

## Mejora en la doctrina de las Misiones de Paz

*La naturaleza cambiante de los conflictos y los nuevos escenarios en que los cascos azules se ven envueltos en la actualidad, ha producido una serie importante de cambios doctrinarios*

*Los tres principios tradicionales de las Operaciones de Paz han cambiado sustancialmente...*

### **Principios de las operaciones de Paz**

Los tres principios tradicionales han cambiado sustancialmente, se les ha añadido algunas consideraciones importantes y otros han sido modificados radicalmente. Los principios tradicionales son Consentimiento, Imparcialidad y No uso de la fuerza sino en defensa propia. La nueva doctrina aprobada en 2008<sup>1</sup> y luego reflejada en numerosos documentos, redefine estos principios. (Véase el documento firmado entre otros países por el Ministro de Defensa Nacional de Uruguay en Londres en Septiembre 2016<sup>2</sup>). **El consentimiento de las partes en principio ya no es absoluto.** Para que este sea respetado, por Naciones Unidas, las partes tienen que asegurar un ámbito de libertad política y física, dentro del área que controlan. Es decir, es primordial que las partes

---

<sup>1</sup> United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines CAPSTONE doctrine.

<sup>2</sup> **London UN Summit - Communique** <https://www.gov.uk/government/news/un-peacekeeping-defence-ministerial-london-communicue>

deban comportarse de acuerdo a las reglas del Derecho Internacional para que su “no consentimiento” sea respetado.

Además, en ocasiones, el mandato del Consejo de Seguridad puede ser con o sin consentimiento de todas las partes involucradas. De todas maneras el consentimiento y la solución política de controversias se mantiene como un eje fundamental dentro de las Operaciones de Paz.

**Imparcialidad,** se basa en tratar a todas las partes de la misma manera sin favor o prejuicios, en forma clara y transparente. Este principio permanece vigente.

**No uso de la fuerza,** es el principio de las Operaciones de Paz, que más ha cambiado. Comenzó con una clara delimitación inicial de solo usar la fuerza en defensa propia. Posteriormente se avanzó a una expansión hacia la utilización de la fuerza para la protección de civiles. Hasta llegar actualmente, al uso de la fuerza para la protección del mandato. Hay entonces hoy cuatro escenarios bien establecidos en que la fuerza puede y debe ser usada: para defenderse, para proteger personal, material o instalaciones de Naciones Unidas, para proteger civiles bajo amenaza directa de violencia física y para defender el mandato<sup>3</sup>. Este último punto que hace referencia al mandato reconoce que en circunstancias excepcionales el Consejo de Seguridad le ha dado a las Misiones de Paz mandatos robustos, autorizando a usar todos los medios necesarios para detener los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza y también de asistir a las autoridades nacionales a mantener la ley y el orden. Estos nuevos concepto o escenarios no deben ser confundidos bajo ninguna circunstancias con operaciones de imposición de la paz. Las operaciones robustas a las que nos referimos

*Estos conceptos o escenarios no deben ser confundidos bajo ninguna circunstancias con operaciones de imposición de la paz*

<sup>3</sup> Guideline in the use of Force by Military Components on UNPKO

implican el uso de la fuerza a nivel táctico, (Batallones, Brigadas) con un mandato claro del Consejo de Seguridad, **con el consentimiento del gobierno del país huésped** y de algunas de las partes en conflicto.

### **Factores Críticos**

A estos tres principios clásicos además, se le han añadido los llamados Factores



Críticos para el éxito de la misión. Credibilidad, Legitimidad y Apropiación de los procesos de paz por las organizaciones locales nacionales y regionales y por tanto involucradas en la operación de paz.

**La credibilidad** se basa en la habilidad para alcanzar las expectativas que la población local y la comunidad internacional tienen sobre las Operaciones de Paz, con mandatos claros y realizables así como en el despliegue de capacidades efectivas para alcanzar estos mandatos.

