esa experiencia han surgido los tres modelos ya descritos de desarrollo de capacidades de formación sostenibles y autosuficientes. La elección del modelo dependerá del tipo, los requisitos de certificación y el nivel de sofisticación de la capacidad de formación que se requiera, junto con el grado de experiencia de los destinatarios y de los recursos disponibles (especialmente del tiempo, los fondos y la infraestructura). La mayor parte de los esfuerzos de fomento de las capacidades de formación de la GPOI se concentran en el modelo clásico de capacitación de instructores en tres etapas, cuyo propósito es desarrollar EMC autosuficientes destinados a maximizar el tiempo limitado de contacto de la capacitación previa al despliegue, a través del amplio uso de aplicaciones, simulaciones y ejercicios de instrucción situacionales de tipo práctico.

En virtud de la profundidad y amplitud de la experiencia de los TCC de América Latina en lo que se refiere a la GAM y la madurez de 10 años con que cuenta la ALCOPAZ, sería posible adoptar un enfoque más integral de creación de módulos de GAM. Este implicaría contar, en una etapa temprana, con el compromiso de la ONU y el ministerio de defensa de cada país, así como con intercambios de la GPOI que faciliten instructores y alumnos de los diferentes centros de capacitación sobre operaciones de paz en América Latina a través de la ALCOPAZ. Se debería prestar atención principalmente al rol que juegan los liderazgos dentro de los contingentes (oficiales y suboficiales), sin descuidar la función fundamental de expertos tales como armeros, técnicos en municiones, administradores de inventario y personal logístico, así como sus necesidades particulares de instrucción. Este enfoque innovador e integrado permitiría reducir y superar muchas de las dificultades citadas para fomentar capacidades de formación de manera satisfactoria.

En concreto, las experiencias extraídas y las mejores prácticas de la GPOI sugieren que dada la complejidad y los diversos aspectos relacionados con el problema de la GAM (que abarca, entre otros, el COE, la incautación, la captura, la recuperación, la eliminación controlada, la destrucción y la gestión de la vida útil de las armas), sería necesario que en la capacitación sobre GAM predomine un enfoque de dos niveles:

1. **El primer nivel** debería centrarse en el papel que juegan los armeros, los técnicos en municiones y el personal logístico en la gestión de los arsenales y los puestos de aprovisionamiento de municiones en el terreno en un entorno expedicionario durante una misión de paz de la ONU.

2. **El segundo nivel** debería centrarse en el rol de liderazgo que desempeñan los oficiales y suboficiales respecto del contingente en términos de autoridad, rendición de cuentas y responsabilidad, así como en el cumplimiento de los procedimientos de control de la gestión interna y en una metodología de evaluación de riesgos operativos aplicable a la GAM.

Si bien ambos niveles ponen énfasis en la instrucción previa al despliegue de los contingentes, la creación de un EMC proporcionaría la flexibilidad necesaria para realizar cursos de capacitación con fines de actualización para particulares, miembros del personal, unidades, e incluso otros asociados, a realizarse ya sea en las bases nacionales o durante las misiones.

Por último, es fundamental incorporar aspectos de GAM al curso de ONI creado recientemente por la OSSSI, ya que la participación de estos oficiales en las investigaciones relacionadas con armas pequeñas y municiones será cada vez frecuente. Esto podría efectuarse en el marco del ejercicio de instrucción situacional actual sobre EAS, en el primer día de la segunda semana de instrucción y sin necesidad de agregar más tiempo al programa de capacitación actual de ONI (Dudley, 2018).

Conclusiones

Los modelos de capacitación de la GPOI para fomentar la capacidad de formación de los países asociados latinoamericanos pueden aplicarse a la elaboración de módulos de GAM para los TCC que desplieguen contingentes en las OAP de la ONU. Más específicamente, el modelo clásico de capacitación de instructores de EMC en tres etapas puede ofrecer las bases para el primer nivel de un programa sobre GAM. Este se enfocaría en el papel que desempeñan los expertos técnicos de GAM en la gestión de los puestos de aprovisionamiento de arsenales y municiones en el terreno en el marco de las OAP de la ONU.

El modelo híbrido que ha sido utilizado en el curso de ONI de la OSSSI podría ofrecer las bases para el segundo nivel de un programa de GAM de dos niveles. Este nivel se focalizaría en el liderazgo de los oficiales y suboficiales dentro de contingentes desplegados y en su función en la GAM. Se prestaría especial atención al “triángulo de liderazgo” conformado por las nociones de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas, y a su función tanto en los procedimientos internos de control de la gestión como en la metodología de evaluación de los riesgos operativos tocantes a la GAM; y a la seguridad física y la gestión de existencias. Este enfoque en dos niveles permitiría aprovechar la experiencia de los TCC latinoamericanos en misiones de paz y la capacidad de ALCOPAZ de favorecer el intercambio de instructores y alumnos. Todos estos esfuerzos podrían ser facilitados por el programa GPOI del Comando Sur de EE. UU.

Esta labor coordinada e integrada requeriría el compromiso de la ONU desde la etapa inicial, como también una reducción de las repeticiones y de la duplicación de esfuerzos en el ámbito de la capacitación. Esto permitiría optimizar las metas del Small Arms Survey consistentes en reducir el desvío de armas en OAP y mejorar la capacidad de los TCC para gestionar sus armas, municiones y armas recuperadas, así como para rendir cuentas de las mismas. Como consecuencia de lo anterior, se fortalecería la legitimidad del cometido de las OAP, resguardándose con ello a la fuerza y a la población civil.

Notas

- 1 Con excepción del último párrafo de esta sección, el texto que sigue proviene de la Oficina de Asuntos Políticos y Militares del Departamento de Estado de EE. UU. (2018, pp. 1-2).
- 2 Estos son centros multinacionales en una región específica. En el área de responsabilidad del Departamento de Defensa, en el Comando Sur de los EE.UU., las regiones son las siguientes: América Central, el Caribe, el Dorsal Andino y el Cono Sur.

Referencias

- 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. Octubre.
- Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Asuntos Políticos y Militares. 2018. “Fact Sheet: U.S. Peacekeeping Capacity Building Assistance”. Documento inédito.
- Dudley, Michael. 2018. “National Investigation Officer Course”. Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas. Montevideo, Uruguay, 5-17 de mayo.
- Meehan, Nathan. 2018. “Threat Assessment Training for Peacekeepers: A Proven Business Approach”. *Small Wars Journal*.