

126/2015

24 noviembre de 2015

*Francisco José Paleo Cageao**

“POSIBLES INICIATIVAS PARA MEJORAR EL UNSAS DE ONU CON OBJETO DE PODER DISPONER DE UNA FUERZA MILITAR Y POLICIAL SOBRE EL TERRENO LO ANTES POSIBLE Y HACER FRENTE A UNA CRISIS”

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

“POSIBLES INICIATIVAS PARA MEJORAR EL UNSAS DE ONU CON OBJETO DE PODER DISPONER DE UNA FUERZA MILITAR Y POLICIAL SOBRE EL TERRENO LO ANTES POSIBLE Y HACER FRENTE A UNA CRISIS”

Resumen:

Una operación de paz es una compleja organización establecida para actuar ante situaciones que afectan la paz y la seguridad internacionales. La propia naturaleza de la misión y del medio en el cual se llevará a cabo presenta dos características de sentido opuesto. Por un lado el tiempo que demora desplegar miles de personas con su equipamiento y por el otro la premura en que comiencen sus tareas lo antes posible, ya que de ello depende la vida de muchas personas.

El Sistema UNSAS, fue ideado para reducir ese lapso de tiempo mediante el acuerdo de los Estados Miembros con Naciones Unidas para su despliegue rápido.

Sin embargo, este sistema no ha llegado a funcionar. Modelos de stand by forces, como la SHIRBRIG han obtenido un relativo éxito en las misiones en las que ha participado en África. No obstante aparecieron una serie de problemas y aspectos a mejorar. El análisis de estos problemas y su solución es fundamentalmente el objeto de este trabajo.

Abstract:

A peace operation is a complex organization established to act in situations in which international peace and security are affected. Its own nature and the environment where the mission takes place show two characteristics in opposite senses. On one hand, time that takes deploying thousands of people and on the other, the haste to begin with their tasks as soon as possible because on that lives of many people depend.

UNSAS System was created to downsize that timeframe thru arrangements between Member States and the United Nations in order to achieve a rapid deployment.

However, the system has not worked properly yet. SHIRBRIG, a model of stand by forces has reaches a relatively success in different UN missions in Africa. Nevertheless some problems and disrupts arisen that should be improved. The analysis of these problems and its solution is the aim of this work.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Francisco José Paleo Cageao

Palabras clave:

UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System), SHIRBRIG (Stand by High Readiness Brigade), ASF (African Stand By Forces), Despliegue Regionalización.

Keywords:

UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System), SHIRBRIG (Stand by High Readiness Brigade), ASF (African Stand By Forces), Deployment, Regionalization.

Francisco José Paleo Cageao

INTRODUCCIÓN

En 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ideó un sistema de seguridad colectiva en base al funcionamiento del Consejo de Seguridad.

Las prescripciones de la Carta de las Naciones Unidas, especialmente lo establecido en el Capítulo VII, nunca llegaron a cumplirse debido a diferentes razones políticas, en particular la Guerra Fría y el abuso del poder de veto. Lo cierto es que sobre la marcha se creó un sistema, no previsto inicialmente, como son las operaciones de paz. Operaciones de paz que no han cumplido con las expectativas y no han sido en la mayoría de los casos la solución a los conflictos en curso en aquellos momentos y para los que fueron creados.

¿Debería conducirnos esto a cuestionar el papel que ha jugado la ONU? ¿Ha fracasado la ONU en la ejecución de sus cometidos fundacionales? ¿Cuáles han sido los motivos?

Se puede decir, sin temor a equivocarse, que la ONU ha fracasado parcialmente en el cumplimiento de los objetivos de su Carta Fundacional, y que la razón principal para este fracaso ha sido la incapacidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para alcanzar acuerdos, así como, la existencia de una, más que clara reticencia, de casi todos los Estados miembros, a ver sus fuerzas militares comprometidas de antemano a participar en un conflicto, en algo que podría resultar ser polémico, de dudoso interés nacional, o incluso lo que sería peor, exponer las vidas de los componentes de sus Fuerzas Armadas (FAS) en operaciones demasiado peligrosas e irrelevantes para la nación.

La Organización, ha debido presenciar, impotente, muchas de estas crisis, debido básicamente a los repetidos vetos en dicho Consejo de Seguridad, clara expresión de las divisiones latentes durante la guerra fría.

Tras la caída del muro de Berlín, la Organización entra en una nueva fase de su objetada historia, orientada hacia la acción y ampliamente reclamada por la sociedad internacional. Una oportunidad única que, podría haber marcado una diferencia decisiva en beneficio de toda la humanidad, siempre y cuando la Organización adaptará sus estructuras al nuevo entorno geoestratégico y por supuesto que los Estados miembros aportaran el apoyo y la voluntad requeridos.

Desde entonces, no ha parado de debatirse sobre los mecanismos que la Organización debe usar para imponer sus resoluciones, incluyendo una idea que nunca ha prosperado: un ejército permanente.

Surgen entonces preguntas de cuya adecuada respuesta saldrá el éxito o el mantenimiento de su relativo fracaso: ¿Qué cambios son necesarios y viables en la Organización? ¿Necesita un Ejército permanente? ¿Debe delegar en otras instituciones? ¿Con qué recursos hará frente a sus compromisos?

Francisco José Paleo Cageao

A través de este trabajo trataré de dar respuesta a estas preguntas, y para ello: analizaré los motivos de este relativo fracaso, revisaré brevemente el concepto United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS) y las posibles opciones para esta fuerza de paz, fijándose en ejemplos como la Stand by High Readiness Brigade (SHIRBRIG) y las African Stand By Forces (ASF) que han participado en misiones bajo mandato ONU con un éxito relativo. Finalizaré este trabajo con unas conclusiones y propuestas que permitirán responder a la pregunta inicial formulada en su título.

