

Desvíos de armas y municiones en operaciones de paz

Observaciones basadas en misiones en Sudán y Sudán del Sur

El despliegue de fuerzas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) alcanza actualmente la cifra récord de más de 100 mil cascos azules movilizados (compuestos de fuerzas militares y policiales). Más de un cuarto de los efectivos que prestan servicio en las 16 operaciones de paz actuales de la ONU están implantados en Sudán del Sur o en Sudán. Recientemente, el Small Arms Survey realizó una evaluación de las 11 operaciones de mantenimiento de la paz¹ que se llevaron a cabo entre 2002 y 2014 en estos dos países, centrándose en las operaciones autorizadas por la Unión Africana (UA) y la ONU. Como en otras iniciativas similares, las fuerzas de paz presentes en Sudán y Sudán del Sur han debido trabajar en entornos muchas veces hostiles y en terrenos inhóspitos donde la paz que se busca garantizar es escasa o inexistente. Como consecuencia del tipo de operaciones que realizan, y pese a haber cumplido sus funciones de manera competente y profesional, los soldados de la paz pierden² armas de fuego y municiones, a menudo simplemente por encontrarse “en el lugar equivocado en el momento equivocado”.

Esta nota de investigación (Research Note) documenta la amplitud del desvío de armas y municiones pertenecientes al personal de mantenimiento de la paz durante sus misiones en Sudán y Sudán del Sur. Esta se basa en la investigación que ha venido realizando el Small Arms

Survey en los últimos diez años sobre el tema de la proliferación y el control de armas de fuego en Sudán y Sudán del Sur, en el marco del proyecto Evaluación Base de la Seguridad Humana (HSBA). Esta nota de investigación sintetiza las conclusiones del último estudio de la HSBA (Berman y Racovita, 2015; ver Figura 1), basándose además en un nuevo conjunto de datos del Small Arms Survey sobre desvíos. Este recopila información de diferentes fuentes, entre las que se cuentan informes de la ONU y la UA, artículos periodísticos y trabajos académicos, así como más de 100 entrevistas a informantes clave. Su propósito es contribuir a la eficacia de las operaciones de paz, mediante el análisis del tema escasamente estudiado del desvío de armas y municiones del que estas últimas son objeto (ver Berman y Racovita, 2013).

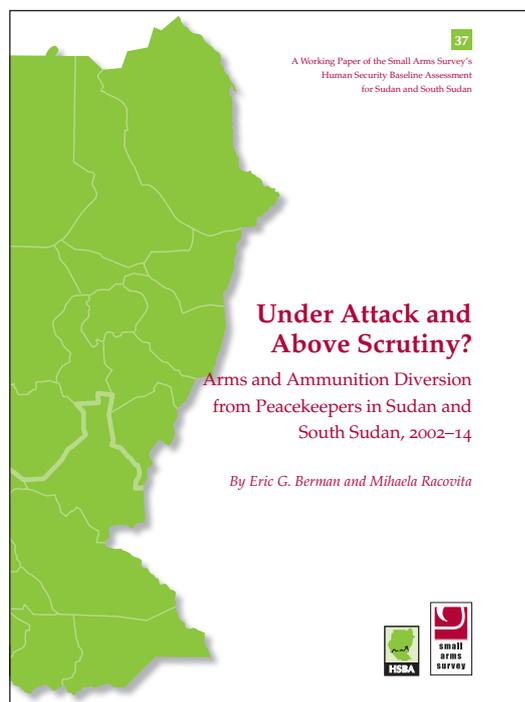
En esta nota se define al desvío como un “cambio no autorizado en la posesión o el uso de material militar (armas, municiones, piezas y explosivos) procedente de existencias o transferencias y que ocurre a nivel nacional o internacional”. Si bien se reconoce que el desvío de otro tipo de material militar como equipos de comunicación, uniformes y vehículos también puede producir efectos negativos para la protección de las tropas, este estudio no aborda dichas pérdidas.

