

*Carlos Javier Frías Sánchez **

Las capacidades militares de
Naciones Unidas

Las capacidades militares de Naciones Unidas

Resumen

Los contingentes de cascos azules de Naciones Unidas se han revelado regularmente incapaces de cumplimentar los mandatos que les han sido encomendados, especialmente en suelo africano. Las razones de esta falta de eficacia residen por un lado en el propio enfoque de la ONU hacia los conflictos, pero también en la forma de generación de estos contingentes, que hace que sus capacidades militares sean menores de lo esperado. Conocer estas limitaciones permite saber a los decisores políticos qué se puede esperar en realidad de los contingentes de cascos azules desplegados, para valorar la eficacia de la respuesta de la ONU a una determinada crisis.

Palabras clave

ONU, África, Cascos Azules, mandato.

***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.

The military capabilities of the United Nations

Abstract

UN “blue helmets” contingents are regularly unable to accomplish the mandate endowed to them, especially in African soil. The reasons behind this lack of performance rest, on one hand, on the UN’s approach to these conflicts, but also on the way of generating these contingents, which precludes the achievement of relevant military capabilities. It is important for the political decision-makers to know what can be expected from these “blue helmets” contingents, in order to assess the efficacy of the UN’s response to a specific crisis.

Keywords

UN, Africa, Blue Helmets, mandate.

Introducción

La ONU, especialmente en el escenario africano, está desplegando un número creciente de misiones dotadas con cascos azules, en diversos formatos. Algunas de ellas se denominan misiones «multidimensionales» de estabilización en diversos países (MINUSMA¹, MINUSCA²); otras no hacen alusión a ese carácter multidimensional (MONUSCO³, UNMIL⁴, UNISFA⁵, UNMISS⁶); alguna de ellas en cooperación con la Unión Africana (UNAMID⁷) y alguna de observación, sin participación de tropas de combate (MINURSO⁸).

Pese a los notables contingentes desplegados, un denominador común a estas misiones es la limitada eficacia demostrada para cumplir su mandato, especialmente desde el punto de vista militar. En efecto, las fuerzas empleadas por la ONU son, sobre el papel y para el escenario africano, bastante considerables (en torno a 13.000 efectivos cada una para MINUSMA y MINUSCA, 18.000 para MONUSCO, 15.000 para UNMIL, 4.000 para UNISFA, 7.000 para UNMISS, más de 20.000 para UNAMID...)⁹, y, sin embargo, se han mostrado generalmente incapaces de imponer la paz en los escenarios donde se han desplegado, incluso frente a adversarios mucho menos numerosos, y frecuentemente escasamente organizados. Esta falta de eficacia militar tiene razones objetivas, pero difícilmente solucionables, ya que nacen de la propia forma de organización y de la filosofía de Naciones Unidas. Pese a su difícil solución, los factores que limitan la efectividad militar de los contingentes de cascos azules deben ser conocidos, especialmente por los responsables políticos de estas misiones, para valorar adecuadamente los resultados esperables de este tipo de fuerzas.

¹ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí.

² Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.

³ Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

⁴ Misión de las Naciones Unidas en Liberia.

⁵ Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei.

⁶ Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur.

⁷ Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur.

⁸ Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental.

⁹ <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/current.shtml>.

Las tropas de Naciones Unidas en África

La ONU carece de fuerzas armadas. Son los Estados los que disponen de tropas que ponen (o no) a disposición de las Naciones Unidas. En consecuencia, la decisión de desplegar un contingente de cascos azules implica necesariamente un complejo proceso de generación de fuerzas, en el que la ONU negocia individualmente con los distintos países que pudieran estar más o menos dispuestos a proporcionar esas tropas. Las razones de cada Estado para asignar tropas a estas misiones son muy variadas, y no son el objeto de este documento.