**La legitimidad**, como factor crítico para el éxito de la misión, está basada en la imparcialidad y el uso de la fuerza de acuerdo a los cuatro escenarios ya mencionados. Con especial énfasis en la consideraciones que deben hacerse con respecto a la gravedad de la amenaza, proporcionalidad en el uso de la fuerza y evitar daños colaterales.

## **El reporte HIPPO y sus repercusiones en las operaciones Militares**

El reporte HIPPO es el resultado de un panel altamente independiente que revisó el desempeño actual de las operaciones de paz (HIPPO por sus siglas en inglés). Sobre ese reporte el Secretario General de Naciones Unidas realizó un informe y de ambos documentos el Departamento de Operaciones de Paz está trabajando para reflejar las observaciones recibidas en las siguientes áreas que afectan decisivamente las operaciones militares.



*Protección de civiles*, es el área principal de esfuerzo. Cualquier objeción a la implementación de esta parte del mandato que sea planteada al respecto por parte de las unidades desplegadas deberá ser reportada de inmediato a DPKO para ser manejada al más alto nivel. Incluso las objeciones que no se expresen abiertamente sino en la vía de los hechos deberán ser informadas por cable codificado en forma regular.

*Mejorar el dialogo entre DPKO y los países contribuyentes de tropas*, mediante la inclusión en los Memorándum de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) requerimientos operacionales concretos que afectaran el contrato que el país tiene con la misión.

*Más ágil apoyo a las misiones*. Se busca una reforma del viejo sistema de tropas en Stand-by por un sistema de capacidad de rápida reacción. El concepto de Unidades de Vanguardia está en desarrollo. En ese marco se procura desarrollar las siguientes capacidades militares concretas: rápido despliegue estratégico (incluyendo movimiento entre misiones), información e inteligencia, comando y control de unidades de ingenieros y aéreas. Por su parte los países contribuyentes de tropas le solicitaron a Naciones Unidas la implementación de tácticas, técnicas y procedimientos que le permita enfrentar la situación de los ambientes de operaciones y poder operar de mejor manera. Para asegurar la máxima protección al personal desplegado la capacidad de evacuación médica está bajo revisión para mejorarla significativamente.

**Capacidad Operativa**, el énfasis esta puesto precisamente aquí, en la suma de doctrina, equipo, liderazgo y entrenamiento.

Al respecto de la doctrina recientemente se han publicado 11 manuales nuevos, así como cambios en los Memorandos de entendimientos (MOU por sus siglas en inglés) Políticas y Procedimientos Permanentes de Operaciones (SOP por sus siglas en inglés) que afectan todas y cada una de las dimensiones de las Operaciones de Paz en la actualidad y en el futuro.

## **Personal**

El cambio más importante que se discutió fue que gracias a las reformas del manual de Equipo Propiedad del Contingente (COE por sus siglas en Ingles), la retribución que se paga a los países por el personal desplegado subió un 30% aproximadamente, este aumento subirá a un más a partir de Julio 2017 en donde se realizará otro estudio. La mayoría de los



países coinciden que la mayor demanda de robustez en las misiones debe ser acompañado de un aumento en el reembolso que el país obtiene por el personal, en el sentido que para tareas más complejas es mucho más importante el entrenamiento y capacitación pre-despliegue. Este incremento no significo verdaderamente un aumento del presupuesto total de misiones de paz, sino una reasignación de recursos desde

compensaciones por material a compensaciones por personal. Este ahorro que se pudo volcar, se generó por algunos mecanismos que se detallan más adelante.