Los desvíos de material militar no son escasos ni poco significativos

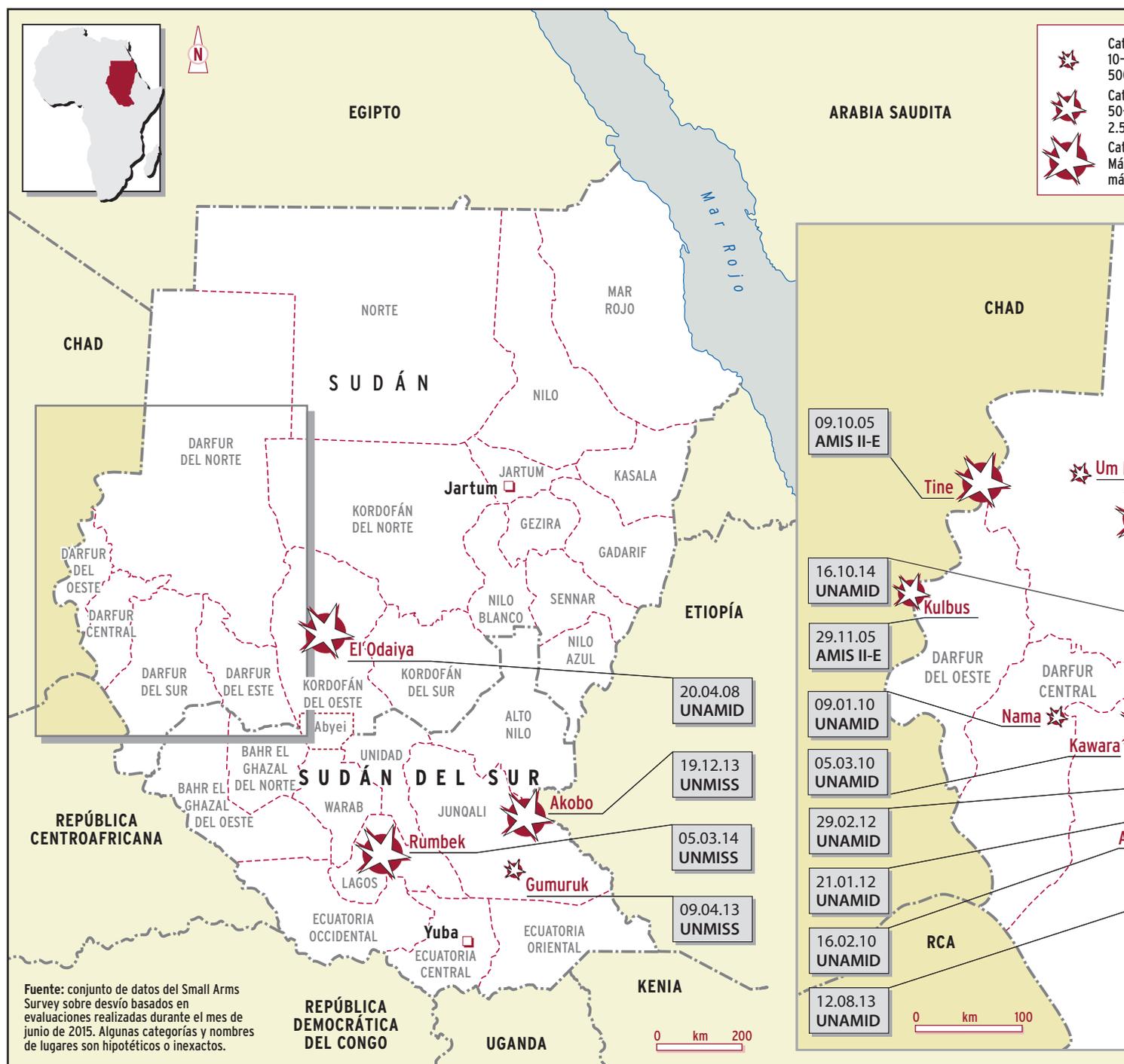
Desde el año 2004, momento en que se desplegaron por primera vez fuerzas de paz dotadas de armas y municiones en Sudán, hasta 2014, se produjeron como mínimo 22 desvíos considerados como destacados (ver Mapa 1), es decir un promedio de un hecho de este tipo cada seis meses. Estas pérdidas de armas ocurrieron durante acciones de patrullaje y de escolta, o en lugares fijos. En el marco de este estudio se definen como “destacados” aquellos casos en los cuales el personal de mantenimiento de la paz perdió como mínimo 10 armas de fuego o 500 municiones. Estos incidentes se clasifican en tres categorías: categoría I (10-49 armas de fuego o 500-2.499 municiones), categoría II (50-99 armas de fuego o 2.500-4.999 municiones) y categoría III (100 o más armas de fuego o 5.000 o más municiones).

