

César Pintado*

LA AFRICAN STANDBY FORCE EN
2014. BALANCE Y DESAFÍOS

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA AFRICAN STANDBY FORCE EN 2014. BALANCE Y DESAFÍOS

Resumen:

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 *African Standby Force*, una fuerza conjunta compuesta por cinco brigadas multinacionales.

Dichas brigadas presentan hoy diferentes estadios de evolución, pero en ningún caso pueden cumplir los objetivos marcados para 2015. Los centros de formación no responden a sus necesidades, el componente civil tiene aún escasa relevancia, los mecanismos de financiación hacen que sigan dependiendo en gran medida del apoyo exterior, la logística es casi inexistente y los escasos ejercicios conjuntos no han permitido llegar a la interoperabilidad exigida.

No obstante, hay razones para el optimismo: el marco legal está ahora mejor definido, aumenta el espectro de misiones asumibles por la *African Standby Force* y las operaciones han aportado valiosas lecciones. Es el momento de aplicarlas para darle a la *African Standby Force* su empuje definitivo.

Abstract:

The African Security and Peace Architecture was set up in the late nineties resulting from the failure in Somalia and Rwanda. Its flagship was the African Standby Force, a joint force comprising five regional brigades. The brigades show currently different levels of progress, but in no case are met the 2015 operational requirements: the centers for excellence do not have the real curricula for cross-country military training, the civilian component still lacks relevance, the funding mechanisms make the ASF depend heavily on external support, logistics are nearly non-existent and the few joint military exercises have not allowed to reach the required interoperability.

Nevertheless, there are reasons for optimism: the legal framework is now more clearly defined, the range of missions widens and the recent operations provide valuable lessons. It is time to implement them in order to give the ASF the ultimate push.

Palabras clave: African Standby Force, ASF, Unión Africana.

Keywords: African Standby Force, ASF, African Union.

***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.

EL ORIGEN

Tras los decepcionantes resultados de la actuación internacional en conflictos como Somalia y Ruanda en los 90, comenzó a extenderse entre los líderes africanos la opinión de que tenían que adoptar una actitud más proactiva. Ello era particularmente cierto en el área de seguridad y defensa, con la concepción de una Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, cuyo buque insignia sería la *African Standby Force (ASF)*.

En realidad, ésta ya existía a finales de los 90, pero encontró su impulso político en el Acta Constitutiva de la Unión Africana en 2000. Ese documento le daba a la Unión Africana (UA) el derecho a intervenir en un estado miembro en circunstancias especiales como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. La ASF se convertiría así en una de las principales herramientas del Consejo de Paz y Seguridad, un órgano decisor permanente de la UA para la prevención, gestión y resolución de conflictos en base a un protocolo diseñado en 2002. Ese Consejo de Paz y Seguridad quedaría constituido por quince estados miembros periódicamente elegidos y sería apoyado por la Comisión de la UA, un Panel de Sabios, un Sistema Continental de Alerta Temprana y un Fondo Especial para la ASF.

Hasta aquí podemos ver una UA que buscaba dotarse de algo parecido a la Política Europea de Seguridad Común de comienzos de siglo, pero la ASF iba más lejos. Influenciada por las experiencias traumáticas de Somalia y Ruanda, la ASF fue pensada como una fuerza de reacción rápida que permitiese a África responder a una crisis con más agilidad que la ONU. Ese concepto fue mejor definido con la previsión de seis escenarios:

1. Misiones de observación y asesoramiento.
2. Despliegues preventivos en caso de crisis.
3. Misiones de asistencia humanitaria.
4. Operaciones convencionales de pacificación.
5. Apoyo a la paz en ambientes no permisivos.
6. Intervención forzosa en circunstancias especiales de un estado miembro.

