

# Informe

Febrero de 2019



## INFORME DEL TERCER TALLER REGIONAL HOPME

Hacia operaciones de paz más eficaces

Editora: Claire Mc Evoy



MAKING PEACE  
OPERATIONS  
MORE EFFECTIVE



## Small Arms Survey

Maison de la Paix  
Chemin Eugène-Rigot 2E  
1202 Geneva  
Switzerland

**t** +41 22 908 5777

**f** +41 22 732 2738

**e** [info@smallarmssurvey.org](mailto:info@smallarmssurvey.org)

## Acerca del Small Arms Survey

El Small Arms Survey es un centro mundial de excelencia cuya misión es generar información imparcial, dedigna y relevante para el diseño de políticas en todos los aspectos de las armas pequeñas y la violencia armada. Asimismo, el Small Arms Survey es la principal fuente de conocimientos especializados, información y análisis en esta materia para los gobiernos, legisladores, investigadores y la sociedad civil. Su sede está ubicada en Ginebra, Suiza, en el seno del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo.

El Survey cuenta con el apoyo de un equipo internacional de especialistas en disciplinas como seguridad, ciencias políticas, derecho, economía, desarrollo, sociología y criminología, y trabaja en estrecha colaboración con una red de investigadores, instituciones asociadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos en más de 50 países.

Para mayor información visitar: [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)

Canada



Una publicación del proyecto Hacia operaciones de paz más eficaces (HOPME) del Small Arms Survey, con el apoyo de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y Uruguay

# INFORME DEL TERCER TALLER REGIONAL HOPME

## Hacia operaciones de paz más eficaces

Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (ENOPU)  
Montevideo, Uruguay · 23-25 de octubre de 2018

Editora: Claire Mc Evoy

Canada



MAKING PEACE  
OPERATIONS  
MORE EFFECTIVE



Una publicación del proyecto Hacia operaciones de paz más eficaces (HOPME) del Small Arms Survey, con el apoyo de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y Uruguay

# Créditos

Publicado en Suiza por el Small Arms Survey

© Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2018

Primera publicación en inglés: febrero de 2019

Traducción al español: julio de 2019

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, el almacenamiento en un sistema de búsqueda de datos y la transferencia total o parcial de esta publicación, de cualquier forma y por cualquier medio, sin la autorización por escrito del Small Arms Survey, como lo permita expresamente la ley o de conformidad con las condiciones acordadas con el organismo de derechos reprográficos correspondiente. Las consultas relativas a la reproducción de esta publicación en otro contexto que el descrito anteriormente deben enviarse al coordinador de publicaciones del Small Arms Survey, a la dirección que se indica a continuación.

Small Arms Survey

Graduate Institute of International and Development Studies

Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2E

1202 Geneva, Switzerland

Edición: Claire Mc Evoy

Coordinación de traducción: Olivia Denonville

Verificación de hechos: Tim Jolin (timjolin@hotmail.com)

Corrección de estilo: Alex Potter (alex.potter@mweb.co.za)

Corrección de textos: Stephanie Huitson (readstephanie@ymail.com)

Composición tipográfica en Meta: Frank Benno Junghanns (fbj@raumfisch.de)

Traducción al español: Loreto Solís Germani (loretosolistranslations@gmail.com)

Corrección: Cnel (R) Roberto Gil

Coordinación de comunicaciones: Emilia Dungal

ISBN: 978-2-940548-72-9

**Foto de portada** El Batallón Uruguay IV de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO) patrulla en la provincia de Ituri, RDC, 23 de mayo de 2016. Fuente: MONUSCO/Force.

## Acerca del proyecto HOPME

El proyecto Hacia operaciones de paz más eficaces (HOPME) del Small Arms Survey contribuye a la reducción de la violencia y la inseguridad producto de la proliferación ilícita de armas en zonas de conflicto. Con esta finalidad, el proyecto trabaja –junto a las Naciones Unidas, los organismos regionales y los países que aportan contingentes o fuerzas de policía (TCC/PCC, por sus siglas en inglés)– en el desarrollo de una agenda colaborativa que permita reducir el desvío de armas y municiones en el marco de las misiones de paz. Su objetivo principal es mejorar las prácticas de gestión tanto del equipo de propiedad de los contingentes como del material recuperado.

La etapa 1 del proyecto HOPME, que se extiende hasta marzo de 2019, ha concentrado su labor en:

- Producir investigaciones innovadoras y evaluadas por pares en materia de gestión y pérdida de armas en operaciones de paz, como también en establecer el Conjunto de datos sobre operaciones de paz (PODS, por sus siglas en inglés) del Survey.
- Respalda a la Unión Africana en el desarrollo y la aplicación de una nueva política de gestión de las armas recuperadas durante las operaciones de paz que esta autoriza.
- Brindar apoyo a los organismos regionales para la implementación de los compromisos existentes, y aún no aplicados, sobre gestión de armas y municiones en las operaciones de paz.
- Afianzar la comprensión tanto de las prácticas de los TCC/PCC –y en especial de las buenas prácticas– como de las necesidades de formación, a través de una serie de talleres regionales en asociación con organismos regionales que realizan operaciones de paz e instituciones regionales de formación cuyo objetivo es mejorar la eficacia de dichas operaciones.
- Crear módulos de capacitación para fortalecer las prácticas de los TCC/PCC.

- Promover la perspectiva de género dentro de las iniciativas de control de armas en las misiones de paz, de modo de fortalecer la eficacia de estos esfuerzos.

Está previsto que la etapa 2 del proyecto HOPME, que se iniciará en abril de 2019, refuerce la sostenibilidad de las actividades de la etapa 1 y amplíe el alcance de este trabajo a través de los siguientes aspectos:

- Expandir el PODS, incluyendo su metodología y su mapa interactivo en línea, a fin de mejorar la base empírica de las iniciativas de reforma y contribuir a evaluar la eficacia en el mejoramiento de las prácticas.
- Apoyar a los socios actuales y llegar tanto a los nuevos TCC/PCC como a los organismos regionales que autorizan operaciones de paz.
- Desarrollar iniciativas de reforma y de rendición de cuentas en las operaciones de paz con el fin de mejorar su desempeño, poniendo énfasis en la aplicación de una perspectiva de género y en la promoción de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.
- Proveer los esfuerzos de capacitación y de refuerzo de las capacidades que se desarrollaron en la etapa 1 en el ámbito de gestión de armas y municiones en misiones de paz, así como los cambios relativos a las normas legales y directrices de los organismos que autorizan dichas misiones.
- Reforzar la participación de las fuerzas de paz en las iniciativas de reducción de los flujos de armas ilícitas en zonas de conflicto, de conformidad con las directivas recientes de la ONU.
- Identificar medidas prácticas que fortalezcan la recopilación y el intercambio de información, así como la inteligencia y el análisis técnico de las armas en las operaciones de paz.

El proyecto HOPME cuenta con el apoyo de los gobiernos de Alemania, Australia, Canadá, los Estados Unidos, Indonesia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, el Reino Unido, Senegal, Suecia, Suiza, y Uruguay así como de la Unión Africana, la Comisión de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Puede hallarse información más detallada en [www.smallarmssurvey.org/mpome](http://www.smallarmssurvey.org/mpome) o contactando a:

Emile LeBrun, coordinador del proyecto HOPME, Small Arms Survey  
[emile.lebrun@smallarmssurvey.org](mailto:emile.lebrun@smallarmssurvey.org)

## Acerca de la editora

---

**Claire Mc Evoy** es editora de proyectos del Small Arms Survey, donde se desempeña como autora y editora de publicaciones sobre temas relacionados con los conflictos y la violencia.

# Acerca de los colaboradores

## El Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA)

### Síntesis histórica

El SINOMAPA fue creado el 21 diciembre de 1994 mediante el decreto N° 560/994 con el propósito de actuar dentro del ámbito del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. El 16 de agosto de 1995 se procedió al ajuste de su reglamento de funcionamiento, de conformidad con el decreto N° 317/995. Tal como lo estipula la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18650 (promulgada el 19 de febrero de 2010), el SINOMAPA pasó a depender del Estado Mayor de la Defensa. En esta misma ley se determina que la participación de contingentes nacionales en misiones de paz constituye una decisión soberana determinada por la política exterior del Estado. La organización y funcionamiento actual del SINOMAPA están definidas en el decreto N° 103/017 del 17 de abril de 2017.

### Competencia

El SINOMAPA tiene por misión coordinar con los organismos estatales e internacionales lo concerniente a la participación de los contingentes en las operaciones de mantenimiento de la paz, planificar dichas operaciones, asesorar al Poder Ejecutivo en dicha materia e instruir al personal que participará en cada misión que se apruebe, proponiendo los programas de enseñanza respectivos.

El SINOMAPA se compone de las entidades siguientes: Dirección General, Estado Mayor, Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz, Secretaría Administrativa, Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay (ENOPU), Oficial de Enlace ante la Organización de las Naciones Unidas y los Centros Coordinadores de Operaciones de Paz de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Su principal órgano funcional es la Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz, la cual está conformada por delegados de los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Interior y Defensa Nacional, junto a representantes de la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor de la Defensa, los Comandos Generales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como la ENOPU. En circunstancias especiales, puede ser necesario integrar también a este a los delegados de otros organismos públicos. Entre sus funciones se destacan:

- La coordinación de esfuerzos de todos los organismos del Estado en apoyo a las operaciones de paz y la determinación de la conveniencia de participar en este tipo de operaciones.
- El establecimiento de las disponibilidades de apoyo en recursos humanos, materiales y financieros, así como las necesidades y limitaciones de cada organismo de Estado para participar en dichas operaciones.
- La evaluación periódica de los convenios y acuerdos que vinculen en esta materia al país con las Naciones Unidas u otros organismos internacionales.
- La evaluación de la participación de contingentes en las operaciones de paz.
- La planificación de la participación del país en dichas operaciones.
- La elaboración de planes de financiamiento y logísticos de estas operaciones.
- La elaboración de directivas de instrucción y entrenamiento de aquellos que participen en estas operaciones.
- La planificación que posibilite el rápido despliegue de los participantes en el país donde prestarán servicios.
- La evaluación de la viabilidad de la participación de Uruguay en nuevas misiones de paz considerando los intereses nacionales, los principios de la política exterior del Estado, las capacidades militares requeridas y todo otro aspecto relativo a las mismas.

## **La Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay (ENOPU)**

### **Síntesis histórica**

En 1982, Uruguay decide integrar la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores (MFO, por sus siglas en inglés) que se despliega en la frontera entre Egipto e Israel en la Península del Sinaí, como parte de la implementación de los Acuerdos de Camp David. Por este motivo y de acuerdo con el decreto N° 5/982 del Ministerio de

Defensa Nacional, se conforma el Agrupamiento Especial de Transporte e Ingenieros (TREU), y a los efectos de la selección e instrucción previas al despliegue de este contingente, se crea el Agrupamiento Especial de Transporte e Ingenieros en Instrucción (AETING-TREU). Este constituye el primer centro de instrucción del Ejército dedicado a las operaciones de paz. A partir de 1992, Uruguay intensifica y multiplica su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Se despliegan entonces los Batallones Uruguay en Camboya, Mozambique y Angola.

En diciembre de 1994, de conformidad con el decreto N° 560/994, se creó el SINOMAPA. En 1995, como parte de la aplicación de ese decreto, se creó el Centro de Instrucción para Operaciones de Paz del Ejército, cuya organización y modo de funcionamiento fueron definidos en el Boletín del Ministerio de Defensa N° 9527.

El 22 de diciembre de 1998 se emitió el decreto N° 377/98 por el cual se creaba oficialmente la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (EOPE). Esta recibió el nombre de “Mayor Juan Sosa Machado” en honor al primer oficial caído en servicio durante una operación de paz. La nueva escuela fue incorporada al Instituto Militar de las Armas y Especialidades (IMAE). La EOPE preparó al personal que se desplegaría en Sinaí y casi de inmediato redobló sus esfuerzos al asumir las responsabilidades de instrucción de los contingentes que se desplegarían en la República Democrática del Congo (1999) y Haití (2004).

En agosto de 2008, la EOPE se transformó en la Escuela Nacional de Operaciones de Paz (ENOPU), pasando inicialmente a depender del Comando de Operaciones de Paz del Ejército (COPE) y posteriormente del SINOMAPA.

## Misión

La ENOPU tiene por misión capacitar y perfeccionar al personal designado para el cumplimiento de misiones de paz en el exterior como miembros de la ONU u otras fuerzas, así como orientar sobre las medidas para mejorar el sistema de selección, instrucción y evaluación del personal de mantenimiento de la paz, de acuerdo con las necesidades de las diferentes operaciones.

## Modalidades de instrucción, otros roles y actividades

La ENOPU organiza y desarrolla sus actividades en concordancia con la normativa que emana del Servicio Integrado de Instrucción (ITS, por sus siglas en inglés) del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU y su homólogo de la MFO, operación de mantenimiento de la paz desplegada desde 1982 en la frontera entre Israel y Egipto.

Todos los cursos de instrucción requieren una participación presencial y las actividades incluyen sesiones teórico-prácticas, ejercicios prácticos y evaluaciones en el

terreno. La ENOPU imparte además la “Instrucción de Instructores” para el personal que capacita a sus subordinados en sus ámbitos respectivos.

Un gran número de estudiantes internacionales participan de las actividades de la ENOPU y sus instructores nacionales son invitados a participar en múltiples cursos internacionales en diferentes lugares del mundo.

Desde el año 2008, la ENOPU ha sido miembro fundador de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ), participando además en las actividades de la Asociación Internacional de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (IAPTC, por sus siglas en inglés).

## **El Small Arms Survey**

El Small Arms Survey es un centro mundial de excelencia cuya misión es generar información imparcial, fidedigna y relevante para el diseño de políticas sobre todos los aspectos de las armas pequeñas y la violencia armada. Asimismo, el Survey es la principal fuente internacional de conocimientos especializados, información y análisis sobre estos temas y constituye una fuente tanto para gobiernos, responsables políticos e investigadores como para la sociedad civil. El Survey es un proyecto del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo con sede en Ginebra, Suiza.

El Survey cuenta con el apoyo de un equipo internacional de especialistas en disciplinas como seguridad, ciencias políticas, derecho, economía, desarrollo, sociología y criminología, y trabaja en estrecha colaboración con una red de investigadores, instituciones asociadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos en más de 50 países.

Small Arms Survey  
Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2E  
1202 Geneva, Switzerland

t +41 22 908 5777  
f +41 22 732 2738  
e [sas@smallarmssurvey.org](mailto:sas@smallarmssurvey.org)  
w [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)

## Prólogo

---

**N**os complace presentar el presente informe, que incorpora las valiosas ponencias de diversos expertos, así como resúmenes de los animados debates que estas suscitaron. Si bien la mayoría de los participantes al taller provenían de América Latina, los conocimientos especializados que allí se compartieron se fundamentaban en las experiencias y enseñanzas extraídas en el marco de misiones de paz realizadas en distintos lugares del mundo. Confiamos en que los responsables políticos y los profesionales que lean este informe, encontrarán en él un sinnúmero de hechos y observaciones de interés para su trabajo, y que este pueda serles de utilidad a la hora de abordar los desafíos y las posibilidades a las que se ven confrontadas las fuerzas de paz en la actualidad.

Desde la perspectiva del Small Arms Survey fue un agrado trabajar con la Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (ENOPU). Uruguay fue el primer país en asociarse oficialmente con el Survey en su proyecto Hacia operaciones de paz más eficaces (HOPME). La extensa reunión introductoria de tres días que realizamos en Montevideo en diciembre de 2017, fue a la vez alentadora y productiva, y permitió establecer el tono para proyectar un taller más ambicioso que lo previsto inicialmente. El Survey se siente honrado de haber tenido la oportunidad de aprender de los expertos de la ENOPU y más ampliamente, de las fuerzas de paz uruguayas. Valoramos los acercamientos que ustedes propiciaron, poniéndonos en contacto con otros centros de instrucción para el mantenimiento de la paz en América Latina y esperamos poder ampliar nuestra colaboración con los mismos.

La ENOPU no contaba, a lo largo de su historia, con una gran experiencia de trabajo junto a organizaciones de la sociedad civil como el Small Arms Survey. Esta labor conjunta nos abrió los ojos a formas de colaboración que no creíamos posibles. Acogimos con agrado la posibilidad de que miembros del equipo del Survey se sumaran a nosotros en Montevideo, a fin de compartir buenas prácticas internacionales tales como las Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones. Nos

complace, asimismo, contribuir al desarrollo del curso del Survey sobre gestión de armas y municiones en operaciones de apoyo a la paz y de su metodología para estimar las pérdidas ocasionadas por ataques a las fuerzas de paz. Hemos llegado al acuerdo de enviar a uno de nuestros funcionarios a las oficinas del Survey en la Maison de la Paix, en Ginebra, con el propósito de promover nuestra labor en torno a los temas de las mujeres, la paz y la seguridad, y esperamos poder recibir al Survey en 2020, aquí en nuestras oficinas de Montevideo, cuando nos corresponda asumir la Presidencia de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz.

Por último, queremos agradecer a los coroneles (R) Roberto Gil y Gonzalo Mila por sus contribuciones, a Emile LeBrun y la Dra. Sigrid Lipott por su ayuda en la organización y la realización del taller, así como a Claire Mc Evoy por su labor de coordinación y edición de este informe. Valoramos especialmente, además, el apoyo financiero que brindaron los gobiernos de Canadá y de Estados Unidos.



Eric G. Berman

Director, Small Arms Survey  
Ginebra, Suiza  
Enero de 2019



Cnel. Pablo Caubarrere

Director, ENOPU  
Montevideo, Uruguay  
Enero de 2019

# Índice

<b>Lista de abreviaturas y siglas</b> .....	<b>14</b>
<b>Programa del Taller</b> .....	<b>18</b>
<b>Declaraciones inaugurales</b> .....	<b>21</b>
Gral. Marcelo M. Montaner, Director General del SINOMAPA	22
Eric G. Berman, Director del Small Arms Survey	23
Sra. Joanne Frappier, Embajadora de Canadá en Uruguay	25
<b>Resúmenes de sesiones</b> .....	<b>27</b>
Sesión 1: Situación actual de la investigación	28
Sesión 2: Controles administrativos de armas, municiones y depósitos en operaciones de apoyo a la paz	31
Sesión 3: Gestión de armas y municiones del equipo de propiedad de los contingentes	34
Sesión 4: Gestión de las armas y municiones recuperadas (dentro y fuera de procesos de DDR)	36
Sesión 5: Gestión de armas y municiones en mandatos de protección de la fuerza	39
Sesión 6: La gestión de armas y municiones, y el proceso de desarme en la Misión de la ONU en Colombia	42
Sesión 7: Situación actual de los grupos de trabajo de la ONU sobre gestión de armas y municiones en operaciones de paz	45

Sesión 8: Desarrollo de módulos de capacitación sobre gestión de armas y municiones previa al despliegue	48
Sesión 9: Dimensiones de género en la gestión de las armas y municiones	51
Sesión 10: Estimación de las pérdidas de armas y municiones en operaciones de apoyo a la paz	54
Sesión 11: Síntesis de las comunicaciones presentadas en el taller	56
<b>Observaciones finales</b> .....	<b>59</b>
<b>Documentos de trabajo de los expertos</b> .....	<b>63</b>
Pérdidas de armas y municiones en operaciones de paz: resultados de las investigaciones a nivel mundial y estrategias de prevención, <i>Emile LeBrun</i>	64
Control de armas, munición y depósitos de armamentos en las misiones de paz, <i>Cnel. Diego Iribarne</i>	74
La oficina COE en el control del armamento y la munición: la experiencia de Uruguay, <i>Cnel. Pablo Caubarrere</i>	82
La GAM en las operaciones de mantenimiento de la paz: la experiencia de DDRRR del URUBAT en la RDC, <i>Cnels. (R) Rivera Elgue y Roberto Pereira</i>	90
Manejo de armas y municiones y protección de la fuerza: algunas reflexiones sobre agendas convergentes, <i>Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz</i>	96
La dejación de armas en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, <i>Cnels. (R) Juan Acuña y Gustavo García</i>	105
Fomento de las capacidades de formación de los países asociados para la gestión de armas y municiones: aplicabilidad de los modelos de capacitación de la Iniciativa Mundial para las Operaciones de Paz de EE. UU., <i>Paul R. Yorío</i>	113
La perspectiva de género en el manejo y control de las armas y municiones en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, <i>Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomén</i>	122
<b>Participantes</b> .....	<b>133</b>
Listado de participantes	134
Fotografía oficial del taller	136

# Lista de abreviaturas y siglas

<b>AGNU</b>	Asamblea General de las Naciones Unidas
<b>ALCOPAZ</b>	Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz
<b>APRONUC</b>	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
<b>COE</b>	Equipo de propiedad de los contingentes
<b>CEEAC</b>	Comunidad Económica de los Estados de África Central
<b>CEDEAO</b>	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
<b>DDR</b>	Desarme, desmovilización y reintegración
<b>DDRRR</b>	Desarme, desmovilización, repatriación, reintegración y reasentamiento
<b>DOMP</b>	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (actualmente DOP)
<b>DOP</b>	Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (ex-DOMP)
<b>EAS</b>	Explotación y abusos sexuales
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos
<b>ENOPU</b>	Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay
<b>EMC</b>	Equipo móvil de capacitación
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
<b>FDLR</b>	Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda
<b>FMM</b>	Fuerza Multinacional Mixta
<b>GAM</b>	Gestión de armas y municiones
<b>GPOI</b>	Iniciativa Mundial para las Operaciones de Paz
<b>HOPME</b>	Hacia operaciones de paz más eficaces

<b>IATA</b>	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
<b>IATG</b>	Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones
<b>MARMIN</b>	Misión de Asistencia a la Remoción de Minas
<b>MDE</b>	Memorando de entendimiento
<b>MFO</b>	Fuerza Multinacional de Paz y Observadores.
<b>MIDERMIN</b>	Misión de Remoción de Campos Minados en Nicaragua
<b>MINUCI</b>	Misión de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
<b>MINUGUA</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
<b>MINURCAT</b>	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad
<b>MINURSO</b>	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental
<b>MINUSCA</b>	Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Centroafricana
<b>MINUSMA</b>	Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la estabilización en Malí
<b>MINUSTAH</b>	Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en Haití
<b>MMV</b>	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
<b>MONUA</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola
<b>MONUC</b>	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
<b>MONUSCO</b>	Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo
<b>MPS</b>	Mujeres, Paz y Seguridad
<b>NU</b>	Naciones Unidas
<b>OAP</b>	Operación de apoyo a la paz
<b>ONI</b>	Oficial Nacional de Investigación
<b>OMA</b>	Oficina de Asuntos Militares
<b>ONUB</b>	Operación de las Naciones Unidas en Burundi
<b>ONUCI</b>	Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
<b>ONUMOZ</b>	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
<b>OSSI</b>	Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PCC</b>	País que aporta fuerzas de policía

<b>PODS</b>	Peace Operations Data Set / Conjunto de datos sobre operaciones de paz
<b>POE</b>	Procedimiento operativo estándar
<b>POT</b>	Procedimiento operativo técnico
<b>PPC</b>	Protección de la población civil
<b>PTN</b>	Punto transitorio de normalización
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>RPG</b>	Granada propulsada por cohete
<b>SINOMAPA</b>	Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz
<b>TCC</b>	País que aporta contingentes
<b>TBP</b>	Transporte blindado de personal
<b>UA</b>	Unión Africana
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNAMA</b>	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán
<b>UNAMIR</b>	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda
<b>UNAMSIL</b>	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
<b>UNAVEM III</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III
<b>UNDFS</b>	Departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno de las Naciones Unidas
<b>UNDPA</b>	Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (actualmente UNDP)
<b>UNDP</b>	Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (ex UNDP)
<b>UNFICYP</b>	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
<b>UNIIOM</b>	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Irak
<b>UNIKOM</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Irak y Kuwait
<b>UNIPEP</b>	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
<b>UNODA</b>	Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas
<b>UNMAS</b>	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas
<b>UNMC</b>	Misión de las Naciones Unidas en Colombia
<b>UNMEE</b>	Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea
<b>UNMIL</b>	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
<b>UNMIN</b>	Misión de las Naciones Unidas en Nepal
<b>UNMIS</b>	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental

<b>UNMISS</b>	Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur
<b>UNMIT</b>	Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental
<b>UNMOGIP</b>	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán
<b>UNMOT</b>	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán
<b>UNOMIG</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia
<b>UNOMIL</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia
<b>UNOMSIL</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sierra Leona
<b>UNSC</b>	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
<b>UNSRSG</b>	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas
<b>UNTAET</b>	Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental
<b>UNVMC</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
<b>URUBAT</b>	Batallón Uruguay
<b>ZVTN</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

# Programa del Taller

## Tercer taller regional HOPME

Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay (ENOPU)  
Montevideo, 23-25 de octubre de 2018

Lunes 22 de octubre

19:00-22:00 **Brindis de bienvenida y cena**

Martes 23 de octubre

08:00-08:30 **Inscripciones**

08:30-09:30 **Bienvenida e introducción**

Gral. Marcelo M. Montaner, Director de SINOMAPA

Eric G. Berman, Director de Small Arms Survey

Joanne Frappier, Embajadora de Canadá en Uruguay

**Foto de grupo**

09:30-10:30 **Sesión 1: Situación actual de la investigación**

Moderador: Eric G. Berman

Presentadores: Emile LeBrun, Coordinador del proyecto HOPME

Gral. Marcelo M. Montaner

10:30-10:45 **Pausa-Café**

- 10:45-12:00 **Sesión 2: Controles administrativos de armas, municiones y depósitos en operaciones de apoyo a la paz**  
Moderador: Emile LeBrun  
Presentador: Cnel. Diego Iribarne, Sub-director de SINOMAPA
- 12:00-13:00 **Almuerzo**
- 13:00-14:00 **Sesión 3: Gestión de armas y municiones del equipo de propiedad de los contingentes**  
Moderador: Cnel. (R) Gonzalo Mila, Asesor de SINOMAPA  
Presentador: Cnel. Pablo Caubarrere
- 14:00-14:15 **Pausa-Café**
- 14:15-15:30 **Sesión 4: Gestión de las armas y municiones recuperadas (dentro y fuera de procesos de DDR)**  
Moderador: Cnel. (R) Roberto Gil, Asesor de SINOMAPA  
Presentadores: Cnel. (R) Roberto Pereira y Cnel. (R) Rivera Elgue, Asesor del Comandante del Ejército
- Sesión interactiva sobre armas recuperadas fuera de procesos de DDR**
- 15:30-16:00 **Conclusiones del 1er día**  
Presentador: Emile LeBrun

## Miércoles 24 de octubre

- 08:00-09:30 **Sesión 5: Gestión de armas y municiones en relación con los mandatos de protección de la fuerza**  
Moderador: Cnel. (R) Gonzalo Mila  
Presentador: Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz
- 09:30-10:30 **Sesión 6: La gestión de armas y municiones, y el proceso y de desarme en la Misión de la ONU en Colombia**  
Moderador: Cnel. Diego Iribarne  
Presentadores: Cnel. Gustavo García y Cnel. (R) Juan Acuña, UNVMC
- 10:30-10:45 **Pausa-Café**

- 10:45-12:00 **Sesión 7: Situación actual de los grupos de trabajo de la ONU sobre gestión de armas y municiones en operaciones de paz**  
Moderador: Emile LeBrun  
Presentadora: Tte. Cnel. Samatha Gomani, DOMP-OMA
- 12:00-13:00 **Almuerzo**
- 13:00-14:00 **Sesión 8: Desarrollo de módulos de capacitación previa al despliegue sobre gestión de armas y municiones**  
Moderador: Cnel. Pablo Caubarrere  
Presentador: Paul R. Yorio, Director del programa GPOI, Comando Sur de EE. UU.
- 14:00-15:00 **Sesión 9: Dimensiones de género en la gestión de armas y municiones**  
Moderadora: Dra. Sigrid Lipott, investigadora asociada del Small Arms Survey  
Presentadora: Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomén, Asesora del SINOMAPA
- 15:00-15:15 **Pausa-Café**
- 15:15-16:00 **Conclusiones del 2º día**  
Presentador: Cnel. Diego Iribarne

## Jueves 25 de octubre

- 08:00-09:30 **Sesión 10: Estimación de las pérdidas de armas y municiones en operaciones de apoyo a la paz**  
Moderadores: Cnel. (R) Roberto Gil y Cnel. (R) Gonzalo Mila  
Presentador: Eric G. Berman  
**Sesiones de trabajo grupales y comentarios**
- 09:30-09:45 **Pausa-Café**
- 9:45-10:30 **Sesión 11: Síntesis de las comunicaciones presentadas en el taller**  
Presentadores: Emile LeBrun y Cnel. Diego Iribarne
- 10:30-11:00 **Ceremonia de clausura y observaciones**  
Dr. Jorge Menéndez, Ministro de Defensa Nacional de Uruguay

# Declaraciones inaugurales

---

## **Gral. Marcelo M. Montaner**

Director General del SINOMAPA

Me resulta muy grato darles la bienvenida en nombre del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz y de todo el equipo de la Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay.

Es un gran honor para nuestra institución recibirlos durante estos días, para compartir experiencias y trabajar conjuntamente sobre la temática de manejo y control de armas pequeñas y municiones, abordando una agenda tan significativa sobre la cual podremos intercambiar puntos de vista y fomentar el intercambio de información entre todos los participantes.

El conocimiento debe estar presente para enfrentar las amenazas con éxito. Es por tal motivo que vuestros esfuerzos son muy importantes, porque la creación de capacidades y el entrenamiento es vital para cada operador de paz que es desplegado en estas difíciles misiones en apoyo a los procesos de paz.

