**Conferencia Sub Regional del CALEN Y CHDS
Tema: “Seguridad Transnacional y Gobernabilidad”**

By Gral. Francisco J. Wins

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Conferencia Sub Regional del CALEN Y CHDS
Tema: “Seguridad Transnacional y Gobernabilidad”

14 al 16 de Noviembre de 2005
Radisson Victoria Plaza Hotel

“Política del Uruguay en Misiones de Paz”
Exposición del Director del CALEN
Gral. Francisco J. Wins
Martes 15 de Noviembre

INTRODUCCIÓN

Señoras y señores,

Es un verdadero compromiso dirigirse a tan selecto auditorio luego de una larga y sin dudas fructífera jornada, y especialmente intentar mantener su atención en el momento justo que se disponen a disfrutar de una merecida cena. Se suma a lo anterior, el hecho de que quien les habla no es un especialista en la materia

No obstante, tengan la certeza que considero un gran honor poder estar con Uds. para hablarles sobre la política de mi país en relación a las operaciones de mantenimiento de la paz. Agradeciendo al señor Director del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, Dr. Downie, su gentileza de provocar esta oportunidad.

Estimados participantes,

En este mismo momento, mas de 2500 uruguayos, hombres y mujeres, en su mayoría jóvenes, se encuentran desplegados en misiones de mantenimiento de la paz en todos los continentes con conflictos violentos y crisis humanitarias. Este no es un fenómeno nuevo, es una tradición de nuestro país que hace mas de 70 años participa en esfuerzos por el mantenimiento de la paz en la región y en el mundo.

Son efectivos militares, policiales y civiles que voluntariamente han aceptado los desafíos y los riesgos que resultan de participar en operaciones de este tipo. Como Uds. saben su lugar de trabajo está en áreas de particular peligro, protegiendo a la población civil de las amenazas que lamentablemente se presentan a diario.

Antes de continuar quisiera resaltar el esfuerzo que representa para Uruguay este número y pedirles que lo transfieran a las escalas de sus respectivos países e instituciones. 2500 efectivos significan:

- el 12% de nuestras FFAA.
- El 1er lugar en la participación del continente americano en misiones de paz de ONU.

- El 9no contribuyente a nivel mundial¹ y el 1ro en relación a su población

¿Cómo es que el país más pequeño y menos poblado de la región, es el mayor contribuyente?
¿Qué nos ha llevado a realizar un esfuerzo tan significativo?
¿Qué obtiene la Nación por este esfuerzo?

POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY

Podemos afirmar que gran parte de la respuesta está en la política exterior del Uruguay.

Tal como lo afirmara el Embajador Julio Lacarte Muro: *“El nuestro es un país con recursos naturales respetables, con pequeña población y una modesta tasa de crecimiento demográfico. Es decir, que cada día que pasa somos proporcionalmente menos en el mundo. Siendo así, tenemos plena conciencia de que no nos impondremos por nuestro tamaño en ningún orden de cosas. En cambio, sabemos igualmente que la prosperidad y la grandeza de los pueblos no responden necesariamente a su población o superficie. Hemos adquirido un perfil internacional propio por el que se nos conoce y respeta”*².

La política exterior del país refleja entonces esta realidad geopolítica y se basa en los siguientes principios orientadores, los cuales fueron refrendados por los principales partidos políticos con posterioridad al último acto eleccionario:

- *Defensa de la plena vigencia del Derecho Internacional y el respeto a sus normas*
- *Defensa del multilateralismo y fortalecimiento de las Naciones Unidas*
- *Defensa y promoción de los Derechos Humanos*

*Estos principios están relacionados con el principio de no intervención, la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de las controversias, el universalismo en el relacionamiento exterior de la república y la defensa de la democracia y del medio ambiente*³.

Estos principios de la política exterior no pertenecen a un gobierno específico sino que han estado en vigencia desde el inicio de la vida de nuestro país como estado independiente. Lo reducido de nuestro peso demográfico, económico y militar solamente ha podido ser compensado por una muy activa política exterior, basada en el respeto al derecho internacional.