La ASF tenía que basarse pues en acuerdos con las comunidades económicas regionales que coordinan a las cinco grandes áreas del continente, cada una de las cuales proporcionaría una brigada multinacional:

- EASF¹ (África Oriental). Integrada por Burundi, Comores, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudán y Uganda.
- FOMAC² (África Central). Integrada por Santo Tomé y Príncipe, Camerún, República Centroafricana, Gabón, Chad, Guinea Ecuatorial, Congo, Burundi y República Democrática del Congo.
- ESF³ (África Occidental). Integrada por Ghana, Nigeria, Benín, Togo, Costa de Marfil, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Sierra Leona, Mali, Senegal, Níger, Burkina Faso, Gambia y Cabo Verde.
- NARC⁴ (Norte de África). Integrada por Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Túnez y Sáhara Occidental.
- SSF⁵ (África del Sur). Integrada por Tanzania, Malawi, Zambia, Zimbabue, Namibia, Suazilandia, Lesoto, Botsuana, Sudáfrica, Madagascar, Islas Mauricio, Angola y Mozambique.

Desde el primer momento se decidió que las cinco brigadas tendrían una composición multidisciplinar, incluyendo componentes militares, civiles y policiales. Se adoptó un Marco Político en 2003 y una Hoja de Ruta en 2005 para la implementación de la ASF en dos fases en base a determinados objetivos:

Fase I (junio de 2005)

- Un cuartel general preparado para afrontar los escenarios 1 y 2, y un sistema de refuerzo para el 3.
- Las organizaciones regionales tendrían cuarteles generales a nivel de brigada y refuerzos para afrontar escenarios de tipo 4.
- La UA dispondría de canteras de entre 300 y 500 observadores militares y 240 agentes de policía, así como un sistema de reserva con al menos dos unidades policiales de entidad compañía. Sin olvidar un componente civil con expertos en

¹ *East African Standby Force* o Fuerza de Reserva de África Oriental.

² *Force Multinationale en Afrique Centrale* o Fuerza Multinacional en África Central.

³ *ECOWAS Standby Force* o Fuerza de Reserva de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO).

⁴ *North Africa Regional Capability* o Capacidad Regional del Norte de África.

⁵ *Southern Africa Development Community Standby Force* o Fuerza de Reserva de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África.

administración, derechos humanos, asuntos humanitarios, gobernanza, desarme, desmovilización y reconstrucción.

Fase II (junio de 2010)

- La UA tendría un cuartel general con capacidad para misiones multidisciplinares del escenario 5 y las organizaciones regionales habrían mejorado su capacidad para misiones D (especialmente las de despliegue rápido).

En esos años se identificaron las áreas que requerían más trabajo: doctrina, procedimientos operativos, C3I⁶, logística, formación y evaluación. Se diseñó en consecuencia una segunda hoja de ruta en julio de 2008 que priorizaba diversos aspectos como el transporte estratégico, almacenes logísticos y las capacidades civiles y policiales. Se preveía la plena entrada en eficacia de la ASF en 2010, pero el ejercicio *Amani Africa* desarrollado en octubre de ese año puso en evidencia lo siguiente:

- Aunque los cuarteles generales de nivel estratégico habían quedado establecidos, la UA y las organizaciones regionales seguían careciendo de la capacidad de planificar misiones, y sobre todo de un enfoque multidisciplinar.
- El componente militar estaba desproporcionado, en detrimento del civil y del policial.
- Las comunicaciones y la interoperabilidad de los tres componentes sobre el terreno seguían siendo deficientes.
- Escasa capacidad de gestión de los recursos humanos, administrativos y financieros.
- Excesiva dependencia logística del exterior, desde el despliegue estratégico hasta la logística de campaña, pasando por los sistemas de información y comunicación.
- Casi total dependencia financiera de donantes externos.

Los objetivos no se estaban cumpliendo. Se establecieron nuevos para 2015, y a un año de la fecha prevista la evolución sigue presentando serias carencias. Sin embargo, las cinco brigadas se encuentran en estadios muy diferentes y se impone un análisis pormenorizado.