Agradecemos profundamente vuestra presencia y apoyo.

## Eric G. Berman

### Director del Small Arms Survey

Me complace reunirme con ustedes aquí en Montevideo con motivo del Tercer Taller del proyecto Hacia operaciones de paz más eficaces (HOPME). Para comenzar, deseo expresar mi reconocimiento por el excelente apoyo que hemos recibido por parte del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA) de Uruguay y de la Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay (ENOPU) en la convocatoria a este importante encuentro.

En lo personal, estoy familiarizado con la experiencia de Uruguay en el ámbito del mantenimiento de la paz, ya que hace 25 años me correspondió trabajar junto a la misión de paz de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya y visitar el Batallón Uruguay (URUBAT) en Ratanakiri. En aquella época, la excelencia del URUBAT ya lo había hecho merecedor de prestigio.

Para el Small Arms Survey es una suerte haber contado con la decisión del Gobierno de Uruguay de apoyar y asociarse al proyecto HOPME, compartiendo además sus experiencias y especialización con nosotros. General Montaner y Coronel Caubarrere, les agradezco a ustedes y a sus colegas –y en especial a los coroneles Iribarne, Gil y Mila– por la prolongada ayuda que han proporcionado al Survey, gracias a la cual estamos hoy reunidos aquí y la cual estoy seguro que continuará en el futuro.

Asimismo, deseo agradecer a Canadá y a Estados Unidos por sus generosos aportes financieros a este taller, así como por su respaldo al proyecto HOPME en general. El Departamento de Estado de EE.UU., por su parte, se asoció a nuestro estudio inicial sobre la pérdida de armas y municiones en operaciones de paz en Sudán del Sur y Sudán, titulado *Under Attack and Above Scrutiny?* y financió posteriormente nuestro análisis más detallado, *Making a Tough Job More Difficult*, el cual demostró que las problemáticas asociadas a la gestión de las armas y municiones en operaciones de paz no se limitaban a la situación particular de Darfur. Nos complace tener hoy la posibilidad de explorar de qué manera podemos aplicar los conocimientos obtenidos gracias a esos estudios a las iniciativas de instrucción, con la colaboración de la Iniciativa Mundial para las Operaciones de Paz de los EE. UU.

Embajadora Sra. Joanne Frappier, si bien más de una docena de países y organizaciones regionales se han asociado al proyecto HOPME, esta iniciativa no hubiese sido posible sin el gran aporte material y la ambiciosa visión de sus colegas del Global Affairs Canada. Durante los últimos 22 meses hemos conseguido grandes avances y, en lo que respecta al Survey, esperamos seguir cumpliendo con nuestros compromisos actuales y explorando otros nuevos junto a ustedes.

Permítame aprovechar esta oportunidad para expresar mi agradecimiento tanto a los expertos como a los participantes de este taller. Nos han dedicado parte valiosa

de su tiempo, viajando desde distintos puntos del país, del continente y del hemisferio, para estar hoy aquí.

Los talleres regionales del HOPME tienen por objeto reunir tanto a los profesionales que se desempeñan en operaciones de paz como a los funcionarios de organismos regionales que autorizan o planifican dichas operaciones. Los participantes del taller representan un recurso enorme, por lo que esta semana aquí en el SINOMAPA-ENOPU nos ofrece una excelente oportunidad para abordar temas importantes y conseguir importantes avances.

El debate en torno a la gestión de armas y municiones –y a la existencia de prácticas menos que óptimas en esta esfera– no constituye un simple ejercicio de denuncia. Solamente dialogando acerca de las dificultades que enfrentamos hoy en día seremos capaces de identificar las carencias, proponer soluciones y actuar en consecuencia.

Para concluir, el Survey espera ampliar su compromiso con Uruguay y el gobierno de Canadá, y los directores del SINOMAPA y de la ENOPU pueden seguir contando con nuestro apoyo. Esperamos, asimismo, que nuestro trabajo junto a los expertos aquí presentes –así como a distancia con sus colegas respectivos y con aquellos desplegados en operaciones de apoyo a la paz– se prolongue a través del tiempo. Juntos podemos lograr una evolución en las prácticas actuales, contribuyendo así a una mayor eficacia de las operaciones de paz.

## Sra. Joanne Frappier

### Embajadora de Canadá en Uruguay

Buenos días a todos. Estimados colegas, señoras y señores, para mí es un verdadero agrado estar presente hoy aquí y poder descubrir una nueva forma de trabajo conjunto entre el Canadá y el Uruguay.

La estrategia canadiense en el ámbito de las operaciones de paz aspira a brindar un apoyo crítico a las operaciones de mantenimiento de la paz encabezadas por las Naciones Unidas, apoyando así activamente las acciones en favor de la paz y fomentando la reforma de las operaciones de paz de la ONU.

Canadá se enorgullece del compromiso claro que ha contraído hacia este objetivo y de renovar su voluntad de apoyar las operaciones de paz multilaterales con el fin último de construir un mundo más pacífico y próspero.

Dicho compromiso ha tomado múltiples formas, entre las que se cuenta la acogida, en 2017, de la Reunión de Ministros de Defensa para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, durante la cual Canadá anunció las siguientes contribuciones a las misiones de paz de la ONU:

- El lanzamiento de los Principios de Vancouver sobre mantenimiento de la paz, y prevención del reclutamiento y uso de niños soldado.
- El lanzamiento de la Iniciativa Elsie para las mujeres en operaciones de paz.
- Compromisos Inteligentes (*Smart Pledges*) en relación con las capacidades militares de gran importancia, entre los cuales se incluyen una Fuerza Operativa Aeronáutica, apoyo aéreo táctico y una Fuerza de Reacción Rápida.
- El apoyo a iniciativas de instrucción innovadoras.

Canadá confirmó, además, su intención de desplegar fuerzas policiales nacionales en nuevas misiones de la ONU.

La nueva visión con que Canadá aborda las misiones de mantenimiento de la paz constituye una invitación a que hagamos las cosas de un modo distinto. Nuestro país espera poder contribuir a una transformación de las misiones de mantenimiento de la paz, así como a la prevención del desvío de armas y municiones en el marco de dichas misiones.

Este tema es primordial. Suscitan especial preocupación la facilidad con que proliferan las armas de fuego portátiles y las armas pequeñas de un conflicto al siguiente, así como la frecuencia cada vez mayor con que estas caen en manos de actores violentos no-gubernamentales, los que además participan en el tráfico de armas en zonas fronterizas.

Lo anterior frena los esfuerzos en pro de la paz y el desarrollo, contribuyendo a la violencia de género, y exacerbando las desigualdades estructurales que afectan a mujeres y adolescentes.

En el último tiempo, Canadá ha contribuido a una serie de proyectos relacionados con las armas pequeñas. Hemos proporcionado financiamiento por intermedio del Servicio Fiduciario de Apoyo a la Cooperación para la Regulación de los Armamentos de la ONU y el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos de la ONU.

Hemos apoyado, asimismo, el proyecto de Evaluación de Seguridad en África del Norte del Small Arms Survey, cuya misión es realizar un rastreo de las actividades de desplazamiento de armas de fuego ilícitas en dicha región.

En noviembre de 2017, Canadá lanzó su Plan de Acción Nacional para las Mujeres, la Paz y la Seguridad. Este plan refleja la política exterior feminista de Canadá en lo relativo a la ayuda internacional, así como su apoyo al programa Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU.

Es motivo de especial alegría para mí el hecho de que Canadá y Uruguay presidan conjuntamente, en 2020, la Red de Puntos Focales sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Me parece que son países como el nuestro, con valores como la paz, la democracia y la igualdad, los que pueden hacer de este un mundo mejor y más seguro para vivir.

El Plan de Acción de Canadá consiste en un compromiso destinado a provocar un cambio de perspectiva al interior de la ONU en materia de género y en cuestiones relacionadas con la no-proliferación de armas. En ese sentido, me alegra también ver que se ha incluido aquí una sesión sobre género, y gestión de armas y municiones. Agradezco al Small Arms Survey por abordar un asunto de tanta importancia.

Espero que en los próximos dos días sostengan unas provechosas conversaciones y que el presente encuentro contribuya a hacer de nuestro mundo un sitio más seguro para todas y todos. ●

## Resúmenes de sesiones

---

*Las sesiones se desarrollaron conforme a la regla de Chatham House, de modo de propiciar un intercambio franco de ideas. Por esta razón se han excluido de los resúmenes de los debates los nombres de los expositores externos al Small Arms Survey.*

*Se puede consultar información más detallada sobre el tema de cada debate en los documentos de trabajo de los expertos.*

---

## Sesión 1: Situación actual de la investigación

El Sr. **Emile LeBrun** abrió la primera sesión planteando dos preguntas en las que se ha sustentado el proyecto HOPME:

- ¿Cuáles son la dimensión y el alcance del desvío de armas en el marco de operaciones de apoyo a la paz (OAP)?
- ¿Es posible considerar las pérdidas simplemente como parte del “precio que hay que pagar” para realizar operaciones de paz?

El expositor señaló que publicaciones del proyecto HOPME como *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002-14* (2015) han permitido demostrar que las pérdidas de armas distan de ser hechos poco frecuentes o insignificantes. En realidad las pérdidas que registra dicho estudio subestiman considerablemente la dimensión y el alcance verdaderos del problema, lo cual es en parte consecuencia de deficiencias tanto en las denuncias de pérdida como en la actividad de registro. Las sensibilidades políticas de los TCC/PCC siguen dificultando la posibilidad de discutir sobre el tema de las pérdidas de armas e influyen además en el hecho de que no se declaren este tipo de incidentes.

El Sr. LeBrun recordó a los asistentes al taller que, aunque el proyecto HOPME se centra en el equipo de propiedad de los contingentes (COE, por sus siglas en inglés) que puede extraviarse como consecuencia de ataques o del mal desempeño de los contingentes, también es necesario considerar un segundo tipo de armas, a saber, aquellas que las fuerzas de paz capturan e incautan durante sus operaciones. Estas pueden alcanzar cantidades importantes y en su gestión se observan aspectos poco claros o “zonas grises”. Paralelamente, no existe una práctica habitual que determine la manera en que se debe gestionar el COE. Incluso en el marco de una misión específica, cada contingente puede actuar de acuerdo a una práctica diferente.

Emile LeBrun explicó que si bien el proyecto HOPME ha documentado las pérdidas ocurridas por lo menos en 20 operaciones de paz distintas, esta iniciativa constituye más que un simple análisis de los datos existentes y se centra además en otros aspectos fundamentales:

- **El desarrollo de mejores prácticas:** el Small Arms Survey ha colaborado ampliamente con la Unión Africana (UA) con el fin de desarrollar políticas de prevención de pérdidas. Tras la firma, en 2015, de un memorando de entendimiento (MDE), la UA solicitó, en marzo de 2016, asistencia técnica para la gestión de las armas en las OAP. En octubre de 2017, la UA con el apoyo del Survey, celebró una reunión inicial con el fin de elaborar orientaciones de políticas. Posteriormente, en abril de 2018, se realizó un taller con expertos, del cual resultó un proyecto de documento de orientación que debía ser ratificado en noviembre de 2018.

- **El fomento de capacidades:** el proyecto HOPME ha prestado apoyo a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para el desarrollo de formularios de declaración de las armas recuperadas en las OAP, de conformidad con el art. 11 de la Convención de la CEDEAO sobre armas pequeñas y ligeras, sus municiones y otros materiales conexos (2006), la cual es jurídicamente vinculante. Asimismo, el proyecto está desarrollando una colaboración con la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) con el propósito de apoyar a esta última en el desarrollo de un formulario de declaración parecido al anterior, de conformidad con el art. 22 de la Convención de Kinshasa (convención de la CEEAC sobre armas pequeñas [2010]). Esta convención comenzó a ser aplicada en 2017 y tiene carácter jurídicamente obligatorio para sus diez Estados miembros.
- **La capacitación:** el proyecto HOPME trabajó en la elaboración de un curso de gestión de armas y municiones (GAM) previa al despliegue y de combate contra el desvío de armas, compuesto de siete módulos. El Survey espera que este curso sea validado a más tardar en marzo de 2019 para dar inicio a la etapa piloto.

Por su parte, el **Gral. Marcelo M. Montaner** destacó la importancia de que los contingentes de las OAP tomen en cuenta sus obligaciones –y en especial sus responsabilidades legales nacionales– *antes* de desplegarse en una misión. Este reconoció que aunque cada país tiene su propia cultura en lo referente a la gestión de las armas de fuego, es necesario que se internalicen las normas y prácticas internacionales. Indicó además que ciertas obligaciones legales específicas atañen de manera más general a Uruguay y América Latina, como es el caso de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, la cual trata sobre el tráfico de armas ilícitas, la delincuencia, la fabricación de armas y el mantenimiento de registros. Uruguay también se ajusta al Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y al Tratado sobre el Comercio de Armas.

## Debate

El Sr. LeBrun explicó a los participantes que en un comienzo, el proyecto HOPME se centraba en las operaciones de la ONU ya que la mayor cantidad de información que existía trataba sobre estas. Reconoció que el conjunto de datos de que dispone actualmente el Survey no es representativo y aún no permite determinar qué tipo de misiones obtienen mejores resultados (si las misiones de la ONU o las misiones ajenas a ella).

En el debate plenario se abordaron los siguientes puntos destacados:

- Los marcos normativos son importantes, sin embargo en algunos países como Colombia, el problema no radica en el control de las armas de fuego legales, sino más bien en las *ilegales*, las cuales son mucho más difíciles de controlar.
- Es necesario buscar un equilibrio entre “salvar armas” y “salvar vidas” durante las OAP, sin embargo, no es menos cierto que las misiones son ante todo operaciones de apoyo a la paz y no operaciones de control de armas.
- Puede ser posible recuperar armas y municiones extraviadas o abandonadas una vez que mejoren las condiciones del entorno en el que se despliega una operación. Esto requiere la capacidad de manejar los imprevistos, de actuar de forma creativa, así como de usar recursos materiales y humanos de manera adecuada.
- Tras entender que la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur no siempre estaba en condiciones de responder a los ataques en Sudán, la ONU decidió repatriar a soldados de tres o cuatro secciones que se negaban a arriesgar sus vidas y cuyo desempeño no correspondía con las expectativas.
- A menudo la pérdida de armas y municiones de contingentes es resultado de la falta de información de inteligencia: aunque existe una gran cantidad de información de inteligencia sobre las armas ilícitas presentes en las zonas de conflicto, dicha información no siempre se comunica debido a la falta de vías de información adecuadas.

El Sr. **Eric Berman** clausuró la sesión destacando los avances realizados hacia un mejor entendimiento de la importancia que supone la recopilación de información de inteligencia y el intercambio de información en el seno de las OAP.

## Sesión 2: Controles administrativos de armas, municiones y depósitos en operaciones de apoyo a la paz

El **Cnel. Diego Iribarne** inició la sesión haciendo una presentación de los controles administrativos de armas en las OAP. Recordó a los participantes que, desde 1996, la regulación del control de armas en las misiones de la ONU emana del Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes de la organización. Explicó que, sin embargo, este manual está orientado a la reglamentación de los reembolsos que reciben de la ONU los países que aportan efectivos, y que el manejo de armas y municiones requiere de procedimientos regulatorios más específicos que llenen las importantes lagunas existentes en las orientaciones. Agregó además que la cultura organizacional del ejército de cada país es el factor esencial que determina el modo en que sus efectivos manejan las armas y municiones en las OAP, y que cada país aplica normas distintas.

El Cnel. Iribarne destacó dos dificultades conexas:

- **Vacíos en los MDE:** un MDE es un acuerdo vinculante entre la ONU y cada país que contribuye con un contingente, en el cual se establecen las obligaciones de cada parte en lo relativo al mandato, el equipo, las investigaciones de incidentes en el terreno y el presupuesto de una misión específica. En los MDE se identifica al armamento colectivo como equipo pesado o mayor, sin hacerse mención específica del armamento individual. Los MDE se refieren asimismo al tipo de municiones que deben utilizarse (tanto para la instrucción como para las operaciones), pero no a la *cantidad* de estas.
- **Falta de claridad respecto al almacenamiento de municiones:** en el Manual de la ONU sobre el COE no se hace mención sobre cómo proveer de lugares de almacenamiento de municiones en las bases de operaciones temporales cuando existe falta de capacidad –sin mencionar la falta de presupuesto– y de claridad en cuanto a la persona que debe asumir dicha responsabilidad.

El Cnel. Iribarne indicó que cuando los efectivos uruguayos de apoyo a la paz se hallaban desplegados en Haití y la República Democrática del Congo (RDC), estos basaban su experiencia en las duras enseñanzas extraídas en otros escenarios, y llevaban consigo su cultura y normativas nacionales estrictas sobre GAM en lo relativo a las inspecciones y controles. Como resultado directo de lo anterior, se produjeron pocas pérdidas de armas y de producirse alguna, fue posible investigar las circunstancias en que esta había ocurrido, tomándose medidas disciplinarias cuando procedía (aplicación de la justicia militar o civil, según el caso).

El Coronel hizo hincapié en que, según su experiencia, si durante una operación se detectan municiones vencidas o en mal estado, esto ocurre porque los TCC respectivos no han implementado sistemas de logística adecuados. Agregó además que

para la ONU, las municiones son de responsabilidad de los TCC, los cuales no necesariamente tienen la obligación de informar sobre el estado de las mismas.

Sus recomendaciones a la ONU son las siguientes:

- **Aceptar responsabilidades:** la ONU debería evitar depositar toda la responsabilidad en cuanto al almacenamiento de las municiones en los TCC, introduciendo en los presupuestos anuales disposiciones para la construcción o el mejoramiento de depósitos.
- **Facilitar orientaciones:** cuando la ONU selecciona fuerzas de paz de un país que no cuenta con legislación en materia de control de armas, esta debería facilitar las orientaciones correspondientes con miras a prevenir problemas que inevitablemente surgen en la fase de despliegue. Esto implica mejorar y estandarizar los controles de la ONU en todas las OAP, incluyendo en lo que se refiere a las Directrices técnicas internacionales sobre municiones (IATG, por sus siglas en inglés).

## Debate

El debate posterior se centró en las preguntas siguientes:

- ¿Existen sanciones para los contingentes que pierden armas y municiones?
- ¿Cómo se gestionan las armas recuperadas, de no existir orientaciones de la ONU en este sentido?
- Puesto que los TCC son responsables de la gestión de sus armas y municiones, ¿por qué la ONU no incorpora un módulo específico sobre GAM en su instrucción previa al despliegue?

El Cnel. Iribarne informó que la ONU tiene la facultad de aplicar sanciones y que de hecho las aplica. Por ejemplo, la organización ha repatriado contingentes que entregaron sus armas para evitar enfrentamientos o se desempeñaron insatisfactoriamente. Gracias a las enseñanzas extraídas de misiones anteriores, la ONU ha ido mejorando sus normas y prácticas. Así, esta proporciona orientaciones sobre gestión de municiones (basándose en las IATG), realiza revisiones regulares del Manual sobre el COE y ha creado, junto a sus asociados, 12 manuales para distintos tipos de unidades. Cuando a una misión como las desplegadas en Angola o Camboya, se le encarga expresamente recuperar armas, se establecen procedimientos operativos estándar (POE) que definen los mecanismos de eliminación de dichas armas. No obstante, cuando un mandato no indica expresamente cómo proceder con las armas recuperadas, la gestión de las mismas puede ser problemática.

El expositor añadió que actualmente la instrucción previa al despliegue no contempla módulos específicos sobre GAM, ya que la ONU asume que ya existen las normas

correspondientes. Agregó además que sería posible incorporar un módulo de instrucción sobre GAM, pero que esto no cambiaría fundamentalmente los comportamientos, ya que lo que más influye es la cultura organizacional militar de cada país y que si bien la instrucción previa al despliegue no modificará dicha cultura, sí podría aportar a mejorar las prácticas.

## Sesión 3: Gestión de armas y municiones del equipo de propiedad de los contingentes

El **Cnel. Pablo Caubarrere** inició la sesión con una presentación acerca de la experiencia del Uruguay en el ámbito de la gestión de armas. Recordó que Uruguay comenzó a tomar parte en OAP en los años 30, incluso antes de se creara la ONU. En estas misiones Uruguay ha desplegado casi 50.000 efectivos militares (Ejército, Marina, Fuerza Aérea) y policiales, de los cuales 35 han perdido la vida. Un total de 75% de oficiales y 66% de personal subalterno han participado al menos en una misión de paz.

En cumplimiento con los mandatos de mantenimiento de la paz pertinentes, la ONU requiere que los TCC desplieguen personal, equipo y apoyo logístico en el terreno. Los MDE facilitan dicha misión, estableciendo los términos y condiciones administrativos, logísticos y financieros que regulan la contribución en efectivos, equipo y servicios que se aportan en apoyo a una OAP. El Cnel. Caubarrere explicó que la oficina de COE tiene por función examinar el cumplimiento del MDE. Esta analiza además la aplicación de los POE, supervisa la óptima utilización de los recursos, examina los resultados de las inspecciones de disponibilidad operacional y las posibles deficiencias, y sugiere medidas correctivas.

De conformidad con el MDE, tanto el personal civil como militar realizan inspecciones de las armas y municiones de propiedad de los contingentes. Las inspecciones internas se practican regularmente y en distintos momentos de la misión, incluyendo antes del despliegue, al llegar a la zona de la misión, antes de la repatriación y de manera puntual, según lo considere necesario el jefe de misión o la sede de la ONU. Los contingentes tienen la obligación de presentar informes semanales y mensuales sobre sus inspecciones.

El expositor destacó que Uruguay cuenta con una extensa experiencia de GAM, cuyos costos, sin embargo, no han sido bajos. Así por ejemplo, en un incidente ocurrido en Haití en diciembre de 2006, Uruguay desplegó soldados como parte de una fuerza multinacional. En esa ocasión no se contaba con la información de inteligencia respectiva y, durante una emboscada, un vehículo blindado uruguayo recibió un volumen de fuego constante. El comandante de una de las unidades decidió proteger a sus soldados, lo que significó dejar abandonado el vehículo blindado y perder las armas en su interior, aunque estas pudieron ser recuperadas en una operación posterior.

El Cnel. Caubarrere hizo hincapié en que es imprescindible contar con controles de gestión de las armas y municiones, cuya realización debe ser una actividad permanente que se ajuste a los requisitos actuales del COE. También deben tenerse en cuenta las condiciones climáticas y de terreno de la zona en que se efectúa la operación de paz, ya que las fuerzas desplegadas pueden no estar familiarizadas con ella, pudiendo resultar en el deterioro del COE.

## Debate

Los asistentes al taller discutieron sobre los controles que se aplican en diversos países de América Latina y la manera en que estos se llevan a la práctica. Se constató que en varios de estos países los procedimientos de control para la GAM son muy parecidos y que los contingentes de dichos países traen sus experiencias consigo al contexto de las misiones de paz.

Otros puntos destacados fueron los siguientes:

- Si bien las inspecciones internas realizadas por expertos en mecánica o en municiones constituyen un elemento esencial, las inspecciones externas son igualmente importantes para garantizar la transparencia de las operaciones.
- Los vínculos entre una misión y los servicios de aduana correspondientes (países en tránsito y destino final) son fundamentales para facilitar el transporte de armas. Los centros como el SINOMAPA han facilitado este tipo de vínculos.
- Es de vital importancia revisar el *estado* de las armas durante las inspecciones, de modo de garantizar no solo la cantidad con la que se cuenta, sino también la seguridad de las mismas.
- En algunos países que aportan efectivos, como México y Brasil, se cuentan y verifican diariamente las armas.
- Si en una inspección de COE se detecta la pérdida de un arma, la información correspondiente debe ser declarada dentro del sistema de la ONU. En tal caso, deben además tomarse medidas serias, como sanciones de la ONU en contra de los países involucrados.
- Es necesario que la ONU preste especial atención al sistema de inspección preexistente en cada contingente. Es fundamental poder determinar *cuándo* se perdió un arma y, de ser el caso, *a quién* fue entregada o vendida.
- Los controles nacionales de GAM varían de un país al otro, sin embargo se observan bastantes similitudes a partir de las cuales es posible desarrollar mejores prácticas.

## Sesión 4: Gestión de las armas y municiones recuperadas (dentro y fuera de procesos de DDR)

En esta sesión, el **Cnel. Roberto Pereira** y el **Cnel. Rivera Elgue** realizaron una presentación en dos partes sobre la práctica y los desafíos que plantea la gestión de armas en el marco de los programas de desarme en la RDC, fundamentándose en la experiencia del URUBAT en ese país entre 2014 y 2015.

El Cnel. Elgue inició la sesión observando que los programas en este ámbito estaban enfocados hacia las personas, eran flexibles, se planificaban adecuadamente, se elaboraban a nivel nacional y estaban integrados a los esfuerzos nacionales de reforma del sector de la seguridad. Destacó que en el ámbito del apoyo a la paz, los actores involucrados en programas de desarme, desmovilización, repatriación, reintegración y reasentamiento (DDRRR) cuya misión era el desarme y repatriación voluntaria de los grupos armados extranjeros en la RDC, generalmente se concentraban en la parte del programa referente al desarme.

Tras la recolección de las armas y municiones de grupos armados, la responsabilidad de su almacenamiento le correspondía a la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO, por sus siglas en inglés) hasta que el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés) procediera a su destrucción. Debía completarse un formulario de registro de armas especial, y los recintos de almacenamiento se mantenían cerrados bajo llave. Para la destrucción de las armas se empleaban distintos métodos: algunas eran quemadas (con un alto valor simbólico) y otras eran cortadas de modo de inutilizarlas (procedimiento lento pero relativamente simple). Las granadas se hacían explotar y las municiones se quemaban.

El Cnel. Elgue prosiguió con la descripción de una serie de dificultades con las que se enfrentaron en la RDC:

- **La proliferación de grupos armados:** entre estos se encontraban las Fuerzas democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR), las milicias de las Fuerzas Democráticas Aliadas, el Ejército de Resistencia del Señor, los grupos Mai-Mai, las milicias de autodefensa –las cuales aparecían intermitentemente– y los antiguos M23.
- **La demanda de armas:** la demanda era tan alta que siempre era posible vender armas. Se observaba, por tanto, una falta de motivación para entregar las armas a las fuerzas de paz.
- **El uso de la disciplina y el temor por parte de los grupos armados:** los grupos armados poseían normas y sanciones estrictas para evitar la rendición de personas y armas.

- **Porosidad de las fronteras:** la penetrabilidad de las fronteras con países vecinos afectados por conflictos como la República Centroafricana, la República del Congo, Ruanda, Uganda y Sudán del Sur, hacían imposible detener la circulación de armas y agentes armados.
- **El desvío de armas:** se desviaba armamento y munición del Ejército de la RDC.

El Cnel. Elgue abordó la importancia de realizar rastreos de armamento y munición empleando números de serie y otros marcajes. Concluyó su intervención señalando que la única solución al problema de los flujos de armas ilícitas consistía en detener dichos flujos, para lo cual el desarme y la desmovilización de los grupos armados eran los elementos clave.

La segunda mitad de la presentación estuvo a cargo del Cnel. (R) Pereira, quien describió las funciones que desempeñó el URUBAT en la misión en RDC. Entre ellas se cuentan:

- La protección de la población civil.
- La neutralización de los grupos armados presentes en la zona de operaciones del URUBAT.
- El monitoreo de la aplicación del embargo de armas.
- El apoyo a procesos judiciales nacionales e internacionales.
- El apoyo a programas de DDRRR y de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

Si bien se encomendó a la MONUSCO la misión de apoyar procesos de DDRRR destinados a grupos armados extranjeros, esta no participó *directamente* en programas de DDR, los cuales estaban orientados a grupos armados nacionales. El apoyo se prestó de distintas maneras, como por ejemplo:

- Procesos de desarme y almacenamiento de armas y municiones.
- Desactivación temporal de armas y municiones, de conformidad con los POE correspondientes.
- Transporte y escolta de personal, armas y municiones implicados en programas de DDRRR.
- Provisión de escoltas para favorecer las campañas de sensibilización hacia el DDR, la extracción y transferencia de combatientes.
- Proporcionar apoyo técnico y logístico al equipo de DDR en el terreno.

El Cnel. Elgue hizo hincapié en que la información e inteligencia son factores clave para la planificación de las misiones que suponen comprender las ubicaciones,

motivaciones, alianzas, intereses económicos y necesidades de los elementos armados. Destacó la necesidad de dotarse de disponibilidad operacional, control continuo de las armas y municiones, programas eficaces de destrucción de armas y municiones, así como de controles de inventario e inspecciones regulares para prevenir las pérdidas de material.

Para concluir el primer día de taller, se realizó un ejercicio grupal que se centró en la recuperación de armas fuera de procesos de DDR. Los participantes confirmaron que incluso luego de haber seguido las orientaciones técnicas recibidas, seguían persistiendo algunas “zonas grises” que era necesario definir en relación con la gestión de las armas, como por ejemplo:

- ¿Qué lugares usar para el almacenamiento?
- ¿Qué sistema adoptar en materia de seguridad física y gestión de existencias?
- ¿Qué sistema de control utilizar?
- ¿Qué método emplear para la eliminación de las armas recuperadas?

Los participantes enfatizaron además la necesidad de hacer recopilaciones periódicas de información a este respecto.

## Sesión 5: Gestión de armas y municiones en mandatos de protección de la fuerza

Esta sesión estuvo a cargo del **Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz**, quien hizo una presentación de la gestión y control de las armas y municiones en las OAP. Expuso su punto de vista en cuanto a los aspectos que requieren mejoras en el contexto de un debate más amplio sobre la necesidad de “reformular el mantenimiento de la paz” y aumentar su eficacia.

El Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz inició la sesión recalcando la importancia de entender la *complejidad* de los entornos operativos en los que se despliegan las OAP de la ONU. Se requiere un enfoque integral de la GAM que se fundamente en expectativas realistas acerca de los resultados obtenibles. Parte de este proceso supone adaptar tanto los mandatos respectivos como los MDE a la realidad en el terreno.

El expositor prosiguió abordando la necesidad de reducir la circulación ilícita de armas pequeñas y ligeras, municiones y material conexo en las zonas de conflicto. Observó además que en las OAP, las armas y municiones pueden provenir de diferentes fuentes, entre las que se cuentan:

- Personal militar, policial y de seguridad que ejerce sus funciones bajo la bandera de la ONU (unidades constituidas, oficiales de estado mayor y personal de seguridad).
- Fuerzas militares y policiales de la ONU que decomisan material durante sus tareas regulares.
- Fuerzas de seguridad nacionales que cuentan con un inventario de sus propias armas y municiones, y que decomisan armamento adicional.
- Programas de DDR que recolectan armas y municiones.
- Grupos rebeldes, pandillas, milicias, delincuentes y otros.
- Países vecinos con intereses en un conflicto determinado, los cuales pueden prestar ayuda a grupos armados en la zona de conflicto.

A continuación el Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz describió las dificultades principales para el manejo de las armas y municiones:

- **Falta de adecuada proyección de la fuerza:** el hecho de no emplear la fuerza apropiada o no emprender acciones ofensivas puede tener influencia directa en las posibilidades de que un contingente reciba un ataque, con las consiguientes pérdidas de vidas y armas.
- **Falta de responsabilidad en cuanto a las pérdidas:** cuando a una misión se envían soldados que no cuentan con el equipo adecuado y luego estos sufren una

emboscada, ¿en quién recae la responsabilidad?, ¿en el comandante o en el gobierno respectivo? En ciertos casos los soldados no han percibido remuneraciones durante meses o años y no se puede pretender que actúen “correctamente”.

- **Programas de DDR inadecuados:** una de las mayores dificultades consiste en conseguir fondos para llevar a cabo programas de DDR amplios y realizar su seguimiento. En la RDC, se necesitaban 80 millones de dólares para estos fines, sin embargo no fue posible contar con ese financiamiento: “Sin presupuesto no puede funcionar”.
- **Falta de capacidad investigadora:** cuando se produce una pérdida de armas es necesario llevar a cabo investigaciones, aun cuando algunos países no se hayan dotado de controles y cuenten con escasa capacidad de realizarlas. Por tanto, la selección de los TCC es fundamental.
- **Escasa rendición de cuentas:** es necesario contar con un sistema de Naciones Unidas mejor y más eficaz, donde la obligación de rendir cuentas sea mayor, y la pérdida de armas y municiones produzca consecuencias legales.
- **Porosidad de las fronteras en las zonas de conflicto:** en la RDC, los grupos armados más peligrosos están ubicados en zonas fronterizas donde es posible conseguir armas fácilmente. Los países vecinos también facilitan la circulación de armas a través de las fronteras.

El Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz agregó que los contingentes deben recibir una instrucción adecuada y estar debidamente equipados, y que tanto los TCC/PCC como la ONU deben compartir la responsabilidad en este sentido. Recomendó que se haga una selección apropiada de los TCC/PCC teniendo en cuenta cada contexto operativo específico, y que la ONU debe ser corresponsable de la instrucción y el desempeño de los contingentes.

Para concluir, el Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz estimó que las entidades independientes eran las más indicadas para investigar las pérdidas de armas en el terreno, ya que el sistema de la ONU se encontraba demasiado politizado. Los organismos independientes gozan de mayor credibilidad y, en consecuencia, sus investigaciones son más serias y completas. Enfatizó asimismo la necesidad de que las investigaciones hagan uso información de inteligencia sólida y transnacional, y culminen estableciendo conclusiones claras. Agregó además que el flujo de armas requería tanto de *soluciones políticas* como de rendición de cuentas.

## Debate

En el debate plenario se formularon, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el marco legal que respalda las OAP?

- ¿Cómo podemos lograr una mejor comprensión de la situación de las armas pequeñas en una zona de operación?
- ¿Por qué los países latinoamericanos no envían más tropas a las OAP?

El Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz respondió señalando que el marco legal está compuesto por el mandato de cada misión, como también por la legislación respectiva y las decisiones que tomen los comandantes de la fuerza en el terreno. Incluso de no contarse con POE, es necesario tomar decisiones respecto al uso de los recursos y a la investigación de los incidentes.

Destacó que en el caso de la RDC, era importante prestar atención a las zonas limítrofes y que la mayoría de los grupos armados presentes en ellas funcionaban de manera similar a una mafia, dotada de una serie de informantes, la cual controlaba el contrabando de diversas mercancías, entre ellas de armas. Explicó además que contar con información de inteligencia sólida y una comprensión del contexto local tenían más importancia que la dotación de efectivos en sí, y que siempre era necesario que lo anterior fuese seguido de la debida presentación de informes.

Por último, el Tte. Gral. (R) dos Santos Cruz observó que la decisión de participar en OAP es consecuencia de intereses políticos y que a menudo los países deciden hacerlo para afianzar su reputación.

## Sesión 6: La gestión de armas y municiones, y el proceso de desarme en la Misión de la ONU en Colombia

En esta sesión el **Cnel. Gustavo García** y el **Cnel. (R) Juan Acuña** ofrecieron un resumen detallado del proceso de “dejación de armas” en Colombia. Este abarcó numerosos aspectos técnicos relacionados con las dificultades que supuso la recuperación, transporte, almacenamiento y destrucción de cerca de 9.000 armas y más de un millón municiones, entre otros, como parte del proceso de paz que se llevó a cabo entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). En esta exposición se detalló la complejidad y singularidad de la operación, su carácter fundamentalmente político, la brevedad de sus plazos y el éxito general con el culminó.

La Misión de las Naciones Unidas en Colombia (UNMC) fue establecida el 25 de enero de 2016, tras la aprobación de la resolución 2261 del Consejo de Seguridad de la ONU y la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, el cual puso fin a 53 años de conflicto armado interno. Este acuerdo estableció un Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) tripartito único en la historia de las misiones de la ONU, el que comprendía a la UNMC, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Este mecanismo funcionaba a varios niveles: en su sede nacional, sus 8 sedes regionales y sus 26 sedes locales. A esto hay que agregar un componente internacional compuesto por 450 observadores internacionales no armados.

Este proceso culminó con la entrega de 8.994 armas y con la destrucción de 1.765.862 municiones, 38.255 kilogramos de explosivos diversos, 51.911 metros de cordón detonante y mecha lenta, 11.015 granadas (de mano y de 40 mm), 3.528 minas antipersonal, 46.288 iniciadores-estopines y 4.370 proyectiles de mortero. Para agosto de 2017 se había retirado y destruido todo el armamento y para septiembre de 2017 se había concluido la misión.

Se informó a los asistentes acerca del sinnúmero de dificultades a las que tuvo que hacer frente la misión en su labor de traslado de las armas desde las FARC-EP, en un proceso de varias etapas que contempló el registro, identificación, monitoreo y verificación, recopilación, almacenamiento, extracción y destrucción final del armamento. Dicho proceso consideró:

- **El alojamiento para los excombatientes:** fue necesario construir campamentos para los integrantes de las FARC-EP que entregaban sus armas y municiones. Si bien se contemplaba que en la mudanza a los campamentos los excombatientes no trajeran ningún tipo de material inestable, algunos de ellos trajeron consigo minas y explosivos. Por su parte, el gobierno tardó en suministrar a la ONU el apoyo suficiente, además de producirse tardanzas en la construcción de la infraestructura necesaria.

- **La complejidad geográfica:** algunos contenedores debieron ser transportados por vía fluvial. Las condiciones climáticas eran problemáticas y era necesario encontrar los depósitos de armas o “caletas” en lugares de difícil acceso. Los integrantes de las FARC-EP revelaron a la ONU la ubicación de los mismos, sin proporcionar las coordenadas de GPS y estando estos situados en zonas donde operaban delincuentes y otros ex-paramilitares.
- **El transporte de las armas:** el armamento y las municiones debían embalsarse y transportarse desmontados, por tierra y aire, hasta un depósito de armas en Bogotá para su destrucción. Allí se procedía a la inhabilitación de las armas empleando un método de corte, con apoyo de la empresa federal alemana Technisches Hilfswerk.
- **El límite de tiempo:** la operación debía concluirse respetando un calendario establecido en el acuerdo de paz, el cual posteriormente fue objeto de prórogas.
- **Comunicaciones estratégicas:** el número de armas que se entregaron fue inferior a lo que se esperaba, lo que dio origen a una negociación en torno a las cantidades. A ello hay que agregar las dificultades de difusión de las actividades relacionadas con la dejación de armas a la sociedad colombiana, la que miraba en general con escepticismo el proceso de paz. Progresivamente, lo que en un comienzo era información secreta, se hizo pública y fue divulgada no solo a través de informes, sino también mediante imágenes que fortalecieran la credibilidad de dicho proceso.

Se informó también a los asistentes sobre las innovaciones técnicas incorporadas a la operación, las cuales comprendían el uso de códigos de barras para identificar y registrar las armas individuales, teléfonos inteligentes con aplicaciones para escanear y leer los códigos de barras, así como computadoras portátiles y dispositivos de memoria USB codificados. El empleo de una base de datos digital esencial para el registro de la información sobre los avances realizados resultó problemático para los miembros de las FARC-EP, ya que estos deseaban mantener la confidencialidad de la información.

De este proceso de paz fue posible extraer gran cantidad de enseñanzas básicas, entre las que se cuentan:

- El mecanismo de monitoreo tripartito, una entidad única en su especie, la cual podría reproducirse en otros procesos de paz.
- La generación de confianza entre las partes fue fundamental, sin embargo los desacuerdos entre estas influenciaron el ritmo de los avances.
- La logística representó un serio desafío. La finalización del proceso de desarme en un plazo de 180 días, tal y como lo exigía el acuerdo de paz respectivo,

hubiese requerido la implementación de medidas logísticas desde un comienzo, lo que no ocurrió.

- Durante la aplicación del proceso de paz surgieron divergencias entre lo que se había acordado y lo que terminó ocurriendo, pero a pesar de ello fue posible cumplir el amplio mandato del Consejo de Seguridad de la ONU para esta misión.
- En una valerosa decisión por parte del Consejo de Seguridad, el mandato fue anunciado incluso antes de que se terminara de elaborar el acuerdo de paz.
- La voluntad de las partes de cumplir con el mandato fue fundamental. En definitiva, este es uno de los procesos de paz más exitosos de la historia de la ONU.

## Sesión 7: Situación actual de los grupos de trabajo de la ONU sobre gestión de armas y municiones en operaciones de paz

Esta sesión puso de relieve el cambio de función que experimentó la ONU al ampliar sus orientaciones en lo relativo a la GAM en las OAP. Así, se describieron los esfuerzos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas - Oficina de Asuntos Militares (DOMP-OMA), el cual encabezó un proyecto con la participación de múltiples organismos a fin de elaborar una política de GAM, establecer normas sobre las cantidades de municiones de los TCC situados en diversos entornos de inseguridad y desarrollar POE para la prevención de las pérdidas de material.<sup>1</sup>

La Tte. Cnel. **Samatha Gomani** inició la sesión destacando la gran evolución que han experimentado las OAP a través de los años, las cuales deben desplegarse en entornos cada vez más hostiles e inestables y enfrentar ataques dirigidos contra personal de la ONU mientras cumplen con sus mandatos. En respuesta a esta evolución, el DOMP-OMA se halla a la vanguardia de una serie de medidas para mejorar y fortalecer la seguridad de las armas y municiones de las fuerzas de paz en el terreno.

Actualmente, dos grupos de trabajo interdepartamentales concentran su actividad en tres áreas diferentes, con el objetivo principal de elaborar orientaciones sobre GAM para el COE, el equipo de propiedad de las Naciones Unidas, y las armas y municiones decomisadas en misiones de terreno. Los grupos de trabajo están formados por personal del DOMP (y la OMA), el Departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno de las Naciones Unidas (UNDFS, por sus siglas en inglés), el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (UNDPA, por sus siglas en inglés), el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, el UNMAS y por expertos.

La Tte. Cnel. Gomani señaló que se elaboró un proyecto de política general de GAM que ofrecerá un marco conceptual y operativo para garantizar la eficacia y coherencia de la GAM de la ONU, el cual ya ha sido compartido con los Estados miembros. Este proyecto comprende los COE, las armas de propiedad de la ONU y las armas y municiones decomisadas y capturadas. Esta política será “de propiedad” de los TCC/PCC, cuya responsabilidad comenzará en la etapa de pre-despliegue y finalizará tras el redespiegue de una OAP. Como parte de esta política, también se están elaborando otros dos documentos clave:

- Un manual de la ONU sobre gestión de municiones.
- Un POE sobre **pérdida** de armas y municiones.

En la elaboración del manual se tiene en cuenta el principio de que los TCC/PCC son responsables del almacenamiento seguro de las municiones que se emplean en las OAP. Sus orientaciones son acordes con las orientaciones de las IATG y la OTAN en

materia de seguridad, y persiguen unificar las buenas prácticas en las misiones sobre el terreno. El manual estará compuesto de cinco capítulos.

Está previsto que los POE establezcan medidas para prevenir y enfrentar la pérdida de armas en las OAP y las misiones políticas especiales de la ONU. Estos abordarán de manera conveniente la situación del COE y de las armas recuperadas, los cuales se hallan desde hace mucho tiempo en una “zona gris” tanto respecto de las misiones de la ONU como de otras misiones.

Existe otro subproyecto adicional que permitirá aumentar la rendición de cuentas de los TCC/PCC, el cual consiste en una herramienta de registro en línea de las pérdidas. Las misiones de la ONU ya han comenzado a aportar datos a esta herramienta, la cual también requiere que las misiones que no tienen pérdidas comuniquen dicha información.

La Tte. Cnel. Gomaní concluyó su intervención destacando el compromiso de la OMA hacia un despliegue más adecuado y eficaz de la capacidad militar en las OAP, la mejora en el desempeño de los efectivos en OAP y la entrega de conocimientos especializados a los componentes militares de las mismas.

## Debate

En el debate se plantearon además los siguientes puntos:

- El proyecto de POE aún no ha sido entregado a las misiones de terreno, pero ya fue enviado a la sección de DDR de la ONU.
- Los datos registrados en la herramienta de registro deben servir para mejorar el panorama de las pérdidas ocurridas en misiones de terreno de la ONU.
- Es necesario que los grupos de trabajo de la ONU discutan sobre la recomendación que surgió en la asamblea acerca de la necesidad de que la ONU y los TCC/PCC asuman conjuntamente la responsabilidad de las municiones y que esta no sea una obligación exclusiva de los países que aportan personal.
- Las medidas sobre las que se debatió en esta sesión son percibidas como un posible “catalizador de cambio”, en la medida en que indican un avance hacia el establecimiento de normas para las operaciones en este ámbito y el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación previa al despliegue.
- Es importante que los TCC/PCC miembros de la ONU que aportan las mayores cantidades de contingentes a las OAP tengan la oportunidad de revisar y hacer contribuciones al proyecto de políticas y POE sobre GAM de la ONU a los cuales tendrán la obligación de ceñirse. Actualmente no hay claridad en cuanto al proceso de revisión, por lo que Uruguay, por ejemplo, ignoraba que la elaboración de estas políticas estaba en curso.

## Nota

- 1 Esta sesión no cuenta con el correspondiente documento de trabajo de los expertos.

## Sesión 8: Desarrollo de módulos de capacitación sobre gestión de armas y municiones previa al despliegue

En esta sesión se hizo un análisis de los métodos de capacitación de la Iniciativa Mundial para las Operaciones de Paz (GPOI, por sus siglas en inglés) y de las dificultades que es necesario tener en cuenta en la elaboración y la difusión de programas de capacitación sobre GAM en las misiones de paz.

El Sr. **Paul Yorio** inició la sesión con una presentación del programa de la GPOI, el cual se inició en 2005 como contribución de Estados Unidos al Plan de Acción del G8, Ampliar la capacidad mundial de las operaciones de apoyo a la paz, adoptado en 2004. La GPOI es un programa de asistencia en temas de seguridad del Departamento de Estado de EE.UU. administrado y ejecutado por el Departamento de Defensa de ese país, que se concentra principalmente en el desarrollo de la capacidad militar con un apoyo limitado a unidades policiales constituidas. En el hemisferio occidental la administración y ejecución de este programa están a cargo del Comando Sur de EE.UU.

La GPOI tiene ocho países asociados activos, entre los que se cuenta Uruguay. Los objetivos del programa –que no se aplican a todos los países asociados– son los siguientes:

- Fomentar capacidades de instrucción autónomas en las OAP.
- Apoyar el desarrollo y empleo de capacidades de apoyo fundamentales.
- Aumentar la disponibilidad operativa y las capacidades de sostenimiento.
- Fortalecer las capacidades de despliegue rápido.
- Ampliar el papel de las mujeres y aumentar su integración en las OAP.
- Fomentar capacidades al interior de la ONU y de las organizaciones regionales.

La totalidad de estos objetivos respaldan directa o indirectamente la meta del Small Arms Survey de reducir el desvío de armas en las OAP y mejorar la capacidad de los TCC para gestionar sus armas y municiones, y para rendir cuentas de ellas.

A continuación, el Sr. Yorio describió los tres modelos de capacitación de la GPOI:

- **El modelo clásico de equipo móvil de capacitación (EMC) con adiestramiento de instructores en tres etapas:** esta iniciativa de capacitación para el fomento de capacidades es la más antigua financiada por la GPOI y respalda la integración de género en los EMC de los contingentes en el marco de las OAP de la ONU. El elemento clave de este modelo reside en que cada asociado debe asumir plenamente la responsabilidad del EMC, proveyendo entre otros, apoyo financiero, administrativo y logístico. La etapa final del programa consiste en el despliegue del EMC con escasa o nula supervisión.
- **El modelo de EMC con capacitación de instructores en varias etapas:** es un modelo más técnico que se centra en el uso del comportamiento en un entorno de

mantenimiento de la paz complejo para identificar las posibles amenazas a las fuerzas de paz y a la población local. En este caso las tácticas, técnicas y procedimientos son más sofisticados y requieren una “certificación” oficial por parte de la entidad que desarrolla la capacitación, la cual posee la propiedad intelectual de esta última. La ventaja de este modelo de varias etapas es que funciona bien en programas de capacitación que cuentan con un proceso o requisito de certificación formal. El hecho de constar de varias etapas hace que la inversión financiera y de tiempo inicial del donante o del país que provee el servicio de fomento de capacidades sea más elevada. Por último, cada asociado es plenamente responsable del sostenimiento del programa.

- **El modelo híbrido:** este se centra en la capacitación de un oficial nacional de investigación (ONI) del contingente que pueda analizar y documentar las denuncias de actividades ilegales cometidas por personal del contingente, enfocándose en especial en las denuncias de explotación o abuso sexual.

La intervención del Sr. Yorio prosiguió con un examen de los impedimentos y dificultades a los que se ve enfrentado el fomento de las capacidades de instrucción para las OAP, entre los que se encuentran los siguientes:

- La obtención de la adhesión por parte de los órganos de decisión adecuados.
- La obtención de exenciones o dispensas oportunas y adecuadas de impuestos, aranceles y tasas de parte de los asociados para las donaciones con el fin de aumentar los recursos disponibles para el fomento de capacidades.
- El mantenimiento de las capacidades de instrucción, lo que requiere una voluntad política nacional duradera.
- El alto nivel de rotación y la falta de continuidad de los equipos de capacitación y del personal de apoyo de los centros de capacitación de las operaciones de paz.
- La inadecuación de las herramientas de gestión de los recursos humanos para realizar un seguimiento del personal que recibió instrucción.

El Sr. Yorio concluyó sugiriendo que a través de un enfoque innovador de los modelos de la GPDI sería posible incorporar una capacitación previa al despliegue sobre GAM que comprenda dos niveles:

- El **primer nivel** debería centrarse en el papel que juegan los mecánicos de armas, los técnicos en municiones y el personal logístico en la gestión de las existencias y de los puestos de aprovisionamiento de municiones en el terreno en un entorno expedicionario durante las misiones de paz de la ONU.
- El **segundo nivel** debería centrarse en el rol de liderazgo que juegan los oficiales y suboficiales respecto del contingente en términos de autoridad, rendición de cuentas y responsabilidad, como también en el cumplimiento de los procedi-

mientos de control de la gestión interna y en una metodología de evaluación de riesgos operativos aplicable a la GAM.

El Sr. Yorio indicó que estos dos niveles permitirían potenciar la experiencia de los TCC latinoamericanos en las misiones de paz y la capacidad de la ALCOPAZ de favorecer el intercambio de instructores y alumnos. Todos estos esfuerzos podrían ser facilitados por el programa GPOI del Comando Sur de los EE. UU.

## Sesión 9: Dimensiones de género en la gestión de las armas y municiones

Esta sesión se focalizó en las posibilidades que ofrecen a las mujeres las OAP y, de modo más general, el control de armas ilícitas en las zonas de conflicto, con miras a una aplicación más eficaz de los mandatos de cada misión.

La **Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomé**n expuso los distintos aspectos de la dimensión de género tanto en relación con el GAM como con las OAP. Para comenzar, hizo referencia a la resolución 1325 (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), del Consejo de Seguridad de la ONU la cual marcó el punto de partida para la introducción de políticas y prácticas orientadas a incorporar una perspectiva de género en las OAP. El programa de esta resolución alienta a los Estados miembros a incrementar la participación de las mujeres en todos los puestos de responsabilidad de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales vinculados con la prevención y la solución de conflictos.

La resolución 1325 insta, además, a que se preste atención a las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, así como al papel que juegan las mujeres en las situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos. En los 18 años que han transcurrido desde su adopción, esta resolución ha sido reforzada mediante otras siete resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el tema,<sup>1</sup> las cuales conforman conjuntamente la Agenda MPS.

Luego de lo anterior, la Cap. Dra. de los Santos Gilomé describió la importancia de la integración de las mujeres en las OAP, citando un ejemplo de participación de personal femenino en misiones de paz. Actualmente solo 4% del personal militar y 11% del personal policial desplegado en misiones de la ONU son mujeres. Uruguay ha conseguido resultados algo mejores, con 6% de personal militar femenino. De manera general, sin embargo, la participación de las mujeres en las OAP sigue planteando un enorme desafío. Para contrarrestar esta situación, el DOMP se encuentra en proceso de implementación de un requisito obligatorio que incite a los TCC a desplegar 15% de personal femenino como mínimo en las OAP.

La incorporación de la perspectiva de género en las misiones de paz también supone reconocer que los conflictos afectan de manera distinta a los hombres y a las mujeres. Entre las diferencias se pueden citar las siguientes:

- La mayoría de las víctimas de violencia sexual, y quienes resultan más especialmente afectadas por los desplazamientos, son las mujeres y las niñas.
- Las niñas y los adolescentes son especialmente vulnerables al reclutamiento forzado.
- Las necesidades especiales de mujeres y niñas al momento de reintegrarse a entornos de post-conflicto, en especial en sociedades con mayor desigualdad.

La incorporación de una perspectiva de género significa además reconocer que las OAP influyen de distinto modo las vidas de los hombres y de las mujeres.

La Cap. Dra. de los Santos Gilomén explicó que las fuerzas de paz femeninas pueden ofrecer un modelo para las mujeres locales en las zonas donde se establecen misiones, lo cual puede contribuir a combatir la proliferación de armas y municiones. En especial, estas pueden establecer vínculos con las comunidades, contribuyendo a sensibilizar acerca de la presencia de armas y municiones no reglamentadas en las zonas de conflicto, jugando además un papel importante en actividades de patrullaje y búsqueda en las comunidades locales. En general, es más probable que las mujeres locales quieran hablar con fuerzas de paz femeninas que masculinas. Este enfoque de género de la recolección de información puede aportar datos valiosos para una mejor comprensión de los entornos operativos e incluso para desarrollar sistemas de alerta temprana.

Por último, la incorporación de la perspectiva de género mejora el conocimiento de la situación y de la eficacia operativa, facilitando el cumplimiento del mandato de cada misión. Lo anterior produce beneficios tanto para la operación militar como para la población local en contextos de mantenimiento de la paz.

## Debate

Los participantes y la moderadora, **Dra. Sigrid Lipott**, aportaron una serie de reflexiones en torno a este tema:

- Los equipos de misión femeninos han presentado ciertas ventajas, como por ejemplo la de poseer un efecto mitigador de las dinámicas en los conflictos locales. Las comunidades perciben a estas fuerzas femeninas como una suerte de “tercer género” y aun cuando sean parte de la unidad militar de un TCC, han sido empleadas en una serie de actividades diversas. Si bien este personal recibe instrucción en competencias culturales, sus funciones son muy variadas. Pese a lo anterior, su influencia y eficacia han sido objeto de escasas evaluaciones formales.
- En principio no existen restricciones en relación con el trabajo que pueden realizar las fuerzas de paz femeninas en el seno de una misión, aunque las consideraciones de tipo cultural y religioso pueden operar como un obstáculo que lo limita.
- Parece fundamental entender las relaciones de género dentro de las comunidades de las zonas afectadas por conflictos. Es posible que algunos hombres locales prefieran hablar con fuerzas de paz femeninas, como ocurre en Afganistán, mientras que otros no, como es el caso en numerosas comunidades de África.
- La incorporación de mujeres en la dotación de las OAP no es solo una cuestión de cantidad, sino también de *calidad*, en términos de designar mujeres en los pue-

tos directivos, llegar a las mujeres locales y comunicarse con ellas, y reconocer que los conflictos armados afectan a mujeres y niñas de manera muy diversa.

- Cualquiera sea la política que se haya consignado por escrito en materia de transversalización de género, la función del comandante de la fuerza de una misión es decisiva para establecer las pautas que permitan la plena aplicación de dichas políticas.

## Nota

- 1 Resoluciones 1820 (2008); 1888 y 1889 (2009); 1960 (2010); 2106 y 2122 (2013); y 2242 (2015) del Consejo de Seguridad de la ONU.

## Sesión 10: Estimación de las pérdidas de armas y municiones en operaciones de apoyo a la paz

El Sr. **Eric Berman** inauguró la sesión destacando que tanto al interior de la ONU como fuera de ella existe un gran deseo de contar con una visión de conjunto de la magnitud de las pérdidas de armas y municiones en OAP que incluya las cantidades y el tipo de material perdido. Un segundo aspecto de interés es cómo se desempeñan las misiones de la ONU en este ámbito en comparación con las misiones desplegadas por la UA, la CEDEAO, la Unión Europea (UE), la OTAN u otros agentes. También observó que actualmente no se dispone de suficientes respuestas a estas interrogantes.

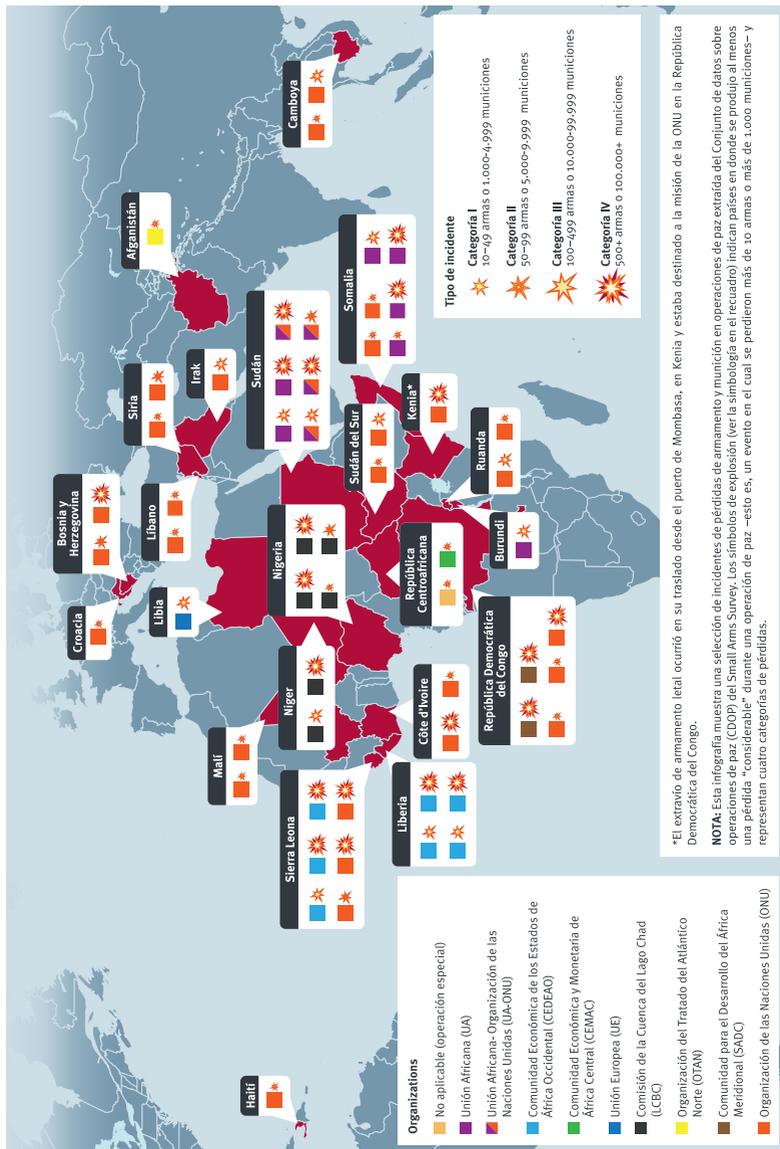
Basándose en un folleto (ver Anexo 1), el Sr. Berman pasó a presentar la metodología que emplea el Survey para estimar las pérdidas de armas y municiones en las OAP. Centrándose en las armas personales y colectivas, analizó los supuestos en los que se basa el Survey para clasificar en grados mínimo, promedio y máximo de individuos, brigadas, secciones, pelotones y compañías. Recalcó que actualmente solo existen datos incompletos a este respecto.