MOTIVOS DEL RELATIVO FRACASO

A principios de la década del 90 hubo un gran crecimiento en la cantidad y complejidad de las operaciones de paz lo que produjo que le fuera cada vez más difícil a Naciones Unidas conseguir tropas en un corto período de tiempo.

En primer lugar se observó que desde el momento de la toma de decisiones y hasta que la operación de paz se ponía en marcha transcurría un tiempo vital para el desarrollo de las posteriores operaciones. La experiencia ha demostrado que el momento para la paz creado con la firma de un acuerdo desaparece demasiado rápido si no hay movimientos visibles para implementar este acuerdo.

Esta dilación se debía principalmente a dos problemas, por un lado los Estados miembros de la Organización y por el otro, la complejidad de los despliegues, de fuerzas que deben asumir diferentes roles en un teatro de operaciones que van desde la baja intensidad a la alta, no exentos de peligro para las fuerzas a desplegar.

Así, la mayoría de los Estados miembros, deben seguir procesos demasiado engorrosos antes de poder autorizar el despliegue de tropas nacionales en el exterior, es más en la mayoría de ellos es una exigencia legal y constitucional, como es el caso de España, que requiere la autorización previa del Congreso para el envío de fuerzas más allá de nuestras fronteras. Incluso en otros está prohibido constitucionalmente el despliegue fuera de sus territorios como es el caso de Argelia.

La mera resolución del Consejo de Seguridad que autoriza una misión no impone o mantiene la paz. Se necesita un inmenso y complejo despliegue de personas y material, entre los que el componente militar es de los primeros 6 sino el primero y cuyo accionar eficaz, a fin de establecer un entorno seguro, resulta indispensable para que los otros componentes de una misión puedan ejecutar sus tareas.

Ese intervalo entre la votación en Nueva York y el momento preciso en el que se comienza a trabajar para lograr una cierta pacificación del lugar es el que se pretende reducir al máximo.

Francisco José Paleo Cageao

A estos factores que podríamos denominar externos, debemos añadir uno interno. Naciones Unidas ha sido incapaz de analizar los potenciales riesgos de las nuevas misiones y debió llevar a cabo un trabajo mucho más eficaz que proporcionara competencia, confianza y liderazgo, dotando del suficiente apoyo a los Cuarteles Generales que desplegarían en las misiones.

Así, a la estructura del Department for Peacekeeping Operations (DPKO) y del Secretariado, nunca se le prestó la suficiente atención, ni se la dotó de los suficientes medios de manera que fuera capaz de crear la capacidad de planear, conducir y manejar las Operaciones de Paz, existiendo una total desconexión con las Fuerzas desplegadas sobre el terreno.

La cierta verdad, es que la Organización carece de fuerzas permanentes para efectuar ese despliegue de una manera rápida y recurre a los países miembros para completar esta carencia.

EL SISTEMA UNSAS Y EL DESPLIEGUE RÁPIDO

Después de estos relativos fracasos y desde 1993, Naciones Unidas ha desarrollado un sistema destinado, si bien no a lograr una completa inmediatez, al menos a acortar al máximo posible el tiempo que transcurre entre la resolución del Consejo de Seguridad y el efectivo despliegue de las tropas de los Estados contribuyentes.

Este sistema, denominado UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System), consiste en acuerdos que los Estados Miembros celebran con Naciones Unidas en los que establecen los medios personales y materiales que en principio estarían dispuestos a facilitar de manera rápida en una operación de mantenimiento de la paz.

El despliegue rápido no solamente es necesario en lo que concierne al componente militar sino también al policial y civil; sin embargo, suele ser el personal militar el más necesario en las primeras etapas de una operación de paz. En este sentido, se ha dicho que “las primeras seis a doce semanas posteriores a alto el fuego o un acuerdo de paz es normalmente el período de tiempo más crítico para establecer una paz estable y la credibilidad de los “peacekeepers”¹.

Este sistema incluye en una base de datos al personal militar, policial y civil y medios logísticos y equipamientos necesarios para comenzar el funcionamiento de una operación de paz que proporcionan los diferentes Gobiernos.

¹ Informe Brahimi (A/55/305 – S/2000/809). Report of the Panel on United Nations Peace Operations, párrafo 87.

Francisco José Paleo Cageao

Los Estados Miembros se comprometen a contribuir con recursos específicos dentro de un tiempo de respuesta previamente acordado. Tales compromisos tienen carácter condicional, toda vez que los Estados se reservan el derecho de participar o no en la operación de paz de la que se trate.

El objetivo es poder establecer una operación de paz clásica o tradicional dentro de los 30 días y una compleja dentro de los 90 días de dictada la resolución del Consejo de Seguridad. Una vez desplegado, el personal militar permanecerá en la misión por 6 meses en el caso de contingentes o personal del estado mayor y un año en el caso de observadores militares y oficiales de enlace².

En el citado Informe Brahimi se concluyó que una brigada de aproximadamente 5.000 soldados sería ideal para lograr un efecto disuasivo³. Esto no podía ser de otra manera, especialmente por dos razones. Una de ellas está relacionada con la necesidad de los Estados de no comprometerse a participar en operaciones de paz sin saber qué situaciones políticas rodean el caso, qué país o países se verán afectados, que otros Estados enviarán tropas, en fin, toda una serie de variables políticas que impidan que un participante del Sistema UNSAS se comprometa ciegamente. El otro aspecto se vincula con los trámites constitucionales internos que normalmente los países deben cumplir antes de poder enviar tropas fuera de sus fronteras que, lógicamente, debe ser contemplado.

Se aclaró que al referirse a una brigada no se quiso referir a una suma de batallones sin ningún interoperabilidad sino que tengan una doctrina, liderazgo y que hayan entrenado y operado en forma conjunta⁴.

La División Militar del Departamento Operaciones de Paz de Naciones Unidas editó un Manual Militar en 2003 en el que se describe con cierto detalle el funcionamiento del Sistema UNSAS⁵.