Casi la mitad de los 22 incidentes destacados registrados son de categoría II o III. Uno de estos incidentes provocó por sí solo el desvío de más de 500 mil municiones y se estima que otros cuatro incidentes acarrearán la pérdida de por lo menos 10 mil cartuchos. Así por

Figura 1 Documento de trabajo n° 37 de la HSBA



Mapa 1 Desvíos destacados de armas y municiones en el marco de misiones de la ONU y la UA en Sudán y Sudán del Sur, 2005-2014³



Fuente: conjunto de datos del Small Arms Survey sobre desvío basados en evaluaciones realizadas durante el mes de junio de 2015. Algunas categorías y nombres de lugares son hipotéticos o inexactos.

ejemplo, se estima que la toma y saqueo masivo de la base de la misión AMIS II-E en Haskanita, en 2007, ocasionó la pérdida de más de 100 mil municiones. Una mínima parte de los equipos perdidos en estos ataques ha sido recuperada. Una excepción digna de mención la constituye la incautación de material militar -más de 50 armas y 6 mil municiones- a la misión de la ONU en la República de Sudán del Sur (UNMISS), perpetrada por el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLA) y su posterior devolución en marzo de 2014.

En los incidentes destacados registrados se desvió un total de más de 500

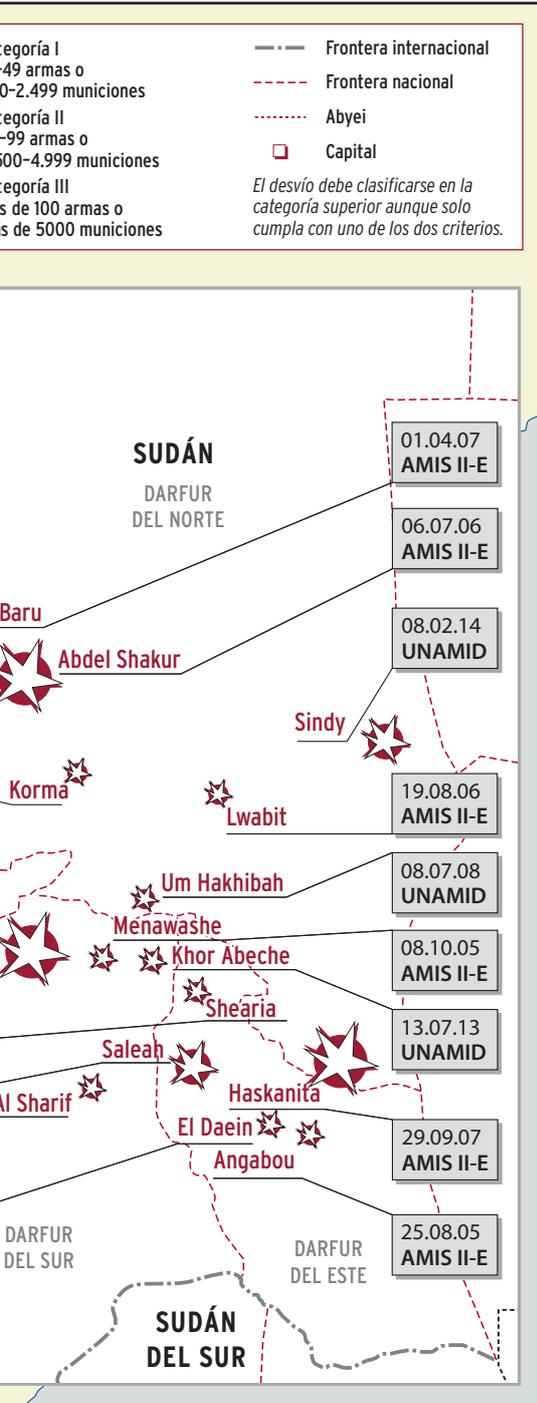
armas y más de 750 mil municiones. Entre estos artículos se incluyen pistolas, fusiles de asalto, ametralladoras (incluidas ametralladoras pesadas), lanzagranadas, armas antitanques y morteros, así como las municiones utilizadas en esos mismos sistemas de armamento.