A continuación, los moderadores, el **Cnel. (R) Roberto Gil** y el **Cnel. (R) Gonzalo Mila** dividieron a los participantes en dos grupos para debatir acerca de los supuestos del Survey y reflexionar en torno a las siguientes preguntas clave:

- ¿Con cuántos sistemas de mortero ligeros, medianos y pesados se despliega normalmente una sección de morteros?
- ¿Cuántos proyectiles de mortero se suministran generalmente junto a cada sistema de mortero? ¿Cuál es la distribución habitual de municiones de mortero ligeras, medianas y, de ser aplicable, pesadas?
- ¿Cuántos lanzagranadas acoplados portátiles y automáticos se suministran generalmente a cada compañía, pelotón y sección? ¿Cuántas municiones se suministran generalmente por cada tipo de lanzagranadas?
- Los datos existentes en cuanto a las tasas de despliegue habituales de armas antitanque por compañía no distinguen entre las granadas de un solo tiro desechables propulsadas por cohetes (como el RPG-18) y las armas antitanque ligeras disparadas mediante lanzacohetes recargables (como el lanzacohetes RPG-7). ¿Cuáles son las tasas de despliegue habituales de estos dos tipos de armas antitanque (por compañía, pelotón y sección)? ¿Cuántas municiones se suministran generalmente por cada lanzacohetes recargable?
- ¿Qué tipos de vehículos se despliegan normalmente en la sección de transporte? ¿Cuántos vehículo de cada tipo se despliegan generalmente?
- ¿Existe alguna diferencia notable entre las OAP de la ONU y las operaciones externas a ella en relación con la cantidad de personal y con el tipo o cantidad de armas, municiones y vehículos que se despliegan generalmente por cada unidad?

Fundamentándose en las disposiciones de sus países respectivos, los participantes reflexionaron en torno a los supuestos y preguntas del Survey y aportaron comentarios al grupo. Se procederá a perfeccionar la metodología del Survey teniendo en cuenta las informaciones recabadas en esta discusión.

## Anexo 1 SSelección de incidentes de pérdidas considerables de armamento y munición en operaciones de paz (1990-2018)



## Sesión 11: Síntesis de las comunicaciones presentadas en el taller

Al final del taller, los presentadores, el Sr. **Emile LeBrun** y el **Cnel. Diego Iribarne** recapitularon las ideas clave que se podían extraer de los dos días previos, las cuales se detallan a continuación.

### Aspectos generales

- La pérdida de armas y municiones de los contingentes ocurre con mayor frecuencia de lo que se creía previamente y en su conjunto representa millones de municiones.
- Se observan dificultades para obtener datos y análisis fidedignos, y los informes oficiales solo reflejan una fracción de las pérdidas reales.
- La gestión de las armas recuperadas (recolectadas fuera de programas de DDR) puede entrañar dificultades considerables y su supervisión constituye una “zona gris”.
- Si bien los motivos de las pérdidas pueden ser difíciles de determinar con precisión, mientras más detalles conozcamos acerca de estos incidentes, podremos adoptar mejores medidas de prevención al respecto.

### La experiencia de Uruguay

- En sus primeros despliegues, las fuerzas de paz uruguayas experimentaron una etapa de gran aprendizaje en términos de la gestión del COE, la cual pudieron aplicar en misiones posteriores (por ejemplo, en la RDC y Haití).
- Las políticas nacionales, la cultura organizacional y la mentalidad de Uruguay en este rubro han sido aplicadas a aspectos de la gestión de COE que no se abordan en las políticas de la ONU, las cuales en la actualidad están focalizadas en los reembolsos. Esto ilustra la importancia de contar con prácticas y marcos nacionales claros.
- Muchos TCC latinoamericanos han desarrollado de manera similar sus prácticas nacionales.

### Enseñanzas de la MONUSCO

- La proliferación de armas en la zona de esta misión de paz se debió a importantes factores, tales como la situación caracterizada por la multiplicidad de grupos armados activos presentes, el apoyo que algunos de ellos recibieron de gobiernos y su habilidad para cruzar las fronteras más o menos a su antojo.

- La información de inteligencia relativa a los grupos armados presentes y a las relaciones que existen entre ellos es determinante para la protección del personal de las OAP, así como para enfrentar la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

## Protección de la fuerza y pérdidas de armas

- Los contingentes que no proyectan una fuerza adecuadamente o no emprenden acciones ofensivas cuando es necesario, pueden ser objeto de ataques, arriesgándose a la pérdida de vidas y equipo.
- Los TCC deben comprender el entorno operativo de la misión en la que van a intervenir sus fuerzas antes de desplegar a sus efectivos; la instrucción previa al despliegue no basta para garantizar un buen desempeño.
- El mandato de la ONU, el concepto de las operaciones y el MDE tienen por finalidad proporcionar *orientaciones*, y no deben convertirse en un obstáculo que impida a los cascos azules desempeñarse de forma adecuada en las operaciones en el terreno.
- El liderazgo y el compromiso de las autoridades nacionales civiles y militares de los TCC son fundamentales para el buen desempeño de los contingentes que son desplegados en OAP. Es imperativo que estos brinden apoyo político, equipo adecuado, así como una remuneración correcta y oportuna a su personal.
- Es necesario que los TCC/PCC y la ONU compartan responsabilidades en ciertos ámbitos. La selección de los TCC/PCC debe adecuarse al contexto de cada operación y la ONU debe ser corresponsable por la capacitación y el desempeño de los contingentes.

## Enseñanzas de la UNMC

- Las numerosas enseñanzas extraídas en Colombia presentan un interés más amplio sobre las prácticas de seguridad de los arsenales de armas recuperadas. Entre esas enseñanzas se destacan las relativas a la innovación técnica como parte del reto de recuperar, transportar, almacenar y destruir, entre otras, cerca de 9.000 armas y millones de municiones.

## Los grupos de trabajo de la ONU sobre GAM en OAP

- Los esfuerzos del DOMP-OMA para elaborar POE aplicable a la gestión del COE y la pérdida de armas y municiones, así como para establecer normas que regulen las cantidades de munición con las que pueden desplegarse los TCC, represen-

tan un esfuerzo serio y esperado para resolver el importante vacío existente en materia de orientaciones.

- En este ámbito, resultaría conveniente la elaboración de normas para las operaciones, programas de capacitación previa al despliegue e incluso, una certificación previa al despliegue.
- Entre los aportes sometidos a consideración en este tema se encuentra una propuesta de responsabilidad compartida entre la ONU y los TCC respecto de las municiones. De acuerdo con esta propuesta, el TCC se encargaría de ofrecer instrucción y arsenales operativos mínimos y la ONU, de reaprovisionar lo esencial de la munición operacional.

## **Enseñanzas del GPOI para la capacitación en GAM**

- La vasta experiencia de la iniciativa GPOI en capacitación debería ser considerada en el desarrollo y la difusión de programas de capacitación sobre GAM en las OAP, una vez que estos se encuentren listos para su ejecución en América Latina, de ser posible a través de la ALCOPAZ.

## **Dimensiones de género de la GAM en las OAP**

- En términos generales, las mujeres ya juegan un papel importante en el mantenimiento de la paz y en las zonas de control de la proliferación de armas ilícitas, sin embargo es posible y necesario ampliar estos ámbitos de influencia. Las mujeres pueden cumplir además funciones de enlace con las comunidades y de recolección de información, como parte de los esfuerzos tendientes a entender la proliferación de armas y a desarrollar funciones vinculadas con la alerta temprana.
- Puede ser necesario abordar las actitudes culturales propias a cada país para aportar las mejoras que tanto se necesitan en este tema. Por otra parte, el carácter “verticalista” de las misiones de paz puede implicar que si un comandante de la fuerza indica la dirección adecuada en este sentido, esto tenga un efecto importante en el equilibrio entre hombres y mujeres dentro de una OAP y una apreciación de los papeles que pueden cumplir unos y otras en el mantenimiento de la paz.

## Observaciones finales

---

## Dr. Jorge Menéndez

### Ministro de Defensa Nacional del Uruguay

Como Ministro de Defensa Nacional me complace en saludar y agradecer la presencia y apoyo de la Embajadora de Canadá en Uruguay, Señora Joanne Frappier, el Director de la organización “Pesquisas sobre Armamento Menor” Señor Eric Berman, el Director del SINOMAPA General Marcelo Montaner, los Representantes de la Embajada de los Estados Unidos en Uruguay, los Delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e Interior.

Asimismo extendemos este saludo especial a todos los participantes de este evento, quienes provienen de numerosos países de la región.

Como conceptos iniciales, deseamos destacar que las fuerzas de paz tienen un papel decisivo que desempeñar en los esfuerzos por reducir los flujos ilícitos de armas en las áreas de conflicto en las que operan.

Parte de este esfuerzo consiste en asegurar que las armas con las que las fuerzas de paz se despliegan, así como las que se recuperan durante el curso de sus obligaciones, estén bien administradas y no recirculen a partes no autorizadas.

Al abordar la proliferación de armas ilícitas, las fuerzas de paz pueden lograr más eficazmente sus mandatos, proteger a los civiles, facilitar ayuda humanitaria y mejorar la seguridad, incluyendo la suya propia.

Por su relación a esta temática, hemos conocido a la organización no gubernamental SAS, la cual está abocada a la “Encuesta sobre Armas Pequeñas”, y proporciona experiencia en todos los aspectos de las armas pequeñas y la violencia armada, siendo un centro de excelencia que genera conocimientos y análisis basados en la evidencia, imparciales y pertinentes, para los gobiernos, los responsables políticos, los investigadores y la sociedad civil.

Su proyecto “Hacia operaciones de paz más eficaces” (HOPME) contribuye a la reducción de la violencia y la inseguridad debidas a la proliferación ilícita de armas en zonas de conflicto. Para esto cuenta con apoyos de Canadá, Estados Unidos de América, Alemania, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, la OTAN, la Comunidad Económica del Oeste de África, la Unión Africana y desde ahora, también de Uruguay.

El desarrollo de este evento aquí en nuestro país constituye un hecho singular para la región y en nuestro ámbito lo apreciamos como un reconocimiento a la extensa y proficua labor de nuestro personal, que contribuye a las operaciones de paz en forma ininterrumpida desde hace casi siete décadas, con antecedentes de muy buen desempeño en el terreno.

Asimismo, somos pioneros en Latinoamérica en apoyo a este esfuerzo de control de armas y municiones en el ámbito nacional e internacional.

También nos motiva el prestigio ganado en los ámbitos académicos sobre esta temática, actitudes proactivas, interés y receptividad para la discusión de esta temática, circunstancias que en este mismo evento se han verificado.

Sabemos que los productos de este evento serán numerosos y variados, reflejando la calidad e intensidad del trabajo realizado.

Seguramente las enseñanzas extraídas incluirán la reafirmación del conocimiento e importancia de este tema, siendo un asunto global con actores internacionales e intereses de todas las partes, dejando en evidencia responsabilidades nacionales en el ámbito territorial propio (legislación y ejecución de controles), y todo lo que se traslada al ámbito de las operaciones de paz.

Apoyamos la inclusión de esta temática en la capacitación del personal de seguridad y fuerzas armadas de los países, y propiciamos la iniciativa de impartir esta instrucción a todo el personal que participa en operaciones de paz, con énfasis en los de Comando y Estado Mayor, así como a los contingentes.

Concluyo este mensaje reiterando el agradecimiento a las naciones e instituciones amigas que hicieron posible este seminario y a todos los distinguidos participantes. ●



# Documentos de trabajo de los expertos

---

# Pérdidas de armas y municiones en operaciones de paz: resultados de las investigaciones a nivel mundial y estrategias de prevención

Emile LeBrun

Coordinador del proyecto HOPME, Small Arms Survey

## Antecedentes

Hasta hace poco tiempo, la gestión y la pérdida de armas y municiones en OAP no era un tema de gran interés. A este respecto ha predominado la suposición de que las tropas que participan en OAP ejercen un grado de control igualmente alto sobre el equipo letal y no letal que poseen, y que cuando ocurre una pérdida es porque probablemente era inevitable. Otra creencia asociada a la anterior era que cierto tipo de pérdidas –sobre todo las menores– son simplemente “el precio que hay que pagar” por realizar operaciones de paz.

No obstante, estas suposiciones no se fundamentaban en pruebas, análisis empíricos ni investigaciones rigurosas. De forma problemática, el tema de las pérdidas de armas y las medidas de control que puedan existir, fue y sigue siendo un asunto delicado y poco transparente, lo que obstaculiza la investigación. Por regla general, las evaluaciones internas que se realizan, por ejemplo, mediante declaraciones o consultas posteriores a un incidente, no se ponen a disposición del público. Con todo, algunos de los incidentes ocurridos fueron tan importantes y se acompañaron de pérdidas humanas tan elevadas, que lograron traspasar este manto de oscuridad para al menos sugerir que la situación puede no ser tan positiva como se cree generalmente.

A partir de 2011, el Small Arms Survey comenzó a estudiar este fenómeno de manera cada vez más detallada, primeramente recopilando la información pública disponible sobre los incidentes de pérdida de armas y municiones. Dado que se podía acceder a los informes de la ONU más fácilmente que a los de las demás OAP, y que el Survey trabaja de forma particularmente activa en África, la recopilación inicial de datos se centró en las operaciones de la ONU en África. Paralelamente, el Survey comenzó a evaluar cuáles eran las medidas de gestión de armas y municiones con las que contaban las OAP y los países que aportan efectivos, así como los vacíos en términos de políticas y procedimientos.

Este enfoque corresponde a los ámbitos de interés del Survey, puesto que las armas que quedan fuera del control de las fuerzas de paz y pasan a zonas de conflicto, representan una amenaza no solamente para las comunidades locales, sino para las propias fuerzas de paz. A su vez, lo anterior afecta negativamente la impresión

general que se tiene de la eficacia de las fuerzas de paz. Más que denunciar o desacreditar a ciertos TCC/PCC específicos por el deficiente rendimiento de su personal, la aspiración del Survey de comprender y hacer frente al fenómeno de la pérdida de armas busca respaldar y fortalecer la aplicación de los mandatos y la protección de la fuerza.

Con la creación, en diciembre de 2016, del proyecto HOPME –cuya primera etapa culmina en marzo de 2019–, nuestros esfuerzos de investigación lograron grandes avances en cuanto a garantizar los recursos y el apoyo político por parte de una serie de gobiernos y organizaciones regionales. En el curso de los dos últimos años, el proyecto ha ampliado su foco de atención más allá de las OAP en África, hacia misiones externas a las Naciones Unidas como aquellas dirigidas por la OTAN, la UE y otros organismos regionales. El desarrollo de la base de información para entender este fenómeno ha hecho posible que el proyecto pase de desempeñar una función puramente documental a una de fomento de las capacidades.

El presente documento analiza brevemente los resultados de la investigación efectuada por el proyecto HOPME sobre la pérdida de armas y municiones en todas las operaciones de paz realizadas hasta la fecha, así como sus esfuerzos cada vez mayores para apoyar a los TCC/PCC y los organismos regionales en el mejoramiento de las prácticas en este sentido y la reducción de pérdidas futuras de material. El Survey estima que este tema se vincula cada vez más estrechamente con otras labores de reforma paralelas, como la agenda de protección de la fuerza y los esfuerzos de la ONU y de los organismos regionales para reducir la proliferación de armas pequeñas ilícitas en zonas de conflicto o que salen de conflictos, así como otras iniciativas internacionales en materia de paz y seguridad.

## Documentación de las pérdidas

El Survey determinó que la mejor manera de introducir el tema de la pérdida de armas y municiones en OAP sería mediante la realización de un estudio combinado de caso de países. Se escogió a Sudán y Sudán del Sur debido a la iniciativa de investigación de larga data que el Survey lleva a cabo en estos países –iniciada en 2006 y conocida como Evaluación de base de la seguridad humana–, como también por el hecho de que durante más de una década este ha sido el escenario de una extensa serie de OAP, incluidas aquellas enviadas por la UA, la ONU y la actual Operación Híbrida de la ONU y la UA en Darfur, Sudán, así como por fuerzas de intervención multinacionales en Sudán del Sur.

Los resultados de este estudio inicial del Survey se describen en el informe *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002–14* (Berman y Racovita, 2015). En él se identifican más de 100 ataques a fuerzas de paz durante el período 2005-2014, de los cuales

por lo menos la mitad se saldó con pérdidas de armas. De estos ataques, por lo menos 20 pueden calificarse como “considerables” en términos de la cantidad de municiones perdidas, las que totalizaron por lo menos 750.000. Estos últimos incidentes por sí solos ocasionaron además la pérdida de al menos 500 armas, entre las que se cuentan pistolas, fusiles de asalto, ametralladoras (incluidas ametralladoras pesadas), lanzagranadas, armas antitanque y morteros. Debido a la falta de transparencia que caracteriza las denuncias de estos incidentes y al enfoque bastante conservador del Survey a la hora de estimar las pérdidas, hay que considerar estos resultados como una estimación muy parcial de lo realmente sucedido.

Tal vez las conclusiones relativas al contexto general y a las situaciones que originan las pérdidas de armas y municiones sean aún más significativas. El Survey concluyó que las pérdidas no constituyen eventos aislados y que a veces pueden ser de gran volumen. Las denuncias y registros son, como mucho, deficientes y las sensibilidades políticas influyen en la ausencia de denuncias. Es importante destacar que, claramente, el desvío de armas no siempre es consecuencia del hecho de que los cascos azules se hallen “en el lugar equivocado en el momento equivocado”.

Por último, además de las conclusiones relativas a la pérdida de COE, el estudio llamó la atención sobre una cuestión conexas que no ha recibido demasiada atención, a saber, la gestión de las armas y municiones que las fuerzas de paz recuperan o decomisan de fuerzas rebeldes o las que capturan en ejercicios de desarme. El estudio inicial realizado en Sudán y Sudán del Sur dejó en claro que la supervisión de esas armas constituye una “zona gris” importante, la cual probablemente esté afectada por problemas de mal desempeño y corrupción.

Estas conclusiones iniciales indicaron que el tema de la pérdida de armas y municiones en OAP ameritaba un análisis más detallado. Para comenzar, era necesario abordar la posible crítica de que Sudán y Sudán del Sur constituyeran casos “especiales”. A fin de cuentas podría creerse que las pérdidas de material en estos dos países son consecuencia ya sea de una seria falta de formación del personal de las OAP, de la obstrucción particular que ejercen los países de destino de las misiones, o del desánimo de los contingentes de la misión y su reticencia a disuadir a fuerzas potencialmente hostiles mediante un compromiso activo. La única forma de responder a estas y otras preguntas conexas era ampliando la base de la investigación y recurriendo a información basada en tantas OAP como fuese posible.

En 2016, el Survey creó el Conjunto de datos sobre operaciones de paz (PODS), único repertorio de datos mundiales sobre pérdidas de armas, municiones y material ocurridas tanto en operaciones de paz de la ONU como ajenas a ella. Desde entonces, se ha ido introduciendo al PODS información de la ONU, así como informes, comunicados de prensa, entrevistas a informantes clave y artículos de medios de comunicación reconocidos, centrados principalmente en los incidentes “considerables”

es decir, eventos en los que se registran pérdidas de 10 o más armas, o 500 o más municiones) ocurridos en misiones de paz.

En octubre de 2017 el Survey publicó un primer estudio (Berman, Racovita y Schroeder, 2017) fundamentado en esta extensa labor, del cual se desprenden tres conclusiones: en primer lugar, que en el estudio de caso sobre Sudán y Sudán del Sur se subestimaron considerablemente la dimensión y el alcance de las pérdidas de armas; en segundo lugar, que si bien un pequeño porcentaje del equipo desplegado se perdió, o fue robado o decomisado por grupos armados y delincuentes, en general es probable que las pérdidas abarquen miles de armas y millones de municiones y; en tercer lugar, que ni siquiera la propia ONU está dotada de procedimientos institucionalizados para administrar las armas y municiones recuperadas fuera de programas de recuperación oficiales, pese a que este material puede ser de importantes dimensiones.

A este respecto, nuevamente las cantidades son solo una parte del asunto. El análisis de los incidentes registrados en el PODS aportan reflexiones sobre el cómo y el porqué de las pérdidas y muestran que:

- La pérdida de armas es un problema mundial y extendido que afecta a misiones en distintas regiones geográficas y ocurre en entornos de riesgo diferentes, involucrando a contingentes de muchos países distintos.
- Las fuerzas de paz pueden extraviar equipo durante actividades diarias tales como las de patrullaje y escolta, como también en operaciones de reabastecimiento, rotaciones de tropas y repatriación.
- La pérdida de armas y municiones no se restringe únicamente a las misiones militares. También han sufrido pérdidas de armas y otros materiales guardias armados desplegados conjuntamente con misiones civiles no armadas, lo que subraya la importancia de establecer garantías estrictas en todo tipo de misiones.

El Survey continúa la tarea de expansión del PODS a fin de incorporar pérdidas de menor escala y los decomisos de vehículos equipados con armas. Es posible que en el futuro esta base de datos recopile además información sobre la pérdida de equipo no letal.

No todo lo que hemos podido aprender en relación con las pérdidas de armas y la gestión del armamento proviene de informes oficiales. Una parte esencial de nuestra comprensión sobre las dinámicas de las pérdidas, las prácticas de gestión actuales, y las posibles lagunas y necesidades, se ha conseguido por medio de consultas a los TCC/PCC y los organismos regionales que despliegan OAP. A través de una serie de talleres regionales, el Survey ha mejorado su comprensión de la situación real de la práctica en el terreno en contextos variados. Comandantes de la fuerza en retiro y

actuales, comandantes de sector, jefes de misión y demás personal técnico han contribuido a estas conversaciones, ayudando a identificar los vacíos tanto en términos de conocimiento como de aplicación de las políticas existentes, las principales dificultades y la necesidad de capacitación especializada. Han contribuido asimismo a reducir la brecha entre lo que se declara oficialmente y lo que realmente ocurre en el terreno, una distinción que parece esencial si lo que se desea es desarrollar y aplicar políticas y mecanismos sólidos.

## **Mejoramiento de la gestión de las armas y municiones en las OAP**

### **Aplicación de las normas existentes y emergentes**

Paralelamente a la documentación de las pérdidas en OAP, el Survey se ha concentrado en la evaluación del estado de las políticas y del panorama procedimental en relación a la GAM en las OAP, apoyándose para ello en la información disponible públicamente.

En el ámbito internacional, la ONU ha desarrollado políticas, procedimientos y orientaciones detallados para proteger las armas y municiones en las OAP. Estos mecanismos de protección se encuentran detallados en numerosos documentos, muchos de los cuales no están disponibles al público. Con todo, aunque el sistema mediante el cual la ONU gestiona el COE ofrece un marco para el establecimiento de sistemas de seguridad estrictos de las existencias en las misiones de paz, en los hechos las prácticas de seguridad de las existencias, de registro y de presentación de informes pueden presentar variaciones importantes entre una misión y otra, e incluso dentro de una misma misión. Se recurre comúnmente a prácticas que distan de ser ideales como, por ejemplo, el almacenamiento prolongado de armas pequeñas en recintos supuestamente temporales (Schroeder, 2016).

Como ya se indicó, la ONU no entrega orientaciones estándar sobre la gestión de las armas recuperadas en OAP. A comienzos de 2018, sin embargo, se establecieron dos grupos de trabajo entre diferentes organismos y bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor del DOMP, con el fin de examinar las prácticas actuales y desarrollar orientaciones relativas a la GAM aplicables al COE, al equipo de propiedad de la ONU, y a las armas y municiones decomisadas en misiones sobre el terreno. Los grupos de trabajo incluyen a representantes del DOMP, UNDFS, UNDP y UNMAS, así como a expertos en el tema (ONU, 2018).

Sin duda el mejoramiento de las prácticas en las misiones de paz que despliegan organismos regionales y subregionales es tan importante como en las misiones que despliega la ONU, si se considera que algunos de los despliegues más peligrosos —y

los contextos en donde se recuperan volúmenes considerables de armas y municiones de manos de fuerzas rebeldes– son dirigidos por organizaciones distintas de la ONU. Dos ejemplos destacados en este sentido son la misión de la UA en Somalia y la Fuerza Multinacional Mixta (FMM) contra Boko Haram en la cuenca del Lago Chad.

A nivel regional, la UA inició, en 2017, un proceso vinculado con su iniciativa Acallar las armas de aquí a 2020 (*Silencing the Guns by 2020*), que busca generar una política de gestión de las armas recuperadas en todas las operaciones de paz realizadas bajo el mandato de la UA. El Survey ha colaborado activamente con este proceso, respaldando la convocatoria que hizo la UA a sus Estados miembros, comunidades económicas regionales y mecanismos regionales para un proceso de consulta del cual surgió un proyecto de política que fue ratificado el 5 noviembre de 2018 en la sede de la UA en Addis Abeba. Ahora que esta política ya ha sido aprobada, el Survey espera trabajar junto a la UA para difundirla y llevar a cabo una serie de reuniones de información y sesiones de capacitación para personal clave de las misiones. Esto contribuirá a poner en marcha la ejecución de la política de gestión señalada, además de articular sistemas para supervisar su aplicación.

Cabe mencionar que dos organismos subregionales han conseguido avances más importantes que la UA, en la medida en que ya se han comprometido –al menos sobre el papel– a establecer mecanismos para mejorar los controles de las armas que los cascos azules de sus Estados miembros despliegan o recuperan en operaciones de paz:

- **La CEDEAO:** la Convención sobre armas pequeñas y ligeras (2006) de la CEDEAO, la cual entró en vigor en 2009, es un instrumento con fuerza jurídica que obliga a los 15 miembros de la organización a proporcionar a la Secretaría de la CEDEAO información sobre las armas que despliegan a las zonas de misiones y que repararían de ellas, así como sobre la destrucción eventual de las armas allí recuperadas. Actualmente, la Comisión de la CEDEAO está concentrada en un proceso consultivo con sus misiones y con los Países que aportan contingentes destinado a establecer los mecanismos de presentación de informes estandarizados que se requieren para implementar estas obligaciones. Será necesario abordar varios problemas técnicos antes de poder establecer las bases de datos necesarias.
- **La CEEAC:** la Convención de Kinshasa (2010), convención de armas pequeñas acordada por los Estados miembros de la CEEAC, entró en vigor en 2017 y aborda, entre otras cuestiones, la gestión del COE en las OAP. Es de carácter políticamente vinculante y exige que la Secretaría General de la CEEAC establezca una base de datos electrónica a nivel subregional de las armas utilizadas en OAP. Esta obliga a los Estados miembros de la CEEAC a informar sobre las armas y municiones utilizadas en las OAP, así como al establecimiento de registros nacionales. Al igual que en el caso de la Convención de la CEDEAO, estas exigencias aún no han

sido implementadas. Con todo, durante la primera Convención de los Estados miembros de la CEEAC, realizada en junio de 2018, la organización se comprometió a su pleno cumplimiento. Le corresponde a Camerún liderar esta iniciativa que tendrá repercusiones no solamente para la FMM, sino que también para la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA), a la cual Camerún aporta importantes contingentes.

Debido a que estas iniciativas aún son incipientes, muchos de los TCC de la CEDEAO y la CEEAC aún no están conscientes de las obligaciones y expectativas que les imponen los instrumentos citados. Las políticas y procedimientos que se aplican actualmente –y que varían sustancialmente de acuerdo a cada misión o sector– siguen siendo en gran medida puntuales. Se desconoce, además, el grado de observancia de las directrices internacionales sobre buenas prácticas, como por ejemplo aquellas relativas al mantenimiento de registros, la seguridad física y la gestión de existencias, y las IATG.

## Refuerzo de las capacidades: herramientas y capacitación

El desarrollo e implementación de las políticas, procedimientos y prácticas descritas anteriormente –sean estas nuevas o mejoradas– tomará tiempo. Entretanto, se deben tomar medidas para mejorar las prácticas actuales y las orientaciones sobre mejores prácticas que pueden servirles de modelo. Es necesario, sin embargo, consolidar y proponer estas buenas prácticas y enseñanzas extraídas tanto a los TCC/PCC como a los jefes de misiones políticas y militares en el marco de programas de capacitación. En consultas regionales realizadas entre otros a TCC/PCC y altos funcionarios de misiones, este “vacío de capacitación” se mencionó en reiteradas ocasiones.

En respuesta a esta necesidad, el Survey está trabajando en la creación de un curso de capacitación en GAM y lucha contra el desvío de armas en las OAP, de una duración de tres días, el cual abarcará los siguientes aspectos:

- La normativa y los marcos legales existentes.
- La información que se tiene acerca de los entornos de alto riesgo y las actividades donde pueden ocurrir pérdidas.
- Las mejores prácticas en materia de seguridad física y gestión de existencias.
- El conocimiento de la situación y la recopilación de información.
- La coordinación dentro de la misión.
- El control y el equilibrio de los poderes.
- El refuerzo de la integridad y la prevención de la corrupción (HOPME, 2018).