**La retribución que se paga a los países por el personal desplegado subió un 30% aproximadamente**

## **Conducta y Disciplina**

Si bien se reconoce que el impacto de los casos de acoso y explotación sexual (SEA por sus siglas en inglés) ha disminuido en números globales, 65 casos en todo el 2015, se hizo un énfasis muy importante en las consecuencias políticas de estos casos y su repercusión en los medios de comunicaciones. El incidente en República Centro Africana que significó la renuncia del Representante Especial de Secretario General (SRSG por sus siglas en inglés) se considera emblemático. Una de las dificultades que se plantean es que al momento actual, los contingentes son responsables por las investigaciones de las alegaciones de inconducta, mientras que para los Observadores Militares, que tienen un status de Expertos en Misión, es la Misión de Paz que se encarga a través de su unidad de conducta y disciplina en un sistema similar que el que se aplica para los civiles. El caso de los Oficiales de Estado Mayor (MSO por sus siglas en inglés) que se consideran integrantes del contingente, pero que a menudo reciben pagos de viáticos en la misión (MSA por sus sigla en inglés), es complejo. Estos Oficiales viven fuera del predio militar lejos de sus contingentes, pero si fueran investigados debería serlo por la cadena de mando nacional la que no siempre tiene los medios para hacerlo. Para mejorar el sistema algunas medidas han sido tomadas. Cada contingente deberá desplegar con una persona capacitada para realizar las investigaciones de ser necesario (al estilo de Juez Sumariante de nuestra jurisprudencia) y los Oficiales de Estado Mayor tendrán al igual que los Observadores Militares status de expertos en misión con lo cual podrán, de ser necesario, ser investigados por la unidad de conducta y disciplina civil.



## **Inteligencia**

Dentro de los principios tradicionales de las Operaciones de paz estaba que Naciones Unidas no realizaba Operaciones de inteligencia, dadas las nuevas amenazas se entiende que las Misiones tienen que tener el mandato, los medios y las capacidades humanas de coleccionar información y analizarla tanto a nivel misión, algo que ya estaba con los Centros Conjuntos de Análisis de la Misión (JMAC por sus siglas en inglés) como a nivel Fuerza, Brigada y Batallón. El despliegue en el Congo de vehículos no tripulados, el uso de unidades de reconocimiento y de Fuerzas Especiales con sus respectivos manuales señala el esfuerzo en ese sentido.

**Un esfuerzo doctrinario sin precedentes ha sido llevado a cabo por el departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas para la realización de 11 manuales en las más diferentes áreas..**

## **Operaciones, Doctrina y Entrenamiento.**

Un esfuerzo doctrinario sin precedentes ha sido llevado a cabo por el departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas para la realización de 11 manuales en las más diferentes áreas. Todos ya están disponibles en línea, pero sus traducciones a los diferentes idiomas, comenzaran en los próximos meses. Estos manuales van desde Batallón de Infantería UNIBAM (por sus siglas en inglés) que fue el primero publicado en 2012, Estado Mayor publicado en el 2014 y en el 2016 se publicaron: Manual de Logística Militar, de Unidades de Aviación, de Compañía de Fuerzas Especiales, de Unidades de Ingenieros, de Comunicaciones, de Policía Militar, de Unidades de Transporte, de Unidades de Apoyo a los Comandos Generales, de Unidades de



Reconocimiento y de Fuerzas de Tareas Navales y Ca Fluviales, en este último Uruguay tuvo un rol significativo en su redacción.

Existe también una nueva aproximación referente al entrenamiento de los contingentes. Hasta hoy, se entendía que el entrenamiento era una cuestión del país contribuyente de tropas (TCC por sus siglas en inglés) sin embargo de acuerdo a la nueva reglamentación los soldados para desplegar en misión tienen que ser capaces de acertar un 50% a blancos a 300 metros<sup>4</sup>. Anteriormente las inspecciones pre despliegue se realizaban una sola vez al iniciar una nueva misión y estaban fundamentalmente basadas en el equipo. Como una respuesta más a la baja performance de algunos contingentes se decidió que el entrenamiento fuera una responsabilidad compartida entre el país contribuyente de tropas, el departamento de Operaciones de Paz y la Misión.