Este Manual describe las operaciones del Sistema UNSAS, cómo se financia, los informes que se deben presentar, el procedimiento a seguir para contribuir con Naciones Unidas dentro de UNSAS y los niveles de compromiso alcanzados por los Estados Miembros.

² Informe Brahimi (A/55/305 – S/2000/809).Report of the Panel on United Nations Peace Operations, párrafo 88.

³ Informe Brahimi (A/55/305 – S/2000/809).Report of the Panel on United Nations Peace Operations, párrafo 115.

⁴ Informe Brahimi (A/55/305 – S/2000/809).Report of the Panel on United Nations Peace Operations, párrafo 115.

⁵ United Nations Standby Arrangements System. Military Handbook. Military Division, Department of Peacekeeping Operations. United Nations, New York, 2003. En este Manual se describen las operaciones del Sistema UNSAS, cómo se financia, los informes que se deben presentar, el procedimiento a seguir para contribuir con Naciones Unidas dentro de UNSAS y los niveles de compromiso alcanzados por los Estados Miembros.

Francisco José Paleo Cageao

El Mando y Control de los medios materiales y personales con los que cada Estado Miembro contribuye siempre quedan bajo la órbita de Naciones Unidas.

Los costes de mantenimiento de una fuerza de esta naturaleza son asumidos por el Estado Miembro mientras éstas se encuentran en espera pero una vez que dejan su asentamiento natural para ser desplegadas al servicio de Naciones Unidas, es la organización la que correrá con todos los gastos reembolsando al país los que haya realizado según la forma establecida. Sin embargo, dado justamente la rapidez deseada y las cuestiones burocráticas y presupuestarias antes mencionadas, durante los tres primeros meses de despliegue ningún servicio será proporcionado por Naciones Unidas como normalmente hace con el agua, alimentos y alojamiento⁶.

Por otra parte y toda vez que es esencial al sistema conocer la disponibilidad de los medios ofrecidos, si éstos no se encuentran preparados para su despliegue (sea porque están siendo reparados o utilizados en una misión militar nacional, por ejemplo) se debe avisar a Naciones Unidas para que, por el período que dure esa indisponibilidad, no se cuente con ese medio. Una vez que éste vuelve a estar disponible, se reincorpora al listado UNSAS.

LAS ALTERNATIVAS

Tradicionalmente, las OMP's de Naciones Unidas han sido organizadas sobre unas bases ad hoc, es decir, no hay fuerzas permanentes tal y como se contemplan en su Carta Magna, y por tanto, la Organización debe contar para cada caso y momento con las contribución de fuerzas específicas de los Estados miembros. Esto no siempre es automático, sino que la mayoría de las veces obliga a perder un precioso tiempo hasta obtener las respuestas de los países, e incluso, la respuesta puede ser negativa, lo que las hace perder agilidad.

La utilización de este sistema ad hoc ha conllevado importantes problemas, que a lo largo de los años han conducido a una clara pérdida de efectividad.

Para reducir este tipo de problemas, se han barajado varias opciones para la aplicación de este sistema, como son:

- Constitución de una fuerza permanente bajo el mando de Naciones Unidas.
- Constitución de fuerzas en espera a disposición del Consejo de Seguridad.
- Contribución de las organizaciones regionales.

Y, en todos los casos, resucitar un moribundo Military Staff Committee.

⁶ Ver United Nations Standby Arrangements System. Military Handbook. Sistemas (Dry Lease y Wet Lease) aunque el organismo internacional prefiera utilizar este último.

Francisco José Paleo Cageao

Analicemos estas opciones, su viabilidad, y sus ventajas y desventajas.

Una fuerza permanente de Naciones Unidas

La idea de un ejército mundial permanente no es nueva. A pesar de que no fuera contemplada por la Carta Fundacional de Naciones Unidas es, de hecho, un concepto que busca rellenar un vacío en dicha Carta.

Hay una larga lista de pensadores y líderes políticos que han llegado a la conclusión de que la guerra nunca ha sido moralmente justificada e intentaron trasladar sus convicciones hacia propuestas concretas para distanciarse de ella, basándose en que su principal causa era el sistema Nación-Estado por sí mismo⁷. Según ellos, si un gobierno mundial pudiera ejercer un monopolio suficiente sobre las herramientas de la violencia, entonces la guerra podría ser eliminada.

Argumentos a favor

En primer lugar, la creación de una fuerza permanente daría al secretario general y al Consejo de Seguridad capacidad para una rápida respuesta militar, reduciendo al mínimo el tiempo de reacción entre la autorización y el despliegue.

Esta fuerza debería contar con un adiestramiento específico en las técnicas “peacekeeping”, independiente del entrenamiento militar tradicional, lo que permitiría un mejor uso de los recursos y evitaría en gran medida posibles errores. La experiencia permanece, mientras que con una fuerza ad hoc esta experiencia se pierde.

Así mismo, el personal reclutado no pertenecería a las fuerzas nacionales de ningún Estado miembro, asumiría una lealtad internacional y estaría sujeto a los derechos y obligaciones de la Carta Fundacional, lo que conduciría a que esta fuerza no podría ser desintegrada por la retirada de los contingentes nacionales y podría permanecer en largas operaciones, sin más implicaciones políticas.

Los Estados miembros podrían estar más interesados en financiar una fuerza permanente independiente, que una compuesta por contingentes nacionales. La misión no sufriría las incertidumbres de la falta de disponibilidades presupuestarias y las retiradas de apoyo nacional no comprometerían la operación.

Podría alcanzarse la tan deseada unidad de mando y el control sobre la fuerza. Carencia en al mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo.

Además, esta fuerza permanente serviría de núcleo alrededor del cual podría constituirse una fuerza mayor para otro tipo de operaciones como son las de imposición de la paz.