ESTADO ACTUAL

La EASF (Este)

Dado que la región carecía de una organización que la coordinase, los estados miembros acordaron que la EASF operaría en base a un memorando de entendimiento que entró en vigor en mayo de 2005. También se creó un mecanismo independiente de coordinación

⁶ *Command, Control, Communication and Information* o mando, control, comunicación e información.

llamado EASBRICOM. Su cuartel general está en Nairobi, con componentes civil y militar de sus estados miembros. Dispone de un Elemento de Planificación, también en Nairobi (Kenia), que sirve como un órgano de planificación multinacional y multidisciplinar a dedicación plena. De hecho, los diez estados miembros están representados en ese órgano. La fuerza, cuando tenga plena capacidad, integrará personal de todos los estados miembros a todos los niveles y de momento todo el personal civil, militar y policial parece estar recibiendo la formación adecuada.

Su base logística en Adís Abeba (Etiopía) aun no es operativa y no se dispone de capacidad de almacenamiento. El cuartel general de la brigada está en cuadro, con unos pocos miembros profesionales, en línea con la visión de la UA, pero poco dotado en comparación con el cuartel general de la EASF. Opera con un marco legal endeble, dado que el memorando de entendimiento no es vinculante. Tampoco hay acuerdo vinculante entre los estados miembros para el despliegue de fuerzas, aunque éstos renuevan cada año las unidades ofrecidas. También se evidencia una gran falta de comunicación con la UA. Asimismo son deficientes las comunicaciones con las organizaciones internacionales de la región. Por último, la puesta en marcha de la ESF está continuamente socavada por las tensiones políticas entre (y dentro de) los estados miembros.

A pesar de ello y en general, y gracias en gran medida a la experiencia ganada en la AMISOM⁷, esta brigada es la que presenta una mayor capacidad operativa y se espera que cumpla los objetivos para 2015.

La ESF (Oeste)

Su marco legal lo proporciona el Artículo 21 del Protocolo de la CEDEAO Relativo al Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, Pacificación y Seguridad de 1999. El Marco Operativo de la CEDEAO estableció un proceso por el que se establecía para empezar una *Task Force* de 2.773 hombres y mujeres certificada en 2009. Se trataba de una fuerza de reacción rápida compuesta por dos batallones de infantería aportados por Senegal y Nigeria, más un batallón logístico de composición mixta. A ellos se añadirían otros 3.727 para alcanzar los efectivos de una brigada de 6.500 miembros que debía estar operativa en 2010. Actualmente dispone de tres centros de excelencia: el Colegio de Defensa Nacional de Nigeria, para el nivel estratégico; el Centro de Formación para Pacificación Internacional Kofi Annan en Ghana, para el nivel operacional; y la Escuela de Mantenimiento de la Paz Ayune Blondina Boye en Mali, para el nivel táctico.

⁷ *African Mission in Somalia* o Misión Africana en Somalia, contingente de la Unión Africana que desde hace más de seis años proporciona apoyo militar al Gobierno Federal de Transición. Actualmente su entidad es de más de 16.000 hombres y mujeres.

No hay un memorando de entendimiento formal para la generación de fuerza. Los cuarteles generales están en Abuja (Nigeria) y en el Elemento de Planificación los componentes militar y policial son plenamente operativos, pero no tiene personal civil. El centro logístico debe establecerse en Freetown (Sierra Leona) con asistencia del gobierno de Estados Unidos. De hecho, la ESF se está beneficiando de diferentes donantes a través del Fondo de Paz de la CEDEAO.

La CEDEAO ya ha demostrado en el pasado su capacidad de intervención en Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona, Costa de Marfil y recientemente en Mali. Existe una fuerte solidaridad entre los estados miembros, lo que compensa en parte la falta de un acuerdo formal entre ellos y la CEDEAO que proporcione un marco legal sólido. Ese compromiso también se ha demostrado al financiarse con su propio presupuesto y al formar una fuerza de reacción rápida bien estructurada. Pero persisten importantes lagunas, especialmente en transporte aéreo y coordinación de las unidades.

La crisis del Sahel está siendo un nuevo y exigente campo de prueba para las fuerzas de la CEDEAO, que bien pueden constituir el segundo mejor grupo de la ASF.