Sin embargo, es interesante reflejar que la unidad más habitual asignada a estas misiones es el batallón de Infantería ligera o ligera-protegida (dotada de vehículos ligeramente acorazados, en la mayoría de los casos con protección contra impactos de un máximo de 7,62 mm de calibre), compuesto por un contingente de personal que oscila entre los 500 y los 800 efectivos, junto con algunas unidades especializadas (ingenieros, logística, helicópteros...), todas ellas bajo un único Cuartel General de la misión. En África, la inmensa mayoría de estas unidades son proporcionadas por países africanos, con contribuciones de algunos Estados sudamericanos o asiáticos (Uruguay, Pakistán, Indonesia...). La contribución por Estado suele ser de uno o dos de estos batallones ligeros o bien unidades especializadas (ingenieros de construcción, helicópteros, transporte...), en general de menor entidad. En muchos casos, especialmente en el caso de las fuerzas aportadas por Estados africanos, la ONU se ve en la necesidad de equipar (y sostener) casi completamente a las fuerzas proporcionadas por estos países.

Esta forma de generar las fuerzas tiene grandes consecuencias sobre sus capacidades y sus posibilidades de empleo:

- Los citados batallones son muy heterogéneos en su composición, equipamiento y capacidades, haciendo difícil que operen de forma coordinada, al disponer de medios muy distintos, lo que implica distintos grados de movilidad o de potencia de fuego en unidades teóricamente del mismo nivel.
- El nivel de inglés de su personal es relativamente bajo, en especial en los escalones de mando inferiores, lo que complica aún más el empleo de batallones de diferentes procedencias en operaciones coordinadas.
- Al proceder de Ejércitos muy diferentes, su adiestramiento, organización, procedimientos y doctrina de empleo son muy distintas, y, en muchos casos, escasamente compatibles. Esto dificulta aún más la ejecución de operaciones

combinadas entre unidades de distintas nacionalidades. A diferencia de la OTAN, la ONU carece casi completamente de procedimientos normalizados, como es el caso de los STANAG¹⁰ de la Alianza Atlántica, dedicados a armonizar la forma de actuación y los medios de los diferentes Ejércitos de la Alianza, con el fin de asegurar la interoperabilidad. La escasa entidad del DPKO también impide que este tipo de acuerdos puedan desarrollarse, quedando al arbitrio de cada misión la redacción de su propia normativa de funcionamiento, dentro del marco de la normativa general de la ONU. La presión de los acontecimientos y la urgencia por comenzar las operaciones hacen que las tropas de Naciones Unidas apenas puedan realizar ningún ejercicio de adiestramiento, lo que implica que los batallones no se preparan para operar conjuntamente con otros procedentes de otros Ejércitos.

- El material que Naciones Unidas proporciona a estos batallones es muy heterogéneo y no siempre abundante, resultando muy difícil de mantener, especialmente para tropas muy poco familiarizadas con tareas básicas de mantenimiento de armamento, vehículos y equipos. Esto se traduce en una baja operatividad general, que, en el caso de los vehículos, implica una movilidad muy limitada de las unidades.
- Estos batallones ligeros están organizados a base de secciones de fusiles, dotadas básicamente con fusiles de asalto y algunas armas colectivas (ametralladoras y lanzagranadas). Este armamento los hace muy poco efectivos en ambientes como el desierto, donde la disponibilidad de armas de largo alcance —equipamiento habitual de los insurgentes en el Sahel— supone una ventaja decisiva. A este respecto puede verse lo que expongo en mi artículo «La Guerra de los Toyota», publicado en la revista *Ejército*¹¹, del Ejército de Tierra español.
- La organización a base de batallones ligeros, sin apoyos de nivel superior, hace que las capacidades de la fuerza resultante sean muy inferiores a las de una fuerza equivalente organizada como una Gran Unidad. Esta organización en pequeñas unidades de características similares (aunque, como se ha explicado, no siempre con las mismas capacidades) impide el efecto sinérgico que busca la composición de las Grandes Unidades, en las que los diferentes tipos de unidades que las componen buscan maximizar la eficacia del conjunto. En efecto, si los 13.000 efectivos de

¹⁰ STANAG: *Standardization Agreements* o Acuerdos de Normalización.