⁷ Ver informe Ibrahim párrafo 90

Francisco José Paleo Cageao

Argumentos en contra

Para funciones de imposición de la paz tendríamos que dotar a esta fuerza permanente de una potente infraestructura, lo que conllevaría problemas importantes tanto políticos como financieros, sin olvidarnos de las posibles objeciones estratégicas y militares.

Uno de los principales problemas sería determinar exactamente el tipo de fuerza estándar, ya que la panoplia de operaciones de mantenimiento de la paz es muy extensa y fijar de antemano su entidad, podría restar flexibilidad para afrontarlas.

Por otro lado, el uso exclusivo en operaciones de mantenimiento de la paz, podría restar eficacia, ya que se pediría la experiencia en otros ámbitos diferentes al de este tipo de operaciones. Este problema sería más acuciante en las fuerzas policiales, cuyo valor añadido se basa precisamente en la experiencia cotidiana.

La selección de personal sería muy complicada. De un lado están los intereses de los miembros de Naciones Unidas, habría que intentar dar cabida a todos y tendría que ser una fuerza cosmopolita y multicultural, dando entrada a todas las razas y religiones. En el otro esta las reticencias de algunos países miembros al uso de fuerzas de determinadas naciones. Podría darse el caso de imponer algunas limitaciones, incluso, a la exclusión de tropas procedentes de algunos de los miembros permanentes. Así, la presencia de tropas norteamericanas en este tipo de fuerzas no estaría bien vista por todos los países miembros.

Otro argumento en contra, sería el del coste de estas fuerzas que debería ser pagado por los Estados miembros. Los posibles retrasos en cumplir con sus obligaciones financieras, en especial ante operaciones de imposición, podría reducir el número de voluntarios a esa fuerza permanente, o su efectividad.

Pero indudablemente, el problema más importante sería el político. Los Estados miembros, han mostrado poco apoyo y cierta desconfianza a la idea de unas fuerzas permanentes. Entre los miembros permanentes los desacuerdos son aún mayores, porque ven sus derechos de soberanía e intereses nacionales socavados y consideran que esta fuerza podría ser usada para expandir el poder del secretario general de una forma indebida.

A mi juicio, estas fuerzas permanentes se me antojan utópicas, fundamentalmente por varios motivos: El primero de ellos sería las reticencias de los miembros permanentes, que a pesar que van a seguir manteniendo su derecho de veto, si pueden ver mermada su supremacía sobre el Secretario General, que manejaría esta Fuerza permanente con relativa independencia. El segundo sería la asunción de los costes de esta Fuerza por parte de los países miembros. Y por último los costes políticos que deben asumir los Estados Miembros.

Francisco José Paleo Cageao

Fuerzas en espera (Stand-by Forces)

Con idea de buscar otras alternativas, se llevó a cabo una iniciativa en 1992: conseguir acuerdos con los Estados miembros para mantener fuerzas stand-by disponibles para el despliegue, como un todo o por partes, dentro de un tiempo de respuesta acordado por el secretario general. El adiestramiento, equipación y administración de estas fuerzas, sería llevado a cabo por los propios Estados.

Tales acuerdos Stand-by serían más aceptados que los de la fuerza permanente, ya que dejarían a las fuerzas bajo el mando nacional cuando no estuvieran de servicio en Naciones Unidas, y además, las naciones se reservarían el derecho de decidir de forma soberana cual es la disponibilidad factible en cada caso.

Aunque estas iniciativas han sido bien acogidas, han aparecido también algunos problemas para ponerlas en práctica, algunas de ellas citadas con anterioridad al hablar de fuerzas permanentes, pero de aplicación en este caso.

Así, la idea de tropas nacionales, especialmente americanas, sirviendo bajo mandos extranjeros, es impensable. En algunos ámbitos se sostiene que tal acción es una derogación de la soberanía nacional.

Por otro lado, las naciones que usualmente han enviado fuerzas para OMP's han expresado sus reservas sobre comprometerse en acciones de imposición que pudieran provocar elevadas bajas.

En cuanto a los problemas financieros, al igual que en otros casos, las naciones están poco dispuestas a autorizar gastos, cuando hay recortes en sus presupuestos, como resultado de la disminución global de tensiones.

Conviene añadir, que desde el punto de vista militar surgen también importantes preguntas. Los países han enviado sus tropas durante siglos para combatir por sus intereses nacionales, pero ¿qué ocurriría si envían a sus soldados a combatir por un ambiguo interés internacional, incluso en contra de su propio interés? A esto hay que sumar la poca disposición a mantener informado al Comité Militar, que han mostrado los Estados, especialmente cuando podría afectar a la seguridad de sus tropas o en lo relativo al uso de armamento avanzado. La mayoría de las naciones son recelosas de guardar cierto control sobre sus fuerzas. Sirva como ejemplo la participación de Estados Unidos en Somalia.

Así pues, parece que esta propuesta de stand-by forces, en las citadas circunstancias, no tiene visos de prosperar. Gobiernos con indudable peso específico como EEUU, Reino Unido y al India ya sean manifestado contrarios a este tipo de sistema.

Francisco José Paleo Cageao

Organizaciones regionales

Boutros Boutros-Ghali, en su “Agenda para la Paz” instaba a los estados miembros a reexaminar el posible papel de las Organizaciones y Agencias regionales en las OMP's⁸. De hecho el Consejo de Seguridad, en 1993, las invitaba formalmente a estudiar formas y medios de consolidar funciones dentro de sus áreas de competencia. Sin embargo, una vez más, surgieron importantes restricciones que, de alguna forma, han limitado la contribución de estas organizaciones.

Argumentos a favor

Teóricamente, las organizaciones regionales tienen la ventaja de la homogeneidad y de compartir problemas históricos y políticos comunes. Estas características deben proveer un mayor consenso en los acuerdos.