La NARC (Norte)

Esta fuerza norteafricana fue creada a partir de un memorando de entendimiento de 2007 para llenar un vacío subregional, ya que la Unión Árabe del Magreb se había mantenido prácticamente sin actividad desde 1989. A falta de un órgano que coordinase a los estados miembros, Libia asumió esa función de 2005 a 2008 hasta que se aprobó establecer una secretaría en Trípoli.

A pesar del potencial de la NARC merced al peso económico de algunos de sus estados miembros, los objetivos de la hoja de ruta están lejos de alcanzarse. La creación, asignación y despliegue del componente civil está resultando un problema dada a la naturaleza voluntaria e individual de este componente, así como a la falta de unas directrices de la UA en esta área. El cuartel general de la brigada está situado en El Cairo, lo mismo que una base logística más otra en Argel. Pero aún no son operativas debido a limitaciones burocráticas y políticas de los estados miembros. Exponiéndolo con claridad:

- Argelia prohíbe en su constitución el despliegue de tropas en el extranjero.
- Túnez aún no ha sido capaz de ofrecer unidades debido a sus largos procedimientos constitucionales. Los sucesos de 2011 han diferido aún más su proceso para activar su membresía.

- La República Democrática del Sahara no tiene fuerzas armadas como tales, está bajo administración marroquí y cuatro miembros de la NARC ni siquiera la reconocen.
- Egipto se encuentra aún en proceso de estabilización tras los acontecimientos originados por la Primavera Árabe.
- Libia, que estaba asumiendo cierto rol de liderazgo, ha salido de una guerra civil. La autoridad del Estado es aún limitada y la misma unidad del país está comprometida.

Con todo ello, la NARC no podrá ser operativa en un futuro previsible.

La SSF (Sur)

Esta fuerza quedó establecida con un componente militar y otro policial en agosto de 2007. El Elemento de Planificación contaba además con personal civil, pero sigue escasamente dotado. La formación estratégica se realiza en el marco de la Gestión de Seguridad y Defensa de África del Sur, una red de instituciones académicas. La formación operacional se realiza en el Centro de Entrenamiento para Pacificación Regional de Harare (Zimbabue). Su principal base logística se construirá en Gaborone (Botsuana), tras la adjudicación del terreno correspondiente.

Generalmente ha habido un buen nivel de cooperación entre los ejércitos de los estados miembros a través de grupos de trabajo, reuniones, talleres y ejercicios. Pero ello no debe llamar a engaño, en realidad se mantiene una limitada participación debido a que los gobiernos de la región tienden al unilateralismo en cuestiones de seguridad y defensa. De hecho, Sudáfrica es en general reticente a su papel de líder regional.

Los problemas que lastran la SSF van desde la complicada dinámica política de la región hasta problemas de C3I, pasando por la falta de doctrinas y procedimientos operativos comunes. La interoperabilidad se ve además reducida por problemas de más difícil solución, como las barreras lingüísticas y la incompatibilidad de muchos equipos.

Es más, financiar una operación militar de forma autónoma es todo un desafío en la región a menos que los estados miembros aumenten significativamente sus contribuciones al Fondo de Paz de la SADC. De momento, la ayuda externa es imprescindible.

La FOMAC (Centro)

La fuerza de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC) quedó establecida en 2006 con el acrónimo francés de FOMAC. Contó desde el principio con componentes multidisciplinares civiles, militares y policiales o de gendarmerías, y su despliegue puede ser autorizado por la CEEAC, la UA o la ONU. Sin embargo, no existe un

memorando de entendimiento formal relativo a la FOMAC. El único margo legal vinculante es el Catálogo 2010 de las Unidades, por el que los estados miembros se comprometían a una fuerza de unos 4.800 hombres y mujeres con seis aviones de transporte.

La FOMAC optó por un cartel general de brigada discontinuo y un Elemento de Planificación de 36 personas. Para la construcción de capacidades se han identificado siete centros de excelencia en los estados miembros y los componentes militares y policiales ya han sido destinados, pero sigue habiendo lagunas en lo referente al componente civil. Tampoco se ha desarrollado la capacidad de reacción rápida como en la ESF. Está previsto construir una base logística en Duala (Camerún), pero aún necesitará de una abundante ayuda exterior.