Podemos concluir en este sentido, que Uruguay por sus características y vocación pacifista, encuentra en las Naciones Unidas el mecanismo mas adecuado para la defensa de sus intereses, lo que determina su firme apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la organización, representando un sólido respaldo al sistema multilateral y a sus principios, única garantía de los países de menor peso relativo.

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

¹ Datos oficiales de la ONU al 31 de Octubre de 2005. www.un.org/depts/dpko

² El Uruguay y su diplomacia. Conferencia del Embajador J. Lacarte Muro. Instituto Artigas del Servicio Exterior. Montevideo, 04 de Octubre de 2004.

³ Exposición del Ministro de RREE ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados. Sesión del 30 de Marzo de 2005.

*El factor militar de la nación, como elemento esencial que caracteriza la existencia de un estado soberano e independiente, ha estado siempre presente como instrumento de apoyo a la política exterior de la nación*⁴.

Antes de la revolución producida en las comunicaciones y sus consecuencias en la conducción de las relaciones internacionales y en los ciclos de toma de decisión, a las Fuerzas Armadas simplemente se les requirió una presencia simbólica dentro de las misiones a través del mecanismo de Agregados Militares y con la participación puntual de observadores militares en misiones de paz de ONU.

Consustanciado con la causa de la paz y la defensa del estado de derecho, en 1982 Uruguay aceptó la invitación de Egipto, Israel y los Estados Unidos para desplegar un contingente militar con la Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinai, establecida como garante del cumplimiento de los acuerdos de Camp David. Ello marcó un primer antecedente de la participación con contingentes armados en operaciones de mantenimiento de la paz.

Es a partir del inicio de la tercera ola a principios de los años ochenta⁵ y al comprobarse a fines de ese decenio la transferencia del poder de unos pocos actores a la masificación de los actos y actores involucrados en las relaciones internacionales⁶ que, respondiendo al incremento de la demanda de las Naciones Unidas, el gobierno nacional determinó la participación, cada vez mas intensa, del factor militar en apoyo a su política exterior.

Este periodo coincide con un cambio radical en el escenario geopolítico internacional frente a la caída del bloque soviético y la aparición de los conflictos dentro de estados débiles o fallidos, como se les identifica hoy en día. Como resultado del optimismo inicial por la apertura al mundo de nuevas naciones y desafíos, el papel de la ONU se incrementó exponencialmente. El gobierno de Uruguay, en su momento presidido por el Dr. Lacalle, entendió que a esta evolución de las Operaciones de Paz de ONU le correspondía un apoyo proporcional y significativo. A partir de 1992, Uruguay, con un enorme esfuerzo logístico y humano, participa activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el mundo entero.

El componente militar, reflejando el mandato de la Constitución y la política exterior del estado, actúa dentro del siguiente contexto⁷:

- *Participación en Operaciones Militares resultantes de la puesta en vigencia de Tratados Internacionales suscritos o a suscribir por la nación en el área de la Defensa Nacional.*
- *Participar en Operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas*

⁴ La Defensa Nacional. Aportes para un debate. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo. 2004

⁵ De acuerdo al autor, se han producido tres grandes “olas” o eras de civilización. La primera es la era de la *agricultura* que llevo mas de 300 años, la segunda es la *industrial* con 500 años y la tercera es la era del conocimiento que empezó a partir de los años 80 con la revolución y la masificación de las comunicaciones y de la transmisión del conocimiento. La existencia de características de dos o más eras en un mismo país o región tiende a llevar al conflicto dentro de esas sociedades. *The Third Wave*, Alvin Tofler, Bantam books, Canada & USA, 1980

⁶ El mismo autor, 10 años después definió una transferencia del poder en las relaciones internacionales y en el comercio de unos pocos actores (estados, empresas) hacia una enorme multiplicidad de actores individuales o de intereses de grupo (ONG, individuos, multinacionales, etc.) gracias a la difusión y disponibilidad de nuevos medios de comunicación eficientes y económicos. Ello resultó en la erosión del poder del estado nación con las consiguientes crisis en los estados/regiones débiles y una mayor necesidad de intervenciones de ONU para mantener la paz y/o atender crisis humanitarias. *Power shift*, Alvin Tofler, Bantam books, Canada & USA, 1980