¹¹ FRIAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. «La Guerra de los Toyota». Revista *Ejército*, Madrid, número 906 de octubre de 2016.

MINUSMA o MINUSCA (por ejemplo) equivaldrían en personal a los de una pequeña División, en la práctica carecen de armas pesadas en general (artillería y carros de combate), no tienen escalones de mando intermedios (brigadas), carecen de apoyos de combate (ingenieros, transmisiones avanzadas) y, sobre todo, son incapaces de operar de forma coordinada en operaciones de combate.

- La ONU tiende a emplear las fuerzas de cascos azules como una especie de fuerza de orden público, mucho más que como una unidad de combate. En consecuencia, tiende a dividir el territorio asignado entre las fuerzas disponibles. Adicionalmente, emplea regularmente las fuerzas en labores de protección inmediata de la miríada de instalaciones pertenecientes a organizaciones ligadas a Naciones Unidas (FAO¹², WHO¹³, UNICEF¹⁴, ACNUR¹⁵...). El resultado final es una fuerza atomizada en multitud de pequeños acuartelamientos e instalaciones. Esta dispersión, unida a la baja movilidad de las unidades citada previamente, implica que las fuerzas de Naciones Unidas siempre se encuentran en inferioridad numérica frente a bandas armadas más móviles.
- Las misiones de Naciones Unidas tienen, en general, un solo Cuartel General encargado de ejercer el mando y control del conjunto de la operación. Si se diera el caso, este Cuartel General único tendría que ser capaz de mandar y coordinar cualquier operación de entidad superior a batallón, tarea muy compleja —más todavía dada la heterogeneidad de estos batallones— que se añadiría a su trabajo habitual. Estos Cuarteles Generales, como toda la fuerza, están compuestos de personal muy heterogéneo en origen y preparación. Habitualmente, sus procedimientos se crean *ad-hoc* para cada Misión, y su personal no siempre está familiarizado con ellos. Como consecuencia, sus capacidades de mandar unidades en ambiente de combate real son, en el mejor de los casos, limitadas.
- Los distintos batallones de base nacional siguen reteniendo fuertes lazos con sus cadenas de mando nacionales. *Caveats* nacionales más o menos evidentes (declaradas previamente o no) son habituales e interfieren con la cadena de mando de Naciones Unidas, entorpeciendo y dilatando la velocidad de actuación de la fuerza (las operaciones que entrañen cierto riesgo tienen que ser frecuentemente aprobadas

¹² *Food and Agriculture Organization* u Organización Mundial de la Agricultura y la Alimentación.

¹³ *World Health Organization* u Organización Mundial de la Salud.

¹⁴ *United Nations International Children's Fund* o Fondo Internacional de Naciones Unidas para los Niños.

¹⁵ Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados.

por las naciones que proporcionan las fuerzas, alargando de forma impredecible el proceso de toma de decisiones).