A grandes rasgos se puede resumir esta comparativa en el siguiente cuadro:

	UA	ESF	SSF	EASF	NARC	FOMAC
Documentos Marco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Memorando de Entendimiento	Sí	En Desarrollo	Sí	Sí	No	No
Elemento de Planificación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
CG de Brigada	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Unidades Ofrecidas	N.D.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bases Logísticas	No	No	No	No	No	No
Centros de Excelencia	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brigada Operativa	N.D.	No	No	No	No	No
Componente Policial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Componente Civil	En Desarrollo	En Desarrollo	En Desarrollo	En Desarrollo	En Desarrollo	En Desarrollo

LA FINANCIACIÓN

El instrumento financiero de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad es el Fondo de Paz, destinado a proporcionar los fondos para las misiones y todas las actividades relacionadas. Ese fondo sale del presupuesto general de la UA, incluyendo contribuciones voluntarias de los estados miembros y de otras fuentes en África. Eso incluye al sector privado, sociedad civil, individuos y actividades destinadas a la recogida de fondos. La Comisión puede solicitar contribuciones voluntarias de fuentes externas, lo que abre la posibilidad de financiación por medio de donantes extranjeros.

El Fondo de Paz es considerado una reserva a la que pueden recurrir la UA y las organizaciones regionales en caso de emergencia e imprevistos. En un esfuerzo para mejorar su uso, la Comisión de la UA le ha dotado de una estricta gestión para asegurar que muy pocos cargos puedan autorizar gastos. Pero cierto es que el Fondo de Paz sigue siendo escaso y precario, como demostró una auditoría de la UA en 2007. Sólo el 6% del presupuesto se destina al Fondo de Paz y la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (y por consiguiente la ASF) sigue dependiendo en gran medida de la ayuda externa, principalmente europea y norteamericana. Examinemos brevemente esto último.

La AMISOM está financiada por la ONU, Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Kenia, la UE, China, Suecia y la Liga Árabe. La misión de la FOMAC en República Centroafricana recibía aproximadamente el 50% de su financiación de la UE y el 30% de Francia. En general, los donantes internacionales han respondido bien desde el inicio de la ASF, aliviados por que los gobiernos africanos estuviesen dispuestos a asumir más responsabilidades. Pero mientras que los donantes multilaterales como la Unión Europea han adoptado un enfoque más institucional bajo el concepto de “asociación”, los intereses políticos y financieros de sus estados miembros y de los donantes bilaterales tampoco se han obviado.

Estados Unidos es uno de los mayores contribuyentes de las misiones exteriores en África, con un 26% del presupuesto de la ONU para pacificación. También ha proporcionado un significativo apoyo en forma de logística y asistencia técnica, como por ejemplo en las rotaciones de la AMISOM o el pago de salarios de personal de la MINUSMA.

Canadá es un donante bilateral con un amplio enfoque, principalmente en la formación de personal militar, civil y policial en centros como el Pearson. También proporciona equipo, logística y apoyo financiero a niveles equivalentes al de Estados Unidos y cercanos a los de la UE en misiones como la de Darfur.

Francia se ha esforzado en adaptar su numerosa presencia militar en África a los parámetros de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, centrándose primero en organizaciones regionales como la CEDEAO y más tarde en la UA. Su rosario de intervenciones y sus donaciones de armamento y material le sitúan como el socio europeo más comprometido

con la seguridad en África Subsahariana. También ha tratado de “europeizar” su apoyo a la ASF, elevando su programa RECAMP⁸ a nivel comunitario e implicando a la UE en centros de formación de su prioridad. Su contribución a la Arquitectura de Paz y Seguridad asciende a 90 millones de euros.

Gran Bretaña ha conectado todos los esfuerzos nacionales en una sola estrategia interministerial financiada por la *Africa Conflict Prevention Pool* con unos 30 millones de libras anuales. La ACPD proporciona financiación a actividades que van desde el asesoramiento militar a la participación en ejercicios. Un área clave del apoyo británico es la formación en centros como el Karen en Kenia o el Kofi Annan en Ghana.

