

**CONVERGENCIA INTERMINISTERIAL EN TORNO A LA  
PRESENCIA URUGUAYA EN LAS OPERACIONES DE  
MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP)**

\*Por el Emb. Gastón Lasarte

Si se examina el presupuesto quinquenal en curso del Estado uruguayo, se podrá advertir que, además de sus cometidos naturales o tradicionales, el Ministerio de Defensa Nacional participa en el programa denominado “ejecución de la política exterior”, competencia que es propia y esencial del Ministerio de Relaciones Exteriores, como sucede en casi todos los países.

Cabe preguntarse entonces por qué y cómo se verifica la participación conjunta de esos dos incisos presupuestales en un programa que normalmente es privativo de la Cancillería. Y la respuesta se encuentra específicamente en la consecución de los objetivos ligados a la presencia uruguaya en las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz (OMP). Sin perjuicio de reconocer que nuestras fuerzas armadas obviamente desempeñan un rol protagónico en ese ámbito, se trata también de un ejemplo elocuente, tangible, de responsabilidades ministeriales compartidas y articuladas en torno a una meta estratégica de un país como Uruguay que desde su nacimiento histórico como Estado, ha convertido el respeto a los principios del derecho internacional en el rumbo medular de su política exterior.

Debemos partir de la premisa de que los pequeños países son defensores naturales del desarrollo progresivo del derecho internacional porque las limitaciones o insuficiencias de sus capacidades materiales, los obliga, los empuja a la búsqueda de garantías jurídicas internacionales que contribuyan, en la medida de lo posible, a la preservación de su soberanía e independencia. En términos simples, la supervivencia como unidad político-territorial autónoma de un pequeño país está ligada de alguna forma a la vigencia o la efectividad de los principios capitales del derecho internacional, tales como la no intervención en los asuntos internos de otros estados, el respeto a la integridad territorial o la independencia política, la proscripción al uso de la fuerza, el recurso a los medios pacíficos para dirimir las controversias, la igualdad jurídica de los estados, etc.

Precisamente esa premisa en cierto modo ha servido de guía o hilo conductor de la política exterior de un país como Uruguay desde su origen mismo como nación independiente, y que se reflejó –entre otras manifestaciones- en su activa participación en la construcción del

multilateralismo, tanto a nivel interamericano como a escala global.

Desde entonces, ha sido una constante de esa política exterior la defensa sostenida del multilateralismo, en respaldo al papel que cumple (o debería cumplir) la ONU en el orden mundial, particularmente en torno a uno de sus tres pilares: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En tal contexto, la acción diplomática sustentada en el respeto a los principios del derecho internacional, en el caso uruguayo ha sido y es consistente o compatible con la presencia militar en zonas conflictivas, legitimada por la comunidad internacional, y cuya expresión institucional por excelencia es la ONU.

Esa convergencia diplomático-militar es la que confiere fundamento, entre otros, a la candidatura presentada por Uruguay para integrar, como miembro no permanente, el Consejo de Seguridad durante el bienio 2016-17. Y esa convergencia también se detecta en el constructivo involucramiento del Uruguay en el desarrollo a nivel multilateral del concepto de la responsabilidad de proteger; concepto que fuera consensuado por la comunidad internacional en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005. Cuando las autoridades nacionales no pueden proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los delitos de lesa humanidad, la ONU “tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta” para ayudar a los Estados afectados a brindar tal protección.

Inclusive ese involucramiento del Uruguay en la promoción y el fortalecimiento de dicho concepto, es de algún modo previo a la referida Cumbre, ya que desde el 2002 es parte del Estatuto de Roma, habiendo sancionado una ley que ha sido caracterizada como un modelo de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad.

De tal forma, el sólido compromiso de nuestro país con las OMP está asociado a esa conciencia colectiva que ha sido asumida por la comunidad internacional para la prevención del genocidio o las atrocidades en masa, así como para ayudar con ese propósito a los Estados que lo requieran, de conformidad con las disposiciones de la Carta de la ONU. En ese sentido, el foco de atención de la responsabilidad de proteger debería centrarse precisamente en la prevención: son por cierto muy diferentes los costos generados entre prevenir y tratar de reaccionar ante las atrocidades en masa. De ahí surge la importancia de una “respuesta oportuna y decisiva” (como lo señala el mencionado párrafo 139).