⁷ Ejército Nacional – Marco conceptual de su proceso de modernización. Imprenta del Ejército. Montevideo 2004

- *Integrar fuerzas Multinacionales de paz en cumplimiento de tratados internacionales suscritos o a suscribir por el país.*
- *Participar en misiones antárticas u otras de naturaleza científica.*

A lo cual se le deben de agregar las siguientes condiciones previas⁸:

- *Existencia de un “Acuerdo de paz” previo.*
- *Solicitud de las partes en conflicto a la ONU para su participación.*
- *Resolución del Consejo de Seguridad para el establecimiento de la misión.*
- *Participación voluntaria de los países contribuyentes de tropas*

Se define entonces un verdadero compromiso nacional de una plena participación militar en operaciones de paz de la ONU.

TRANSFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE ONU

Quiero aquí destacar que las operaciones de paz de ONU han sufrido una enorme transformación en los últimos 15 años. La casi desaparición de los conflictos entre estados ha sido acompañado del surgimiento de los estados fallidos o débiles que ya mencionamos y de graves conflictos étnicos, religiosos o aún tribales, con impactos mas allá de las fronteras legales de los estados.

Esta transformación en las características de los conflictos ha determinado un completo cambio de las Operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales pasaron de ser principalmente militares (donde el comandante era un General y se separaban fuerzas convencionales) a las operaciones “multidimensionales” en las cuales el objetivo deseado es el restablecimiento del estado de derecho y por lo tanto de las Instituciones. Este nuevo concepto es el resultado de las lecciones aprendidas, buscándose la consolidación de la paz, a través del tratamiento de las raíces profundas del conflicto.

Es importante destacar que el presupuesto de las Naciones Unidas para Operaciones de mantenimiento de la paz ha alcanzado su cifra record, superando los 4.000 millones de dólares anuales. Esta suma podrá parecerles importante, y de hecho representa un enorme esfuerzo y apoyo de los países contribuyentes a las operaciones de paz. Pero si tomamos en cuenta el impacto de la presencia de las Naciones Unidas en las áreas de crisis y las vidas que han sido salvadas, podemos afirmar que el costo de la paz es muy bajo en comparación con el costo de las guerras, conflictos y crisis humanitarias. *Mas aun si consideramos, por ejemplo, que la Autoridad de Tránsito Metropolitano de la ciudad de Nueva York recauda 5.240 millones de dólares anuales por concepto de tasas, boletos y peajes⁹.*

Si analizamos la tendencia en materia de participación, encontramos que los principales contribuyentes de tropas, son países en desarrollo. La tendencia reciente ha sido que los países en desarrollo arriesgan el personal en el terreno y los países desarrollados prefieren limitarse a la financiación de dicho esfuerzo. Cabe señalarse, que de los principales países contribuyentes de tropas, la capacitación y experiencia del personal nacional ha sido resaltada por las autoridades de las Naciones Unidas¹⁰, especialmente para actuar en los lugares de conflictos más complejos. Dentro de este contexto, constituye para nosotros una dirección prioritaria el logro de una presencia acorde y proporcional al esfuerzo que realiza la nación en el terreno, en los niveles de decisiones dentro de la ONU.

El contexto operacional de estas misiones de paz presentó un difícil desafío a nuestro país y a su política exterior, ya que el requerimiento de mandatos dentro del Capitulo VII de la carta parecía contraponerse al principio rector de nuestra política exterior de “no-intervención en asuntos internos”.

⁸ La Defensa Nacional. Aportes para un debate. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo. 2004

⁹ Datos del presupuesto de la NY Metropolitana Transit Authority (MTA). www.mta.nyc.ny.us/mta/budget

¹⁰ Resolución S/Res/1484 (2003) del Consejo de Seguridad sobre la crisis de Bunia. www.un.org

¿Cuál es la línea que diferencia una intervención en asuntos internos de otros países, y el respeto al derecho internacional y al sistema de relaciones internacionales basado en los principios westfalianos?