Otra posible ventaja, sería la afinidad natural con las partes en conflicto. Hay frecuentemente llamadas para soluciones “árabes” o “africanas” a algún problema regional.

Y sobre todo los conflictos armados en su área de actuación podrían socavar su estabilidad y afectar a sus propios intereses por lo que estas Organizaciones regionales deberían preocuparse más que otros países por la resolución del conflicto en cuestión.

Argumentos en contra

La primera debilidad de estas organizaciones es su falta de recursos. Incluso dentro de Europa, con organizaciones formadas por países desarrollados, hay importantes reservas financieras.

A esto hay que añadir que la mayor parte de los miembros de estas organizaciones no tienen tecnología suficientemente avanzada y escasean de apoyo logístico.

Otra gran limitación proviene de la dificultad para mantener la imparcialidad. Sirva como ejemplo que en la antigua Yugoslavia, la Unión Europea Occidental (UEO) fue criticada por no ser imparcial, debido a los lazos históricos y políticos entre algunos de sus miembros y las facciones enfrentadas.

Añadido a lo anterior, pero no menos importante, está la capacidad de estas organizaciones para llevar a cabo una operación de imposición de la paz, dada su rígida estructura y poca experiencia para manejar tales operaciones.

Finalmente, en general, y salvo excepciones como puede ser el caso de OTAN a todas estas organizaciones les falta capacidad en términos militares y organizativos, y estructuras de toma de decisiones.

⁸ Agenda para la Paz, Boutros Ghali, Capitulo VII. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

Francisco José Paleo Cageao

ANTECEDENTES (SHIRBRIG Y ASF)

Stand-by high Readiness Brigade (SHIRBRIG)

Una vez que se puso en funcionamiento el sistema UNSAS, surgieron varios estudios e iniciativas a fin de poder poner en práctica este mecanismo. Entre ellos, pueden nombrarse a partir de 1994 diferentes estudios como el de Holanda, titulado “UN Rapid Deployment Brigade: A Preliminary Study”⁹ o el canadiense “Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations”¹⁰.

En este contexto, el Gobierno de Dinamarca tuvo la iniciativa de proponer la creación de una fuerza de despliegue rápido y de así surgió un Grupo de Trabajo en el que participaron, además del país anfitrión y el DPKO como observador, representantes de Argentina, Austria, Bélgica, Canadá, República Chequia, Finlandia, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia y Suecia. Su finalidad fue la de desarrollar el concepto de brigada de despliegue rápido para participar en operaciones de paz de Naciones Unidas.

De una manera similar a lo que sucede en el Sistema UNSAS, uno o varios de los Estados constituyentes de la SHIRBRIG pueden decidir no participar en una misión¹¹. La participación efectiva de cada país es totalmente voluntaria y no queda obligado por el hecho de formar parte de SHIRBRIG.

Para que su despliegue sea realmente efectivo siempre debe haber una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, previéndose, al menos en el aspecto formal, que dichas operaciones sean bajo el Capítulo VI de la Carta. Sin embargo, y siguiendo la tendencia actual de establecer operaciones de paz con mandatos robustos bajo el Capítulo VII, se prevé su eventual utilización en este tipo de misiones.

El tiempo de despliegue de esta brigada es de entre quince a treinta días a contarse desde que los Estados deciden participar y su permanencia en el terreno es por seis meses, después de los cuales la misión finaliza o es reemplazada por otras fuerzas no pertenecientes a SHIRBRIG. De esos seis meses, SHIRBRIG será autosuficiente por 60 días, entendiéndose

⁹ The Dutch report ‘A UN Rapid Deployment Brigade: Estudio preliminar publicado por el gobierno holandés en 1995, tras la masacre de Srebrenica. Ver “The Dutch Proposal” de H. Peter Langille (2000) Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces, International Peacekeeping, 7:1, pp 222-3.

¹⁰ The Canadian Study ‘Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations,’ publicado en septiembre de 1995, basada en una propuesta menos radical y ambiciosa que la holandesa. La idea principal era que recomendaba construir y aumentar los acuerdos existentes en UNSAS, enlazando elementos nacionales claramente definidos con los cuarteles generales permanente de respuesta rápida. Ver Langille (2000), pp 223-4 and Ronald M Behringer (2005) Middle Power Leadership on the Human Security Agenda, Cooperation and Conflict, Vol 40, 3, p 313.

¹¹ Ver Joachim Koops y Johannes Varwick. “Ten Years of SHIRBRIG. Lessons Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany”. Global Public Policy Institute Research Paper Series Nº 11 (2008), Berlín 2008.

Francisco José Paleo Cageao

que después de este lapso Naciones Unidas deberá ser la encargada del sostenimiento de la Fuerza¹².

La composición de la SHIRBRIG comprendía a tres elementos: el Comité Directivo, el Elemento de Planificación y la Brigada en sí misma.

El Comité Directivo era el cuerpo ejecutivo responsable político y militar de la fuerza. Tiene facultades de supervisión del funcionamiento de la Brigada y de toma de decisiones. Su presidencia era rotativa en forma anual entre los miembros de pleno derecho de la SHIRBRIG.

El Elemento de Planes era el único órgano con funcionamiento permanente cuya sede estaba en Hovelte Barracks, Dinamarca. Las tareas de este elemento son las propias de una sección de planes e incluyen desde el desarrollo de procedimientos operativos (SOPs), hasta directivas operacionales para el despliegue, así como la conducción del alistamiento y entrenamiento de la plana mayor de una operación de paz y de los Force Commander. Cuando la fuerza ya se encuentra desplegada en una operación de paz, este Comité Directivo sería el núcleo que cumpliría las funciones de Estado Mayor en el Cuartel General de la misión, con los “augmentees” que se consideren necesarios.