El curso inicial estará listo para ser impartido antes de finales de marzo de 2019. El Survey prevé la realización de las primeras sesiones de capacitación con posterioridad a esa fecha, en cooperación con uno o más centros de excelencia de capacitación regionales. Paralelamente a este curso, el Survey está elaborando además herramientas conexas, tales como modelos de formularios de declaración para las armas recuperadas en OAP.

Debido al reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la GAM en las OAP, varios gobiernos han manifestado su intención de jugar un papel activo por medio de su evaluación de las prácticas actuales y su respaldo a políticas dotadas de proyección. El gobierno de Uruguay fue el primero en sumarse al proyecto HOPME como asociado bilateral, seguido recientemente por Senegal e Indonesia. Estas colaboraciones ofrecen los cimientos para profundizar y aprender más acerca de las prácticas actuales en materia de GAM, capacitación y necesidades de apoyo, como asimismo para colaborar estrechamente en favor de la excelencia y el liderazgo en este ámbito.

## El futuro: aunar agendas e integrar prácticas

Al aproximarse el final de la primera etapa del proyecto HOPME, su segunda etapa –que se inicia en abril de 2019– se perfila de manera más clara. De cara al futuro, es importante que varias iniciativas sigan cobrando impulso:

- Los procesos de desarrollo y ejecución de las políticas existentes necesitan realizar avances a nivel mundial, regional y subregional, y asegurar el respaldo político y de donantes necesario.
- Es necesario desplegar y someter a prueba los módulos de capacitación que desarrolló el HOPME en su primera etapa, así como evaluar las enseñanzas conexas, a fin de medir su influencia positiva en la práctica.
- Los TCC/PCC de mayor tamaño también necesitan examinar y, de ser necesario, armonizar sus prácticas de GAM respecto a las normas emergentes, así como a sus acuerdos legales y políticos respectivos.

Paralelamente, la agenda de GAM en OAP debería empezar a crear vínculos más directos con otras iniciativas de reforma y de rendición de cuentas destinadas a mejorar el desempeño de las OAP. Todavía no está claro si lo anterior conducirá a la creación de un sistema de “criterios de desempeño” de las OAP. No obstante, si se tiene en cuenta la influencia negativa, y los serios riesgos estratégicos y de seguridad que representan las pérdidas de COE y la gestión deficiente del armamento recuperado tanto para los efectivos como para la población civil, los aspectos relativos a la GAM deberían al menos formar parte de esta discusión.

Por último, la GAM en OAP es un elemento más dentro del esfuerzo mayor por prevenir la proliferación de armas ilícitas en las zonas de conflicto, un esfuerzo que por

ahora se encuentra claramente fragmentado y separado en una variedad de actores que escasamente se comunican o colaboran entre sí. En vista de los avances de la agenda de GAM, debemos intentar fortalecer la coordinación y la colaboración entre las labores de control de las armas de las fuerzas de paz y otras iniciativas de reducción de flujos de armas ilícitas, elaborando una estrategia más integral con miras a reducir su influencia negativa en las zonas de conflicto. Como parte de esta labor, el proyecto HOPME procurará identificar medidas prácticas para reforzar la recopilación e intercambio de información, y en especial de inteligencia técnica sobre armas, en el marco de las operaciones de paz.

## Conclusiones

Desde el lanzamiento del proyecto HOPME, en diciembre de 2016, el nivel general de conocimiento que se tiene de la pérdida de armas y municiones en OAP, así como de la gestión de las armas recuperadas, se ha desarrollado notablemente. Mientras que hace dos años este era considerado por algunos sectores como un tema tabú, hoy es ampliamente aceptado que merece atención y asignación de recursos.

En realidad, este asunto ha pasado de ser una preocupación externa, a vincularse estrechamente con otras agendas de mantenimiento de la paz que han comenzado a adquirir ímpetu. La ONU y la UA han comenzado a tomar importantes medidas a través del examen de las prácticas y la elaboración de nuevas políticas al respecto. Hoy en día el proyecto HOPME cuenta con el apoyo de la UA, Canadá, la CEDEAO, Alemania, Indonesia, la OTAN, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Senegal, Suecia, Suiza, el Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay. Cinco de ellos –Canadá, Alemania, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos– han comprometido recursos financieros y apoyo político.

Lo anterior representa avances sustanciales en un período de tiempo muy breve. No obstante, aún estamos lejos de poder mostrar un compromiso amplio para mejorar las prácticas y, más aun, de reducir la pérdida de armas y municiones. Es este el objetivo último de esta iniciativa, que solo puede tener repercusiones positivas para los cascos azules y verdes en términos de aplicación de los mandatos y protección de la fuerza.

## Referencias

- Berman, Eric G. y Mihaela Racovita. 2015. *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002–14*. HSBA, Documento de trabajo N°37. Ginebra: Small Arms Survey. Julio.
- Berman, Eric G., Mihaela Racovita y Matt Schroeder. 2017. *Making a Tough Job More Difficult: Loss of Arms and Ammunition in Peace Operations*. Informe HOPME. Ginebra: Small Arms Survey. October.

- HOPME (Hacia operaciones de paz más eficaces). 2018. “Training to Address Losses of Arms and Ammunition in Peace Operations”. Folleto. Ginebra: Small Arms Survey. Mayo.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2018. “United Nations Working Groups on Weapons and Ammunition Management”. DOMP. Ficha informativa. Nueva York: ONU.
- Schroeder, Matt. 2016. *Checks and Balances: Securing Small Arms during Peace Operations*. Documento de información N° 16. Ginebra: Small Arms Survey. Febrero.

# Control de armas, munición y depósitos de armamentos en las misiones de paz

Cnel. Diego Iribarne

Subdirector del SINOMAPA · Uruguay

## Introducción

En todos los escenarios o “zonas de operación” donde se despliegan OAP, es posible clasificar las armas y las municiones de acuerdo con su propietario. Entre estos se encuentran las fuerzas de paz, la ONU, los gobiernos que acogen una misión, terceros países y, en el caso de las armas y municiones ilegales, pandillas y organizaciones criminales.

Desde 1996, el control del equipo y las armas de propiedad de los TCC/PCC ha estado regulado por el Manual sobre el COE (ver AGNU, 2017). Sin embargo, este manual regula los reembolsos que la ONU hace a los TCC/PCC y no el control de la pérdida de armas, ni la prevención del desvío de armas y municiones a terceros. En él tampoco se establecen las cantidades de munición que requieren los contingentes.

Este tipo de asuntos en su mayoría se definen por medio de orientaciones internas de los propios contingentes, basándose en sus normas y reglamentos nacionales. Los TCC/PCC tienen cierta flexibilidad para determinar las cantidades de munición aplicables a sus contingentes. Las existencias se basan en las *Directrices sobre la cantidad de municiones para las operaciones de mantenimiento de la paz* dictadas en 2002 por el DOMP (DOMP, 2002), y en lo que respecta a la MONUSCO (que ejerce sus actividades en la RDC), estas se complementan con un POE sobre “cantidad de municiones y gestión de existencias de la fuerza” que esa misión emitió en diciembre de 2012 (MONUSCO, 2012).

En años recientes, las sedes de mantenimiento de la paz de la ONU han ido aumentando los controles internos que rigen a las fuerzas armadas que actúan en OAP, fundamentándose en las necesidades emergentes, las directrices internacionales y las normativas nacionales existentes. Las misiones mismas también han ido generando nuevos procedimientos, recomendando la creación de nuevos organismos de control, y asignando nuevas labores y responsabilidades a las oficinas y al personal tanto al interior de sus propias fuerzas como en las organizaciones de apoyo a las misiones.

Sin lugar a dudas, un elemento primordial en el ámbito del control de armas es la cultura organizacional de los TCC/PCC, la que generalmente se ve reflejada en la legislación nacional respectiva. Cuando una unidad militar proviene de un país sin este tipo de cultura organizacional, ni de legislación, es muy difícil que sus miembros

adquieran la mentalidad necesaria en el breve período de una OAP y aumentará la probabilidad de que se produzcan pérdidas o desvíos de armas o municiones injustificados (y no declarados).

Aún será necesario superar muchas dificultades para prevenir dichas pérdidas. El presente trabajo tiene el propósito de ofrecer una perspectiva general de algunos de los temas más urgentes.

## Acuerdo vinculante con la ONU

Un país que aporta fuerzas militares o policiales a una OAP debe firmar, previamente al despliegue, un acuerdo vinculante con la ONU denominado MDE. En este se estipulan las obligaciones de cada parte con respecto al personal, el equipo pesado y la autonomía logística. Es importante notar que en este documento no se mencionan límites ni cantidades mínimas de munición.

Como se señaló anteriormente, el Manual sobre el COE establece procedimientos de verificación y control de las armas y municiones (AGNU, 2017). Estos controles consisten básicamente en una inspección de llegada, a realizarse cuando el contingente llega al área de la misión, inspecciones operativas que se deben llevar a cabo cada seis meses como mínimo durante el despliegue de la unidad en el área de la misión y una inspección de repatriación antes del regreso de la unidad a su país de origen. Estas inspecciones están destinadas a que las condiciones del MDE entre la ONU y los diferentes TTC/PCC sean respetadas por ambas partes a lo largo de todo el período de despliegue. Estas producen además datos de base para calcular los reembolsos de la ONU a los TTC/PCC correspondientes.

En los últimos años, el DOMP-OMA ha ordenado a todas las misiones la realización de inspecciones de disponibilidad operacional. Estas inspecciones están a cargo de los oficiales de estado mayor y tienen como objetivo complementar las inspecciones del COE (las cuales se centran únicamente en el equipo), además de proporcionar una evaluación de la disponibilidad operacional de todas las unidades militares del contingente de paz.

## Tipos de armas y municiones

Para las Naciones Unidas existen dos tipos de armamento: el armamento colectivo y el individual. El armamento colectivo se define como cualquier arma manejada por más de un soldado y se le considera como equipo mayor. Este se incluye en el MDE. Las armas individuales, por su parte, se entienden como parte del equipo individual de cada soldado, e incluyen el casco, la ropa y el chaleco anti-esquirlas. Estas últimas no se mencionan específicamente en el MDE y su reembolso entra en la categoría de los reembolsos por personal.

En el Manual sobre el COE, las Naciones Unidas reconocen además dos tipos de municiones:

- *Municiones de entrenamiento* (para ajustar las miras, calibrar las armas, efectuar prácticas de tiro y de otro tipo), las cuales se consideran bienes fungibles y están comprendidas en la tasa de conservación del contrato de arrendamiento con servicios, por lo que se consideran de responsabilidad de cada país (AGNU, 2017, cap. 3, párr. 28).
- *Municiones operacionales*, que “las Naciones Unidas y el país que aporta contingente convienen en desplegar en la zona de la misión de manera que se puedan utilizar inmediatamente en caso necesario” (AGNU, 2017, cap. 2, párr. 28).

## Control de municiones

### Cantidades de municiones

El único documento del DOMP que trata sobre las cantidades y tipos de municiones, y que se menciona en los manuales posteriores son las Directrices sobre la cantidad de municiones para las operaciones de mantenimiento de la paz (*Guidelines on Levels of Ammunition for Peacekeeping Operations*) de 2002 (DOMP, 2002). Estas directrices son solo indicativas y su propósito es asesorar la correcta planificación previa a los despliegues, pero *no* determinan la cantidad de munición operacional que las unidades militares o policiales deben desplegar en una OAP, ni intentan influir en las doctrinas o tácticas de los TCC/PCC sobre este tema.

En 2012, la MONUSCO emitió un POE sobre “Cantidad de municiones y gestión de existencias de la fuerza” con el objeto de tener una mejor visión y control de la cantidad de municiones de los contingentes, así como de la seguridad de sus lugares de almacenamiento (MONUSCO, 2012). Actualmente la ONU se encuentra concentrada en la elaboración de una política de GAM que ofrecerá un marco indispensable y unas orientaciones claras sobre la GAM en las OAP.

### Almacenamiento de la munición

Los lugares de almacenamiento de las municiones en las OAP deberían ajustarse a las directrices dispuestas en las IATG. No obstante, esto no siempre ocurre, ya sea debido a restricciones de presupuesto o al movimiento continuo de las unidades militares, en particular en las bases operativas temporales. La construcción, mantención y mejoramiento de los depósitos de municiones generalmente son de responsabilidad de los contingentes, pero se llevan a cabo de manera coordinada con la administración y los ingenieros de la fuerza respectivos, a fin de reforzar la seguridad y asegurar el desempeño de todas las demás tareas de ingeniería importantes.

Los oficiales técnicos de municiones deberían ser los responsables de inspeccionar los lugares de almacenamiento y realizar recomendaciones para corregir las situaciones potencialmente peligrosas.

## Reaprovisionamiento de munición

El reaprovisionamiento de municiones es responsabilidad de los TCC/PCC, incluso en los casos en que la ONU acceda a reembolsar los costos de “municiones operacionales” con posterioridad a la presentación de una solicitud a través de la vía adecuada.

Este sistema descentralizado se basa en la idea de que los TCC/PCC tienen un interés directo en conservar y cuidar las municiones de sus propios contingentes, sin embargo tiene dos desventajas principales: por un lado, este multiplica las vías de aprovisionamiento, lo que aumenta las posibilidades de pérdidas o desvíos no deseados y, por el otro, asegura mayores existencias de municiones si se le compara con un sistema de arsenal centralizado.

## La experiencia de Uruguay

### La importancia de los controles nacionales

Cando Uruguay comenzó a enviar unidades militares a misiones de paz de la ONU (Camboya, Mozambique y Angola en los años 90), las inspecciones se regían por un sistema anterior. En aquella época no existía el Manual sobre el COE ni el manual de batallones de infantería<sup>1</sup>, y ni siquiera se habían creado las IATG.

El reaprovisionamiento de estos contingentes no era una labor problemática, principalmente porque las misiones tenían una duración inferior a dos años. No obstante, estas ofrecían un buen contexto de aprendizaje para misiones posteriores más prolongadas como la MONUSCO (en la RDC) y la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en Haití (MINUSTAH), las cuales requerían una estrategia logística, de instrucción y de rotación de efectivos completamente nueva.

Frente a la ausencia de orientaciones de parte del sistema de la ONU, los contingentes uruguayos controlaban sus armas y municiones aplicando las leyes, decretos y normativas nacionales existentes. Esto continúa siendo así en los casos en que no existen orientaciones aplicables.

En Uruguay, todas las unidades militares realizan controles semanales de su armamento, y a continuación informan de la situación a sus superiores en forma mensual o mediante orden. El armamento se controla cada vez que un soldado retira un arma del depósito y cuando este la vuelve a depositar en él. También se llevan a cabo controles específicos de armamento y munición cuando se realizan relevos de oficiales

encargados, como también en los relevos de comandantes de unidad. Los depósitos de armamento disponen además de medidas de seguridad físicas y electrónicas, así como de estrictos procedimientos de control de ingreso de las armas.

Cuando un arma se daña, se inutiliza o se pierde, se procede a una “información sumaria”, en la cual un oficial nombrado específicamente para cada caso lleva a cabo una investigación completa. Entre otros aspectos, esta comprende investigar las circunstancias en las que ocurrió el incidente y determinar si las personas involucradas fueron responsables de alguna acción u omisión que llevó a la pérdida, o si esta fue de origen accidental. En caso de existir responsables, se toman medidas disciplinarias y si se presume un delito, el caso será transferido a la justicia militar.

Este mismo procedimiento es el que se emplea en las unidades desplegadas en misiones de paz, lo que ha permitido a Uruguay mantener un control muy estricto del armamento de sus fuerzas de paz. En caso de pérdida o robo de un arma, este hecho debe comunicarse tanto a las autoridades de la misión respectiva como al Registro Nacional de Armas. Este último es el organismo encargado de dirigir y coordinar las actividades vinculadas al control y registro de las armas, municiones, explosivos, pólvora y material pirotécnico, así como de la recepción, depósito, entrega y disposición de las armas y municiones remitidas por la justicia civil.

En 2014 el gobierno uruguayo aprobó la ley N° 19.247 sobre tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, que actualizó la legislación civil y criminal respectiva.

Como se puede inferir claramente de lo anterior, en las Fuerzas Armadas de Uruguay existe una “cultura organizacional” que rige el control y la tenencia de armas, y cuando se despliegan efectivos en OAP, estos llevan consigo dicha cultura o mentalidad. En muchas ocasiones los contingentes han incorporado los controles y procedimientos internos respectivos a las OAP (ver el Recuadro 1) del mismo modo en que lo hacen otros contingentes y oficiales de estado mayor provenientes de países con una cultura organizacional parecida.

Uno de los obstáculos más importantes a la eficacia operativa de las misiones de paz es la tendencia extendida:

- del personal de apoyo en el terreno de tomar sus decisiones basándose exclusivamente en el presupuesto de la misión.
- de su contrapartida a nivel de los contingentes de tomar decisiones basadas en el reembolso.

Ambas tendencias son un problema que atenta no solo contra la efectividad de las operaciones militares, sino también contra el establecimiento de controles de armamento y municiones eficaces y responsables.

## **Recuadro 1** Estudio de caso: los procedimientos operativo estándar de la MONUSCO sobre cantidades de munición y gestión de existencias de las fuerzas de paz

En 2012 se produjo un levantamiento militar en la región este de la RDC comandado por el grupo no estatal M23, el que ocupó militarmente la ciudad de Goma, dificultando aún más las operaciones de la MONUSCO. Esta insurrección perjudicó en particular las labores de abastecimiento de las bases de la MONUSCO en la provincia de Kivu del Norte.

En un comienzo fue necesario implementar un sistema de informes diarios acerca del estado de abastecimiento de las bases, lo que previamente se realizaba con periodicidad semanal. El único elemento que requería atención especial eran las municiones, pues no se había establecido claramente que estas formaran parte del informe regular, ya que eran de responsabilidad de cada país.

Para solucionar esta deficiencia en el corto plazo, se emitieron órdenes inmediatas según las cuales cada base debía informar sobre el estado de sus reservas de municiones y en ciertos casos, de sus necesidades de reaprovisionamiento. Adicionalmente y con el fin de resolver el vacío administrativo en el mediano y largo plazo, se elaboró un documento que contemplaba un POE acerca de las cantidades de municiones y el tipo de gestión de existencias necesarios (MONUSCO, 2012). Este documento, que se basaba en las IATG,<sup>2</sup> entonces de reciente publicación, ofreció un marco regulatorio que permitió un mejor control de las armas y municiones. Se reunían en un solo documento un conjunto de directrices sobre la gestión del armamento basadas en aportes de varias oficinas de la misión, junto con orientaciones sobre transporte, almacenamiento y destrucción de municiones. Allí también se establecía un conducto para presentar los informes y se determinaban las responsabilidades en materia de inspección y de construcción de depósitos de municiones. Posteriormente, el DOMP-OMA envió este documento a otras misiones, sirviendo de guía para elaborar POE similares.

Este constituye un caso entre muchos de cómo las iniciativas de los oficiales del estado mayor pueden generar progresivamente marcos regulatorios en el terreno aprovechando sus propias experiencias nacionales, y las del contexto de las misiones de la paz, para mejorar la eficiencia de sus misiones.

## **Conclusiones**

La responsabilidad principal de las armas y municiones en las OAP recae en el TCC y está bien que continúe siendo así, ya que ellos son los propietarios del arsenal y los principales interesados en que su armamento se utilice en forma apropiada y para los fines previstos.

Con todo, las OAP deben contar con procedimientos de control que funcionen como un sistema de seguridad que permita advertir oportunamente al mando de la fuerza cuando un contingente no está cumpliendo correctamente sus funciones de control, de modo de poder tomar las medidas correctivas necesarias.

Debería considerarse la posibilidad de que la responsabilidad de las municiones sea compartida entre la ONU y los TCC en ciertas OAP (el Manual sobre el COE no excluye esta posibilidad). Los TCC podrían desplegarse con sus municiones propias en las actividades de instrucción y para garantizar un arsenal operativo mínimo predeterminado, y la ONU podría hacerse cargo del grueso del arsenal de las municiones operacionales. Este sistema disminuiría las vías de abastecimiento de municiones, el número de depósitos de municiones y los costos, y aumentaría la seguridad. Las misiones de la ONU podrían administrar la adquisición, almacenamiento y transporte de las municiones operacionales, aprovisionando a los contingentes de acuerdo con sus necesidades y con las condiciones de seguridad existentes en sus áreas de operación respectivas.

Es importante incluir en los presupuestos de las OAP las estimaciones en costos de construcción de depósitos de municiones y armas, especialmente cuando estos exceden las capacidades de las unidades militares desplegadas en el terreno.

Cuando se seleccionan contingentes armados para participar en OAP, es necesario, entre otras cosas, tomar en cuenta lo que establece su legislación nacional en cuanto al control de armas y municiones, ya que los contingentes naturalmente tienden a replicar su “cultura organizacional” nacional en el terreno.

Podría adjuntarse un listado completo del armamento con sus números de serie al MDE respectivo, como un anexo que facilite los controles. De igual forma, podría adjuntarse un anexo con las cantidades de municiones convenidas entre ambas partes.

## Notas

- 1 El Manual sobre el COE sustituyó la metodología anterior, “en virtud de la cual los reembolsos efectuados a los países que aportaban contingentes/efectivos policiales se hacían sobre la base de los informes de inventario inicial e inventario final y la depreciación del equipo” (AGNU, 2017, cap. 1, párr. 1).
- 2 Ver UNODA (2015). Las IATG fueron publicadas por primera vez en 2012 y modificadas en 2015, por lo que la primera edición ya no está disponible. Esto explica la fecha de esta referencia.

## Referencias

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 2017. *Manual de políticas y procedimientos relativos al reembolso y control del equipo de propiedad de los contingentes de países que*

- aportan contingentes/efectivos policiales y participan en las misiones de mantenimiento de la paz* (Manual sobre el equipo de propiedad de los contingentes). A/72/288 del 4 de agosto.
- DOMP (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas). 2002. *Guidelines on Levels of Ammunition for Peacekeeping Operations*. Septiembre.
- MONUSCO (Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo). 2012. “Force Ammunition Levels and Stockpile Management”. Documento inédito. Diciembre.
- UNODA (Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas). 2015. *International Ammunition Technical Guidelines*. Nueva York: UNODA.

# La oficina COE en el control del armamento y la munición: la experiencia de Uruguay

Cnel. Pablo Caubarrere

Director de la ENOPU · Uruguay

## Introducción

Para el cumplimiento de los mandatos de mantenimiento de la paz respectivos, el DOMP recurre a los países contribuyentes para que desplieguen en el terreno a su personal, equipo y soporte logístico. Esto se ve facilitado gracias a un MDE, el cual constituye un acuerdo entre la ONU y un Estado miembro que establece los términos y condiciones administrativas, logísticas y financieras que rigen la contribución de personal, equipo y servicios prestados en apoyo a las OAP. Allí se detallan asimismo las normas de conducta de la ONU aplicables al personal del país que aporta los contingentes.

En su calidad de Estado nación, Uruguay ha participado en OAP incluso desde antes de la creación de la ONU. Entre estas se puede citar su participación en la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia en la década del 30 (ver el Anexo 1). Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y tras el establecimiento de la ONU –de la cual Uruguay es miembro fundador–, Uruguay comenzó de inmediato a participar activamente en OAP.

El presente trabajo abarca dos temas principales:

- La función de las oficinas de revisión de la gestión del equipo de propiedad de los contingentes y los memorandos de entendimiento.
- La participación y la contribución del Uruguay en OAP.

## Juntas de revisión de la gestión del COE y los MDE

La mayor parte de las OAP han establecido Juntas de revisión de la gestión del COE y los MDE (también denominadas oficinas de COE) para supervisar la aplicación del programa de COE de la misión y garantizar que el MDE esté acorde con los requisitos de la misma.

Las oficinas de COE están compuestas por representantes de los componentes militar, policial y de apoyo de la misión. Algunas de sus principales responsabilidades son:

- Revisar que tanto los contingentes como la misión cumplan con los términos del MDE respectivo.
- Revisar el apego a los procedimientos de verificación e informe establecidos (así como a los POE de la misión) para el COE.

- Identificar la utilización óptima de los recursos militares, policiales y civiles en apoyo a la misión, y revisar y recomendar medidas de apoyo rentables.
- Revisar los resultados de las inspecciones de preparación operativa, analizar los déficit, excedentes y deficiencias, y recomendar medidas correctivas adecuadas.
- Recomendar las enmiendas a los MDE que correspondan como resultado de cambios en los requisitos de apoyo operacional y logístico, y en el desempeño del contingente, incluidos los refuerzos, la repatriación de equipo excedentario y la transferencia de responsabilidades para garantizar la autosuficiencia.
- Revisar los requisitos, normas y escalas específicos de cada misión en asuntos relativos a la infraestructura, el equipo y las reservas relacionadas con aspectos de autosuficiencia tales como alojamiento, comunicaciones, observación e identificación.
- Revisar los requisitos y soluciones para la disposición final de COE en la zona de la misión como alternativa a la repatriación cuando un contingente se retira de una misión (DOMP, s. f.).

El DOMP y el UNDFS reciben los informes de parte de las oficinas de COE, y toman medidas fundamentándose en los resultados y recomendaciones de dichos informes. Esto puede implicar establecer contacto con misiones permanentes y coordinarse con estas para resolver los excedentes o deficiencias de equipos importantes u otros asuntos referentes a la prestación de servicios de autosuficiencia y apoyo logístico o capacidades operativas.

Los procedimientos de verificación y control se basan en distintos tipos de inspecciones:

- **Inspección de llegada:** esta debe llevarse a cabo inmediatamente después de la llegada de un contingente a la zona de la misión y debe concluir en el plazo de un mes. Si el equipo y el personal de un contingente ya se encuentran en la zona de la misión cuando se concluye el MDE, la primera inspección se realizará en una fecha fijada en forma conjunta por las autoridades de la misión y del contingente, y deberá completarse dentro de un mes a contar de aquella fecha.
- **Inspección operacional:** esta debe realizarse al menos una vez cada seis meses dentro del período de despliegue de una unidad en la zona de la misión y siempre que la misión considere que el equipo o los servicios no cumplen con las normas establecidas. El equipo principal de la unidad y la capacidad de autonomía logística se inspeccionarán con el fin de evaluar si las capacidades correspondientes son suficientes y satisfactorias.
- **Inspección de repatriación:** esta comprenderá un examen de todo el equipo pesado de propiedad del TCC/PCC que se deba repatriar y deberá verificar el estado del equipo pesado suministrado en virtud de un contrato de arrendamiento sin

servicios. Esta inspección debe asegurar asimismo que los TCC/PCC no repatrien ningún equipo de propiedad de la ONU.

- **Otras verificaciones o inspecciones:** se podrán realizar también otras verificaciones e inspecciones que el jefe de misión o la propia ONU consideren necesarias (AGNU, 2017, cap. 2, párr. 24).

El objetivo principal de la inspección es “verificar que se han cumplido las condiciones del Memorando y adoptar medidas correctivas como proceda” (AGNU, 2017, cap. 2, párr. 25). En cada etapa de las misiones “se dispone de poco tiempo y personal, por lo que no se puede emplear más tiempo que el necesario para determinar que el país que aporta contingentes/efectivos policiales o las Naciones Unidas ha cumplido los requisitos mínimos en cada categoría” (AGNU, 2017, cap. 2, párr. 25).

## Participación y contribución de Uruguay en operaciones de paz

### Síntesis de la participación de Uruguay en OAP

La contribución de Uruguay a las OAP se remonta al inicio mismo de las operaciones de paz. Esta participación se ha desarrollado en base a los principios recogidos en la política exterior del país, que son:

- La no intervención en asuntos internos de los países.
- La resolución pacífica de las controversias.
- La libre determinación de los pueblos y la igualdad de derechos.
- La cooperación entre los Estados, de acuerdo con la Carta de la ONU.

Uruguay participa en variadas OAP en forma de contingentes, observadores militares, oficiales de estado mayor, policía y personal civil. El Cuadro 1 presenta un listado de las misiones actuales (ver la lista de las misiones concluidas en el Anexo 1).

### Cuadro 1 Despliegue actual de Uruguay en operaciones de paz

Fecha de inicio	Misión	País
1952	UNMOGIP	India y Pakistán
1982	MFO	Egipto
1993	UN HQ	Sede de la ONU
2010	MONUSCO	RDC
2016	UNMC/UNVMC	Colombia

A lo largo de la historia de sus contribuciones a misiones de paz, Uruguay ha desplegado casi 50.000 miembros de su ejército, armada, fuerza aérea y fuerzas policiales, además de población civil. De ellos, 35 perdieron la vida en el cumplimiento de su misión.

75% de los oficiales y 66% del personal subalterno han participado al menos en una OAP. Algunos han participado en dos o tres misiones, mientras que otros han sido desplegados en más de diez ocasiones.

## Experiencia de Uruguay con pérdidas de COE en OAP

En varias ocasiones los soldados uruguayos han debido enfrentarse a fuerzas hostiles durante una OAP. Aunque en general las pérdidas de equipo han sido mínimas o inexistentes, existen algunas excepciones. Uno de los casos más significativos ocurrió en diciembre de 2006, en el transcurso de una operación en terreno urbano en Haití en la que Uruguay formaba parte de una fuerza multinacional que incluía un transporte blindado de personal (TBP) del URUBAT. Las fuerzas hostiles tendieron una emboscada, lo que dio lugar a un combate durante el cual las fuerzas uruguayas recibieron fuego constante. Un TBP quedó inmovilizado y ante el poder de fuego del adversario, el comandante de la subunidad determinó que era imposible rescatarlo, decidiendo en cambio preservar las vidas del personal que se hallaba en su interior.