Las pérdidas registradas no permiten medir el alcance ni la envergadura de los desvíos

La cantidad de desvíos destacados y el material militar perdido que se

registran en el estudio del Small Arms Survey no dan cuenta de la verdadera magnitud y alcance de los desvíos de que han sido objeto las operaciones de paz en Sudán y Sudán del Sur. En algunos casos, el modo en que se comunica la información puede ser tan problemático como la tendencia a no comunicar sobre hechos de este tipo. Muchos de estos incidentes no han sido documentados debido a que la labor de registro presenta deficiencias o a que se ha optado por no compartir la información o por no publicar detalles (ver más abajo).

Además, la acumulación de un gran número de desvíos considerados como



“no destacados” o de menor escala puede equivaler a pérdidas considerables. El estudio revela un periodo de diez semanas, durante el cual las fuerzas de la Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) fueron víctimas de cuatro ataques que ocasionaron la pérdida de por lo menos cuatro rifles de asalto, una ametralladora liviana, 380 municiones y dos vehículos y -más importante aun-, la muerte de dos soldados de la paz. Los cuerpos de mantenimiento de la paz de la UA y la ONU realizan diariamente decenas, si no centenas de patrullajes de rutina, lo que asciende a varios miles de patru-

lajes por año. Por ejemplo, de diciembre de 2008 a enero de 2009, en que se hallaban destacadas un poco menos de 60% de la capacidad total de las fuerzas militares y policiales de UNAMID, la misión realizó más de 8.000 operaciones de patrullaje, lo que equivale a un promedio de más de cinco patrullajes por hora (UNSC, 2009, párr. 2, 3, 22).⁴ La mayor parte de las veces dichas operaciones se desarrollan sin incidentes. Ahora bien, si se calcula que en solo uno entre mil patrullajes se produce un enfrentamiento con un grupo armado y que en uno de diez de estos enfrentamientos se produce una pérdida de equipamiento perteneciente a los contingentes, se puede inferir que no han llegado a denunciarse cientos de incidentes que involucran pérdidas de diversa amplitud. Aunque ninguno de ellos constituya un incidente “destacado”, al sumarlos pueden representar pérdidas de material militar considerables, incluyendo armas y municiones. En consecuencia, sería útil avanzar hacia una mejor comprensión de las circunstancias y la frecuencia con que se producen ataques contra las patrullas de paz.

Opacidad en los informes y registro deficiente de los datos

El valor de los informes existentes se ve disminuido por una tendencia a la opacidad y al uso inexacto de la terminología. La palabra “emboscada” se suele utilizar de manera globalizadora y ha perdido por completo su significado específico. Así por ejemplo, durante la investigación, el Small Arms Survey descubrió que este término se emplea para describir situaciones en que un grupo enemigo pequeño, sin ventaja táctica y ligeramente dotado de armamento, aborda a las fuerzas de paz, exigiéndoles entregar sus armas. El mismo término se emplea para describir un ataque importante por parte de hombres a caballo fuertemente armados y con vehículos provistos de ametralladoras, y en algunos casos con la ventaja de estar ubicados en un lugar a mayor altura. Por otro lado, a falta de mayores detalles, el término “vehículo” puede servir para minimizar o subestimar la cantidad o la existencia de material militar perdido. Si bien se utiliza gran cantidad de vehículos comerciales sin blindaje dotados de ametralladoras medianas o pesadas para escoltar a los soldados

de la paz o como “técnicos” (vehículos armados todoterreno), rara vez se entregan detalles concretos sobre las armas perdidas en tales situaciones.