La Brigada consistía en una fuerza efectiva de entre cuatro y cinco mil soldados pertenecientes a países que hayan firmado un MOU con SHIRBRIG¹³. Toda la Brigada comprende desde unidades de infantería y de reconocimiento hasta comunicaciones, unidades médicas, logísticas y de policía militar.

Concepto de Empleo de la SHIRBRIG

La fuerza debía estar diseñada para operar independiente de sus bases y ser autosuficiente durante un periodo de 60 días.

La Brigada está basada en un pool de fuerzas previamente ofertadas por las naciones miembros.

Debería ser capaz de realizar su despliegue entre 15 y 30 días después de recibir la orden inicial de despliegue y ser capaz de proporcionarse autodefensa y en caso necesario ser extraíble por sus propios medios.

Y por último ser capaz de conducir operaciones en el terreno por un máximo de 6 meses antes de realizar el relve a otra fuerza de Naciones Unidas preparada para la misión.

¹² Ten years of SHIRBRIG, Joachim Koops Y Johannes Varwick, disponible en http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2008/Koops_Varwick_2008_Ten_Years.pdf.

¹³ Páginas 14 y 15 del documento anterior..

Francisco José Paleo Cageao

Valores aportados por la SHIRBRIG

El hecho de su creación ya es un logro histórico, aunque lejos del ideal de fuerza permanente, ha sido reconocido como el único acuerdo en 60 años de historia de iniciativas internacionales para equipar a ONU con una fuerza efectiva para operaciones “peacekeeping”.

SHIRBRIG ha acumulado probada experiencia y efectividad, a pesar de sus limitaciones, demostrando capacidad operacional, no quedándose solo en una herramienta política, como ha sucedido con otras organizaciones internacionales.

Una importantísima ventaja alcanzada por la SHIRBRIG es además de ser capaz de desplegar sobre el terreno, ha sido la integración y la plena cooperación con otras fuerzas UN en el área de la misión. Esto significa que las fuerzas de la SHIRBRIG han sido puestas bajo el mando y control de un Force Commander, fundamental diferencia comparada con las NATO Reaction Forces.

Ha demostrado una alta experiencia en operaciones de “peacekeeping” y contaba con verdaderos expertos entre sus miembros.

A pesar que un núcleo importante de sus miembros son nórdicos, goza de una alta reputación entre los dirigentes de la región africana, mostrando una importante imparcialidad y sin interese coloniales.

Kofi Annan ya expreso la necesidad de contar con Brigadas similares en su informe “In larger Freedom” en 2005¹⁴.

Lesson Learned

El teórico rápido despliegue está muy condicionado y depende directamente de los procesos nacionales de toma de decisión de empleo de la fuerza. Esto a la postre siempre retrasa el despliegue.

El Staff training, se demostró que aunque era amplio, en algunos aspectos resulto ineficaz. Si proporcionó el alma del Staff, pero no todos sus miembros tenían el mismo nivel de adiestramiento. El dominio del inglés como lengua común, los conocimientos informáticos y el adiestramiento específico de algunos puestos, fueron en algunos casos muy complicados de llevar.

Otro problema se presentó en el momento de los relevos a una fuerza que podríamos denominar más convencional. Aquí aparecieron diferentes criterios de operatividad, las fuerzas de relvo no eran nada homogéneas e interoperables y sobre todo se evidencio una

¹⁴ Ver Kofi Annan, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all Report of the Secretary-General, párrafo 112.

Francisco José Paleo Cageao

ausencia de adiestramiento colectivo inicial, sobre todo en el nivel de procedimientos de trabajo.

La marcha de la SHIRBRIG, suponía también la marcha de medios y sobre todo de medios C4ISTAR. Desde luego, esto no es solo achacable a la SHIRBRIG, sino en cierta medida a la propia ONU, y más concretamente al DPKO, incapaz de visualizar en el medio plazo estos problemas.

Otro de los problemas que se presentaron en los despliegues de la Brigada fue el concepto logístico. El concepto de National Support Element (NSE) fue ampliamente debatido. En general se puede concluir que era un sistema demasiado rígido y no apropiado para la misión. Así se demuestra que se consideran necesarios los NSE de las diferentes naciones, pero también se llegó a la conclusión que los elementos comunes, como pueden ser los de control de movimientos y transporte deberían considerarse dentro de un robusto NSE multinacional, con elementos comunes y estándares de procedimientos. Estos problemas se multiplicaron exponencialmente a la hora del relevo en UN Mission in Eritrea and Ethiopia (UNMEE).

En cuanto al Planeamiento, quedo patente que el pool de fuerzas desplegado resulto que fue inadecuado. No solo se deben desplegar batallones de Infantería, sino que se deben cubrir todas las áreas, como Sanidad, CIMIC, INFOOPS, etc.

También se reconoció que la SHIBRIG debería trabajar en constante cooperación, no solo con UN y los observadores en el terreno, sino con organizaciones civiles envueltas de alguna manera en la operación. Y no solo la cooperación civil, sino también la cooperación y colaboración policial, siendo inexistentes, los miembros del personal civil y policial en el Estado Mayor. En este sentido no existía dentro de su despliegue, ni de su Estado Mayor miembros de estas organizaciones civiles o policiales.

Desde el punto de vista conceptual se debe considerar como un éxito por su firmeza y sensatez, sin embargo el relevo fue excesivamente traumático, lo que obliga a revisar la duración del mandato de la SHIBRIG, o al menos que sea más flexible.

African Standby Force (ASF)

África es el continente en el que más operaciones de paz se han desarrollado y que se llevan a cabo en la actualidad. Se ha hablado en reiteradas oportunidades de que debería haber una solución africana a los problemas africanos y tal vez sea por ello que la Unión Africana (UA) se ha encargado con gran detalle del tema de las operaciones de paz en general y de una fuerza de despliegue rápido en particular.