- En enfoque militar de Naciones Unidas a los conflictos es esencialmente reactiva. Como declaran explícitamente, su principal misión es la «protección de civiles», y la forma de hacerlo suele ser mediante patrullas y guarniciones permanentes, en un esquema casi policial. Esta aproximación excluye la ofensiva, y cede la iniciativa a los grupos armados insurgentes.
- En enfoque político de Naciones Unidas busca, en general, alcanzar algún tipo de acuerdo entre los diferentes actores enfrentados. En consecuencia, no cuentan con ningún «enemigo» *a priori*, puesto que todos los grupos implicados son socios potenciales para la resolución del conflicto en cuestión. Y, por ello, difícilmente pueden tomar la iniciativa en combate para derrotar a uno de estos grupos, favoreciendo a otro (incluso si se trata del gobierno legítimo). Incluso cuando identifican un enemigo (caso de los yihadistas en Malí), su acción siempre busca algún tipo de negociación futura. Esta indefinición sobre quién es el enemigo a combatir —la «neutralidad» de Naciones Unidas— le aliena el apoyo de la población local (muy polarizada), que considera regularmente que los cascos azules ayudan o protegen «al enemigo» (como decía Dante en *La Divina Comedia*, «el lugar más caliente del infierno se reserva para los que permanecieron neutrales en tiempos de tribulación»). Los ataques que sufren los cascos azules en MONUSCO o MINUSCA provienen en muchos casos del desencanto de la población civil.
- En conflictos con algún componente religioso (caso de la República Centroafricana), la población cristiana o animista considera que los cascos azules procedentes de países musulmanes (contingentes muy habituales en estas misiones) favorecen a los grupos armados de esa confesión. Esta acusación, fundamentada o no, les granjea la hostilidad de gran parte de esa población.

Todos estos factores hacen que las capacidades reales de los cascos azules en suelo africano sean mucho menores de lo que las cifras de tropas desplegadas indicarían. Las consecuencias son que las tropas de Naciones Unidas rara vez consiguen imponer su mandato, incluso frente a enemigos numéricamente inferiores.

Por todo lo anterior, cuando se estima que una de estas misiones dispone de, por ejemplo, 15.000 efectivos, no hay que pensar en las capacidades de combate de una División occidental o de que sería capaz de actuar ofensivamente contra un enemigo de

entidad de 6.000 combatientes (aplicando la regla tradicional de 3 a 1)¹⁶. En realidad, esta fuerza sería capaz de desplegar una veintena de estos batallones ligeros, que además deberán guarnecer sus propias bases (reduciendo las fuerzas disponibles para combatir), que solo podrían operar de forma independiente (es decir, cada uno de ellos podría enfrentarse a unos 100-150 combatientes armados, aplicando otra vez la regla de 3 a 1) y con escasa o nula capacidad de operar conjuntamente con otros batallones de su misma fuerza en una operación coordinada. En consecuencia, si el adversario (nunca «enemigo») es capaz de desplegar en grupos mayores de esos 100-150 efectivos que puede «gestionar» un batallón, los cascos azules deberían emprender una operación que emplease más de uno de estos batallones, para lo que no están equipados ni entrenados. Secundariamente, es difícil suponer que su único Cuartel General fuese capaz de controlar más de una de estas operaciones simultáneamente, o que su logística (esencialmente civil) fuese capaz de proporcionar los recursos necesarios para una operación de combate prolongada. Como puede verse, estas capacidades son, desde el punto de vista militar, extraordinariamente reducidas y poco proporcionadas a la entidad de la fuerza. En consecuencia, si el adversario opera regularmente con un número mayor de estos 100-150 efectivos reunidos (caso de los *janjawid* en Sudán o de la coalición *Séléka* en la República Centroafricana), los cascos azules son incapaces de imponer su mandato y neutralizar eficazmente a los insurgentes.

Adicionalmente, cuando los cascos azules se dividen en unidades menores para proporcionar seguridad a ciertas instalaciones dependientes de Naciones Unidas (caso muy habitual), su capacidad para combatir bandas armadas también se reduce. Aplicando nuevamente la regla de tres a uno, una Sección (unos 40 soldados) de cascos azules —un destacamento relativamente grande para lo que se suele emplear en misiones de seguridad próxima— podría defender una instalación determinada de una fuerza hostil de entidad inferior a los 120 efectivos¹⁷. Si la fuerza atacante es mayor, la Sección de cascos azules sería derrotada, si no recibe refuerzos prontamente. Sin embargo, la escasa movilidad de la fuerza de Naciones Unidas hace que los tiempos

¹⁶ Tradicionalmente, se considera que una fuerza puede emprender acciones ofensivas contra un adversario cuando tiene una superioridad de tres a uno en personal sobre las fuerzas enemigas. Obviamente, esta es una aproximación muy burda a cualquier problema táctico, pero se emplea con cierta frecuencia para estimar si una fuerza es capaz de emprender una ofensiva o no.