En el año 2003, a raíz de un cambio de mandato del *Capítulo VI (acuerdo pacífico de controversias)* al *Capítulo VII (Acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento a la paz o actos de agresión¹¹)* en la misión de ONU en la República Democrática del Congo debido a los efectos de la crisis de Bunia, se produjo un histórico debate parlamentario, el cual ratificó la participación militar en las Operaciones de paz, reconociendo de hecho la evolución del contexto operacional y geopolítico de estas operaciones.

La definición del principio de no intervención y del respeto estricto al derecho internacional se mantuvo sin variaciones, reconociéndose que la existencia de actores no estatales e inestables dentro de un estado, que se pudieran oponer al cumplimiento parcial o total de los acuerdos de paz, no podía significar la renuncia del país al apoyo a un mandato legal y legítimo de la ONU para lograr la paz en un país en conflicto. También quedó demostrado el incremento en las condiciones de seguridad de la fuerza y de los cascos azules proporcionado por el marco del capítulo VII al permitir un mejor equipamiento y una actitud más robusta en beneficio de la disuasión de posibles agresiones. Este último aspecto es de crítica importancia puesto que la experiencia en conflictos que incluyen en sus escenarios la desaparición de la autoridad del estado ha estado marcada por un incremento exponencial de los costos económicos y humanos de las intervenciones humanitarias y militares. Basten como ejemplo los casos de Somalia, Yugoslavia y aun el Irak de hoy.

Es así que a partir de ese año, Uruguay asume la participación en operaciones de paz de ONU, sea cual sea el capítulo aplicado en el mandato, reservándose en forma soberana la decisión final para cada caso, considerando además del mandato, la lista de tareas específicas a cumplir, y acatando estrictamente el resultado de los procedimientos políticos y legales establecidos por la Constitución de la República.

Hoy, nuestros hombres y mujeres están presentes en la mayoría de las misiones de ONU y se han integrado a los mismos, efectivos de la Policía Nacional y personal civil de empresas del estado. Quiero reiterar que todo nuestro personal en operaciones de paz es voluntario. Al constituir una misión de apoyo a la política exterior, las FFAA han establecido que solamente concurren en este carácter. Este desafío para la conformación y reclutamiento de los efectivos está totalmente compensado por los elevados niveles de moral y responsabilidad individual obtenidos.

IMPACTOS DE LA POLÍTICA DE OPERACIONES DE PAZ

ASPECTOS POLÍTICOS

A 70 años de la primera participación de las FFAA en misiones de paz fuera de fronteras, la nación ha integrado plenamente las operaciones de paz como instrumento de apoyo a la Política Exterior del Estado.

Esta participación es aceptada por los principales actores políticos y se constituye en un importante aporte al reconocimiento de nuestra nación como miembro preocupado y activo de la comunidad internacional y defensor del estado de derecho.

¹¹ Carta de las Naciones Unidas, Capítulos VI y VII. www.un.org

ASPECTO SICOSOCIAL

En el aspecto sicosocial, ha permitido revalorizar el papel de las FFAA como instrumentos válidos y respetados de las políticas del estado ante la población y los actores nacionales; siendo apoyada la participación en OMP de ONU por el 71% de la población de acuerdo a una muy reciente encuesta.¹²

Las características de las operaciones multidimensionales han contribuido también y en forma muy significativa a la cooperación y el conocimiento mutuo entre las FFAA y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de menores, políticas de género, de derechos humanos y de ayuda humanitaria, tanto en el área de operaciones como en el propio país.

Asimismo, al realizarse la participación con efectivos provenientes de los sectores más humildes de nuestra población, esta ha contribuido al desarrollo social y cultural de personas que de otra manera no habrían accedido a estos niveles de educación y experiencia, apoyando en forma directa al principal objetivo del gobierno nacional de mejorar el bienestar de la población.