Alemania contribuye con el 9% del presupuesto para pacificación de la ONU y el 24% del presupuesto de la UE de Apoyo a África. Se centra principalmente en capacidades militares y policiales a través de la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*⁹.

La *Danish Task Force Africa* se encarga de coordinar todos los esfuerzos daneses con los de otros países en apoyo a la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad. Su contribución fue de casi dos millones de euros en 2010. Noruega contribuye a través del programa Training for Peace en asesoramiento político.

Italia canaliza la mayor parte de su contribución (unos 40 millones de euros) hacia la AMISOM. También acoge en Vincenza el Centro de Excelencia para Unidades Policiales de Estabilidad con apoyo norteamericano.

Japón contribuye con el 17% del presupuesto de la ONU para pacificación. También apoya la formación en áreas no militares es uno de los pocos contribuyentes directos al Fondo de Paz (cubriendo, por ejemplo, los sueldos de los oficiales de enlace de la UA en la AMISOM).

La UE, con 300 millones de euros para el período 2008-2013, es un donante esencial al margen de sus estados miembros, especialmente desde el Centro Africano de Paz en 2004. Ese centro ha proporcionado a la UA y a las organizaciones regionales una fuente esencial de financiación de las misiones exteriores y a la UE una posición preponderante en el desarrollo de capacidades a través de la financiación de numerosas misiones de asistencia técnica. La ONU no es donante, pero sí proporciona asistencia técnica e influyó el concepto inicial de la ASF.

⁸ *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* o Refuerzo de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz. Fue el marco del ejercicio *Amani Africa* en 2010.

⁹ Sociedad para la Cooperación Internacional.

España reconoce en África su escenario principal de acción exterior para los próximos años, pero se muestra, por el momento, más inclinada a canalizar su apoyo a través la UE. Sin duda, un claro ejemplo de la cooperación española con la seguridad africana es que participa en todas las misiones militares europeas en curso en el continente: desde la Operación Atalanta hasta la EUTM Mali, donde contribuye al mismo nivel que Francia. Unilateralmente, en 2010 donó 7.300.000 euros para la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.

LA ASF: UN OBJETIVO ESCURRIDIZO

Hemos visto que el apoyo externo en formación es apreciable, lo que nos hace preguntarnos si esa ayuda se gestiona adecuadamente. Los centros como el Kofi Annan existen en África desde mediados de los 90. Algunos fueron creados específicamente para las necesidades de la ASF y otros son instituciones nacionales reorientadas o ampliadas. Con 22 centros de formación para labores de pacificación, África debería poder instruir al personal civil y militar que la ASF necesita en sus cuarteles generales y sobre el terreno. Pero la realidad es que a menudo esos centros son más un parche que parte de una red coherente. También sucede a menudo que esos centros sean el proyecto estrella de determinados donantes y que éstos los promuevan en base a sus intereses y preferencias. Por ejemplo, el Centro Kofi Annan ha sido el proyecto favorito de Alemania y Reino Unido y la Escuela de Koulikoro/Bamako el de Francia. Esa descoordinación en las prioridades lastra seriamente la estructura de adiestramiento de la ASF.

Todas las organizaciones regionales han identificado las unidades que deben componer sus respectivas brigadas, pero la combinación de capacidades sigue siendo un problema. La *Task Force* de la ESF equivale a una brigada ligera de 2.770 hombres y mujeres desplegadas en 14 días, pero sigue sin ser plenamente operativa. Y sólo incluirá un pequeño grupo de agentes de policía, y ello después de que el gobierno canadiense presionase a la CEDEAO. La EASF, la otra favorita, tendrá unos efectivos cercanos a los 5.500, pero sólo 48 policías.