Se llevó a cabo con éxito una operación de extracción de los soldados que se encontraban dentro del vehículo sin sufrir bajas. Si bien se perdió el TBP, además de dos ametralladoras y un fusil de francotirador, el material pudo ser recuperado al día siguiente en una operación de rescate.

## Desarrollo de políticas y procedimientos de gestión del COE en Uruguay

Así como los procedimientos y controles del COE han evolucionado, también lo han hecho la capacitación en Uruguay y los procedimientos en el terreno. El autor de este trabajo fue inspector de COE en el período 2005-2006. En esa época la atención se concentraba en el armamento colectivo (ametralladoras, morteros, lanzagranadas y armamento antitanque), mientras que el armamento individual, así como todo tipo de municiones, se controlaban solo de manera somera. Algunos años más tarde la situación cambió, cuando se integró un oficial técnico de municiones al personal de inspección, el cual comenzó a controlar el estado de la munición de los contingentes.

## Liderazgo, disciplina, actitudes, políticas y procedimientos

Si bien no es adecuado pretender que el sistema de liderazgo y la forma en que se maneja la disciplina en Uruguay puedan proyectarse a otros países, este documento explica brevemente la importancia que se le otorga a estos temas en nuestro país.

Desde el momento en que una persona ingresa al ejército, ya sea como oficial o personal subalterno, lo primero que se le inculca es la necesidad de cuidar el armamento y su munición. Esto se aborda tanto desde un punto de vista positivo (evaluaciones positivas por un buen cuidado), como negativo (la imposición de sanciones severas por falta de cuidado). Este énfasis continúa a medida que las personas ascienden en su carrera y asumen nuevas responsabilidades. La prioridad de todos los jefes de pelotón y comandantes de compañía o de batallón siempre son las armas y sus municiones.

Se realizan controles antes, durante y después de las operaciones. Cada unidad tiene inspecciones de rutina semanales y mensuales. También lleva a cabo inspecciones una oficina de la Brigada de Explosivos, dependiente del Ejército. En la práctica, en todos los casos la pérdida de armas y municiones es juzgada por la Justicia Militar, ocurra esto en territorio nacional o extranjero.

Como se desprende de lo anterior, la atención que se presta a la disciplina y las inspecciones se inicia en el territorio nacional y se traslada luego a las OAP. Cabe destacar el caso de la MONUSCO donde, ante la ausencia de un POE para el control de las armas y municiones, un oficial uruguayo que ocupaba el cargo de G-4 (oficial de logística) produjo un POE acorde con la práctica de control nacional uruguayo.

Por último, la experiencia sirve para fortalecer las buenas prácticas. Como resultado de la cantidad de las misiones en las que se ha participado, y de la repetición de las OAP, cada vez que se despliega un contingente, sus sargentos, tenientes y capitanes están en condiciones de servirse de experiencias adquiridas tanto en su propio país como en Haití, la RDC y otros sitios.

## ¿Cómo se capacita a las fuerzas uruguayas en buenas prácticas de COE?

A lo largo del tiempo, Uruguay ha desarrollado y perfeccionado sus procedimientos de instrucción previa al despliegue, lo que se hace en distintos momentos y niveles. Como ya se mencionó, se suele poner énfasis en fomentar la importancia de las buenas prácticas en cuanto al cuidado de las armas y municiones.

La instrucción se imparte de acuerdo a la siguiente secuencia:

### **Etapa 1: Líderes**

90 días antes del despliegue

### **Etapa 2: Contingente**

60 días antes del despliegue

### **Etapa 3: Ejercicio final**

30 días antes del despliegue

La ENOPU participa en la primera etapa, en la cual los oficiales de estado mayor recién regresados de misiones transmiten la información de terreno más reciente a los miembros del contingente que está a punto de ser desplegado. Asimismo, se dictan cursos de logística al personal respectivo de las OAP.

Para concluir, la observancia de buenas prácticas en la gestión de las armas y municiones se ve reforzada por los tres aspectos siguientes:

- **Cuidado permanente:** se enfatiza el cuidado de las armas y municiones como elemento fundamental incluso antes de que los contingentes participen en OAP.
- **Inspecciones e informes periódicos:** los comandantes de compañías, brigadas, batallones y divisiones tienen la obligación de enviar informes semanales y mensuales, además de informes puntuales después de cada operación.
- **Difusión del conocimiento:** el conocimiento acerca del cuidado de las armas y municiones se ve reforzado gracias a la gran cantidad de personal que participa en OAP y que al regresar, se transforman en “multiplicadores de conocimiento”.

## Falencias en la instrucción y práctica de la gestión COE que pueden ser mejoradas

Pese a los esfuerzos de los contingentes por mantenerse actualizados, siempre existen márgenes de error cuando estos operan en zonas afectadas por conflictos en cumplimiento de mandatos robustos y con el deber de entrar en combate para proteger a la población civil. Los mandatos más robustos suponen una mayor probabilidad de confrontación, la cual a su vez suele acarrear mayores posibilidades de pérdida de equipo. Para restringir estas pérdidas, las medidas de control y verificación descritas anteriormente siempre serán necesarias en todos los escalones de mando.

Otro problema que debe enfrentarse es el deterioro de las municiones como efecto de las condiciones climáticas de la región en donde se opera. Así por ejemplo, los ambientes de alta humedad y calor reducen la vida útil de las municiones. En especial el transporte de municiones puede plantear dificultades. Es importante hacer previsiones de reemplazo de municiones con bastante anticipación, ya que las normas de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA, por sus siglas en inglés) para el transporte aéreo de municiones son complejas y restrictivas. En general, las autoridades locales también hacen más complejo el transporte de municiones, ya que suelen mostrar una actitud de poca colaboración con las misiones.

## Conclusiones

- La verificación y el control de las armas y municiones es una actividad constante que en Uruguay se practica a lo largo de toda la carrera militar y en todas las jerarquías, desde que el personal ingresa al servicio militar.
- Mantenerse actualizado respecto a los requerimientos del COE y del oficial técnico de municiones no solamente permite al personal adaptarse a los requisitos de la ONU, sino que mejora su eficiencia.

- Más allá de la formación normal de los militares e independientemente de su jerarquía, estos deberían recibir instrucción especializada adicional (como cursos de logística en OAP y normas IATA) antes de ser desplegados.
- La capacitación se ve potenciada cuando los instructores son oficiales de estado mayor que han regresado de misiones y tienen una experiencia directa en los temas correspondientes.
- La gestión de reaprovisionamiento de municiones debe preverse con anticipación, debido a las dificultades de transporte de cargas peligrosas y a la necesidad de ajustarse a las normativas aduaneras locales.

## Referencias

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 2017. *Manual de políticas y procedimientos relativos al reembolso y control del equipo de propiedad de los contingentes de países que aportan contingentes/efectivos policiales y participan en las misiones de mantenimiento de la paz* (Manual sobre el equipo de propiedad de los contingentes). A/72/288 del 4 de agosto.

ENOPU (Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay). s.f. “Misiones cumplidas”. Última consulta: enero de 2019.

DOMP (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas). s.f. “Deployment and Reimbursement”. Última consulta: octubre de 2018.

### Anexo 1 Participación del Uruguay en operaciones de paz, 1930-2017

Año de inicio y de término		Misión	País
2004	2017	ONUCI	Côte d'Ivoire
2004	2017	MINUSTAH	Haití
2013	2015	MINUSMA	Malí
2009	2010	MINURCAT	República Centroafricana
2007	2011	UNMIN	Nepal
2006	2012	UNMIT	Timor Oriental
2005	2008	UNMISS	Sudán
2004	2006	UNFICYP	Chipre
2004	2006	ONUB	Burundi
2003	2011	UNAMA	Afganistán
2003	2004	MINUCI	Côte d'Ivoire

2003	2015	UNMIL	Liberia
2002	2005	UNMISET	Timor Oriental
2000	2008	UNMEE	Etiopía-Eritrea
1999	2005	UNAMSIL	Sierra Leona
1999	2004	UNTAET	Timor Oriental
1999	2010	MONUC	RDC
1998	1999	UNOMSIL	Sierra Leona
1997	1999	MONUA	Angola
1995	2002	MINUGUA	Guatemala
1995	1997	UNAVEM III	Angola
1994	2006	UNOMIG	Georgia
1994	2008	MINURSO	Sahara Occidental
1994	2000	UNMOT	Tayikistán
1993	1996	UNAMIR	Ruanda
1993	1997	UNOMIL	Liberia
1992	1994	ONUMOZ	Mozambique
1992	2003	UNIKOM	Irak-Kuwait
1992	1993	APRONUC	Camboya
1991	1993	MIDERMIN	Honduras-Nicaragua
1988	1991	UNIIMOG	Irán-Irak
1988	1988	MARMIN	Honduras-Nicaragua
1935	1937	Comisión Militar	Bolivia-Paraguay
1930	1930	Comisión Militar	Bolivia-Paraguay

Fuente: ENOPU (s.f.)

# La GAM en las operaciones de mantenimiento de la paz: la experiencia de DDRRR del URUBAT en la RDC, 2014-2015

Cnel. (R) Rivera Elgue y Cnel. (R) Roberto Pereira

Uruguay

## Introducción

A su llegada a la RDC, los miembros de la sección de DDRRR de la MONUSCO fueron desplegados de forma casi inmediata. Para llevar a cabo su labor de manera eficiente, los miembros de la sección debían comprender el *contexto* en el cual estaban operando, y en particular:

- Los desafíos y preocupaciones que generan los diferentes grupos armados.
- Las personas de importancia en las comunidades en donde trabajaba la sección (líderes religiosos, de tribus, etc.).
- Las autoridades locales (que podían contribuir a sensibilizar a los miembros de la comunidad acerca del desarme).
- Los mensajes más adecuados para convencer a los combatientes y sus familias de participar en programas de DDRRR.
- Los medios de comunicación más adecuados para transmitir dichos mensajes.

La competencia en los temas citados se lograban a través de la experiencia.

Una vez que se completó el desarme, se procedió a entregar las armas y municiones directamente a la sección de DDRRR o a otro contingente armado,<sup>1</sup> el cual las entregó a dicha sección o a otra destinación final. Este trabajo describe los procedimientos de manejo de las armas y municiones que se recibieron en el marco de programas de DDRRR en la RDC y analiza detalladamente la participación del URUBAT y sus procedimientos de GAM.

## El mandato del URUBAT

Las labores principales del URUBAT, establecidas en el mandato de la misión, eran las siguientes:

- Protección de la población civil.
- Neutralización de los grupos armados presentes en su zona de operaciones.
- Vigilancia de la aplicación del embargo de armas.
- Apoyo a procesos judiciales nacionales e internacionales (UNSC 2014, para. 4).
- Apoyo a los programas de DDRRR/DDR (UNSC, 2014, párr. 5[g]).

En su calidad de batallón de reserva de la fuerza, el URUBAT debía estar en condiciones de operar día y noche, y desplegarse en un breve plazo desde su base en Goma, en la provincia de Kivu del Norte. También fue desplegado en dos bases de operaciones de contingencia en las villas de Pinga y Kitchanga, en Kivu del Norte.

Para el cumplimiento de su misión y de las tareas asignadas, el URUBAT contaba con un batallón, 4 compañías de infantería móvil y una compañía de apoyo, compuestos de un total de 750 efectivos (cerca de 44 mujeres y 706 hombres).<sup>2</sup> En la actualidad los números totales siguen siendo los mismos y solo han cambiado las proporciones de hombres y mujeres que se despliegan con cada contingente.

## **Manejo de armas y municiones durante el proceso de desarme**

Los actores del mantenimiento de la paz que participaban en programas de DDRRR para el desarme y la repatriación voluntaria de grupos armados extranjeros en la RDC se centraron en los aspectos de desarme del programa.<sup>3</sup> Una vez que se habían incautado las armas y municiones, su almacenamiento era responsabilidad de la MONUSCO hasta su destrucción por parte del UNMAS.

Cuando se recibía un arma, se procedía a registrar la marcación, modelo, calibre, número de serie, origen del grupo armado (si su identificación era posible), nombre o número de registro del combatiente y el lugar de recepción del arma. Luego de que el arma llegaba a la zona de depósito final de DDRRR, se procedía, de ser posible, a registrar:

- El país de fabricación (o el último país de importación, si el arma llevaba un marcaje de importación)
- El año de fabricación
- Otros marcajes (incluyendo la ubicación de estos en el arma).
- El código de almacenamiento (o de ubicación).
- El número de etiqueta de DDRRR.
- Los traslados anteriores (incluyendo fechas y responsabilidad de la custodia).
- Detalles sobre su destrucción (fecha, lugar, método, entidad que realizó la destrucción y la que la verificó) o su entrega a fuerzas de seguridad nacionales.

En el caso de las municiones y materiales explosivos, el procedimiento a seguir era parecido. Se registraban la categoría (si era munición o explosivo), tipo, cantidad, calibre, nombre o número de registro del combatiente del que fue recibido el artículo, el grupo armado de origen (si se conocía) y el lugar donde se recibió. También se registraban otros detalles en la zona de depósito de DDRRR, como los marcajes de

armas pequeñas y ametralladoras, el número de lote, el fabricante, el país de origen, su condición (buen o mal estado), el código de almacenamiento (o el lugar), los traslados previos (fechas y custodia) y los detalles de destrucción (fecha, lugar, método y las entidades que realizaron y comprobaron la destrucción).

Las armas y las municiones se almacenaban por separado y se organizaban para su transporte según las instrucciones y las orientaciones de un experto en GAM. En la práctica, en la RDC las armas que se recibían solo eran destruidas cuando no se hallaban en buenas condiciones. En algunos períodos, aquellas que se consideraban en un estado aceptable eran entregadas al nuevo Ejército congoleño.

Las municiones que representaban un riesgo inmediato o se consideraban no aptas para el transporte eran destruidas *in situ* por especialistas calificados. Simultáneamente, se actualizaba la base de datos del registro de armas de DDRRR.

## Rastreo de armas y municiones

Si bien tanto el desarme de los excombatientes como la realización y el control de los procedimientos de armas y municiones son esenciales, detener el flujo de estas hacia zonas de conflicto es una tarea igualmente importante. Los oficiales de DDRRR aportaron a este proceso documentando la información relativa a los fabricantes de las armas y municiones que se recolectaban, contribuyendo así a determinar su origen a la mayor brevedad. Para ello necesitaban instrucciones, así como una guía de las marcas del fabricante y otras similares. Además de producir resultados de orden práctico, este tipo de seguimiento realizado desde la primera etapa del desarme contribuyó a ejercer una presión psicológica sobre los particulares vinculados con el tráfico y el uso de armas, municiones y explosivos ilícitos.

Durante su labor de detección de armas pequeñas y ligeras de fabricación o tráfico ilegal, la sección de DDRRR descubrió que algunas de las armas recuperadas en el marco de programas de DDRRR procedían de diferentes fábricas y tenían el mismo número de identificación, y que otras que tenían números iguales procedían de la misma fábrica.<sup>4</sup>

## Procedimientos de recepción y disposición del armamento recuperado de los grupos armados ilegales

Para los fines del DDRRR, se definía a los integrantes de grupos armados de la siguiente forma:

No es solo una persona portadora de armas, sino también una persona que forma parte de un grupo armado con capacidad de apoyo y que actúa como mensajero, sirviente, espía, guardaespaldas, o esclavo sexual, etc. (MONUSCO, 2012).

Lo anterior determinó que no todos aquellos que adherían a procesos de DDR entregaran sus armas y municiones.

Los grupos armados presenten en la zona de operaciones de la provincia de Kivu del Norte eran extranjeros (ruandeses y ugandeses) y pertenecían a diferentes etnias locales (Nyangas, Hundes y Hutus). El procedimiento normal de desarme se materializaba ya sea mediante la voluntad por parte de grupos pequeños o en el marco de un proceso de negociación de desarme, como ocurrió con el FDLR.

El URUBAT participó en el proceso de desarme tanto de forma independiente como junto a la sección de DDR de la MONUSCO. En su trabajo independiente<sup>5</sup> y a pesar de una serie de dificultades (ver el Recuadro 1), desarrolló las siguientes tareas en sus bases operativas de contingencia:

- Desarme y almacenamiento de las armas de los excombatientes,
- Inutilización temporal y registro de las armas y municiones de acuerdo con el POE,
- Presentación de un reporte detallado a la sección de DDDRR de la MONUSCO,
- Transporte y escolta de personal, armas y municiones a la sección de DDDRR de la MONUSCO,
- Entrega formal del armamento.

Mediante estos procedimientos durante el período comprendido entre junio de 2014 y abril de 2015, fue posible desmovilizar a 62 miembros de grupos armados y recuperar 13 armas (AK-47).

### **Recuadro 1** Dificultades impredecibles: el clima y el terreno

Las características del terreno en la provincia de Kivu del Norte, donde el URUBAT llevó a cabo sus operaciones, eran desfavorables y muy restrictivas para el despliegue de efectivos por el hecho de combinar montañas, selva y rutas en muy mal estado. En las áreas urbanas los desplazamientos, el uso de la fuerza y la vigilancia se veían limitados debido a la alta densidad poblacional y la estrechez de las calles, las cuales generalmente también se encontraban en malas condiciones.

Las condiciones meteorológicas (temperatura, humedad y precipitaciones) dificultaban el desempeño y la movilidad de los efectivos de la MONUSCO, afectando con ello las operaciones militares. La naturaleza cambiante del clima llevó, por ejemplo, a la cancelación de operaciones aéreas con escasa anticipación. Este tipo de operaciones pueden ser determinantes en términos de ofrecer apoyo o refuerzo a los efectivos en el terreno. Por lo general, durante la estación de lluvias los grupos armados disminuían la cantidad y la intensidad de sus operaciones, sin por ello reducir su capacidad militar.

En su trabajo de apoyo a la sección de DDRRR, el URUBAT también suministró transporte y escoltas a excombatientes, sus familiares, armas y municiones; apoyó la extracción y transferencia de combatientes; y prestó apoyo técnico y logístico a los equipos de DDRRR presentes en el terreno. En noviembre de 2014 en la Villa Bulyausa, una subprovincia de Kivu del Norte, se desmovilizaron 87 integrantes del FDLR y 67 familiares, lo que se tradujo en la recuperación de 40 fusiles, 2 ametralladoras, un mortero y un RPG-7. La totalidad de las armas y municiones fue entregada a la sección de DDRRR de la MONUSCO con sede en la ciudad de Goma, la que procedió a su destrucción en una serie de ceremonias en coordinación con el UNMAS.

## **Controles y procedimientos del armamento y las municiones del URUBAT**

El Ejército uruguayo y el URUBAT llevan un inventario detallado de todas sus armas y municiones, en el que se incluyen la identificación de lote y la fecha de vencimiento de las mismas. En las rotaciones anuales, las armas y municiones permanecen en el área de la misión.

Además de las inspecciones periódicas del COE que efectúan los equipos de control de inventario y la inspección de disponibilidad operacional, se realizan inspecciones semanales del armamento y las municiones de cada unidad, de conformidad con las normativas del Ejército Nacional. Estas inspecciones documentan quién y cuándo se realiza la inspección, qué armamento no fue inspeccionado y el motivo de ello. Se envía además un informe mensual a Uruguay sobre el estado de las armas y municiones, incluyendo datos sobre actualización de stocks y las previsiones de reabastecimiento, de acuerdo con las disponibilidades y necesidades operacionales futuras.

Todas las armas y municiones que no se utilizan en operaciones son almacenadas en contenedores dotados de medidas de seguridad específicamente destinadas a este fin. Se realizan inspecciones sorpresivas de alojamientos e instalaciones para controlar la presencia de bebidas alcohólicas, drogas u otras sustancias prohibidas, en las cuales se controla y, de ser necesario, se sanciona cualquier violación a las directivas sobre la buena gestión del armamento y las municiones. Además, se lleva a cabo periódicamente una sensibilización acerca de las sanciones que se imponen a quienes no cumplan con las órdenes a este respecto.

Los procedimientos nacionales previos al despliegue tanto del URUBAT como de la policía militar de la ONU, así como los controles aduaneros uruguayos, garantizan una eliminación o limitación estricta de cualquier posibilidad de tráfico de armas desde la zona de la misión hacia el Uruguay.

Desde el punto de vista operacional, son fundamentales las evaluaciones regulares de riesgos y amenazas para establecer tanto el tipo de operaciones y el nivel de fuerza

a emplear, como la capacidad de refuerzo o extracción inmediatas, de modo de evitar posicionar a los efectivos en situaciones de desventaja que podrían ocasionar la pérdida de su armamento.

Un último aspecto a destacar es la complejidad del reabastecimiento de municiones en la zona de la misión, especialmente para aquellas fuerzas armadas que deben adquirirlas en el mercado internacional y para lo cual son necesarias negociaciones, plazos apropiados y, ante todo, coordinación.

En el período comprendido en este trabajo (2014-2015), el URUBAT no informó ninguna pérdida de armamento o munición.

## Notas

- 1 Además de sus propias funciones, otros contingentes armados a menudo asumen temporalmente las tareas de la sección DDRRR mediante la protección de armas, municiones y explosivos, y la asistencia en su destrucción.
- 2 El URUBAT es parte de la contribución uruguaya a la MONUSCO. El número total de uruguayos que participan actualmente en esta misión es de 937 (ONU, s.f.).
- 3 Mientras que a la MONUSCO se le encomendó el apoyo al DDRRR para los grupos armados extranjeros, no fue directamente involucrada con los programas de DDR, que se centraron en los grupos armados nacionales.
- 4 Estas irregularidades están contempladas en el artículo 7 del Protocolo de Nairobi (2004), en virtud del cual la RDC se ha comprometido a colocar una marca única en cada arma en el momento de la fabricación o importación.
- 5 Cuando el URUBAT trabajó independientemente de la sección DDRRR, todos los deberes técnicos de DDRRR (como mantener un registro de desarme y almacenar temporalmente las armas y municiones recuperadas) eran de su responsabilidad, además de proporcionar transporte y acompañantes. Cuando se prestó apoyo a la sección DDRRR de la MONUSCO, el URUBAT brindó apoyo técnico y logístico en la desactivación de armas especializadas o municiones, pero la sección DDRRR fue responsable de los deberes técnicos.

## Referencias

- MONUSCO (Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo). 2012. “DDRRR Standard Operation Procedure (SOP)”. Documento inédito. Julio.
- Protocolo de Nairobi (Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de las armas ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África). 2004. Nairobi, 21 de abril.
- NU (Naciones Unidas). s.f. “MONUSCO Fact Sheet”. Última consulta: noviembre de 2018.
- UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2014. Resolución 2147 (2014). S/RES/2147 del 28 de marzo.

# Manejo de armas y municiones y protección de la fuerza: algunas reflexiones sobre agendas convergentes

Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz

Brasil

## Introducción

Reducir el flujo ilícito de armas pequeñas y ligeras, municiones y material relacionado en zonas de conflicto es un objetivo ambicioso y desafiante en muchos aspectos. Claramente, tal objetivo no se puede lograr sin la efectiva gestión, el control y la responsabilidad de las armas pequeñas y las municiones en las operaciones de paz que se despliegan en zonas de conflicto. Si pensamos en lo que significa que las operaciones de paz sean “efectivas”, este debe ser uno de sus aspectos. Del mismo modo, solo las fuerzas que operan eficazmente de esta manera pueden cumplir las tareas enumeradas en los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU con respecto al control y la reducción de armas y municiones en zonas de conflicto.

Los entornos en los que la ONU despliega OAP son muy complejos y es necesario adoptar un enfoque amplio de la GAM con el fin de tener expectativas realistas y lograr resultados. Un sistema de ONU mejor y más efectivo podría jugar un papel clave en la reducción de la violencia y el flujo de armas, municiones y otro equipamiento de guerra en áreas de conflicto. Pero no es posible mejorar suficientemente la efectividad de las misiones de la ONU solo desde el interior, sino que se requiere apoyo externo. El sistema de la ONU se ve obstaculizado por su propia naturaleza: en su calidad de organización política y diplomática, muchas veces esta enfrenta dificultades para hacer públicas las fallas de sus Estados miembros y de las OAP en general.

Las observaciones contenidas en este documento están basadas en mis casi cinco años sirviendo en varias operaciones de paz de la ONU, como Comandante de la Fuerza (FC) en MINUSTAH (Haití) y MONUSCO (RDC), así como en MINUSCA (República Centroafricana) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA, por sus siglas en francés). En estas dos últimas misiones realizamos visitas técnicas para la elaboración del informe *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business* (dos Santos Cruz, Phillips y Cusimano, 2017).

Las siguientes reflexiones son relevantes no solo para las OAP de la ONU, sino también para aquellas operaciones autorizadas y desplegadas por organizaciones regionales y subregionales.

Claramente, cada misión es única, con una historia particular y un conjunto de problemas propios. Haití y la RDC son países muy distintos, con grandes diferencias,

por ejemplo, en términos de población y extensión territorial, pero también con muchas similitudes, incluyendo historias de explotación colonial e injerencias externas. Ambos países poseen gobiernos débiles, sujetos a corrupción y a conflictos persistentes, tienen concentraciones de riqueza en manos de unos pocos individuos y familias, proliferan los grupos armados, las pandillas y el crimen organizado, y la mayoría de su población se encuentra en situación de extrema pobreza.

En lo que se refiere al tema de la gestión de las armas y municiones en zonas de conflicto, es importante considerar a los diversos actores y fuentes de armas en el terreno. Estos son:

- El personal militar y policial que opera bajo la bandera de la ONU (unidades formadas y oficiales de estado mayor), quienes son responsables del COE,
- El material incautado por la ONU (militares y policías) y por las fuerzas de seguridad nacional durante sus tareas regulares,
- Las armas y municiones recolectadas como parte de los programas de DDR,
- Las armas en poder de grupos rebeldes, pandillas, milicias y crimen organizado,
- Los países vecinos con intereses en el conflicto, los cuales a veces facilitan y brindan ayuda a grupos armados dentro de la zona de conflicto,
- Las armas y municiones de las fuerzas de seguridad nacional.

Dentro del sistema de la ONU, es muy importante establecer y seguir procedimientos operativos y administrativos estandarizados para las OAP, de modo de ejercer un control más efectivo, práctico y transparente sobre el COE (pistolas, rifles, ametralladoras, municiones, granadas, etc.). Este sistema debería ser una herramienta para prevenir las pérdidas, las actividades ilegales, y el mal manejo de armas y municiones.

Las pérdidas pueden ocurrir en casos de ataques contra los efectivos, o las bases, o en situaciones de desatención de los oficiales del estado mayor. Dado que la pérdida de un arma por parte de un soldado es considerada vergonzosa, algunos TCC pueden no sentirse cómodos informando sobre esos incidentes, lo que dificulta nuestra comprensión de la verdadera dimensión de las pérdidas y desvíos de armas y municiones. Sin embargo, debería ser obligatoria la implementación de sistemas para informar en forma regular y oportuna tales pérdidas, además de intercambiar información, investigar, realizar averiguaciones y el seguimiento de los incidentes.

La investigación del Small Arms Survey ha dejado claro que la pérdida de armas y municiones es un reto complejo para muchas misiones, y que la carencia de lineamientos claros en cuanto al manejo de las armas recuperadas deja muchas puertas abiertas a prácticas no tan ideales. Las cantidades de armas que se recuperan de las fuerzas negativas pueden ser bastante significativas en algunos contextos. Debido

a que puede haber líneas de autoridad ineficaces entre el comando de la misión y el comando del sector o del TCC, el informe acerca de lo que se captura de terceros e incluso de lo que se entrega a estos, puede no ser transparente. Los sistemas de armas valiosos y de gran tamaño que recuperan las tropas de algunos TCC pueden ser transportados de regreso a sus capitales como “trofeos/souvenirs”, sin que el jefe de la misión o el comandante de la fuerza estén informados de ello.

La elaboración de políticas y procedimientos uniformes destinados a prevenir la mala gestión de las armas y municiones en las operaciones de paz es claramente necesaria. No obstante, este documento pone énfasis en los otros tipos de cambios que se requieren dentro del sistema para garantizar la aplicación integral de las políticas. Estos tienen menos que ver con las políticas de manejo de las armas, las que serán analizadas con más detalle por otros expertos participantes en este taller, que con cuestiones más amplias sobre mentalidades, posturas, actitudes y otros comportamientos relacionados.

Mi punto central en todo lo que sigue es que el sistema de la ONU en su conjunto debe cambiar para ser más efectivo. Este cambio se mostrará beneficioso no solo para la reducción de la pérdida de COE, la mejor gestión de las armas recuperadas y esfuerzos más eficaces para reducir la proliferación de armas ilícitas en las zonas de conflicto, sino también para atenuar otras preocupaciones importantes como la seguridad y el profesionalismo de las OAP.

En este sentido, se exponen a continuación varias observaciones para hacer más efectivas las misiones y el sistema de la ONU, con el objetivo final de reducir la violencia, crear un entorno seguro para el personal de la ONU y proteger a la población civil en las zonas de conflicto. Al final se presentan algunas conclusiones y sugerencias, siempre entendiendo que no es fácil ni simple cambiar las cosas en un corto período de tiempo en una organización con las dimensiones y la complejidad de las Naciones Unidas.

## Postura y mentalidad

Diferentes motivos, ya sean políticos, financieros u otros, hacen que los civiles y los TCC/PCC participen en las misiones de la ONU. Desafortunadamente, muchas fuerzas simplemente no quieren correr los riesgos inherentes a dicha tarea. A largo plazo, en su rol como verificador de tratados o testigo confiable de los acuerdos de paz, la ONU ha desarrollado una postura de mantenimiento de la paz “clásica”, que se resiste al cambio. Sin embargo, la ONU debe adoptar una nueva postura en esta materia, basada no solo en la observación, la disuasión y el reporte, sino también en la acción.