La Arquitectura Africana de Paz y Seguridad nació a finales de los 90 a resultas de los fracasos en Somalia y Ruanda. Su proyecto estrella era la ASF, una fuerza conjunta

Francisco José Paleo Cageao

compuesta por cinco brigadas multinacionales. Dichas brigadas presentan hoy diferentes estadios de evolución, pero en ningún caso pueden cumplir los objetivos marcados para 2015¹⁵.

En 2003, los ministros de defensa y seguridad del continente adoptaron un documento titulado Marco del Políticas sobre el Establecimiento de una Fuerza en Espera Africana y el Comité Militar. De allí surgió un protocolo por el cual se estableció un Consejo de Paz y Seguridad y la African Standby Force (ASF)¹⁶. En 2005 se estableció una Hoja de Ruta para la implementación de la ASF en dos fases hasta el 2010.

Si bien en su estructura y finalidad se asemeja bastante a SHIRBRIG, la ASF presenta algunas particularidades. En primer lugar no es en sí mismo una fuerza de despliegue rápido sino que pueden llegar a ser cinco, ya que a tales efectos todo el continente africano se ha dividido en igual cantidad de regiones.

Otra característica es que, si bien se le ha dado preeminencia al componente militar, se contempla una organización multidisciplinaria incluyendo componentes civiles y policiales. Esto se debe considerar como un avance muy relevante.

Aunque su razón de ser es la de operar en conflictos que se produzcan en África, nada impide que participen en misiones fuera del continente¹⁷.

La ESF en África Occidental con su Cuartel General en Abuja (Nigeria); la SSF en la Región Sur con sede en Gaborone (Botswana); EASF en África Oriental con sede en Etiopía; FOMAC en África Central con cuarteles generales en Libreville (Gabón) y la NARC en África del Norte con sedes en Libia (Cuartel General) y en Egipto (Elemento de Planificación)¹⁸.

También se prevé que su participación sea dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas; sin embargo ello no significa que necesariamente participen en operaciones de paz de Naciones Unidas. En efecto, una vez recibido el mandato o la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, asume el comando y control de la misión el Representante Especial del Presidente de la Comisión de la Unión Africana por lo que no necesariamente la ASF va a funcionar bajo el comando del Secretario General de Naciones Unidas. Es este Presidente el que designa al comandante de la fuerza, al jefe de la policía civil y al responsable de los demás componentes civiles. Se ha previsto la participación de la ASF en seis escenarios diferentes. Estos escenarios van desde el despliegue de una misión política,

¹⁵ Ver LA AFRICAN STANDBY FORCE EN 2014. BALANCE Y DESAFÍOS De Cesar Pintado. Documento de Opinión publicado por el IEEE.

¹⁶ Ver Vanessa Kent y Mark Malan, The African Standby Force, African Security Review, Pretoria 2003.

¹⁷ Jakkie Cilliers, The African Standby Force: An upgrade on progress. Institute for Security Studies, Pretoria, 2008, página 2.

¹⁸ En el documento “LA AFRICAN STANDBY FORCE EN 2014. BALANCE Y DESAFÍOS”, de Cesar Pintado se pueden ver los acrónimos y países pertenecientes a cada Organización.

Francisco José Paleo Cageao

aconsejado por la Unión Africana y aprobado por el Consejo de Paz y Seguridad, pasando por supuestos en los que actuarían bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, hasta el caso más complejo que sería el de una situación de gravedad extrema como podría ser un genocidio sin que la comunidad internacional actúe de manera rápida.

La ASF constituye un importante y ambicioso proyecto de los países africanos para hacerse cargo de los problemas de seguridad que aquejan al continente. La comunidad internacional le ha dado la espalda a estos problemas (el genocidio en Ruanda es el ejemplo más trágico de ello) o lo ha hecho muy tarde.

De todos modos, comprendiendo un territorio tan extenso y con más de medio centenar de países involucrados, su interoperabilidad es un aspecto que costará concretar. Asimismo, el financiamiento –tan importante en toda operación militar y tan escaso en África– será también un importante obstáculo, especialmente cuando actúe fuera del Sistema UNSAS o de Naciones Unidas.

No obstante, la ASF se está convirtiendo lentamente en una realidad. De este modo se observa una tendencia positiva en tres direcciones.

En primer lugar, se ha pasado del concepto de una “brigada amigos” bajo mando de una UA a una ágil pero poco sofisticada en escenarios donde los propios africanos asumen tareas de consolidación de la paz a largo plazo.

En segundo lugar se ha pasado de prever operaciones principalmente militares a concebir misiones multidimensionales con una amplia variedad de componentes civiles y policiales.

Y por último, en lugar de realizar sólo despliegues en entornos permisivos, las unidades de la ASF se adiestran ahora para operaciones de alto riesgo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La capacidad de la Organización para desempeñar su papel dependerá de si consigue adaptar su estructura al nuevo escenario internacional, una necesidad que parece especialmente urgente en el caso del Consejo de Seguridad, así como en la modificación de alguno de los artículos de su Carta Fundacional.

El Consejo de Seguridad debe continuar siendo el principal foro para gestionar las crisis de alcance global y para autorizar cualquier operación que implique el uso de la fuerza, si bien, para desempeñar este papel, deberá adaptar su estructura al nuevo escenario internacional, básicamente en cuanto a su funcionamiento y posible ampliación.

El sistema ad hoc hasta ahora utilizado ha estado funcionando, con sus virtudes y defectos, durante un largo tiempo, ofreciendo la ventaja de la flexibilidad, pero los

Francisco José Paleo Cageao

inconvenientes de la falta de adiestramiento específico, del alargamiento de los tiempos de reacción y de las objeciones de algunos Estados, lo que les ha hecho perder eficacia.