Otro elemento que contribuye a agravar los problemas señalados es la deficiencia en la realización de los informes y registros. Existe una reticencia evidente -y comprensible- a informar las malas noticias. La comunicación se torna aun más difícil cuando el personal de paz encargado de los informes debe redactar los mismos en un idioma extranjero, lo que tiende a reducir sutilezas y detalles que pueden ser de gran utilidad.

En el marco de la Misión de la UA en Sudán (AMIS), la escasez de computadoras y equipos de telecomunicaciones dificultó la transmisión de información a la UA respecto de los distintos incidentes de desvío.

Supervisión de las armas recuperadas: una “zona gris”

Otro aspecto problemático lo constituyen la conservación de datos y la estrategia de supervisión de las armas de las fuerzas de paz recuperadas. El registro del material militar recuperado en el marco de programas oficiales y obligatorios de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) suele llevarse a cabo con relativa rigurosidad, aunque dicha actividad no sea particularmente eficaz en lo que se refiere al rastreo de las armas. De manera general, sin embargo, las actividades de registro o de supervisión del armamento y las municiones recuperadas fuera del marco de los programas de DDR, aun son insuficientes. Las armas de fuego recuperadas en operaciones de acordonamiento y búsqueda, en enfrentamientos con fuerzas enemigas o en incursiones a depósitos de armas ocultos, reciben con frecuencia un tratamiento especial. Algunas de ellas se devuelven al grupo armado del que fueron sustraídas, otras se entregan a las autoridades locales y otras pueden ser destruidas o conservadas como medida de seguridad. Esta falta de rigurosidad no se aplica exclusivamente a las operaciones de paz comprendidas en este estudio. En ese sentido, la confirmación reciente por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de que la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) tiene el mandato de destruir las armas y las municiones que decomisa, representa un avance importante.

Conclusión

Esta nota de investigación y el estudio en el cual se basa no pretenden sobreestimar el alcance del desvío de armas y municiones durante las operaciones de paz. El Small Arms Survey, consciente de las consideraciones y los cálculos políticos que intervienen a la hora de desplegar operaciones de paz, ha intentado ser moderado en cuanto a sus proyecciones y transparente desde el punto de vista de la metodología. Esta investigación no pretende sugerir que los desvíos de armas en operaciones de paz planteen un desafío de gran envergadura, ni que esto sea más importante que abordar las demás formas en que los grupos armados se procuran material militar. Aunque es imposible estimar con exactitud el volumen total de armas y municiones ilícitas en manos de grupos armados, la investigación sugiere que aquellas que provienen de las fuerzas de paz no constituyen sino una porción relativamente pequeña. El estudio revela, no obstante, que las pérdidas de material militar no son ni poco frecuentes ni insignificantes, y que es posible mejorar la conservación de los datos, los informes y la supervisión en esta materia. Este pretende además abordar algunos de los factores políticos que posiblemente impiden la denuncia de los actos de desvío. Dado que es probable que las fuerzas de mantenimiento de la paz sean llamadas a asumir misiones más complejas en zonas de mayor inseguridad, también es muy probable que estas se expongan a ataques. Así, la necesidad de resolver los problemas de desvío podría hacerse más apremiante y oportuna. ■

Abreviaturas y acrónimos

AMIS	Misión de la Unión Africana en Sudán
AMIS II-E	Misión de la Unión Africana en Sudán II-Reforzada
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
HSBA	Evaluación Base de la Seguridad Humana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SPLA	Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán
UA	Unión Africana
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNMISS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur

Notas

- 1 Tanto en esta nota de investigación como en el estudio principal, el término “operaciones de paz” abarca todo tipo de compromisos multilaterales que contemplen el despliegue de personal militar o policial uniformado, tanto armado como no armado, exceptuando aquellos compromisos militares cuyo objetivo es el derrocamiento de un gobierno. Entre estas misiones se pueden citar las “operaciones de mantenimiento de la paz”, “operaciones de apoyo a la paz”, “operaciones de pacificación” y las “operaciones de estabilización”.
- 2 En esta nota los términos “pérdida” y “desvío” se utilizan como sinónimos. Sin embargo, el estudio aclara que la pérdida de armas o municiones no necesariamente implica la existencia de un incidente de desvío. En ciertos casos, los soldados de la paz pierden material militar en circunstancias tales que es improbable que dicho material vuelva a entrar en circulación (como por ejemplo tras el hundimiento de un arma en un río).
- 3 AMIS I, la cuarta de las 11 operaciones de paz que se han llevado a cabo en Sudán y Sudán del Sur, fue la primera misión en contar con armas de fuego y municiones. Los primeros incidentes de desvío se registraron en 2005, durante la operación AMIS II-E.
- 4 De acuerdo con la ONU, entre diciembre de 2008 y enero de 2009 la misión realizó un total de 8.694 operaciones de patrullaje. 3.552 de ellas estuvieron a cargo de militares (1.325 patrullajes de fomento de la confianza, 1.748 a pueblos y 479 patrullajes de escolta) y 4.142 a cargo de fuerzas policiales (3.806 en campamentos con personas en situación de desplazamiento interno y 1.336 fuera de dichos campamentos) (UNSC, 2009, párr. 22). Lo anterior equivale a un promedio de poco más de 140 patrullajes diarios.

Referencias

- Berman, Eric G. y Mihaela Racovita. 2013. *Diversion of Weapons within Peace Operations: Understanding the Phenomenon*. GCSP Policy Paper 2013/8. Ginebra: Geneva Centre for Security Policy. 9 de diciembre.
- . 2015. *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002-14*. HSBA Working Paper 37. Julio. Ginebra: Small Arms Survey.
- CSNU (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2009. *Report of the Secretary-General on the African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur*. S/2009/83 del 10 de febrero.

Consultar información más detallada sobre el HSBA en Sudán y Sudán del Sur en: www.smallarmssurvey.org

Acerca del Small Arms Survey

El Small Arms Survey es la principal fuente internacional de información pública sobre todos los temas relacionados con las armas pequeñas y la violencia armada, y constituye un centro de documentación tanto para gobiernos, legisladores e investigadores, como para la sociedad civil. Este proyecto tiene su sede en el Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo en Ginebra, Suiza, donde además acoge a la Secretaría de la Declaración de Ginebra. Para mayor información, visitar www.smallarmssurvey.org.

Acerca de la HSBA

A través de la creación y la difusión de investigaciones empíricas oportunas, la Evaluación Base de la Seguridad Humana (HSBA) para Sudán y Sudán del Sur respalda iniciativas de reducción de la violencia -tales como los programas de DDR y las medidas de incentivo a la recuperación de armas en manos de civiles-, la reforma del sector de la seguridad y las intervenciones destinadas a controlar las armas de fuego en ambos países. HSBA ofrece además asesorías para la implementación de políticas de reducción de la inseguridad.

Publicación en inglés:

Agosto de 2015

Publicación en español:

Diciembre de 2017

Créditos

Autores: Eric G. Berman y Mihaela Racovita

Traducción: Loreto Solís Germani

Mapas: Jillian Luff

Diagramación: Rick Jones

Contacto

Small Arms Survey
Maison de la Paix,
Chemin Eugène-Rigot 2E
1202 Ginebra, Suiza

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

e info@smallarmssurvey.org