Las unidades realizarán ejercicios en el área de misión y serán evaluadas y supervisadas en su entrenamiento. Con la nueva política de asegurarse que los contingentes estén en condiciones de apresto operacional (Operational Readiness Assurance Framework<sup>5</sup>) los contingentes en cada rotación desplegaran con un documento firmado por el país que acreditara que esa unidad en particular esta:

Tácticamente organizada, lista para tareas de acuerdo al concepto de operaciones de la misión, que llevara a cabo sus tareas de acuerdo con las reglas de enfrentamiento, tiene

**Hasta hoy, se entendía que el entrenamiento era una cuestión del país contribuyente de tropas... hoy los soldados para desplegar en misión tienen que ser capaces de acertar un 50% a blancos a 300 metros**

---

<sup>4</sup> Operational Readiness Preparation for TCC in Peace Keeping Mission December 2016

<sup>5</sup> Operational Readiness Assurance & Performance Improvement DPKO/DFS Policy Dec 2015

los recursos apropiado, el entrenamiento ha sido adecuado junto con auto evaluaciones y ejercicios en campaña, que tiene las capacidades y la voluntad de operar, que ha sido entrenada y es capaz de realizar la serie de tareas que se encuentran en los manuales. Con respecto al Manual de Batallón de Infantería, tiene dos tomos y al final una lista de tareas a ejecutar muy similar a la documentación nacional de entrenamiento, describe básicamente dos tipos de Batallón de 850 o de 600 hombres dependiendo de la cantidad equipo replicando de alguna manera los conceptos de Infantería pesada o ligera.

#### **Estado Mayor de Fuerzas de Paz.**

Recientemente salió publicado el manual de Estado Mayor<sup>6</sup>, donde se describen los EM de diversos niveles, desde misiones pequeñas hasta multidimensionales y se establece organizaciones concretas que se replicarán en la práctica. El mayor cambio que presente es que las funciones tradicionales de Jefe de Personal (CMPO por sus siglas en ingles), Jefe de Logística (CLO por sus siglas en inglés) Jefe de Operaciones (COO por sus siglas en inglés) no existen más. Tradicionalmente los Estados Mayores de las Fuerzas reflejaban la doctrina Británica de Organización de Estado Mayor, de allí las funciones de CMPO entre otras. Para mejorar el funcionamiento y actualizar la doctrina, se decidió cambiar a un sistema similar al del Ejército de Estados Unidos o el que usa la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y nuestro país, en donde las oficinas se llaman desde U1 a U9. Este cambio entre CMPO a U-1 por ejemplo no solo es de denominación, bajo la doctrina británica los Jefes de Personal tienen una labor no solo de asesoramiento sino también de ejecución. Los Oficiales de Estado Mayor con el sistema actual se centran más en

---

<sup>6</sup> United Nations Force Headquarters Handbook , November 2014

**Las funciones tradicionales de jefe de Personal (CMPO por sus siglas en ingles), Jefe de Logística (CLO por sus siglas en inglés) jefe de Operaciones (COO por sus siglas en inglés) no existen más.**

asesoramiento quedando la ejecución en manos del Cte. El manual también describe la función de todos y cada uno dentro del Estado Mayor incluso los Subjefes de Estado Mayor que pueden ser dos Operaciones y Logística o tres Operaciones, Logística y Personal incluyendo Entrenamiento. Esto facilita el entrenamiento pre despliegue y el trabajo dentro del Cuartel General. Junto con este manual se aprobó una SOP en la evaluación de los Comandos Generales en las Operaciones de Paz.<sup>7</sup> Las evaluaciones de la competencia de los oficiales se realizarán antes de los 3 meses del arribo a la misión y los informes se enviarán a Nueva York.

### **Apoyo Administrativo y Logístico.**

Un cambio mayor también ha ocurrido en esta área, tradicionalmente dividido de esta forma (logística y administración) fue cambiado por dos áreas. Una enfocada a la cadena logística, es decir compra de material y almacenamiento y otra orientada al apoyo directo al cliente, en este caso los diferentes componentes de la misión. Todos los pedidos de las unidades militares deben proceder por una ventanilla única, llamada Centro de Apoyo a la misión. (MSC por sus siglas en inglés). También se enfatizó la necesidad de contar con oficiales reforzando el concepto anteriormente ya implementado de que todos los elementos de apoyo deban contar con militares asignados a estos componentes. Esta integración civil militar ha demostrado ser en la práctica muy difícil de implementar, tanto en la cadena logística o administrativa como en el área del servicio al cliente los