Los estados miembros demuestran su compromiso político destacando unidades a la ASF, pero ello no es garantía de eficacia. La realidad es que los instructores occidentales han confirmado a menudo la dificultad en proporcionar a muchos contingentes africanos el entrenamiento más básico o meramente disciplina. Salvo unos pocos países (Nigeria, Angola, Sudáfrica, Etiopía y Ruanda), los ejércitos no son capaces de realizar operaciones complejas. Pocos tienen experiencia de combate contra otros ejércitos y, salvo Angola, ninguno ha derrotado a una insurgencia interna. Y sin embargo, en 2011 dieciocho ejércitos subsaharianos fueron declarados aptos para operaciones de la ONU y proporcionaron más de 21.500 hombres y mujeres.

La policía no tiene mejor reputación y suele verse a sí misma como un instrumento de coerción. No es la mejor base para formar una fuerza policial cuya misión es devolver la seguridad en un escenario posconflicto o garantizar el orden en situaciones potencialmente explosivas. El hecho de que algunos países entrenen y equipen a sus policías y militares de la misma manera tampoco ayuda. Sin embargo, no es una tarea imposible. Los asesores que participan en instrucción policial para misiones exteriores han observado el enorme potencial resultante de esa formación y de las misiones. El entrenamiento, un salario digno y un entorno estructurado parecen ser la combinación para el éxito.

Con las excepciones de Egipto, Nigeria, Angola y Sudáfrica, las operaciones del pasado han demostrado las notorias carencias logísticas de los ejércitos africanos. La explicación es básicamente la escasez de medios y que la mayoría de esos ejércitos no han sido formados para hacer frente a amenazas externas. Esas carencias se reflejan en aspectos claves como el transporte aéreo. La SSF, gracias a Sudáfrica, puede ofrecer algunos helicópteros y algo de transporte estratégico. La FOMAC dispone de un reactor de transporte IL-76 angoleño, un C-130 Hércules gabonés, otro camerunés y una unidad con tres helicópteros. La NARC dispone al menos de un escuadrón de helicópteros. La UA aún tiene que desarrollar un mando de transporte aéreo, aunque de momento no hay progreso en tal sentido. Las bases logísticas están aún poco desarrolladas más allá de identificar unas localizaciones adecuadas. En 2010, sin embargo, se decidió crear un almacén continental en Duala (Camerún).

A pesar de todo, la ASF se está convirtiendo lentamente en una realidad. Puede observarse una tendencia positiva en tres direcciones:

- Se ha pasado del concepto de una “brigada de bomberos” bajo mando de una UA ágil pero poco sofisticada, a escenarios donde los africanos asumen tareas de consolidación de la paz a largo plazo.
- De prever operaciones principalmente militares ahora se conciben misiones multidimensionales con una amplia variedad de componentes civiles y policiales.
- En lugar de sólo despliegues en entornos permisivos, las unidades de la ASF se adiestran ahora para operaciones de alto riesgo.

Las fuerzas de despliegue rápido ahora deben combinar disponibilidad con polivalencia para asumir una mayor variedad de misiones, como operaciones navales y ayuda humanitaria. Por otra parte, las misiones en Darfur y Somalia han demostrado que si la misión de la ASF pretende tener un efecto duradero debe prepararse para prolongar su despliegue durante cinco años o más. La cuestión que surge entonces es que un gran despliegue como el de la

MONUSCO en República Democrática del Congo podría empantanar a toda la ASF durante años, sin reservas para una segunda misión.

La necesidad del enfoque multidisciplinar es un aspecto que los representantes y asesores europeos no se cansan de repetir. La necesidad de integrar componentes policiales y civiles sólo rasca la superficie del problema. Lo cierto es que las unidades y los cuarteles generales necesitan incorporar toda una variedad de perfiles profesionales que a menudo cuesta encontrar en los ejércitos. Es necesaria una política de recursos humanos más flexible y crear sistemas de reserva que permitan la incorporación temporal de profesionales con la cualificación adaptada a la misión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No hay alternativa para África, en cuanto a su seguridad y defensa, salvo avanzar en el camino abierto. Pero como demuestra la experiencia europea, asumir responsabilidades comunes en este ámbito no es fácil ni barato.

Las lecciones extraídas de las operaciones ya se están aplicando en la construcción de nuevas capacidades, pero esos esfuerzos requieren perseverancia y una mejor coordinación. También debe cambiar la relación entre el apoyo externo y las contribuciones africanas. Sólo asumiendo de manera proactiva la responsabilidad conceptual y financiera, podrá la UA demostrar la credibilidad de la ASF como un proyecto genuinamente africano.