Naturalmente, son muchas y diferentes las vías para llevar adelante tal prevención. La protección de civiles es en sí misma una tarea multifacética. Si bien su aspecto más sensible y urgente está asociado a la prestación de dicha protección ante el peligro inminente de violencia física, esa responsabilidad colectiva no se agota en esa fase, sino que se proyecta también a otras de más largo plazo, relacionadas con el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de las capacidades

institucionales y la promoción del estado de derecho. Bajo tal perspectiva, si bien el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han desempeñado y continúan desempeñando roles claves en tal esfera, otros órganos de la ONU –como el Consejo de Derechos Humanos- pueden jugar un papel preponderante en materia de prevención.

Esa convergencia entre principios de orden diplomático y acciones de naturaleza militar también se ha traducido en el hecho de que Uruguay sea el mayor contribuyente de contingentes “per cápita” en el mundo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, en tanto cerca del 30% de sus fuerzas operativas de defensa están asignadas a ese esfuerzo multilateral. Asimismo, en los últimos diez años, Uruguay se ubicó siempre entre los diez primeros contribuyentes de tropas en términos absolutos, siendo además el primero en América Latina y el Caribe, con un despliegue continuo superior a los 2.300 “cascos azules” y en escenarios singularmente difíciles. En ese contexto, ha participado y participa en la mayoría de dichas operaciones, particularmente en la MINUSTAH (Haití) y MONUSCO (República Democrática del Congo), en las cuales ha acumulado una rica experiencia en la implementación de los mandatos más complejos. Precisamente esa experiencia adquirida ha ido posicionando a nuestro país en la asimilación de las mejores prácticas para atender las particularidades de cada misión.

Como es sabido, en los últimos años se ha registrado una sustancial expansión de las OMP en el sistema de la ONU, tanto en su escala como en su naturaleza. Basta revisar los indicadores más significativos sobre el número creciente de efectivos desplegados y la complejidad de las actividades desarrolladas en el terreno, para que las conclusiones surjan solas. Hoy en día, la mayoría de las misiones ya no se limitan a su cometido original o tradicional de monitorear el cumplimiento de los acuerdos de paz firmados por las partes en conflicto. Por el contrario, en su propia composición multidisciplinaria ya se constata ese cambio en la índole de sus cometidos, dado que a menudo no sólo incluyen contingentes militares, sino también oficiales de policía (a veces con responsabilidades en la administración de justicia), personal civil (para áreas tan diversas, como educación, salud, derechos humanos, cuestiones de género, desarme), así como personal especializado en derecho humanitario o en cooperación para el desarrollo. Por eso, uno de los mayores desafíos operacionales que afronta la ONU en materia de planificación, despliegue y administración de dichas misiones, reside en la aplicación de un enfoque integrado, basado en una visión unificada y en una mejor coordinación en la gestión de los recursos.

Asimismo, dada la interconexión existente entre las necesidades emergentes de los conflictos, sólo se pueden alcanzar progresos sustanciales en materia de seguridad, reconciliación nacional y desarrollo, si los mismos se llevan a cabo en forma paralela. Por lo tanto, se torna cada vez más necesario que los esfuerzos de la ONU sean conducidos de un modo tal que facilite el mantenimiento de la paz post-conflicto, así como la prevención a largo plazo de la recurrencia de los enfrentamientos armados.

Precisamente la progresiva multifuncionalidad de las misiones de paz, como resultado de una creciente demanda de capacidades civiles especializadas, en cierto grado robustece esa convergencia interministerial en Uruguay. Al respecto, cabe recordar la plataforma establecida el año pasado a nivel de la ONU con el nombre de “Capmatch”, para responder a esa demanda en cinco áreas consideradas cruciales en los países emergentes de conflictos: seguridad, justicia, procesos políticos inclusivos, funcionalidad del gobierno central y revitalización económica.

En consecuencia, la activa participación de Uruguay en las OMP está asociada a la propia ejecución de su política exterior, asentada en una necesaria sincronización de objetivos y acciones entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional. Tal sincronización explica y da respaldo a la aspiración de nuestro país de integrar el Consejo de Seguridad de la ONU durante el período 2016-17, en calidad de miembro no permanente. En definitiva, se trata de un ejemplo expresivo de cómo se pueden integrar lo que deberían ser dos políticas de Estado: la exterior y la inherente a la defensa. Bajo tal enfoque, la promoción de la presencia militar de nuestro país en zonas conflictivas, legitimada y regulada por la comunidad internacional a través de los órganos competentes en el sistema multilateral, es el punto de articulación o de encuentro en esa convergencia interministerial, donde la ejecución de la política exterior (responsabilidad primaria de la Cancillería) recibe el apoyo subsidiario del Ministerio de Defensa Nacional.