El nuevo debate sobre la gestión de crisis, ha planteado una vez más, la cuestión de dotar a la ONU de una cierta capacidad de despliegue rápido permanente para atajar los conflictos en sus primeras fases, lo que parece ser la solución ideal. Una fuerza permanente estaría mejor adiestrada, sería más independiente y reduciría el tiempo de reacción, aunque sería útil solamente en una pequeña variedad de tareas, tenga asignada una fuerza militar de reacción inmediata a disposición de su secretario general.

En general las organizaciones regionales, no están suficientemente organizadas ni equipadas para conducir tales operaciones. Ninguna tiene una cadena de mando y control amplia, ni fuerzas militares suficientes bajo su mando, y la mayoría, tiene solamente medios políticos y militares ad hoc para tomar decisiones. Sin embargo debe tenderse a este tipo de organizaciones para la solución de conflictos. Evidentemente esto plantea problemas de financiación. No deben ser solo estas Organizaciones regionales las que asuman estos gastos. En estos gastos deben participar tanto la propia ONU, como otras Organizaciones ajenas a las zonas de conflicto, como países vinculados de alguna manera o no con las Áreas de conflicto.

La existencia de iniciativas combinadas de despliegue rápido como la SHIRBRIG y la ASF constituyen antecedentes de suma importancia en cuanto a la capitalización de las experiencias que éstas han tenido. Se puede considerar de exitosa la participación de la SHIRBRIG en operaciones de mantenimiento de la Paz.

No obstante y con el objeto de mejorar los defectos que se observaron en esos despliegues, se pueden apuntar algunas posibles soluciones para mejorar el sistema de UNSAS.

En primer lugar, es necesario redactar un documento legal y vinculante para el desarrollo de una capacidad de despliegue rápido. Con compromisos firmes de los países miembros de las diferentes iniciativas.

El enlace entre el DPKO y las posibles fuerzas a desplegar es vital con el objeto de incrementar la capacidad de planeamiento, prever las necesidades, conducir y llevar a cabo las operaciones, no solo las presentes sino las futuras. En este sentido la coordinación debe ser total en todos los aspectos, no solo el operacional, sino también los logísticos, la política de asuntos civiles, el desminado, el entrenamiento. El DPKO no debe tener recelos de trabajar con estos enlaces. No solo se debe incrementar el DPKO, sino que se recomiendan reformas estructurales que permitan desplegar más rápido y más eficazmente. Así el informe Brahimi ya recomendaba ampliar el Secretariado.

Francisco José Paleo Cageao

Así mismo estas fuerzas deben contar con fuerte elemento de Planeamiento, en el que se incluyan todos los aspectos del párrafo anterior, destinando e integrando plenamente más personal, especialmente civil y policial.

A la vez que se robustece el elemento de planeamiento se deben crear mandos conjuntos que proporcionen unidad de doctrina y objetivos en sus respectivas áreas. Y si fuera necesario crear centros de excelencia, que en el futuro garantizaran la interoperabilidad.

Un aspecto a mejorar es el tema logístico, fundamentalmente a la hora de los relevos a fuerzas más tradicionales. En ese sentido parece lógico contar con bases logísticas regionales y continentales y en este aspecto juegan un papel importantísimo las Organizaciones regionales. Estas bases no deben solo contar con personal militar, debiéndose incrementar considerablemente el personal civil. Coordinar la compra de armamento y material, tanto para obtener economías de escala como para garantizar la interoperabilidad debe ser un objetivo a cubrir.

Como se observó, el idioma de trabajo es también determinante, por lo que se debe reforzar la enseñanza de idiomas, principalmente inglés.

La rapidez y la celeridad en su despliegue con que pueda comenzar una operación de paz son fundamentales para su éxito. En ese contexto, el Sistema UNSAS es una herramienta con la que cuenta Naciones Unidas para poder reducir el lapso que media entre la resolución del Consejo de Seguridad y el comienzo efectivo de las tareas en el terreno.

i

*Francisco José Paleo Cageao**

TCOL.IM.EM

Francisco José Paleo Cageao

BIBLIOGRAFÍA

- Carta de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>
- Ghali Boutros. (1997), Informe del Secretario General, Agenda para la Paz. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>
- Griffith, Dan Hayes. Thesis presented by, “Improving United Nations Rapid Reaction Capability: is a volunteer rapid reaction force the answer?” Disponible en: <http://pages.uoregon.edu/polisci/acrobat/HTGriffith.pdf>
- In larger freedom: towards development, security and human rights for all Report of the Secretary-General Koffi Annan (2005)
- International Peace Academy (2002), “Seminar on Standby High Readiness Brigade (SHIRBRIG)”. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3980C35AAC20CC08852574250054E392-IPA_Shirbrig_UNMEE_July02.pdf
- International Relations and Security Network (ISN) ETH Zurich. (2014). Enhancing the Efficiency of the African Standby Force: The Case for a Shift to a Just-in-Time Rapid Response Force. http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=184350#_edn3
- Koops Joachim y Varwick Johannes (2008). Global Policy Institute. Ten years of SHIRBRIG, Lesson Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany. Disponible http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2008/Koops_Varwick_2008_Ten_Years.pdf
- López Rodríguez, Buenaventura, ¿Necesita Naciones Unidas una Fuerza Permanente para Operaciones Peacekeeping? Dialnet-NecesitaNacionesUnidasFuerzasPermanentesParaOperac-4768439
- Mazzei Cristian, Peacekeeping. (2009). UN Stand-by force and Rapid Deployment: a Critical Analysis. “Peace Operations training Institute”. <http://cdn.peaceopstraining.org/theses/mazzei.pdf>
- Pintado Cesar (2014). La AFRICAN STANDBY FORCE en 2014. Balance y desafíos. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO102-2014_African_Standby_Forces_CesarPintado.pdf
- UNSAS Documents. (2003). <https://cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/Forms/AllItems.aspx>
- Villaverde Alejandro D. (2002). EL SISTEMA UNSAS Y LA FUERZA DE PAZ COMBINADA CRUZ DEL SUR. Armada argentina.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.