¹⁷ Aquí serían los insurgentes los que necesitarían esa superioridad de tres a uno, al ser los que están a la ofensiva.

necesarios para recibir auxilio sean relativamente largos, en muchos casos mayores de lo que permiten las posibilidades de resistencia de los destacamentos aislados.

Soluciones

Las razones expuestas para esta falta de eficacia militar pueden agruparse en dos conjuntos: el enfoque de Naciones Unidas hacia los conflictos y la forma de generar y organizar las fuerzas y de operar con ellas.

Naciones Unidas rara vez identifica con claridad un enemigo, si no que busca una posición de «neutralidad». Desde esa posición, difícilmente puede trazarse un plan dirigido a derrotar a un enemigo al que no se identifica como tal, y, sin un plan, las tropas de cascos azules pueden hacer muy poco más de lo que hacen en la actualidad: intentar proteger a la población de los ataques directos de los grupos armados, sean los que sean. No hay que olvidar que los Ejércitos son organizaciones destinadas a combatir «al enemigo»; sin ese «enemigo», sus capacidades son muchas veces inadecuadas o mal empleadas.

Por otro lado, las misiones de Naciones Unidas implican el despliegue de gran número de instalaciones de agencias de la propia organización y de otras más o menos ligadas a la ONU. La inseguridad de las zonas donde se opera obliga a los diferentes jefes de misión a dar seguridad a estas instalaciones y al personal que las emplea (que, en cualquier caso, son personal de su misión y operan bajo su responsabilidad). Para dar esta seguridad, existen dos caminos: neutralizar a aquellos grupos armados que generan la inseguridad (lo que implica identificar a un «enemigo» y combatirlo tomando la iniciativa con acciones ofensivas, tema difícil dado el enfoque que Naciones Unidas da a los conflictos), para lo que se requiere concentrar las fuerzas y ejecutar acciones de combate contra esos grupos, o bien proporcionar seguridad inmediata a todas y cada una de estas instalaciones. La primera opción es la preferida desde el punto de vista militar, pero es más lenta y, hasta que tiene éxito, obliga a asumir ataques y pérdidas civiles (muertes) en algunas de estas instalaciones. La segunda es menos eficaz, «cronifica» el problema al ceder la iniciativa al enemigo y obliga a atomizar la fuerza, reduciendo enormemente su eficacia en combate, pero proporciona un cierto nivel de seguridad frente a bandas poco organizadas y aporta seguridad psicológica al personal que ocupa las mencionadas instalaciones. Secundariamente, cuando se produce un ataque siempre puede alegarse que se habían tomado medidas de protección, lo que

reduce la responsabilidad de los jefes de misión. No es sorprendente que la totalidad de las misiones de Naciones Unidas adopten regularmente esta segunda opción. Si la entidad de fuerzas lo permite, es posible dedicar una porción de fuerzas a dar protección inmediata y otra a combatir a los adversarios... Sin embargo, la extensión de las zonas de operaciones en estas misiones hace que las tareas de protección inmediata siempre requieran más fuerzas de las disponibles, haciendo imposible liberar fuerzas para otras tareas (de hecho, incluso las reservas son muy escasas).

En cuanto a la organización y el empleo de las fuerzas, es difícil ofrecer soluciones a un problema casi intrínseco de la propia organización: la falta de tropas propias obliga a Naciones Unidas a aceptar cualquier oferta procedente de cualquier Estado, independientemente de la calidad de esa oferta. Por otro lado, Naciones Unidas carece de herramientas para presionar a los Estados avanzados para proporcionar tropas mejor equipadas o militarmente más competentes. Estos Estados avanzados contribuyen con tropas de combate a las operaciones militares de Naciones Unidas solo para aquellas operaciones que revisten algún interés propio para estos Estados (caso de UNIFIL¹⁸).