**Se estableció que los equipos, que no estuvieran operativos no generaran pagos al personal asignado, directa a o indirectamente a esa pieza de equipo**

---

<sup>7</sup> Standard Operating Procedures June 2016 , Evaluation of Force Headquarters in Peacekeeping Operations, DPKO

oficiales se enfrentan a la necesidad de adquirir un conocimiento muy vasto en áreas que no son familiares (Finanzas, Movimiento de Cargas etc) y para ser eficientes deben asimilarlo en muy poco tiempo. Por eso se insistirá que estas posiciones de Oficiales de Estado Mayor en organizaciones integradas civiles, se cubran con misiones (TOD por sus siglas en ingles) de dos años en forma regular y que los oficiales que los países presenten para ocupar estos cargos cuenten con experiencia en las áreas administrativas o logísticas en la que vayan a ser integrados.

### **Pagos por reembolso de equipo que Naciones Unidas hace a los países.**

Consistente con su política de ajuste financiero sistemático, en la última revisión del Manual del COE (dicho manual se revisa totalmente cada 4 años y parcialmente cada dos) que se realizó en 2014 se estableció que los equipos vehículos maquinarias y otras piezas de equipo mayor, que no estuvieran operativos por determinado tiempo, (que varía según circunstancias específicas) no generaran pagos al personal asignado, directa o indirectamente a esa pieza de equipo. Es decir si un 18% de la maquinaria de ingenieros de una Compañía de Ingenieros no está en funcionamiento se deducirá un 18% del pago de personal de esta Compañía. Esta medida solamente a MONUSCO le ha permitido un ahorro de 13 millones de dólares en el año pasado acorde a lo que declaró el Jefe de Apoyo a la Misión (CMS por sus siglas en inglés) Sr Guy Siri en la exposición durante el seminario. También se generaron ahorros en diferentes áreas como por ejemplo vacunas. En la práctica el personal en grandes proporciones repite despliegues y por lo tanto no necesitaba ser vacunado. Esto disminuye la necesidad para Naciones Unidas de realizar los pagos correspondientes. Con este tipo de ahorro se permitió dos medidas, el aumento actual del 30% de las retribuciones al personal, que se incrementara aún más



hasta llegar a U\$ 1410 por hombre a partir del Julio 2017<sup>8</sup> y la posibilidad de remplazar el material con costo de transporte a Naciones Unidas antes de los 7 años de uso. El presupuesto general también se ha contraído sustancialmente entre otras cosas por la reducción de las capacidades aéreas civiles, por ejemplo la flota de MONUSCO se ha reducido a la mitad, también la instalación de centros regionales de apoyo logístico y administrativo como en Entebbe, Uganda, implica un ahorro importante en la medida que centraliza funciones en lugares en donde no existe peligro y todas las facilidades de la sociedad moderna están disponibles.

### **Conclusiones**

Los últimos años han estado repletos de nuevos desafíos para los Cascos Azules, los escenarios cambiantes y las nuevas amenazas implican que las Operaciones de Paz de Naciones Unidas deban adaptarse para el mejor cumplir de su mandato. Estos cambios abarcan la totalidad de aspectos de las Operaciones de Paz, incluidos también los militares.

Dirigidos desde Nueva York pero en base a un amplio consenso internacional, manifestado en principio en la amplia distribución geográfica de los Oficiales allí asignados, así como también en la consulta periódica a los representantes nacionales acreditados, un conjunto de cambios se han producido que afectaran decisivamente la forma que se reclutaran, desplegarán y realizaran Operaciones los Cascos Azules en el futuro.

Coronel Roque García

Coordinador Estado Mayor de la ONU

Coordinador Cátedra en la ENOPU

---

<sup>8</sup>Sixty-eighth session Fifth Committee Agenda item 147 Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations