

APOYO LOGÍSTICO A LA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UNA INTRODUCCIÓN



AUTOR DEL CURSO

Kamran Baig

EDITOR DE LA SERIE

Harvey J. Langholtz, Ph.D.



Instituto para Formación en Operaciones de Paz™

APOYO LOGÍSTICO A LA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UNA INTRODUCCIÓN

AUTOR DEL CURSO

Kamran Baig

EDITOR DE LA SERIE

Harvey J. Langholtz, Ph.D.



Instituto para Formación en Operaciones de Paz™

© 2012 Instituto para Formación en Operaciones de Paz

Peace Operations Training Institute
1309 Jamestown Road, Suite 202
Williamsburg, VA 23185 USA
www.peaceopstraining.org

Edición en inglés publicada en: 2002

Edición en español traducida en: Junio 2007

Segunda edición en español traducida en: 2012

Portada: Foto de la ONU #171020 por Tim McKulka

El material contenido en este documento no refleja necesariamente las opiniones del Instituto para Formación en Operaciones de Paz, del Autor(es) del Curso, o cualquier órgano de las Naciones Unidas o de organizaciones afiliadas. Aunque se hizo todo lo posible para verificar el contenido de este curso, el Instituto para Formación en Operaciones de Paz y el Autor(es) del Curso renuncian toda responsabilidad por los hechos y opiniones contenidas en el texto, que han sido asimiladas en gran medida por los medios de comunicación y otras fuentes independientes. Este curso fue escrito para ser un documento pedagógico y didáctico, consistente con las políticas y doctrinas existentes de las Naciones Unidas, pero este curso no establece o promulga doctrina. Sólo documentos oficialmente examinados y aprobados por la ONU podrán establecer o promulgar doctrinas. A veces se proporciona información sobre determinados temas con opiniones diametralmente opuestas, con el fin de estimular el interés académico, y es consistente con las normas del libre ejercicio académico.

APOYO LOGÍSTICO A LA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UNA INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN	viii
MÉTODO DE ESTUDIO	ix
LECCIÓN 1: LA ESTRUCTURA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS	11
1.1 Coordinación	13
1.2 Establecimiento de una misión	20
1.3 Coordinación a nivel de la misión	22
LECCIÓN 2: PRINCIPIOS DE LOGÍSTICA INTERNACIONAL	27
2.1 Definiciones	29
2.2 Principios de logística	30
2.3 Descripción general de los procesos de apoyo logístico	31
2.4 Conceptos básicos del apoyo logístico	32
2.5 Tipos de apoyo logístico	33
LECCIÓN 3: LA ESTRUCTURA LOGÍSTICA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	37
3.1 Estructura de apoyo logístico del cuartel general	39
3.2 Estructura de la misión	50
3.3 “Clientes” – Interacción con las contrapartes Internas	58
3.4 “Entorno” – Interacción con las contrapartes externas	66

LECCIÓN 4: CICLO DE VIDA DE LA MISIÓN75

4.1	Consideraciones en materia de planificación comunes a todas las fases	77
4.2	Fases de la misión	80
4.3	Acuerdo de estado de las fuerzas/de estado de la misión (SOFA/SOMA)	89

LECCIÓN 5: DESPLIEGUE RÁPIDO93

5.1	Gestión de materiales	97
5.2	Base logística de Naciones Unidas en Brindisi (BLNU-B)	101
5.3	Servicios acordados previamente	102
5.4	Personal del Cuartel general de la misión	109

LECCIÓN 6: FINANCIAMIENTO DEL APOYO LOGÍSTICO113

6.1	Financiamiento	115
6.2	El proceso de aprobación del presupuesto	118
6.3	Responsabilidades financieras dentro de un área de misión	119
6.4	Actividades formales de adquisición	119
6.5	Procedimientos de reembolso	120
6.6	Control e inventario de bienes	121
6.7	Inspección de entrada y salida	122
6.8	Baja de equipos	122
6.9	Cartas de petición de ayuda (LOA)	122

LECCIÓN 7: EQUIPOS DE PROPIEDAD DE LOS CONTINGENTES127

7.1	Perspectiva del país	129
7.2	Responsabilidades con respecto a los COE	132
7.3	Verificación por parte del personal de la ONU	134
Apéndice A	Memorándum de entendimiento (MOU) modelo	136

LECCIÓN 8: LIQUIDACIÓN	145
8.1 Definición.....	147
8.2 Procedimientos	149
8.3 Repliegue y retiro del personal y los equipos de la misión	151
8.4 Destino final/depreciación del material	157
8.5 Procedimientos de la Sección de gestión de archivos y expedientes	163
(ARMS por sus iniciales en inglés)	
APÉNDICE A: LISTA DE SIGLAS	166
APÉNDICE B: LISTA DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DES NACIONES UNIDAS	172
APÉNDICE C: GLOSARIO DE TÉRMINOS	175
APÉNDICE D: ORGANIGRAMAS	207
APÉNDICE E: RECURSOS	210
INSTRUCCIONES PARA EL EXAMEN FINAL DEL CURSO	213
ACERCA DEL AUTOR	214

Introducción

Finalidad del curso

El presente curso tiene por finalidad dar al participante una primera aproximación a las operaciones logísticas que se realizan en el contexto de las operaciones de paz de Naciones Unidas. En este curso básico, se abordan los antecedentes y fundamentos lógicos de la logística de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y la estrategia que se emplea en el terreno y en el cuartel general; se da una descripción introductoria del ciclo de vida de la misión; se explica cómo se obtiene apoyo financiero; y se presentan los distintos componentes que conforman el apoyo logístico en una misión de campo.

Objetivos del curso

Al culminar el curso, el participante podrá:

- Explicar el concepto de logística de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas;
- Describir cómo se organiza el establecimiento del apoyo logístico, tanto en el terreno como en el cuartel general;
- Ilustrar los aspectos financieros y presupuestarios del apoyo logístico de mantenimiento de la paz;
- Describir el ciclo de vida de una operación de paz de Naciones Unidas;
- Explicar cómo funcionan las operaciones de mantenimiento de la paz en el terreno con elementos no pertenecientes al DOMP, tanto de Naciones Unidas como ajenos a esta;
- Describir los deberes y responsabilidades de Naciones Unidas para con las naciones que aportan contingentes y equipos a una misión de mantenimiento de la paz;
- Explicar el proceso de retiro gradual/liquidación de una misión de campo.

Población objetivo

Este curso ha de poner en conocimiento del personal militar, policial y civil que participe o esté a punto de participar en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas la doctrina, las políticas y los procedimientos de la logística de mantenimiento de la paz.

Nota: La presente información ha sido compilada al año 2008. Como ocurre en la mayoría de las organizaciones, una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas va cambiando continuamente. Dentro de lo posible, se han incluido los sitios web en todo el texto. Para obtener los datos más recientes, los estudiantes deberán buscar en esos sitios web las últimas actualizaciones sobre las estructuras del cuartel general, las políticas y el estado de la misión.



Para ver una video presentación de este curso por el autor del curso, Kamran Baig, usted puede acceder a su aula virtual, visitar a www.peaceopstraining.org/es/users/media_page/83/, o usar su dispositivo móvil para escanear el código QR a la izquierda.



Método de Estudio

Las siguientes son sugerencias de cómo proceder con un curso de POTI. Aunque el estudiante pueda tener enfoques alternativos, las siguientes indicaciones han servido eficazmente para muchos.

- El material debe ser lógico y directo. En lugar de memorizar detalles individuales, comprenda los conceptos y las perspectivas en general con respecto al sistema de las Naciones Unidas.
- Ponga las pautas con respecto a cómo va a programar su tiempo.
- Estudie el contenido de la lección y los objetivos del aprendizaje. Al principio de cada lección, oriéntese hacia los puntos principales utilizando las preguntas claves. Si puede hacerlo, lea el material dos veces para asegurar el conocimiento máximo y su retención, dejando transcurrir un tiempo entre las lecturas.
- Cuando termine una lección, complete el Cuestionario Final de Lección. En caso de error, retroceda a la sección correspondiente de la lección y vuelva a leerla. Antes de continuar debe estar consciente de la discrepancia en la comprensión que motivó su error.
- Después de terminar las lecciones, tome un tiempo para revisar los puntos principales de cada lección. Luego, mientras el material este aun fresco en su mente, tome el Examen Final del Curso de una sola vez.
- Su examen será evaluado, y si aprueba con una nota de 75 por ciento o superior, se le otorgará el Certificado de Cumplimiento. Si su puntaje es menos de 75 por ciento, se le dará una oportunidad para tomar una segunda versión del Examen Final del Curso.
- Una nota de que la ortografía está en orden. Este curso ha sido traducido al castellano que se utiliza en Sudamérica.

Lectura Adicional

Para obtener más información, los estudiantes pueden considerar obtener el libro *The United Nations Today* (2008), disponible en formato electrónico abreviado en <http://www.un.org/aboutun/untoday/>. Referencias del libro se observa en las lecciones 1-4.



LECCIÓN 1
LA ESTRUCTURA DE
MANTENIMIENTO DE LA PAZ
DE NACIONES UNIDAS

LECCIÓN 1



OBJETIVOS DE LA LECCIÓN

- 1.1 Coordinación
- 1.2 Establecimiento de la misión
- 1.3 Coordinación a nivel de la misión

En la Lección 1 se analiza y se da una breve descripción introductoria del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. El mantenimiento de la paz de la ONU no está exclusivamente en manos del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz, sino que constituye un esfuerzo coordinado entre varios departamentos de la ONU, de los cuales se brinda aquí una breve descripción introductoria.

El establecimiento de una misión es un proceso que pasa por muchas comisiones y aprobaciones, las cuales también se analizan brevemente en este capítulo.

Al terminar la Lección 1, el estudiante debería ser capaz de lograr los siguientes objetivos:

- Comprender la coordinación para el mantenimiento de la paz entre los diversos departamentos;
- Comprender cómo se establecen los mandatos y los medios;
- Poder enumerar los diversos departamentos que participan en el mantenimiento de la paz; y
- Comprender el proceso de establecimiento de una misión y la aprobación que se requiere de diversas comisiones.



Para ver una video presentación de esta lección por el autor del curso, Kamran Baig, usted puede acceder a su aula virtual, visitar a www.peaceopstraining.org/es/users/media_page/84/, o usar su dispositivo móvil para escanear el código QR a la izquierda.



Introducción

El concepto de mantenimiento de la paz no se menciona específicamente como tal en ningún tramo de la Carta de Naciones Unidas. Evolucionó como solución pragmática en los primeros años de la organización, cuando se puso en evidencia que algunas de las disposiciones de la carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional no podían aplicarse como se había previsto. El mantenimiento de la paz fue implementado por primera vez por Naciones Unidas en 1948, al crear el Organismo de Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua en Oriente Medio.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, que están autorizadas por el Consejo de seguridad, constituyen un instrumento crucial a disposición de la comunidad internacional para promover la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de seguridad autoriza el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz con el consentimiento del gobierno del país anfitrión y, usualmente, de otras partes involucradas. Puede participar personal militar y policial junto con personal civil. Las operaciones pueden involucrar la presencia de misiones de observación, fuerzas de mantenimiento de la paz o una combinación de ambas.

El mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se ha caracterizado por operaciones multidisciplinarias que abarcan una amplia gama de elementos tendientes a promover la paz. Entre estos, se incluyen acuerdos de cese del fuego; reagrupación y desmovilización de fuerzas armadas; destrucción de armas obtenidas en operaciones de desarme; reintegro de excombatientes a la vida civil; diseño e instrumentación de programas de desminado; facilitación del retorno de refugiados y personas desplazadas de sus hogares; prestación de ayuda humanitaria; capacitación de nuevas fuerzas policiales; vigilancia en materia de derechos humanos; apoyo a la implementación de reformas constitucionales, judiciales y electorales; y apoyo para la recuperación económica y la reconstrucción.

Tales operaciones se realizan en colaboración; solo resultan eficaces cuando las decisiones son adoptadas de manera concertada por el Consejo de seguridad, la Asamblea general, la Secretaría y demás integrantes de la comunidad de Naciones Unidas. También puede llegar a ser crucial para la eficacia de la misión la coordinación con organizaciones no gubernamentales y organismos regionales que operan en la zona. Un elemento imprescindible para el éxito de la misión es el relacionamiento con la población local y las partes en conflicto.

1.1 Coordinación

A nivel del cuartel general de Naciones Unidas en Nueva York (CG de ONU en NY), varios departamentos de ONU participan en la coordinación del mantenimiento de la paz, liderados por el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz.

La misión del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (DOMP) consiste en planificar, preparar, gestionar y dirigir las operaciones de mantenimiento de la paz, de modo que estas puedan efectivamente cumplir sus mandatos bajo la dirección del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, en la persona del Secretario general.

El Departamento de asuntos políticos también cuenta con misiones en todo el mundo, las cuales en la mayoría de los casos reciben apoyo logístico del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz y el Departamento de apoyo a las actividades en el terreno (DOMP/DAAT). En Sudán, las misiones políticas supervisadas por el Departamento de asuntos políticos durante la etapa de negociación de la paz, tras la firma de los acuerdos de paz, han sido reemplazadas últimamente por misiones de mantenimiento de la paz supervisadas por el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En otra instancia, recientemente en Sierra Leona, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU dieron paso a misiones políticas especiales que supervisan las actividades de construcción de la paz.

EPNU (Equipo de país de Naciones Unidas) y CR-CH (Coordinador residente/Coordinador humanitario)

Cada país cuenta con un caudal variable de fondos, programas y organismos especializados presentes de Naciones Unidas. La coordinación general de estos está en manos del Coordinador residente y humanitario de la ONU. El Equipo de país de ONU trabaja en estrecha colaboración con el Coordinador residente (CR), quien a su vez le brinda orientación general.

Los países donde está presente una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, el EPNU y el CR trabajan en estrecha colaboración con el Jefe de misión, para asegurar el apoyo a sus mandatos y la no superposición de tareas. Dependiendo del mandato de la misión de mantenimiento de la paz, al CR se le puede asignar el cargo de REASG de la misión.¹



El Secretario general adjunto de Operaciones de mantenimiento de la paz, Alain Le Roy (centro), visita el campamento Mugunga II de personas desplazadas de sus hogares, para evaluar el impacto de la agitación social en curso. (Foto de ONU N° 204837, Marie Frechon, noviembre 2008)

Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (DOMP)

La forma en que Naciones Unidas dirige y gestiona sus operaciones de mantenimiento de la paz difiere de la de otras organizaciones, en particular de las que solo despliegan capacidad militar. Ello se debe en buena medida al hecho

¹ Representante especial adjunto del Secretario general.

de que el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ha evolucionado hasta llegar a convertirse en una empresa compleja, multidimensional, con participación de personal de un amplio espectro de nacionalidades, disciplinas y profesiones que realiza muy diversas actividades.

Dentro de la Secretaría general de Naciones Unidas, el DOMP tiene a su cargo la orientación en materia de política y la dirección estratégica de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

El DOMP actúa como brazo operativo del Secretario General, en apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y, en particular, en la gestión y dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz. Es el responsable de la gestión diaria de las operaciones de mantenimiento de la paz, con especial énfasis en sus aspectos políticos y operativos. Coordina e integra los aportes de otros departamentos, organismos y programas. Los funcionarios del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz/de la Oficina de operaciones actúan como encargados de proyecto de la operación de mantenimiento de la paz, y su participación llega a su fin cuando se concluye la operación. El DOMP lidera el proceso de planificación de la operación de mantenimiento de la paz, aportando el marco general, trazando posibles procedimientos a seguir, dirigiendo misiones de reconocimiento en el terreno y coordinando e integrando los aportes del propio departamento y otras entidades al plan integral que se someterá a la aprobación del Consejo de seguridad. Orienta y apoya a los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz (Representante especial, Comandante de la fuerza u Observador militar principal).

El DOMP coordina e integra los aportes de otros departamentos, organismos y programas que operan en el área de la misión de una operación de mantenimiento de la paz. Apoya a la misión en relación con las partes involucradas en el conflicto y demás actores, los miembros del Consejo de seguridad y los estados participantes. Mantiene contacto con organizaciones regionales en temas relativos al mantenimiento de la paz, especialmente cuando operan en el área donde Naciones Unidas despliega una operación de

mantenimiento de la paz. Atiende pedidos de información de organismos, y elabora informes sobre operaciones de mantenimiento de la paz para el Consejo de seguridad. (El organigrama del DOMP se incluye en el Apéndice D.)

Mandatos y medios

Naciones Unidas participa activamente en acuerdos de negociación de paz, acuerdos de alto el fuego u otros acuerdos que definen su rol en una situación de conflicto. Antes de asumir la Organización una tarea de mantenimiento de la paz, las partes deben demostrar que se comprometen a cumplir los acuerdos.

El mandato de una operación de mantenimiento de la paz deberá ser claro, realista y viable, y deberá disponer los medios necesarios para su instrumentación. El mandato de una operación continua se ajusta en función de las circunstancias y condiciones cambiantes en el área de la misión.

La Secretaría general y los Estados miembros deberán suministrar al Consejo de seguridad toda la información pertinente, para que el Consejo pueda tomar una decisión fundada al definir o reajustar el marco de un mandato. La misión, por intermedio del representante especial del secretario general, provee a la Secretaría general la información reunida por todos los componentes –político, militar, humanitario, policial y de derechos humanos– a fin de ayudarla a informar mejor al Consejo de seguridad.

A efectos de evaluar exhaustivamente posibles situaciones de crisis antes de formular un mandato, el Consejo de seguridad puede considerar la posibilidad de ampliar sus fuentes de información, de modo de incluir la opinión de expertos militares, académicos, representantes de prensa local, organizaciones no gubernamentales y funcionarios de organismos. Otras maneras de obtener información pueden ser: misiones de determinación de hechos; consultas continuas con las partes involucradas en un conflicto y demás actores locales; consultas con países que podrían aportar contingentes; y participación en la negociación de acuerdos de alto el fuego y de paz, a fin de evaluar su posible utilización como pilares de mandatos realistas y viables.



Los mandatos deben ser conceptualizados, de modo de incluir elementos de construcción de la paz. Aldeanos que se dirigen a pie al mercado local pasan por una unidad de patrulla bengali de la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), mientras el país se prepara para la segunda vuelta de las elecciones. (Foto de ONU N° 129576, Martine Perret, octubre de 2006)

El Consejo de seguridad, la Asamblea general y los Estados miembros, colectiva e individualmente, proveen a una operación de mantenimiento de la paz medios y recursos adecuados para implementar su mandato. Si un mandato es modificado o ajustado, se le deben suministrar a la misión los recursos necesarios para cumplir los objetivos que han sido objeto de cambio. La Secretaría debe indicar claramente al Consejo de seguridad y a la Asamblea general qué se requiere para cumplir el mandato asignado a una operación de mantenimiento de la paz.

Los mandatos se deberán conceptualizar con criterio flexible, pudiendo incluir elementos de construcción de la paz y reconstrucción de emergencia de economías devastadas por la guerra. Se deberán proveer los medios para cumplirlos, tales como un fondo de fideicomiso, aportes fijos, una fuerza mixta de mantenimiento de la paz con fuertes elementos de seguridad, así como también sólidos recursos técnicos, expertos en comunicaciones, etc.

Se ha establecido un marco de cooperación recíproca entre el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz, el Departamento de apoyo a las actividades en el terreno, la Oficina de coordinación de asuntos humanitarios y el Departamento de asuntos políticos, a fin de mejorar la coordinación entre estos.

Por otra parte, el DOMP coordina sus esfuerzos con muchas otras divisiones de la ONU, entre ellas: el Departamento de información pública; la Oficina de servicios de supervisión interna; la Dirección de asuntos jurídicos; el Departamento de seguridad; y el Departamento de gestión, para nombrar solo unas pocas.

Departamento de apoyo a las actividades en el terreno (DAAT)

El DAAT² es responsable de prestar apoyo logístico y administrativo para las operaciones de paz. A fin de asegurar unidad de comando a nivel del Cuartel general, el Secretario general adjunto (SGA) del DAAT informa al SGA del DOMP acerca de todos los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz. (En la Lección 3 se analiza el DAAT más detalladamente; en el Apéndice D, se incluye su organigrama.)

Coordinación DOMP/DAAT

Dentro del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (DOMP), hay Equipos operativos integrados (EOI) de carácter permanente dirigidos por la Dirección de operaciones (DO). En una estructura formal, reúnen a personal de apoyo político, militar, policial y de misión, con el respaldo de otras áreas especializadas, a fin de proveer equipos integrados que apoyen a las misiones y presten asesoramiento integral y orientación en materia de políticas al personal superior del DOMP y el DAAT.

Departamento de seguridad (DSS)

<https://dss.un.org/>

El Departamento de seguridad del secretario general adjunto (DSS por su sigla en inglés) es responsable directo de la dirección ejecutiva y el control del sistema de gestión de seguridad de Naciones Unidas y de la seguridad general del personal civil de Naciones Unidas y sus dependientes reconocidos, tanto en el Cuartel General como en el terreno. Rinde cuentas al Secretario General. La seguridad del personal militar, policial y civil que actúa en las operaciones de mantenimiento de la paz está a cargo del jefe

2 DFS por su sigla en inglés.

de la misión de mantenimiento de la paz, quien a su vez responde ante el secretario general adjunto de Operaciones de mantenimiento de la paz.

En ese sentido, el DOMP y el DAAT prestan su apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz en el terreno, valiéndose de los conocimientos técnicos del DSS en áreas tales como selección de personal de seguridad en el terreno, asesoramiento sobre procedimientos y estructuras de seguridad en el terreno, y planificación y evaluación continua de la gestión en materia de seguridad.

En la fase operativa, la dirección de la misión y, en particular, el Jefe de la misión, tiene a su cargo casi todos los aspectos de la seguridad.

Funcionario designado (FD)

Para todos los asuntos relativos a la seguridad, se nombra como funcionario designado (FD) al funcionario de la ONU de más larga trayectoria en el país. Así, cuando hay misiones de mantenimiento de la paz presentes en el lugar, puede nombrarse FD al RESG (Representante especial del Secretario general), y cuando no hay misión de mantenimiento de la paz, al CR (Coordinador residente).

Departamento de asuntos políticos (DAP)

Dentro del sistema de Naciones Unidas, las funciones del Secretario general en el área política son apoyadas por el Departamento de asuntos políticos (DAP), el cual trabaja en estrecha colaboración con otros departamentos, oficinas, organismos, fondos y programas. Por otra parte, el Departamento de asuntos políticos presta ayuda en la prevención, control y resolución de conflictos, incluida la construcción de la paz. El departamento presta además ayuda en materia electoral a los Estados miembros cuando estos la solicitan, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Asamblea general y el Consejo de seguridad. Más aún, el departamento presta servicios de secretaría e importante apoyo a la Asamblea general en las actividades que realizan el Comité especial encargado de monitorear la instrumentación de la Declaración de independencia a países y

pueblos coloniales, el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, el Consejo de seguridad y otros organismos intergubernamentales.

Una de las responsabilidades claves del DAP es seguir de cerca el desarrollo de los acontecimientos políticos en todo el mundo, e identificar aquellos conflictos potenciales o reales en los cuales Naciones Unidas pueda desempeñar un papel preventivo u otro rol de utilidad. Por otra parte, el DAP es el órgano responsable de la prevención y la construcción de la paz dentro del sistema de Naciones Unidas. Cada una de las divisiones del DAP tiene a su cargo identificar posibles zonas de conflicto en regiones geográficas específicas, y alertar con tiempo al Secretario general sobre el desarrollo de los acontecimientos y las situaciones que pongan en juego la paz y la seguridad. Los funcionarios encargados de estas divisiones geográficas del DAP trazan perfiles nacionales de los países, y luego monitorean el desarrollo de los acontecimientos en el transcurso del tiempo. Así, logran detectar cambios que pueden derivar en crisis. Además, el DAP suministra material informativo sobre diversos temas. Para ello, coordina el aporte de todo el sistema de Naciones Unidas para las reuniones con representantes de Estados miembros.

Los funcionarios a cargo del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz cumplen una amplia gama de funciones de apoyo a las operaciones, y hacen un análisis político de la situación en el terreno. Por ejemplo, trazan el plan general cada operación de mantenimiento de la paz, tomando en cuenta los mandatos del Consejo de seguridad. Interactúan con las partes en conflicto y los países miembros en la instrumentación de esos mandatos. Dan orientación operativa a las operaciones de mantenimiento de la paz, tomando en cuenta las decisiones subsiguientes del Consejo de seguridad, y preparar material informativo e informes. Atienden constantemente todos los aspectos de una operación con los representantes de los países que aportan contingentes militares/ policiales. Por otra parte, los funcionarios encargados asesoran sobre las consecuencias

políticas de determinado plan de apoyo militar o logístico, ya que, por ejemplo, es un hecho que la ubicación del cuartel general o la oficina regional de una misión tiene claras implicancias políticas.



El Secretario general adjunto de asuntos políticos, B. Lynn Pascoe, toma la palabra en la reunión del Consejo de seguridad sobre el mantenimiento de la paz en el Cuartel general de la ONU en Nueva York. (Foto de ONU N° 148238, Eskinder Debebe, junio de 2007)

El Departamento de asuntos políticos asiste al Secretario general en el cumplimiento de las responsabilidades que le corresponden en virtud de la Carta, en relación con el mantenimiento y la restauración de la paz y la seguridad, incluidas la diplomacia preventiva, la instauración de la paz y construcción de la paz. El DAP presta asesoramiento y apoyo en temas relativos a la ayuda electoral y coordina la atención a las solicitudes que plantean los países miembros en tal sentido.

El DAP monitorea, analiza y evalúa el desarrollo de los acontecimientos políticos en todo el mundo, identifica conflictos potenciales o reales en cuya resolución Naciones Unidas pueda desempeñar un papel útil, alerta con tiempo al Secretario general, recomienda medidas de carácter político, y ejecuta tales medidas. Además, indica y gestiona misiones especiales, incluidas las que autoriza la Asamblea general.

El DAP planifica y participa en misiones de determinación de hechos, instauración de la paz y demás en zonas de conflicto real o potencial donde puede que se requieran o ya estén en curso esfuerzos preventivos y de instauración

de la paz por parte del Secretario general. El DAP brinda orientación y apoyo político a los Representantes especiales y otros funcionarios de alto rango designados por el Secretario general, a fin de asistirlos en sus misiones de diplomacia preventiva, instauración de la paz y construcción de la paz.

Departamento de gestión (DG)

El Secretario general ha delegado facultades y responsabilidad financiera al Departamento de gestión del secretario general adjunto (SGA) para todos los asuntos financieros relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Departamento de información pública (DIP)

El Departamento de información pública (DIP) tiene la responsabilidad general de la información pública y del programa de comunicaciones del Organismo. Es por ello que el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz le confía la tarea de establecer estrategias, políticas y recursos necesarios para desplegar y prestar apoyo a los componentes informativos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Dicha tarea se le encomienda específicamente a la sección de paz y seguridad del DIP.

El DIP, que debe además satisfacer los requerimientos de información pública y promoción de las actividades de paz y seguridad en general del Organismo, cumple, concomitantemente, las siguientes funciones:

- Participa en misiones de investigación y reconocimiento y planificación de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz;
- Elabora propuestas sobre estrategias de información pública e integración de los componentes de información pública en el terreno;
- Asesora sobre los requisitos de información pública que deben incluirse en un acuerdo de estado de las fuerzas/de la misión;
- Traza modelos de paquetes de programación durante las etapas pre- y pos-despliegue de misiones de paz, aprovechando las relaciones permanentes del DIP con las difusoras de la región;
- Prepara cronogramas de despliegue y requisitos de equipamiento de los componentes informativos en el terreno, y elabora los correspondientes presupuestos;
- Lleva una lista de candidatos para las oficinas de información en el terreno, y preselecciona y recomienda candidatos a cargos de información pública en el terreno;
- Monitorea la tarea de información en el terreno y orienta a los componentes de información pública;
- Organiza instancias informativas en el Cuartel general para funcionarios de información de alto rango destacados en misiones de campo.

Las actividades del personal de la sección de paz y seguridad comprenden:

- Producir y difundir materiales promocionales sobre las operaciones de paz y desarme, incluidos libros, *kits* de información, artículos informativos mensuales, boletines de noticias, afiches, comunicados de prensa y crónicas;
- Crear y mantener páginas en el portal de Internet de Naciones Unidas sobre mantenimiento de la paz y otras operaciones conexas (por ejemplo, actividades de instauración y de construcción de la paz);
- Organizar eventos promocionales, encuentros con los medios, charlas informativas a ONGs y conferencias de prensa, en estrecha colaboración con la Oficina del vocero del Secretario General y demás divisiones pertinentes;
- Preparar placas en memoria de prohombres del mantenimiento de la paz e integrantes del personal de Naciones Unidas que han perdido la vida al servicio de la paz.

Oficina de servicios de supervisión interna (OSSI)

La Oficina de servicios de supervisión interna (OSSI) considera como área prioritaria las operaciones de mantenimiento de la paz. Los auditores residentes de la OSSI prestan servicios de auditoría a nivel de la misión.

La División de consultoría de auditoría y gestión, la División de monitoreo, evaluación y consulta y la Sección de investigaciones son las unidades de la OSSI que prestan servicios de supervisión interna al DOMP y al DAAT.

Oficina de asuntos jurídicos (OAJ)

Las tareas de apoyo al DOMP y al DAAT que realiza la Oficina de asuntos jurídicos (OAJ) son: elaborar dictámenes, estudiar y asesorar sobre cómo interpretar disposiciones de la Carta de Naciones Unidas relacionadas con la paz y la seguridad, resoluciones y reglamentos de Naciones Unidas e instrumentos internacionales tales como la Convención sobre los privilegios e inmunidades de Naciones Unidas y los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales³¹; preparar y participar en la negociación de todos los acuerdos formales, incluidos los acuerdos de estado de las fuerzas, de estado de la misión y con los estados contribuyentes; prestar asesoramiento jurídico sobre el uso de la fuerza y examinar las reglas de actuación previstas para cada operación; y asesorar sobre las pautas operativas que rigen para la contratación de personal y el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, así como también sobre los reclamos que se planteen en relación con estos.

Por otra parte, la OAJ maneja *ad hoc* una serie de problemas jurídicos que surgen a raíz de las operaciones de mantenimiento de la paz, y se mantiene muy al tanto de los casos a estudio de los tribunales internacionales y de crímenes de guerra, en tanto guarden relación con las operaciones de mantenimiento de la paz.

³¹ Se incluyen en el Glosario de términos del Apéndice C.

Oficina de coordinación de asuntos humanitarios (OCAH)

En todos aquellos lugares donde hay conflictos armados, y en particular, conflictos internos dentro del propio estado, Naciones Unidas trabaja tanto en la consolidación de la paz y la seguridad, como en la prestación de ayuda humanitaria de emergencia. La OCAH y el DOMP se prestan apoyo mutuo en la gestión diaria a nivel del Cuartel general de aquellos países en situación crítica donde se despliega una fuerza de mantenimiento de la paz.



La funcionaria de asuntos humanitarios de Naciones Unidas Nadia Hadi dialoga con el director del campamento de Personas desplazadas de sus hogares (PDH), para facilitar y coordinar la prestación de ayuda humanitaria en Timor Oriental. (Foto de ONU N° 366065, Martine Perret, abril de 2009)

Una misión de mantenimiento de la paz puede tener como cometido fundamental respaldar un proceso de paz, en cuyo caso se deberá asegurar que ni su despliegue ni las operaciones que realiza obstaculicen inadvertidamente la ayuda humanitaria de emergencia. En otras circunstancias, el propio cometido de la misión de mantenimiento de la paz puede ser prestar ayuda a una acción humanitaria, en cuyo caso es imprescindible que exista un vínculo más estrecho entre los actores militares, políticos y humanitarios. En todo caso, es fundamental la cooperación sistemática entre el DOMP y la OCAH en la planificación estratégica y operativa.

A nivel de planificación estratégica, existe un fuerte vínculo entre el área de planificación estratégica del DOMP y de la OCAH. No se puede trazar

una estrategia de mantenimiento de la paz sin comprender claramente los objetivos específicos, las inquietudes y las estrategias de la comunidad de apoyo humanitario. La OCAH actúa como puente entre los responsables de llevar adelante las acciones humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. A nivel de planificación operativa, implica la participación permanente de la OCAH en fuerzas de tarea integradas y grupos de trabajo conjunto, y en especial, en misiones de evaluación conjunta. Por otra parte, es importante la estrecha colaboración entre el área de planificación estratégica y de política del DOMP y la de formulación de políticas de la OCAH en temas tales como la separación de civiles y elementos armados, o el empleo de escoltas armados.



El Secretario General Ban Ki-moon hace uso de la palabra en el debate general de la sexagésimo cuarta sesión de la Asamblea General. (Foto de ONU N° 410980, Marco Castro, septiembre de 2009)

1.2 Establecimiento de una misión

Por regla general, el Consejo de seguridad, definido por la Carta como principal órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad, es quien establece las operaciones de mantenimiento de la paz; por su parte, la Asamblea general atiende los aspectos financieros del mantenimiento de la paz.

Consejo de seguridad

El Consejo de seguridad analiza los aspectos políticos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Otorga facultades jurídicas y brinda dirección estratégica de alto nivel y orientación política para todas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, confiriendo las facultades de director operativo al Secretario general de Naciones Unidas.

Resoluciones

Por medio de resoluciones, el Consejo de seguridad establece operaciones de mantenimiento de la paz, define sus mandatos (incluida toda modificación y ampliación de los mismos), y autoriza el despliegue de tropas, así como también todo aumento o reducción de las fuerzas militares, según lo requieran las circunstancias.

Declaraciones de la presidencia

En comparación con las resoluciones, las declaraciones de la presidencia constituyen una expresión menos formal de la voluntad del Consejo de seguridad. En estas, el presidente, en nombre del Consejo, puede exhortar a las partes involucradas en un conflicto a que se esfuercen por solucionarlo por medios pacíficos, expresar la preocupación del Consejo por el deterioro de la situación de la región en materia de seguridad, reafirmar la importancia de los acuerdos negociados o enfatizar la obligación de las partes de asegurar que se cumplan.

Informes del Secretario general

El Secretario general envía informes al Consejo de seguridad sobre temas relativos al mantenimiento de la paz, toda vez que se lo requiere en virtud de resoluciones. En estos, típicamente se describen en detalle las actividades de una misión durante determinado período, y se incluyen, además, las observaciones y recomendaciones del Secretario general sobre otras acciones que luego serán objeto de deliberación en el Consejo.

Intercambio de cartas entre el Secretario general y el Presidente del Consejo de seguridad

Entre los temas que típicamente se tratan en el intercambio de cartas entre el Secretario general y el Presidente del Consejo de seguridad están la designación de un Representante especial/ Jefe de misión o de un Comandante de la fuerza/ Observador militar principal, así como también la composición de una operación de mantenimiento de la paz. La Secretaría general espera a que el Consejo de seguridad estudie el tema para emitir su carta con la propuesta.

Asamblea general

La Asamblea general analiza temas básicos relativos al mantenimiento de la paz y su financiamiento, y autoriza el presupuesto de operaciones específicas.

Temas generales de mantenimiento de la paz

Desde 1965, la Asamblea general viene tratando los temas generales relativos al mantenimiento de la paz en el punto de la agenda “Análisis exhaustivo del tema de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos”. A partir de 1993, en cada sesión, este punto del temario se le asigna a la Cuarta comisión, una de las seis comisiones principales de la Asamblea general (antes de 1993, lo trataba la comisión de política especial).

Cuarta comisión (comisión de asuntos políticos y descolonización)

La Cuarta comisión, una de las seis comisiones principales de la Asamblea general, considera el punto del temario “Análisis exhaustivo de las operaciones de mantenimiento de la paz” y envía al plenario un informe sobre dicho punto, en el que se resumen las deliberaciones de la comisión sobre el punto y se presenta la versión final de las resoluciones/decisiones que se recomienda adopte el plenario. El plenario analiza el informe y vota las resoluciones/decisiones contenidas en este.

Comisión especial de operaciones de mantenimiento de la paz

La comisión especial de operaciones de mantenimiento de la paz, que forma parte de la Cuarta comisión, fue creada por Resolución de la Asamblea General del 18 de febrero de 1965, con la misión de realizar un análisis exhaustivo de todos los temas relativos al mantenimiento de la paz. Dicha comisión se conoce como la C-34, porque inicialmente estaba integrada por los 34 países que colaboraban con las operaciones de mantenimiento de la paz en ese momento. Si bien ahora tiene muchos más integrantes, se la sigue conociendo como C-34. Se pueden obtener informes de la C-34 en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/spcmt_rep.htm.

Financiamiento del mantenimiento de la paz en general

La Quinta comisión (comisión de asuntos administrativos y presupuestarios), otra de las seis comisiones principales de la Asamblea general, es la encargada de tratar todos los puntos de la agenda de la asamblea que tengan implicancias financieras. Envía un informe separado al plenario sobre cada uno de los puntos que se le asignan; en dichos informes se resumen los temas tratados por la comisión y se presenta la versión final de las resoluciones/decisiones que se recomienda adopte el plenario.

La Asamblea general analiza las cuestiones financieras básicas relativas al mantenimiento de la paz en el punto de la agenda “Aspectos

administrativos y presupuestarios del financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”. En cada sesión, este punto se le asigna a la Quinta comisión.

Financiamiento de operaciones de mantenimiento de la paz específicas

La Asamblea general trata el presupuesto de las misiones individualmente. En cada sesión, esos puntos se le asignan a la Quinta comisión.

Informes del Secretario general

El Secretario general envía informes a la Asamblea general sobre temas financieros relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz. En los informes relativos a misiones específicas, típicamente se incluyen datos sobre el mandato político y el plan operativo de la misión, estimación de costos y requisitos de contratación de personal para un período de tiempo determinado, y recomendaciones de medidas a adoptar por parte de la Asamblea general.

Comisión consultiva en asuntos administrativos y de presupuesto (CCAAP)

La Comisión consultiva en asuntos administrativos y de presupuesto fue creada por resolución de la Asamblea general del 13 de febrero de 1946, con el mandato de examinar todo asunto administrativo y presupuestario que se le planteara, y de asesorar a la Asamblea general en la materia. La comisión estudia todos los informes del Secretario general sobre asuntos financieros relacionados con el mantenimiento de la paz, y envía sus conclusiones a la Asamblea general.

1.3 Coordinación a nivel de la misión

Una eficaz coordinación de todos los componentes de una operación de mantenimiento de la paz es imprescindible para el éxito de la misión en su conjunto. Debe haber propósitos y objetivos comunes claramente definidos, de modo de dar un marco coherente a todos los componentes de una operación de mantenimiento de la paz – militar, humanitario, policial de ONU (POLNU), de derechos humanos, político, administrativo– para que se puedan llevar a cabo sus actividades. Dicho marco debe extraerse del mandato de la misión.

El Consejo de seguridad, los países que aportan tropas y la Secretaría deben coordinar entre sí la definición e implementación del mandato de mantenimiento de la paz. El Secretario general ha creado una fuerza de tarea integrada por los secretarios generales adjuntos de los principales departamentos que trabajan en el mantenimiento de la paz, para que brinde orientación en materia de política al más alto nivel.

En una misión no integrada, la responsabilidad recaerá en el Jefe del Equipo de país de la ONU (EPNU), que es normalmente el Coordinador residente. En una misión integrada, en cambio, se reconoce como cabeza de un área de misión de Naciones Unidas al Representante especial del Secretario general (RESG). Bajo su autoridad, la misión debe constituirse en una estructura sólida y coherente. Todas las decisiones que se toman en el terreno y que tienen implicancias políticas se toman en nombre del RESG. Este debe tener probada experiencia en negociación política y capacidad para dirigir con eficiencia una operación compleja. Los cambios frecuentes en la plana mayor de una operación, incluidos los de los jefes de los componentes, dificultan el logro de esa clase de estructura.

Todos los integrantes de la comunidad de Naciones Unidas que actúan en el área de la misión deben estar al tanto del mandato, objetivos y procedimientos operativos de los demás. El respeto mutuo por las diversas modalidades de organización contribuye a una mejor coordinación. El Equipo de país de la ONU (EPNU) se reúne regularmente para asegurarla.

A fin de mejorar la coordinación civil-militar dentro de una misión, se elaboran directrices. En estas se incluye información sobre el rol, la función y la organización de los mecanismos de coordinación, tales como un centro de coordinación civil-militar conjunta o de operaciones que se instale tanto en el Cuartel general de la misión como en las regiones del área de la misión. Se describen, además, los diversos servicios e instalaciones de apoyo militar (por ejemplo, transporte, ingeniería, logística y seguridad) que pueden emplearse para propósitos humanitarios. También se describen los mecanismos para resolver problemas de gestión cotidianos y cuestiones urgentes que requieren la atención de la dirección general.

Las organizaciones no gubernamentales que operan en un área de misión juegan un papel importante en el aspecto humanitario, y la estrecha colaboración con estas es imprescindible para el éxito de la operación de mantenimiento de la paz. Es fundamental lograr la máxima coordinación posible de actividades con las organizaciones no gubernamentales, tomando en cuenta su independencia con respecto al sistema de Naciones Unidas. De haber divergencias entre los intereses de alguna organización no gubernamental y la operación de mantenimiento de la paz, se podría designar como funcionario de enlace a un funcionario de larga trayectoria, a fin de que aborde tales divergencias de manera constructiva, sin apartarse del objetivo común.

Todas las entidades de la ONU que operan en un área de misión deben tener sus cuarteles generales cerca uno del otro, de modo de lograr una coordinación eficaz. Se puede considerar la posibilidad de celebrar un acuerdo entre organismos, en el que se definan las responsabilidades de cada entidad en la implementación de los acuerdos de paz.

La designación de un Representante especial del Secretario General (RESG) con igual rango jerárquico que el Secretario general adjunto, para que actúe como director general responsable de la administración diaria y la coordinación, hace posible un enfoque integral que abarque los aspectos militar, humanitario y de desarrollo. El RESG adjunto deberá estar familiarizado con la estructura y los procedimientos de Naciones Unidas.

Deberá haber una clara cadena de mando entre la misión de mantenimiento de la paz y el Cuartel general. Lo ideal es que todas las unidades y los departamentos individuales operen a través del RESGA, ya que este es el jefe de la misión. Todas las solicitudes o instrucciones deberán emitirse a nombre del RESG, quien además informa a los jefes de los componentes acerca de todas las comunicaciones que lleguen del Cuartel general.



Integrantes de una misión de mantenimiento de la paz filipina participan en una ceremonia de bienvenida al Secretario General Ban Ki-moon. (Foto de ONU N° 203300, Mark Garten, octubre de 2008)

Cuestionario Final de la Lección

1. Los siguientes departamentos de la ONU participan en las operaciones de mantenimiento de la paz:

- A. Departamento de asuntos políticos;
- B. Departamento de información pública;
- C. Departamento de apoyo a las actividades en el terreno;
- D. Todos los mencionados más arriba.

2. El establecimiento de una misión requiere la aprobación de:

- A. El Representante especial del Secretario general;
- B. Los países vecinos;
- C. El Consejo de seguridad;
- D. La OTAN.

3. El Departamento de seguridad (DS) es responsable de:

- A. La seguridad de los organismos de la ONU;
- B. La seguridad del personal militar, de la POLNU y de la policía civil de mantenimiento de la paz;
- C. La seguridad de todas las ONG;
- D. Tanto A. como B.

4. El Jefe de misión puede ser:

- A. El RESG;
- B. El Comandante de la fuerza;
- C. El Observador militar principal;
- D. Cualquiera de los mencionados más arriba.

5. La primera misión de mantenimiento de la paz de la ONU fue establecida en:

- A. 1948
- B. 1950
- C. 1951
- D. 1956

6. ¿Cuál(es) de los siguientes componentes puede incluir una operación de mantenimiento de la paz?

- A. Militar, humanitario, político;
- B. De POLNU, de derechos humanos, administrativo;
- C. Exclusivamente de ayuda para el desarrollo;
- D. Tanto A. como B.

7. ¿Cuál(es) de los siguientes provee(n) a una operación de mantenimiento de la paz los medios y recursos adecuados para cumplir el mandato?

- A. El Consejo de seguridad;
- B. La Asamblea general;
- C. Los Estados miembros;
- D. Todos los mencionados más arriba.

8. El Departamento de apoyo a las actividades en el terreno es responsable de:

- A. Prestar ayuda humanitaria;
- B. Prestar apoyo logístico y administrativo a las misiones de mantenimiento de la paz;
- C. Monitorear la ayuda humanitaria que prestan las organizaciones no gubernamentales;
- D. Monitorear el apoyo logístico que prestan las organizaciones no gubernamentales.

9. El Departamento de asuntos políticos:

- A. Sigue el desarrollo de los acontecimientos políticos en todo el mundo;
- B. Sigue los informes sobre el desarrollo de los acontecimientos políticos de la ONU;
- C. Sólo elabora informes para las misiones de mantenimiento de la paz;
- D. Trata con políticos de los Estados miembros.

10. El Departamento de información pública es responsable de:

- A. Llevar adelante una campaña con las facultades de la ONU;
- B. Monitorear el trabajo de información en el terreno;
- C. Elaborar, producir y difundir material sobre las operaciones de mantenimiento de la paz;
- D. Tanto B. como C.

CLAVE DE RESPUESTAS

1D, 2C, 3D, 4D, 5A, 6D, 7D, 8B, 9A, 10D