ASPECTOS ECONÓMICOS

*Desde el año 2001, ingresaron al país más de ochenta millones de dólares por concepto de viáticos personales*¹³. Esta cifra, analizada dentro del contexto de una economía reducida y con oportunidades muy limitadas (en particular en el interior del país), se torna sumamente significativa y ha logrado incrementar los niveles de bienestar de un importante sector de la población.

Asimismo, los reembolsos obtenidos por desgaste de materiales han permitido mantener niveles de entrenamiento y equipamiento adecuados sin costos para el estado, liberando de esta manera recursos escasos en beneficio de otros sectores de la sociedad.

ASPECTOS MILITARES

Los desafíos de las operaciones multidimensionales de paz, han requerido un profesionalismo cada vez mayor de los integrantes de las FFAA. La experiencia operacional, en condiciones de alto riesgo, ha permitido la rotación del 60% del cuerpo de Oficiales y del 40% del personal subalterno, otorgando a las FFAA un material humano de alta calidad.

Los requerimientos operacionales, logísticos y de entrenamiento han contribuido a crear una muy importante corriente de confianza y cooperación regional en los niveles de gobierno, fuerzas armadas y policía. Ello se logró a través de la complementación y la realización constante de intercambios profesionales con el objetivo de maximizar el empleo de los escasos recursos humanos y materiales en beneficio del cumplimiento de las misiones asignadas por nuestros gobiernos.

También ha demandado a las instituciones militares un enorme esfuerzo de adaptación y modernización. En estos momentos esta en curso un importante proceso, que abarca desde la formación, hasta la estructura y la logística de las FFAA.

En este emprendimiento, dieciocho (18) integrantes de las FFAA han pagado el precio más alto que una nación puede pedirle a sus hijos, todos ellos portando el casco azul de la ONU. Este costo solo es aceptado por una sociedad, cuando es el resultado de la defensa de los más puros principios y actitudes.

¹² Encuesta de opinión. Datos extractados del diario Ultimas Noticias. 6 de Noviembre 2005. Montevideo

¹³ "Las misiones de paz aportaron millones al país". Diario Ultimas Noticias, Octubre 2005. Montevideo

CONCLUSIÓN

Para el Uruguay, la decidida participación en misiones de mantenimiento de la paz representa un firme respaldo a los principios de derecho internacional y a las organizaciones que los sustentan., en una interrelación estrecha entre los factores del Poder Nacional, apreciándose en su sociedad un verdadero orgullo que nos compromete.

En momentos en que la Organización de las Naciones Unidas se enfrenta a un ambicioso proceso de reforma y en que distintos países consideran que por sus características, están en condiciones de asumir mayores compromisos en los trabajos de la organización, resulta claro que en el caso de Uruguay, existe una amplia tradición y experiencia en operaciones de mantenimiento de paz que debe ser aprovechada. Esto nos pone en inmejorables condiciones de formar parte activa en los trabajos de la proyectada Comisión para la Consolidación de la Paz, demostrando una vez más el firme compromiso del país en su apoyo al sistema multilateral internacional.

HACIA EL FUTURO

Una política de estado de mas 70 años, la presencia en la actualidad de más de 2500 efectivos en misiones de mantenimiento de paz, el invalorable costo humano asumido por la nación, son todos datos que permiten identificar claramente el indeclinable compromiso de Uruguay por la causa de la paz.

Asimismo reflejan una base sólida y firme, que asegura la continuidad de una política nacional de plena participación en operaciones de paz de ONU, a través de nuestras Fuerzas Armadas, Policía y voluntarios civiles, en todas aquellas áreas que sean posible atender con nuestros escasos pero generosos recursos, cada vez que nos sea requerido.

Uruguay, como miembro activo de las Naciones Unidas, siempre habrá de contribuir a *“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”*¹⁴ apoyando y participando en operaciones de paz.

Muchas Gracias.

¹⁴ Preámbulo de la carta de las Naciones Unidas, www.un.org/spanish/aboutun/charter