Finalmente y tras este somero repaso, cabe emitir algunas recomendaciones para avanzar en el desarrollo y consolidación de esta iniciativa:

- Es necesario redactar un documento legal y vinculante para el desarrollo de una capacidad de despliegue rápido.
- Armonizar los acuerdos de membresía para reducir redundancias.
- Destinar más personal a los Elementos de Planificación, especialmente personal civil y policial.
- Establecer bases logísticas regionales y continentales.
- Crear mandos conjuntos que proporcionen doctrina y objetivos en sus respectivas áreas.
- La UA debe garantizar que los programas de formación en los centros de excelencia se ajustan a los requisitos de la ASF.

- Mejorar la comunicación y coordinación con las organizaciones regionales.
- Armonizar e integrar los sistemas futuros de alerta temprana con los ya existentes.
- Destinar un oficial de enlace de la NARC a la Comisión de la UA.
- La FOMAC debe desarrollar urgentemente su base logística y su componente civil.
- Reforzar la enseñanza de idiomas, principalmente inglés, francés y árabe. Ello conlleva incorporar una cantera de traductores, civiles y militares.
- Crear, a más largo plazo, sistemas de reserva militar que permitan la integración de nuevos perfiles profesionales de manera puntual o estacional.
- Incorporar más personal femenino, tanto civil como militar, especialmente para tareas que requieran un trato más cercano con mujeres (sanidad, CIMIC, etc.).
- Coordinar la compra de armamento y material, tanto para obtener economías de escala como para garantizar la interoperabilidad.

i

*César Pintado***Profesor del Campus Internacional de Seguridad y Defensa*

BIBLIOGRAFÍA

ABOAGYE, F. 'Shared Responsibility to Protect? Global and Regional Approaches to Peacekeeping in Africa', paper presented at the Potsdam Spring Dialogues, 4–5 April. 2008.

African Peace and Security Structure. Assesment Study 2010.

African Union. 'Declaration Finale des Chefs d'État Major et des African Union/European Union 'Report of the African Union and De Coning, C. The Implications of the Integrated Missions Concept for Training in United Nations and African Union Peace Operations, African Peace Support Trainers' Association, www.apsta-africa.org/news/article17072007.php. 2007.

Draft Policy Framework for the Civilian Dimension of the African EASBRICOM. Report of the First Extraordinary Assembly of Heads of State and Governments of Eastern Africa Region, 28 January, Addis Abeba, www.easbrig.org/docs/assexo1jan07.pdf. 2009.

European Union Support to African Training Institutions Workshop', Nairobi, 8–12 February. 2010. IDS Research Report 67. 2010.

KINZEL, W. The African Standby Force der Afrikanischen Union: Ehrgeizige Pläne, Große Regionale Disparitäten, Berlin: SWP Studie. 2008.

LEVINE, D.H. African Civilian Police Capacity for International Peacekeeping Operations, Washington DC: Henry L. Stimson Center. 2008.

Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, First Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, South Africa, entry into force 26 December 2003. 2002.

Roadmap for the Operationalisation of the African Standby Force, EXP/AU-RECs/ASF/4(I), Experts' Meeting on the Relationship between the AU and the Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution, Addis Abeba, 22–23 March. 2005.

Services de Sécurité des États membres de l'Union Africaine', Addis Abeba, 3–7 December. 2010. Standby Force, African Union Peace Support Operations Division (PSOD), 1 September. 2006. The African Standby Force Roadmap II, adopted at the Consultative Meeting between the African Union Commission, the Regional Economic Communities, Regional Mechanisms and the Planning Elements of the African Standby Force (ASF) Regional Brigades, Addis Ababa, 30–31 July. 2008.

United States General Accounting Office. Peacekeeping. Thousands Trained but United States is Unlikely to Complete All Activities by 2010 and Some Improvements are Needed, www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA483224&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf. 2008.

***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.