

# 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.)