Construir una mentalidad apropiada es el primer paso en esta dirección. Si bien los mandatos, las declaraciones de requerimientos para la unidad, los MDE, las reglas

de empeñamiento, etc., son importantes para dar una definición administrativa y legal de las tareas y respaldar legalmente las acciones, no son suficientes para garantizar el rendimiento de una OAP. Un cambio de mentalidad requiere que la ONU emita orientaciones claras sobre las expectativas en cuanto al comportamiento operativo y administrativo de los contingentes de una misión. Aspectos como la importancia de que los contingentes tomen la iniciativa cuando sea necesario y muestren mediante sus acciones una ONU sólida y receptiva, el desarrollo de tácticas militares para atacar a las fuerzas ilegales y proteger las bases de la ONU y a los civiles, la recopilación de inteligencia, y el empleo de todas las acciones legales posibles para llevar ante la justicia a los criminales que atacan al personal de mantenimiento de la paz deberían constituir un compromiso escrito y detallado por parte de los TCC/PCC. Se debe enfatizar la acción y reacción oportuna de los efectivos en las situaciones en que estos deban actuar de manera proporcional o de manera robusta.

## Capacidades, experiencia, instrucción y estándares

Debemos aceptar que no todos los TCC/PCC poseen el perfil correcto para participar en todas las misiones de la ONU. La instrucción es fundamental, pero debe ir acompañada del perfil y la experiencia adecuados, y basarse en ellos. El entrenamiento previo al despliegue implementado en los cuarteles generales de la ONU es fundamental y debe tener la calidad adecuada. Debería centrarse en el nivel y dominio operacional e incluir información sobre legislación y normas administrativas. En este punto es importante introducir los estándares requeridos para el control de armas, municiones y artículos relacionados.

Al final de estos entrenamientos, la ONU, compartiendo la responsabilidad con el TCC/PCC, debería certificar que el contingente está bien entrenado, bien equipado y listo para el despliegue, y que cuenta con la estructura adecuada para cumplir con la misión.

En base a las enseñanzas extraídas de misiones anteriores, la ONU debería aclarar a los TCC/PCC desde el nivel superior hasta el inferior (de la misión permanente en la ONU hasta a las tropas), cuáles son sus expectativas en relación al comportamiento operativo y administrativo de los contingentes. Deberían entregarse orientaciones similares a los miembros civiles de las misiones, como también a sus agencias, fondos y programas.

Para que esto suceda, la ONU debe determinar los perfiles adecuados para los Representantes Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSRSG, por sus siglas en inglés), comandantes de la fuerza (FC), comisionados de policía (PC), segundos al mando, comandantes de sector, de batallones y de compañías, e incluso para los soldados que participan en las misiones.

## Mejores labores de inteligencia

En general, las misiones de la ONU tienen una capacidad de recopilación de información muy débil. Se presta atención a la alta tecnología de inteligencia, pero a veces se descuidan los conceptos básicos. Muchas unidades cuentan con solo un pequeño número de especialistas en inteligencia. En el terreno, las unidades suelen estar fragmentadas y desplegadas en tres, cuatro o más bases diferentes, y las compañías y destacamentos no tienen una célula de inteligencia en su estructura. El número de actores involucrados en la misión complica la integración de los sectores militares, policiales y otros. Entre estos se cuentan la fuerza misma, el Centro Conjunto de Análisis de la Misión (JMAC), el personal policial, funcionarios de asuntos civiles, operadores de DDR y derechos humanos, la División de Asuntos Políticos y el grupo de expertos.

A veces los mandatos o términos de referencia pueden parecer confusos o prestarse a interpretaciones erróneas. Las divisiones de asuntos políticos, por ejemplo, están dedicada casi exclusivamente a las elecciones y asuntos políticos de los países anfitriones, olvidando muchas veces que también deben analizar e interpretar los objetivos políticos de los grupos armados y sus partidarios (interna y externamente).

Así, es fundamental desarrollar una combinación de inteligencia de alta tecnología e inteligencia operativa que se fundamente principalmente en los recursos humanos.

La administración de la ONU en el terreno, dependiente del UNDFS, no tiene una mentalidad operativa, lo cual es comprensible porque la administración es una actividad burocrática. Este problema podría resolverse si la administración en el terreno estuviera subordinada al SRSG y no al UNDFS. Por ejemplo, no es eficiente ni factible esperar casi un año para negociar una oferta de contratación de un barco para patrullar un lago, mientras una unidad fluvial espera las condiciones adecuadas para desempeñar sus labores, como ocurrió en la MONUSCO. Este tipo de fallas de gestión imponen enormes costos financieros y operativos a la misión. Del mismo modo, más de la mitad de todas las patrullas no tienen intérpretes debido a medidas de reducción de costos, ya que el presupuesto específico para la inteligencia operativa es insignificante. Las patrullas que no cuentan con intérpretes no tienen las condiciones para interactuar con la población y reunir información de inteligencia.

Para ser más efectivas, las misiones no solo necesitan mejorar las labores de inteligencia, sino que también deben usarlas para emprender acciones adecuadas con el fin de proteger a los civiles de la violencia, mantener la libertad de movimiento de las fuerzas legales (incluida la ONU) y prevenir que grupos armados, pandillas, milicias, rebeldes y otros grupos delictivos accedan a las armas.

## Limitaciones a posibles reformas

Los esfuerzos para mejorar la efectividad de las operaciones de paz, incluidos los aspectos relacionados con la GAM, se enfrentan a varios obstáculos, como por ejemplo:

- **Débiles controles de armas y obstrucciones del país anfitrión:** la ONU no tiene influencia en el control de las armas y municiones del país anfitrión, porque esta es una cuestión de soberanía de los Estados miembros. La situación se agrava cuando el gobierno anfitrión es una fuente de actividades ilegales y de violencia contra su propia población o tiene conexiones con grupos armados ilegales internos o externos. En algunos países que albergan misiones de paz de la ONU, las fuerzas armadas no solo carecen de estructuras para controlar su propio material, sino que pueden tener elementos derivados de movimientos rebeldes dentro de su propia estructura.

Por otra parte, algunos gobiernos anfitriones no cooperan con las OAP de la ONU e imponen restricciones al movimiento de los cascos azules. Además, muchos casos de agresiones contra fuerzas de la ONU probablemente cuentan con el apoyo de militares locales. Es un hecho que los gobiernos a menudo aceptan la presencia de ONU simplemente porque dicha situación los beneficia, principalmente en términos económicos, y no quieren sufrir sanciones al rechazar la presencia de los cascos azules.

- **Porosidad de las fronteras e injerencia de los Estados circundantes:** es imposible para la ONU ejercer controles fronterizos y prevenir o reducir el flujo de mercancías, en especial de armas y municiones, sin el compromiso de los gobiernos locales y vecinos. También es posible que los Estados anfitriones simplemente no estén en condiciones de comprometerse de manera efectiva.

En Haití y el Congo se destinaron enormes recursos financieros a esfuerzos en este ámbito sin haberse obtenido ningún resultado, ni creado estructuras locales para controlar la porosidad de las fronteras terrestres de ambos países. En la RDC casi todos los grupos armados se encuentran cerca de las fronteras de los países circundantes, las cuales son fácilmente accesibles por tierra y por agua, y en especial a través de unos cientos de kilómetros de lagos en la región de los Grandes Lagos de África.

Las soluciones deben estar basadas en la práctica y no en teorías. En la RDC se instalaron dos radares en los lagos, lo que en principio era una buena idea. Lamentablemente fueron operados por observadores militares de la ONU sin ninguna especialización, sin capacidad de interpretación de las imágenes de radar y sin conexión a ningún sistema de intervención o integración con otras fuentes de inteligencia. En tales casos, se gastan recursos financieros valiosos sin obtener resultados efectivos.

La fácil circulación y el comercio ilegal de armas y municiones es moneda corriente en muchas zonas de conflicto. En la RDC hay alrededor de 50 grupos armados, cada uno con sus propias fortalezas, intereses y estructuras. Todos ellos cuentan con fácil acceso a armas y municiones pagadas con el contrabando de minerales,

madera procedente de la tala ilegal y otros productos a través de sus fronteras terrestres y lagos fronterizos de países vecinos. Claramente, algunos países vecinos no se interesan activamente en unir esfuerzos para evitar que las actividades ilegales traspasen las fronteras. Algunos incluso se benefician de no hacerlo, y están protegidos de eventuales rendiciones de cuentas. Por ejemplo, en la lucha contra el M23 murieron muchas personas: civiles, militares congoleños, pacificadores y combatientes del M23, en su mayoría jóvenes y hombres captados por líderes criminales que viven sus irresponsables aventuras políticas. Después de la derrota del grupo, no hubo sanciones para los líderes ni para los partidarios. Debemos concluir que en el ámbito político internacional, tales decisiones son políticas y no están centradas en las personas, a pesar de lo que sugiere la retórica.

- **Misiones de alto riesgo:** si bien todas las misiones deberían recibir la misma atención, en un pequeño número de ellas los riesgos son muy elevados, los efectivos y las bases son más factibles de sufrir ataques y, en consecuencia, de sufrir más bajas, pérdidas de armamento, municiones y otros equipamientos militares. Prácticamente todos los casos de ataques contra el personal de mantenimiento de la paz de la ONU ocurren actualmente en África. Los TCC africanos están pagando un alto precio en vidas y la ONU debería prestar la debida atención a este problema. Tomemos, por ejemplo, el ataque contra la base de combate del puente Simulik, en Kivu del Norte, RDC, ocurrido en diciembre de 2017, en el cual murieron 15 cascos azules de Tanzania (*Daily Nation*, 2017). Casi un año después, la ONU aún no ha podido hacer público un informe que aclare los hechos y establezca responsabilidades. Es difícil de entender que la ONU, la MONUSCO y Tanzania no tengan conocimiento de lo que sucedió en este incidente. El retraso en emitir un informe es un reflejo de la falta de voluntad política para identificar a los responsables. Conocer la verdad no es solo una cuestión de enseñanzas extraídas de tales hechos, sino también de consideración con los soldados que sacrificaron sus vidas, así como con sus familias.

## Conclusiones

La ONU cuenta con personal experimentado y altamente calificado, y debería utilizar esta capacidad para perfeccionar las regulaciones y la supervisión de la calidad de las inspecciones del COE, prestando especial atención a las armas pequeñas y municiones, especialmente después de algunos eventos específicos.

Antes de establecer una OAP, es importante negociar con el país anfitrión la posibilidad de establecer un sistema administrativo conjunto para el control de sus armas y municiones, así como para el control de las fronteras. Puede ser importante además entablar negociaciones con los países vecinos, cuando estos cumplen un papel en el contexto más amplio de la misión.

Es fundamental que la ONU comparta responsabilidades con los TCC respecto al entrenamiento de pre-despliegue, y la evaluación y certificación antes del despliegue. La calidad del entrenamiento previo al despliegue es el punto de partida para alcanzar todos los objetivos de la misión y se debe enfocar por igual en todos los procedimientos operativos y administrativos. En algunos casos también es vital la capacitación en el área de la misión, tanto para los efectivos de los TCC como para los civiles y la administración.

No debe descuidarse el apoyo a los TCC/PCC africanos que asumen prácticamente todas las operaciones de alto riesgo en ese continente. Ellos son excelentes combatientes y no se rehúsan a cumplir las misiones más peligrosas. En consecuencia, es importante prestar atención a su entrenamiento y a cambiar el sistema de reembolso con el fin de anticipar recursos financieros para mejorar la instrucción y la adquisición del equipamiento necesario.

Los contingentes y la administración de la ONU deben reforzar la protección de la fuerza prestando igual atención a las necesidades básicas que a la tecnología de alto nivel. Las cercas, portones y muros, y los sensores, cámaras y drones tienen la misma importancia. Adicionalmente, la administración en el terreno debería estar subordinada al SRSG y no al UNDFS.

En general, la adopción de una postura fuerte, basada en acciones abiertas y no solo en la disuasión, es más segura para las misiones. Esto previene los ataques contra las bases y tropas de la ONU y protege mejor a los civiles. Las misiones de la ONU no deberían ofrecer oportunidades a los grupos criminales de tomar las armas y municiones por la fuerza o por una mala administración. Si se les ofrece a los grupos rebeldes, las milicias y el crimen organizado la posibilidad de apoderarse de las armas y municiones del personal de la ONU, tratarán de hacerlo. Además, la ONU no debería permitir que los criminales gocen de impunidad después de realizar ataques contra la población civil, las bases y el personal de las Naciones Unidas, asesinatos de personal de mantenimiento de la paz o robos de armas y otros materiales de la ONU.

Actualmente en algunas misiones, el desarrollo de la capacidad de recopilación de inteligencia integrada es vital, teniendo en cuenta que el objetivo final de la recopilación de inteligencia no es solo obtener información, sino poder utilizarla como base para la acción. De manera similar, en algunos contextos de misiones de paz se recomienda prestar mayor atención y apoyar la acción policial contra el narcotráfico, ya que normalmente esta se relaciona con el comercio ilegal de armas y municiones.

Finalmente, es entendible que la ONU encuentre dificultades para ser transparente y valiente al establecer responsabilidades políticas y aplicar las sanciones adecuadas. Sin embargo, ya que la organización despliega personal en contextos de alto riesgo en los que estos pueden resultar muertos o heridos y dada su responsabilidad

en la protección de los civiles, no parece ilusorio esperar que la ONU tenga el coraje de obligar a rendir cuentas a los países, autoridades e individuos que proporcionen o faciliten el acceso a las armas y municiones o de imponer sanciones a aquellos individuos o gobiernos que estimulen o alimenten los conflictos y la violencia.

Las OAP pueden recibir asistencia de expertos e instituciones independientes para evaluar la circulación ilícita de armas y municiones, perfeccionar las regulaciones y procedimientos en este sentido, y proponer soluciones a las dificultades vinculadas con la GAM. Estos actores externos están sujetos a menos restricciones que el personal de la ONU a la hora de investigar y monitorear situaciones caracterizadas por flujos de armas ilícitas y elaborar propuestas para enfrentar tales situaciones. No obstante, las fuerzas de paz también deberían luchar para mejorar su desempeño y no temer utilizar la fuerza para protegerse a sí mismos y a la población civil.

## Referencias

*Daily Nation* (Nairobi). 2017. “Magafuli ‘Shocked’ by killings of Tanzanian soldiers in DRC”. 9 de diciembre.

dos Santos Cruz, Carlos Alberto, William R. Phillips y Salvator Cusimano. 2017. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*. 19 de diciembre.

# La dejación de armas en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia

Cnel. (R) Juan Acuña (Uruguay) y Cnel. Gustavo García (Argentina)

Misión de la ONU en Colombia

## ¿En qué consistieron la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación?

La Misión de las Naciones Unidas en Colombia (UNMC, por sus siglas en inglés) se estableció a partir de la aprobación de la resolución 2261 del Consejo de Seguridad de la ONU, del 25 de enero de 2016 (UNSC, 2016) y del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, tras 53 años de conflicto armado interno en Colombia. Las negociaciones de paz se habían iniciado en La Habana, Cuba, cuatro años antes de haberse alcanzado este acuerdo. Las FARC-EP eran el grupo guerrillero más poderoso no solo de Colombia, sino que de toda América Latina.

El Acuerdo de Paz estableció un Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) tripartito de carácter único en la historia de las misiones de la ONU, integrado por la UNMC, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. El MMV estaba organizado en una sede nacional, 8 sedes regionales y 26 sedes locales conocidas como Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Este tenía la responsabilidad de velar por el cumplimiento del acuerdo de cese al fuego, así como de los protocolos y procedimientos establecidos en el Capítulo 3.1 de la “dejación de armas”. El componente internacional del MMV estaba integrado por 450 observadores internacionales, no armados y sin uniformes, pertenecientes principalmente a países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Sus integrantes eran oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y policiales de sus respectivos países, y su misión era el monitoreo del cese al fuego y el proceso de desarme.

La UNMC estaba encabezada por el Sr. Jean Arnault en su calidad de UNSRSG. Se estableció además un componente sustantivo de la ONU que integraba a la población civil responsable de proporcionar apoyo político y logístico a la UNMC.

Dentro del componente internacional estaban a cargo del desarme, un responsable en la sede nacional y en cada sede regional, y dos en cada sede local. En la sede nacional las labores de desarme recayeron en un equipo de tres miembros, el cual contaba con la asistencia de dos especialistas a tiempo parcial del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y

el Caribe (UNLIREC, por sus siglas en inglés). Las FARC-EP también contaban con responsables de desarme en los distintos niveles. Si bien algunos observadores internacionales estaban directamente encargados del desarme, los demás observadores también llevaron a cabo funciones de desarme específicas. Un equipo de apoyo a la misión del componente sustantivo de la ONU también cumplió un papel importante a través de la adquisición de equipo (carpas, contenedores, cables, etc.), la elaboración de contratos y el apoyo a la movilidad del personal de la ONU y de todo el armamento.

El gobierno colombiano creó una Unidad Especial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) dependiente de la Policía Nacional. Esta unidad era directamente responsable de la seguridad de los observadores internacionales y del personal de las FARC-EP, así como de las demás actividades ligadas al proceso de paz. Un Comando Estratégico de Transición del Ejército estaba a cargo de todo el personal militar asignado al proceso de paz. A nivel político, el máximo organismo involucrado en las negociaciones fue la Comisión para el Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación de los Acuerdos de Paz.

## ¿Dónde se llevó a cabo el desarme?

El Gobierno de Colombia y las FARC-EP definieron, delimitaron, concertaron y llevaron a cabo conjuntamente el desarme en las ZVTN/PTN.<sup>1</sup> El objetivo de concentrarse en estas zonas era garantizar el acuerdo de cese del fuego y el proceso de desarme, y comenzar los preparativos para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, así como su acreditación y transición a la legalidad. El gobierno construyó campamentos en las ZVTN/PTN a modo de alojamiento temporal para los guerrilleros. Inicialmente estaba previsto que el proceso de desarme durara 180 días, del 2 de diciembre de 2016 al 31 de mayo de 2017. Como se describe a continuación, este calendario debió ser postergado por diversas razones de orden político y logístico.

La UNMC instaló en cada ZVTN/PTN un campamento de desarme construido por contratistas civiles, compuesto de locales de habitación para acoger a los observadores internacionales, y dos contenedores para almacenar y marcar el armamento y la munición. Se aplicaron medidas de seguridad acordes con las normas internacionales. Por razones logísticas no se instalaron contenedores en cuatro ZVTN/PTN y debieron construirse lugares de almacenamiento temporales. En algunos casos se utilizaron cajones metálicos de manera temporal.

En las cercanías de cada ZVTN/PTN se estableció una sede local de MMV y cerca de ellas se instaló un campamento para fuerzas militares y policiales. Al exterior de las ZVTN/PTN se estableció una zona de seguridad que variaba entre 0,5 y 1 km de ancho, en la cual la seguridad estaba a cargo de la fuerza pública colombiana.

## ¿En qué consistió el desarme?

El desarme fue un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la UNMC recibió el armamento de las FARC-EP. Se llevó a cabo en etapas de planeamiento y ejecución, y comprendió los siguientes procedimientos técnicos respecto a las armas:

- Registro.
- Identificación.
- Monitoreo y verificación.
- Recopilación.
- Almacenamiento.
- Extracción.
- Disposición final.

La planificación del desarme se inició en forma previa a la firma del acuerdo de paz. Con este fin la UNMC participó en la etapa final de los llamados “Acuerdos de La Habana”. Desde el comienzo, y de acuerdo con este último acuerdo, se proyectó que el proceso de dejación de armas recibiría un apoyo logístico y financiero importante de la ONU y del Gobierno de Colombia, pero debido a una serie de retrasos, en la práctica esto no ocurrió. Una vez iniciado el proceso de paz en diciembre de 2016, comenzó a planearse en detalle el proceso de desarme y a crearse las herramientas necesarias para llevarlo a cabo. Esto implicó el establecimiento de POE y procedimientos operativos técnicos (POT), así como una guía para el uso de los observadores internacionales. Se elaboraron códigos de barras para identificar cada arma y facilitar su registro, identificación y control, y declarar un incidente o la destrucción de cada arma. Una vez que se identificaba y registraba un arma, se le aplicaba un código de barras adhesivo, y una copia de este se agregaba a la ficha de cada arma.

Durante la implementación del proceso de desarme surgió la necesidad de realizar videos instructivos a fin de facilitar la comprensión de las tareas y estandarizar los procedimientos de los observadores internacionales. Su realización estuvo a cargo de un equipo de comunicación de la ONU.

Por otra parte, fue necesario diseñar sistemas para gestionar la información. Esta fue una de las tareas más complejas debido a la confidencialidad que era necesario observar durante todo el proceso. El componente sustantivo de la UNMC creó un programa para almacenar la información de cada arma identificada y registrada, y para su posterior gestión en las sedes locales, regionales y nacional.

Tal como lo contemplaba el acuerdo de paz, las FARC-EP debían entregar toda la información sobre su armamento al MMV para que este pudiese planificar la operación. Esto se realizó con el debido secreto, aunque al comienzo el proceso se vio retrasado por algunos desacuerdos entre las partes. Finalmente, a fines de enero

de 2017, los integrantes de las FARC-EP comenzaron a desplazarse a las ZVTN/PTN, transportando con ellos su armamento individual con su dotación de munición respectiva. A su llegada, la UNMC-MMV procedió a identificar y a registrar todas las armas individuales y a monitorearlas en los campamentos de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

El acuerdo de paz estipulaba:

- Que el día D+60 se debía haber procedido al almacenamiento de las armas, granadas y municiones.<sup>2</sup>
- Que entre el día D+10 y el día D+60 las FARC-EP debían realizar la destrucción del material inestable guardado en los depósitos, proceso que tenía que ser verificado por la UNMC-MVM.
- Que la recolección y almacenamiento del armamento individual que quedaba en poder de los excombatientes en los campamentos se debía hacer de manera secuencial y en tres fases. Para el día D+90, se debía haber almacenado 30% del total, para el día D+120, otro 30% y para el día D+150, el 40% restante.

Los primeros en entregar las armas fueron los miembros de las FARC-EP que participaron en el MMV y el proceso de paz. Luego se tuvieron que readecuar las fechas para el almacenamiento del armamento, conforme al avance general del proceso de paz. El 29 de mayo de 2017, día que debía finalizar el proceso de almacenamiento, se establecieron tres nuevas fechas para la entrega del armamento individual. La entrega debería producirse en porcentajes similares a lo establecido en el acuerdo, pero dejando un mínimo de 10 % en poder de las FARC-EP para garantizar la seguridad de sus campamentos. Este último porcentaje se entregó el día previo a la extracción del armamento (ver más abajo el debate sobre el proceso de extracción) conforme al cronograma acordado en cada ZVTN/PTN. Este proceso finalizó el 15 de agosto del 2017.

## La destrucción del material y las municiones inestables

El desplazamiento de los miembros las FARC-EP a las ZVTN/PTN debería haber ocurrido sin que estos llevaran consigo ningún explosivo o material inestable, pues estaba previsto que su destrucción se realizara antes de ingresar a dichas zonas. Esto no ocurrió así en todos los casos y fue necesario destruir material en las ZVTN/PTN, lo que se hizo entre el 1 y el 28 julio de 2017. Entre el 11 y el 28 de julio se incineró toda la munición, dejando un mínimo porcentaje para las armas que la FARC-EP había conservado para fines de seguridad de sus campamentos (ver más arriba). Estas actividades se desarrollaron conforme a lo establecido en los POT. La destrucción del material inestable fue ejecutada por las FARC-EP y monitoreada por la UNMC, y la incineración fue realizada en forma conjunta por las FARC-EP y la UNMC.

Cada persona que entregaba su armamento recibía un certificado que facilitaba su transición a la vida civil. Esto se realizó en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del gobierno.

## La destrucción de los escondites de armas o “caletas”

Adicionalmente a la destrucción del armamento personal, el proceso de paz contemplaba que al inicio de la etapa de ejecución, las FARC-EP debían proporcionar información georreferenciada con la ubicación de todos sus depósitos de armas, municiones y explosivos restantes, cuya extracción debía finalizar antes del día D+60. Por diversas razones, hubo importantes demoras en proporcionar dicha información.

En total se realizaron más de 180 operaciones de extracción, alcanzándose 750 escondites de los casi mil que habían declarado las FARC-EP. Las fuerzas de seguridad colombianas extrajeron el armamento que aún quedaban después de concluido el mandato de la UNMC (UNMC, 2017b). Estas operaciones requirieron más de 280 horas de vuelo en helicópteros de la ONU, 210 horas de vuelo en helicópteros del gobierno, 20 movimientos por ríos y más de 120 por tierra, para un recorrido total de unos 40.000 kilómetros (UNMC, 2017b).

El procedimiento que se siguió fue el siguiente:

- Las FARC-EP proporcionaban la información sobre los escondites y su contenido.
- La UNMC y las FARC-EP planificaban la extracción a nivel local, la cual debía ser aprobada por las sedes regionales y la sede nacional.
- La sede nacional aprobaba y coordinaba la extracción junto a las fuerzas de seguridad colombiana.
- Las fuerzas de seguridad colombianas resguardaban el área donde estaban ubicados los escondites.
- Una vez asegurada el área, el personal de las FARC-EP y de la UNMC se dirigía a los escondites acompañado por miembros de la UNIPPEP.
- El personal de las FARC-EP ejecutaba la operación y el de la UNMC la monitoreaba.
- El personal participante regresaba a las ZVTN/PTN con las armas y con la chatarra de munición. Los explosivos eran destruidos in situ.

La participación de la UNMC en el proceso de extracción de armas concluyó el 15 de septiembre de 2017.<sup>3</sup>

## Los procesos de extracción, inhabilitación y disposición final del armamento

Originalmente estaba previsto que la inhabilitación del armamento se realizara en cada ZVTN/PTN, pero debido al esfuerzo logístico y al tiempo que involucraba, se acordó hacerlo de forma centralizada en un depósito de armamento ubicado en las afueras de Bogotá. Para ello era necesario transportar las armas desde las ZVTN/PTN hasta el depósito. Para su transferencia, las armas estaban agrupadas por tipo y tamaño, en paquetes de cinco armas, a excepción de los lanzagranadas, que por su tamaño, iban en paquetes de dos y las armas de calibre superior a 12,7 mm, que iban en forma individual. La chatarra de munición y otros pertrechos iban en bolsas.

Para completar esta tarea fue necesaria una coordinación detallada y cuidadosa entre la UNMC, el componente sustantivo de la misión, las FARC-EP, la UNIPPEP (que garantizó la seguridad de los convoyes) y las fuerzas de seguridad del gobierno (que garantizaron la seguridad de la zona). Las FARC-EP organizaron la extracción y el transporte de las armas por vía terrestre y aérea en coordinación estrecha con la UNMC y el gobierno. Cada convoy estaba compuesto de un camión que transportaba un contenedor con armamento, cargadores y chatarra de munición y acompañado por responsables de la UNMC, las FARC-EP, la UNIPPEP y de las Fuerzas Armadas.

En ciertos casos, las ZVTN/PTN no disponían de contenedores, por lo que fue necesario transportar el material por vía fluvial o, por razones de seguridad, en los helicópteros de la ONU. Se realizaron dos series de extracciones que involucraron 20 movimientos terrestres, 32 movimientos aeroterrestres, 81 horas de vuelo en 3 helicópteros, el uso de 37 camiones y un total de 26.000 kilómetros recorridos. La operación finalizó el 15 agosto de 2017. En total se transportaron al depósito de Bogotá 8.994 armas, 1,3 millones de chatarra de munición y 22 toneladas de cargadores y otros efectos. Los responsables del proceso de desarme entregaron personalmente a los encargados del depósito toda la documentación correspondiente.

La organización del depósito y del equipo necesario para la inhabilitación de las armas tomó algún tiempo. Estas actividades se iniciaron el 23 de julio de 2017 y en ellas trabajaron 11 observadores internacionales, un especialista civil contratado por la ONU y 13 miembros de la empresa alemana Technisches Hilfswerk, además de 40 integrantes de la UNIPPEP que garantizaron la seguridad externa. Se inhabilitaron cerca de 400 armas por día. Al personal de Technisches Hilfswerk le correspondió cortar las armas para inhabilitarlas definitivamente y los observadores internacionales se encargaron de verificar el proceso antes, durante y después de la etapa de corte.

Una vez que finalizó esta actividad, el 6 de octubre del 2017, todo el armamento inhabilitado fue entregado al gobierno para su disposición final y su utilización en la construcción de tres monumentos.

Por último, un problema no menor fue la difusión de los avances realizados a la sociedad colombiana, parte de la cual miraba con escepticismo el proceso de paz. La información que inicialmente era secreta, fue divulgándose poco a poco, no solo por medio de informes y otros, sino también a través de imágenes que robustecieran la credibilidad del proceso.

## Balance del proceso de desarme

En septiembre de 2017, la UNMC certificó la dejación de un total de 8.994 armas:

- 6.177 fusiles de asalto
- 28 fusiles de precisión
- 6 escopetas
- 229 lanzagranadas
- 1.817 pistolas
- 274 ametralladoras
- 170 revólveres
- 13 subametralladoras
- 12 lanzacohetes
- 268 morteros

Además, se destruyeron:

- 1.765.862 municiones de armas pequeñas
- 38.255 kilos de explosivos diversos
- 51.911 metros de cordón detonante y mecha lenta
- 11.015 granadas (de mano y de 40 mm)
- 3.528 minas antipersonal
- 46.288 iniciadores-estopines
- 4.370 proyectiles de mortero (de 81 y 60 mm) y cohetes (UNMC, 2017c).

## Conclusiones

El proceso de paz en Colombia puso en marcha un MMV tripartito inédito en su tipo que podría aplicarse a otros procesos de paz. Su funcionamiento fue complejo, sin embargo el balance general fue sumamente positivo.

Como la dejación de armas estaba sujeta a una hoja de ruta que también abarcaba otros aspectos contemplados en el acuerdo de paz, los desacuerdos entre las partes influían directamente en el no cumplimiento de los términos establecidos para la entrega de las armas.

La finalización del proceso de desarme en un plazo de 180 días implicaba disponer de un mecanismo logístico desde el día D, lo que no ocurrió. Superar las dificultades logísticas fue uno de los mayores obstáculos que tuvo que enfrentar la misión.

Durante el proceso de paz se produjeron diversas discrepancias entre lo acordado y lo que realmente sucedió, sin embargo, fue posible cumplir con el mandato.

A pesar de las dificultades y demoras, en menos de un año, la UNMC con el compromiso de las FARC-EP, del Gobierno de Colombia y de la sociedad colombiana en su conjunto, cumplió con el mandato confiado por el Consejo de Seguridad, siendo este uno de los procesos de paz más exitosos en la historia de la ONU.

## Notas

- 1 El gobierno de Colombia no participó en la implementación real del proceso de desarme.
- 2 La “D” se refiere al 1 de diciembre de 2016, el día en que se aprobó el acuerdo de paz y el inicio del proceso por el cual las FARC-EP depositarían sus armas. D+ 60 se refiere a 60 días después del 1 de diciembre de 2016.
- 3 La UNMC concluyó el mandato que le encomendó el Consejo de Seguridad el 26 de septiembre de 2017. La ONU continúa brindando apoyo al proceso de paz colombiano a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC, por sus siglas en inglés), establecida mediante la resolución 2377 (2017) del Consejo de Seguridad (UNMC, 2017a).

## Referencias

- Gobierno de Colombia y FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo). 2016. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 24 de noviembre.
- UNMC (Misión de las Naciones Unidas en Colombia). 2017a. “Statement to the Security Council by Special Representative of the Secretary-General for Colombia Jean Arnault”. Comunicado de prensa de la UNMC. 11 de septiembre.
- . 2017b. “UN Mission Finalises Extraction of Arms Caches and Laying Down of Weapons of the FARC-EP”. 15 de septiembre.
- . 2017c. “UN Mission finalizes activities of neutralization of the FARC-EP armament”. Comunicado de prensa de la UNMC. 22 de septiembre.
- UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2016. Resolución 2261 (2016). S/RES/2261 (2016) del 25 de enero.

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

Sr. Paul R. Yorio

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

## Introducción

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

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

## Acerca de la GPOI<sup>1</sup>

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

Los objetivos son los siguientes:

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

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

## Modelos de capacidad de formación de la GPOI

Son tres los modelos financiados por la GPOI:

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. El modelo híbrido

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

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

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

## Impedimentos para fomentar satisfactoriamente las capacidades de formación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

## Notas

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

## Referencias

- Berman, Eric G., Mihaela Racovita y Matt Schroeder. 2017. *Making a Tough Job More Difficult: Loss of Arms and Ammunition in Peace Operations*. Informe HOPME. Ginebra: Small Arms Survey. Octubre.
- Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Asuntos Políticos y Militares. 2018. “Fact Sheet: U.S. Peacekeeping Capacity Building Assistance”. Documento inédito.
- Dudley, Michael. 2018. “National Investigation Officer Course”. Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas. Montevideo, Uruguay, 5-17 de mayo.
- Meehan, Nathan. 2018. “Threat Assessment Training for Peacekeepers: A Proven Business Approach”. *Small Wars Journal*.

# La perspectiva de género en el manejo y control de las armas y municiones en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomén

Ejército Nacional /Asesora, SINOMAPA · Uruguay

## Introducción

La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) constituye un hito en las actividades de la ONU relacionadas con la paz y la seguridad internacionales (UNSC, 2000). Marcó el inicio de la Agenda MPS y la introducción de políticas y prácticas destinadas a incorporar una perspectiva de género no solamente dentro de la ONU y su Estados miembros, sino también en las OAP. La Agenda MPS insta a los Estados miembros a aumentar la participación de las mujeres en todos los cargos de responsabilidad tanto en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, como en los mecanismos de prevención y resolución de conflictos. Esta exhorta, además, a considerar las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y de post-conflicto.

En este contexto, el presente documento examina la integración de la perspectiva de género en la gestión y el control de las armas y municiones en el marco de las OAP, donde la proliferación de armas pequeñas y ligeras continua suponiendo un gran desafío. Este trabajo se centra en la incorporación de la perspectiva de género como una estrategia o herramienta importante para la implementación de políticas y prácticas relacionadas con entornos que pueden ser sumamente complejos.

## Antecedentes

La incorporación de la perspectiva de género se define como el proceso de evaluación de las consecuencias que cualquier actividad planificada tiene sobre las mujeres y los hombres a todos los niveles:

Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas... a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad (CESNU, 1997, cap. IV, párr. 4.1A).

Tras los 18 años que han transcurrido desde la adopción de la resolución 1325, la ONU ha insistido en la importancia de la participación activa de las mujeres en la prevención y la resolución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz,

exhortando a sus Estados miembros a promover condiciones de igualdad en las actividades relativas a la paz y la seguridad internacionales. Desde el año 2000, la resolución 1325 se ha visto enriquecida gracias a otras siete resoluciones del Consejo de Seguridad: las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).<sup>1</sup> Estas conforman en su conjunto la Agenda MPS, cuyo contenido puede dividirse en dos grandes esferas de atención:

- El empoderamiento y la participación activa de las mujeres.
- La prevención de la violencia sexual en los conflictos armados y la protección de las mujeres frente a esta.

El uso de armas de fuego tiene un efecto negativo en estas dos esferas.

## Introducción de la perspectiva de género en las OAP

De acuerdo con la Oficina de Asuntos de Desarme de la ONU, más de 80% del comercio mundial de municiones no es reportado o se reporta de manera poco confiable (UNODA, s.f.). Además, los arsenales de armas y municiones, y el modo de transporte generalmente son inadecuados para la preservación y la protección del armamento.

La ONU ha dedicado esfuerzos y recursos considerables para evitar la pérdida de armas y municiones en las OAP. Esta tarea resulta particularmente compleja en entornos hostiles donde proliferan las actividades ilegales y la volátil estabilidad pone en riesgo las vidas de civiles y del personal de la ONU.

La GAM en las OAP es necesaria para garantizar los tres aspectos de la seguridad humana, a saber: la libertad del miedo, la libertad de la necesidad o de la miseria y la libertad para vivir con dignidad (IAHR, s.f.). La proliferación de armas ilícitas y municiones afecta gravemente estas tres esferas, pero interfiere especialmente con la libertad de vivir sin miedo. La Agenda MPS proporciona una mirada integral y multisectorial de la incorporación tanto de las fuerzas de paz femeninas como de las mujeres locales en la consolidación de la paz, con vistas a garantizar la libertad del miedo.

A continuación de la resolución 1325 (2000), la resolución 2122 (2013) instó a los TCC/PCC a aumentar el porcentaje de mujeres en las OAP de la ONU (UNSC, 2013b). Ello respalda su inclusión como referentes para las mujeres de las comunidades afectadas por conflictos y en especial en aquellas que se caracterizan por el predominio de una supremacía masculina y por condiciones desiguales entre hombre y mujeres. La resolución 2122 insta, además, a la plena participación y la protección de las mujeres en los procesos políticos, los programas de DDR, y las reformas del sector de la seguridad y judicial (UNSC, 2013b, párr. 4).

Aparte de la inclusión de las mujeres en las OAP, la incorporación de la perspectiva de género en la GAM de las OAP requiere una evaluación de cómo la proliferación

## Recuadro 1 Incorporación de la perspectiva de género en el URUBAT

Uruguay participa en operaciones de paz de la ONU desde 1952. Las primeras mujeres en ser desplegadas en un contingente uruguayo lo hicieron en 1993. Desde entonces, más de 2.000 mujeres uruguayas han sido desplegadas en puestos cada vez más altos, evolucionando desde funciones de tipo administrativo y logístico, hacia cargos más operativos y tácticos como parte del estado mayor del batallón u otros puestos de responsabilidad en las unidades desplegadas. En 2017, Uruguay ocupaba el lugar 11 en el ranking mundial de países contribuyentes de personal femenino en misiones de paz y es el primer contribuyente de fuerzas de paz femeninas en América Latina (Barceló, 2017).

El personal uruguayo se ha desplegado en la RDC desde 1999, país donde actualmente las fuerzas de paz femeninas representan casi 6% (5,4% de tropas y policía) de su personal en la MONUSCO (SINOMAPA, 2018). Esta cantidad, considerable para una misión, puede y debe aumentarse. Las integrantes femeninas de las fuerzas de paz uruguayas en el URUBAT cumplen funciones de intercambio de información con los habitantes locales y proporcionan ayuda humanitaria a mujeres y niños en zonas distantes de difícil acceso. La Capitana Ana Lucas fue integrante del URUBAT que fue desplegado como parte de la MONUSCO en 2010. Tuvo la destacable experiencia de estar al mando de los 43 integrantes masculinos de un equipo de DDR cuando le correspondió desplegarse en operaciones en la selva de Busurungi, en el este de la RDC (de los Santos Gilomén, 2015, p. 395).

de armas en los conflictos afecta de modo diferente a las mujeres y a los hombres. La identificación de subgrupos vulnerables representa una parte fundamental de lo anterior. Las niñas que se ven obligadas a servir a combatientes o a trabajar como sus “esposas” sufren los abusos y la violencia de forma distinta, por ejemplo, que los muchachos varones a los que se obliga a incorporarse a grupos armados y a usar armas de fuego, muy a menudo contra sus propias familias o su comunidad. La incorporación de la perspectiva de género también requiere la capacidad de reconocer las formas diferentes en que las fuerzas de paz y sus actividades de seguridad influyen sobre los hombres y las mujeres cuando protegen a comunidades afectadas por conflictos (ver Recuadro 1).

### Directrices de la ONU

La publicación conjunta del DOMP y el UNDFS, titulada *Directrices del DOMP/UNDFS: incorporación de una perspectiva de género en la labor de los efectivos militares de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz* ofrece una serie

de herramientas de apoyo a la aplicación de los diferentes mandatos sobre MPS en los niveles estratégico, operacional y táctico (DOMP y UNDFS, 2010). Esta proporciona directrices a las fuerzas de paz en relación con las actividades de protección de la población civil (PPC), ofreciendo, entre otras, una lista de verificación para cada nivel y una serie de sugerencias sobre cómo integrar la perspectiva de género en las labores de mantenimiento de la paz. Entre estas sugerencias se mencionan:

- Servirse de equipos de evaluación conjunta para establecer los recorridos de patrullaje en consulta con las mujeres locales.
- Desplegar personal militar femenino para apoyar las actividades de protección de las mujeres y las niñas.
- Consultar el punto de vista de las mujeres y los hombres, y basarse en estos para tener un panorama integral del entorno de seguridad existente.
- Incorporar disposiciones de fortalecimiento de la participación de las mujeres locales en las actividades de mantenimiento de la paz, como también reforzar la protección de las mujeres y las niñas en los documentos de planificación estratégica (DOMP y UNDFS, 2010, pp. 15-17, 26-28, 36-38).

En los últimos años, la ONU ha asumido el reto de incorporar mayor cantidad de mujeres al componente militar de las OAP. Como se expone más adelante, hoy en día se reconoce que las fuerzas de paz femeninas son un elemento crucial en el ámbito operativo, por ejemplo, durante las actividades de patrullaje y reconocimiento, en la recopilación de información y prestando asistencia básica a las víctimas.

## El personal femenino de las fuerzas de paz y la protección de la población civil

La recopilación de información es de especial relevancia para el cumplimiento de los mandatos de PPC. Las experiencias de OAP en el terreno indican que en ciertas comunidades en situación de conflicto donde predominan los hombres, el que una mujer local se acerque a un hombre para pedirle ayuda o darle alguna información puede representar una amenaza a la integridad física de la misma. En contextos culturales donde este tipo de acercamientos son considerados intrusivos, también puede ponerse en riesgo la seguridad de los efectivos masculinos de una fuerza de paz y la de su equipo. Se ha demostrado que la presencia de fuerzas de paz femeninas mejoran los intercambios de información y generan una atmósfera de confianza en las OAP (AGNU y UNSC, 2015, párr. 212).

Para interpretar la información con una perspectiva de género es necesaria una comprensión profunda del rol que cumplen tanto las mujeres como los hombres en una comunidad determinada, así como de las necesidades de seguridad y las vulnerabilidades específicas a unas y otros. La ONU y los TCC han emprendido grandes es-

fuerzas para mejorar la capacitación en temas de PPC y actualmente las fuerzas de paz se hallan mucho mejor preparadas para interpretar las señales en este sentido y responder a ellas tanto de forma proactiva como preventiva. Así por ejemplo, cuando los desplazamientos de civiles de un área determinada o la ausencia de mujeres en mercados o caminos que se utilizan más comúnmente no están vinculados con ataques específicos, son un claro indicador de que la población civil se encuentra en situación de amenaza.

La búsqueda de armas y municiones ilegales o perdidas al interior de vehículos o recintos, o en el marco de registros corporales, es otra actividad clave asociada a los mandatos de PPC. Muchas veces las pautas culturales prohíben al personal masculino registrar corporalmente a mujeres o hacer búsquedas en recintos dentro de los cuales se encuentran mujeres. Conscientes de esta realidad, los grupos armados suelen guardar sus armas y municiones ilegales en hogares de civiles. Contar con personal femenino en las operaciones de patrullas y equipos de búsqueda puede tener influencia directa en la posibilidad de recuperar armas, disuadiendo al mismo tiempo de su almacenamiento ilegal.

## La perspectiva de género en los programas de DDR

Las mujeres que forman parte de grupos insurgentes pueden asumir roles muy variados en ellos, correspondiéndoles a veces la obtención de las armas y municiones, su almacenamiento o el uso de las mismas. En muchos casos pueden ser forzadas a cumplir otras funciones de “apoyo” como sirvientas, cocineras e incluso como esclavas sexuales. Niñas de tan solo ocho años pueden ser forzadas a unirse a grupos armados. En la actualidad, los programas de DDR deben contemplar las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, y estipularlo en sus actividades. Estos también deben tomar en cuenta la discriminación a la que pueden verse confrontadas las niñas y las mujeres al reinsertarse en comunidades donde los valores tradicionales privilegian sistemáticamente a los hombres por sobre las mujeres y las privan de todas las dimensiones de su autonomía.

De los procesos de DDR en la RDC y en Colombia se pueden extraer importantes enseñanzas sobre cómo un proceso exitoso con perspectiva de género disminuye sustancialmente las posibilidades de que una persona desmovilizada vuelva a tomar las armas. Es necesario analizar cuidadosamente el contexto local para identificar la composición de los grupos que participan en tales programas (si estos son hombres, mujeres, menores u otros grupos vulnerables como las personas con discapacidad), así como los tipos y cantidades de armas involucradas, y las zonas de retorno para el reasentamiento y la reintegración.

Por otra parte, cada proceso de DDR es único. La sensibilización cultural y de género son primordiales para una reintegración satisfactoria de hombres y mujeres a sus comunidades, ofreciéndoles alternativas a la toma de las armas y a su participación en

grupos armados (Idris, 2016, p. 2). Si se entiende que los programas de DDR forman parte de un proceso de *reconciliación social* destinado a conseguir una paz sostenible, el cual involucra a combatientes, excombatientes y no combatientes, se debe incorporar necesariamente a ellos una perspectiva de género. Esto es de vital importancia, entre otros, para superar el principal estigma del que son objeto las mujeres que han integrado grupos armados (Jiménez Sánchez, 2014, pp. 10-12). Los roles de los hombres y las mujeres de cualquier grupo desmovilizado deben comprenderse en el contexto de los roles de los hombres y las mujeres de la comunidad a la cual deberán reintegrarse. De lo contrario este proceso puede producir frustraciones y la imposibilidad de crear igualdad de oportunidades para unos y otras.

## **El papel de las mujeres en la lucha contra la proliferación de armas y municiones**

De una u otra manera, la población civil suele convivir con las armas y sus efectos, ya sea como víctimas o autores de la violencia, o como testigos silenciosos de ella. Los modelos sociales y culturales de las zonas afectadas por conflictos –los que casi siempre son moldeados por los conflictos mismos– suelen hacer que los hombres abandonen a sus familias y comunidades para unirse a fuerzas armadas estatales o a grupos armados irregulares, teniendo acceso a armas de fuego desde muy temprana edad. Muchos de ellos han sido arrancados de sus hogares y forzados a unirse a pandillas. De este modo, el uso de las armas y la violencia se vuelven parte de su identidad y de la concepción social que tienen de la masculinidad.

Por otra parte, generalmente son las mujeres las que se quedan en casa al cuidado de niños y ancianos, casi siempre en condiciones de precariedad y enfrentando verdaderos riesgos a su seguridad.<sup>2</sup> A menudo estas mujeres caminan largas distancias para encontrar madera, agua y alimentos, lo que las expone a los ataques de grupos armados. En 2017 por ejemplo, la MONUSCO constató 804 casos de violencia sexual en la RDC, que afectaron a 507 mujeres, 256 niñas, 30 hombres y 2 niños. Cerca de 72% de estos ataques fueron atribuidos a grupos armados no estatales (UNSG, 2018, párr. 37).

Luego de las resoluciones 1820 (2008) (UNSC, 2008), 1888 (2009) (UNSC, 2009a) y 1889 (2009) (UNSC, 2009b) del Consejo de Seguridad de la ONU, la resolución 2106 (2013) (UNSC, 2013a) reconoció que la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos afecta en forma desproporcionada a las mujeres y las niñas, y resulta en serios traumatismos para aquellas personas que son testigos forzados de violencia sexual contra familiares. Recuerda además que tales situaciones dificultan gravemente las fundamentales contribuciones de las mujeres a la sociedad, y por extensión, obstaculizan también la paz y la seguridad duraderas (UNSC, 2013a, párr. 1).

**Las mujeres como agentes de cambio:** cuando se les ofrece la oportunidad, las mujeres juegan un enorme papel en la lucha contra los conflictos y la reconstrucción de las sociedades a la que pertenecen. En las zonas afectadas por conflictos, son agentes esenciales en la creación de un entorno para la reconstrucción social y el desarme, en cuanto componentes fundamentales de la seguridad física y como guías de sus hijos –y en especial de los varones– hacia una adultez exenta de violencia. El porte de armas en las comunidades en conflicto suele relacionarse con una imagen de poder y dominación sobre aquellos que no las portan. Como ya se ha indicado, el rol de los hombres puede estar definido en gran medida por el uso de armas, a tal punto que el prestigio de los miembros de un grupo determinado suele estar asociado con el grado de violencia que estos pueden ejercer en nombre del grupo. La incorporación de una perspectiva de género en la gestión de las armas y municiones implica deconstruir estos patrones culturales para construir sociedades donde se disocie a los hombres de las armas. Los programas de GAM y concretamente los programas de DDR, han demostrado su eficacia en este sentido, al debilitar la idea de que el empleo de armas de fuego garantiza la seguridad. El empoderamiento de la población civil en estos programas puede permitir despojar a las armas y municiones tanto de su valor simbólico como económico. Esto último es esencial en contextos donde prácticamente a todo se le atribuye un valor monetario con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas, lo que puede impulsar, por ejemplo, a tener relaciones sexuales con agentes armados a cambio de una botella de agua o de alimentos.

**Desarrollo de sistemas de alerta temprana:** una población bien informada está mejor preparada para desarrollar y aplicar sus propias estrategias de seguridad a fin de contrarrestar las amenazas asociadas a la proliferación de armas y municiones. Las políticas y programas encaminadas a erradicar las armas y municiones ilegales en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos son más eficaces si la sociedad civil se involucra en ellas. El desarrollo de sistemas de alerta temprana como instrumentos de prevención de conflictos y de protección de la población civil puede representar un paso importante en la dirección adecuada y las fuerzas de paz femeninas en su calidad de “rostros” de las OAP, pueden constituir una parte integral de los mismos. Estos sistemas pueden ofrecer valiosas posibilidades de recoger y procesar la información, evitando la ocurrencia o la intensificación de un conflicto. Las fuerzas de paz en el terreno pueden desarrollar su interacción con la población local llevando a cabo actividades de protección tales como patrullajes, prestando servicios de seguridad, evacuando a las personas amenazadas o prestando ayuda humanitaria. Las redes de alerta comunitarias representan un ejemplo de sistema eficaz de alerta temprana de la ONU, el cual suministra información relativa a las violaciones a los derechos humanos o a amenazas inminentes. Cada dato que se obtiene en una localidad es valioso para la elaboración de herramientas de evaluación de riesgos o indicadores para evaluar las amenazas. Las mujeres de las comunidades que las fuerzas

de paz son llamadas a proteger suelen estar bien informadas, ya que se quedan allí junto a los niños y las personas mayores que no participan en el conflicto.

## Compromiso de los TCC/PCC con la Agenda MPS

La contribución de cascos azules femeninos a las OAP sigue suponiendo un reto mayor para la ONU y sus Estados miembros. En julio de 2018, las mujeres representaban solo 4% del personal militar desplegado en las misiones de la ONU (DOMP, s.f.a) y solo 11% del personal policial (DOMP, s.f.b). Para contrarrestar esta tendencia, el DOMP ha reconocido el incremento de la participación de las mujeres en las OAP como una prioridad y está trabajando en la implementación de un requisito que imponga a los TCC desplegar un mínimo de 15% de personal femenino. Los TCC juegan un papel importante en este ámbito, dado que el logro de este objetivo está vinculado con el proceso de incorporación de las mujeres en sus fuerzas armadas respectivas.

## Conclusiones

La promoción de mecanismos para el desarme y la lucha contra la proliferación de armas y municiones constituye un elemento clave de la seguridad humana. La incorporación de la perspectiva de género en la GAM de las operaciones de paz contribuye al desarrollo del concepto de seguridad humana, al considerar la distinta manera en que los conflictos y las correspondientes actividades de mantenimiento de la paz influyen en los hombres y las mujeres. Para lograr este objetivo, es necesario capacitar y preparar a los contingentes tanto para las actividades militares y policiales como en su sensibilización hacia las cuestiones culturales y de género.

Las fuerzas de paz femeninas juegan un papel cada vez más importante en las OAP y en especial como modelo para las mujeres locales de las zonas afectadas por conflictos que desean involucrarse en las instituciones de seguridad del Estado o en el desarrollo de capacidades locales para prevenir y erradicar la proliferación de armas y municiones. Pero más allá del porcentaje de fuerzas femeninas de paz que se despliegan, es fundamental que las misiones sean sensibles a las cuestiones de género, de forma que las necesidades de *todos* los miembros de la comunidad con las que estas trabajan reciban reconocimiento y apoyo.

En un sentido general, la incorporación de la perspectiva de género tanto en las OAP como en la GAM debería dar lugar a una aplicación más eficaz de los mandatos de las misiones, especialmente en lo tocante a la protección de la población civil. En última instancia, ese es el modo de ayudar a reducir la posibilidad de ataques contra las fuerzas de paz y la pérdida de COE.

## Notas

- 1 UNSC 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2013a, 2013b, 2015.
- 2 Las mujeres y los niños constituyen además la mayoría de las personas desplazadas a nivel mundial.

## Referencias

- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) y UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2015. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas. A/70/95-S/2015/446 del 17 de junio.
- Barceló, Nastasia. 2017. “Women, Peace, and Security Course Held in Uruguayan Peacekeeping School”. *Revista Militar Diálogo Digital*. 25 de agosto.
- CESNU (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 1997. *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997*. A/52/3 del 18 de septiembre.
- IAIHR (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). s.f. “¿Qué es la seguridad humana?” Última visita: noviembre de 2018.
- Ildris, Iffat. 2016. *Lessons from DDR Programmes*. Informe N° 1368, GSDRC Helpdesk Research. Birmingham, Reino Unido: GSDRC, Universidad de Birmingham.
- de los Santos Gilomén, Carina. 2015. “El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay”. In *El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas*. Washington, DC: Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos.
- DOMP (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas). s.f.a. “Military”. Última visita: enero de 2019.
- . s.f.b. “UN Police”. Última visita: enero de 2019.
- y UNDFS (Departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno de las Naciones Unidas). 2010. *DPKO/DFS Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*. Nueva York: DOMP y UNDFS. Marzo.
- Jiménez Sánchez, Carolina. 2014. *Un acercamiento a las estrategias de Desarme, Desmovilización y Reintegración de combatientes (DDR) desde la perspectiva de género*. Publicación N° 117/2014. 20 de octubre. Madrid: IEEE.
- SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz). 2018. *Informe de situación*. Inédito. Montevideo: SINOMAPA. 30 de octubre.
- UNODA (Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas). s.f. “Poorly Managed Ammunition—a Key Driver of Conflict and Crime”. Última visita: noviembre de 2018.
- UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2000. Resolución 1325 (2000). S/RES/1325 del 31 de octubre.
- . 2008. Resolución 1820 (2008). S/RES/1820 del 19 de junio.
- . 2009a. Resolución 1888 (2009). S/RES/1888 del 30 de septiembre.
- . 2009b. Resolución 1889 (2009). S/RES/1889 del 5 de octubre.

- . 2010. Resolución 1960 (2010). S/RES/1960 del 16 de diciembre.
- . 2013a. Resolución 2106 (2013). S/RES/2106 del 24 de junio.
- . 2013b. Resolución 2122 (2013). S/RES/2122 del 18 de octubre.
- . 2015. Resolución 2242 (2015). S/RES/2242 del 13 de octubre.

UNSG (Secretaría General de las Naciones Unidas). 2018. *Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos*. S/2018/250 del 23 de marzo.



# Participantes

---

## Listado de participantes (en orden alfabético)

**Tte. Cnel. Juan Acuña**

Subdirector de Seguridad  
UNVMC

**Cap. Fragata Patty Ysabel Ayala Robles**

Subdirectora  
CECOPAZ  
Perú

**May. Carlos Alberto Castrillón**

Colombia

**Tte. Cnel. Carlos Cavalcanti**

Asesor en doctrina militar  
CCOPAB  
Brasil

**Tte. Ing. Esteban de los Santos Estigarribia**

Paraguay

**Tte. Gral. (R) Carlos Alberto dos Santos Cruz**

Brasil

**Myr. Ernesto Domínguez Tenorio**

Subdirector  
CENCOPAZ  
Colombia

**Myr. Cab. DEM Nery Lisandro Donis Calderón**

Guatemala

**2a Tte. Jacqueline Katheryn Galarza López**

Perú

**Cnel. Gustavo García**

Argentina

**Tte. Cnel. Samatha Gomani**

Oficial de políticas y doctrina militar  
DOMP-OMA-ONU

### *Sede de la ONU*

**Dr. Juan Sebastián Jiménez**

Colombia

**Cnel. Mariano La Torre Padrón**

Perú

**Sgto. Edgar Lorenzo Morel Velázquez**

Paraguay

**Cap. Ana Danira Ramírez Vásquez**

Guatemala

**Cnel. Miguel Ángel Salguero**

Director  
CAECOPAZ  
Argentina

**Tte. Fernando Javier Sarceño Perla**

Guatemala

**Cap. Peterson Tupinambá da Silva**

CCOPAB  
Brasil

**Cap. Durango Jorge Vázquez Macario**

CECOPAM  
México

**Sr. Paul R. Yorio**

Director del Programa GPOI  
Comando Sur de EE. UU.

### *Asociados de organismos colaboradores*

**Cnel. Pablo Caubarrere**

Director  
ENOPU

**Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomén**

Asesora  
SINOMAPA

**Cnel. (R) Roberto Gil**

Asesor  
SINOMAPA

**Cnel. Diego Iribarne**

Subdirector  
SINOMAPA

**Cnel. (R) Gonzalo Mila**

Asesor  
SINOMAPA

**Gral. Marcelo M. Montaner**

Director  
SINOMAPA

*Small Arms Survey*

**Sr. Eric G. Berman**

Director  
Small Arms Survey

**Sr. Emile LeBrun**

Coordinador del proyecto HOPME  
Small Arms Survey

**Dra. Sigrid Lipott**

Investigadora asociada  
Small Arms Survey

*Uruguay*

**Cnel. Marcelo Cavalero**

Fuerza Aérea Uruguaya

**Cnel. (R) Rivera Elgue**

Asesor del Comandante del Ejército

**May. Pablo Grignoli**

Experto en GAM  
Ejército de Uruguay

**Oficial Ayudante Jorge Leguizamón**

Policía Nacional

**Cdte. Jorge Lemos**

Armada Nacional

**Sr. José Nunes**

Ministerio de Defensa Nacional

**Embajador Sr. Juan Ojeda**

Ministerio de Relaciones Exteriores

**Cnel. Marcelo Orellana**

Fuerza Aérea Uruguaya

**Cnel. (R) Roberto Pereira**

ENOPU

**Cmte. Alejandro Pérez**

Armada Nacional

**Tte. Cnel. Claudio Suárez**

Experto en GAM  
Ejército Nacional

*Representantes de gobierno y donantes*

**Sra. Tabitha Fairclough**

Asuntos Políticos  
Embajada de EE. UU.

**Sra. Joanne Frappier**

Embajadora de Canadá en Uruguay

**Cap. Corbetta Charles Rowland**

Subdirector de la Oficina de Cooperación  
para la Defensa  
TEmbajada de EE. UU.

## Fotografía oficial del taller