La mayoría de los Estados contribuyentes a Naciones Unidas ofrecen estos batallones ligeros (en muchos casos, solo el personal), mientras que obtener apoyos de combate resulta casi imposible. Incluso si se desplegasen estos apoyos de combate, conseguir que unidades de artillería o de ingenieros pudieran apoyar eficazmente a estos batallones en el marco de una brigada interarmas implica desarrollar y aplicar procedimientos comunes (lo que obliga a disponer de algún tipo de doctrina común y de tiempo y lugar para ejecutar el adiestramiento imprescindible que permita operar de forma coordinada). De la misma forma, esto implica desarrollar Cuarteles Generales intermedios (de nivel brigada, al menos)¹⁹, capaces de ejercer el mando y control de una unidad de este tipo... Todos estos elementos quedan fuera del alcance de las Naciones Unidas, hoy en día.

Sin una reforma en profundidad tanto de la aproximación de Naciones Unidas a los conflictos como de la forma de generar los contingentes de cascos azules, cosas ambas

¹⁸ United Nations Interim Force in Lebanon o Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.

¹⁹ Recuérdese la fallida iniciativa de la SHIRBRIG (Brigada Multinacional de Alta Disponibilidad de Fuerzas en Espera para Operaciones de las Naciones Unidas / Multinational Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations).

muy difíciles y muy poco probables, no es previsible que los cascos azules hagan más de lo que ya hacen.

Entonces, si el problema no tiene solución ¿a qué razón obedece este documento?

En mi opinión, es necesario que los decisores políticos sean conscientes de las capacidades reales de este tipo de tropas, de los problemas que están a su alcance y de los que no lo están, y que valoren adecuadamente si la respuesta que la comunidad internacional puede aportar es la adecuada a la crisis que se pretende afrontar. De lo contrario, estas crisis se prolongan indefinidamente en el tiempo, puesto que la «medicina» aplicada es incapaz de solucionarlas.

En general, los mandatos de las misiones militares de Naciones Unidas están completamente fuera del alcance de las tropas asignadas, por lo que sus fracasos son atribuibles en mucha mayor medida a quien establece estos mandatos y asigna medios para alcanzarlos que a los que intentan ejecutarlos con medios insuficientes e inadecuados. Como cita en estas páginas Prats i Amorós²⁰, las tropas de Naciones Unidas no son capaces de cumplir sus misiones militares, por lo que sería preciso buscar otras tropas mejor adaptadas para alcanzarlas. Sin embargo, no es fácil encontrar esas tropas, fuera de la OTAN o de una *Coalition of the willing* al estilo de la que actuó en Irak en 2003. Las dificultades experimentadas por Estados Unidos para reunir esa coalición o la previsible reluctancia de los Estados miembros de la OTAN a emplear sus (menguantes) Ejércitos en este tipo de operaciones (largas, muy costosas y poco alineadas con sus objetivos nacionales) hacen muy poco viable esta iniciativa²¹. En consecuencia, si de verdad existe una vocación de resolver estas crisis, quizá mereciese la pena abordar un análisis más profundo de las causas de la limitada capacidad militar de los cascos azules y de cómo abordarla, o bien, como expone Prats i Amorós, buscar otras tropas —si es que las hubiera— capaces de ejecutar la parte militar del mandato.

Carlos Javier Frías Sánchez*
Coronel de Artillería (DEM)

²⁰ PRATS i AMOROS, Joan. «La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Mali». Madrid, IEEE, Documentos de Opinión n.º 82/2018, 12 de julio de 2018.

²¹ No obstante, en algunos casos la UE ha proporcionado tropas de combate en «misiones puente» (*bridging missions*) como respuesta inicial a una crisis, hasta el despliegue de tropas de Naciones Unidas, como fue el caso de EUFOR-Tchad/RCA en 2008-2009.