Participación del Perú

Operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas



Embajador
JOSÉ ANTONIO BELLINA ACEVEDO
Viceministro de Políticas para la Defensa

Introducción

La creación de las Naciones Unidas es uno de los hitos más importantes y significativos de la historia política del siglo XX.

Cuando las potencias vencedoras del conflicto bélico más grande –y por ende trágico– de la historia de la humanidad decidieron organizar un sistema internacional que pudiera mantener la paz y la seguridad mundial, y estar en capacidad de prevenir otra hecatombe, como la recientemente acaecida, eran conscientes que tendrían que enfrentar grandes retos y lograr una estructura sólida, que perdurara en el tiempo y que no colapsara como la Sociedad de las Naciones[1].

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 (denominada Carta



El autor de la nota con el alm. Jorge Montoya, Jefe del Comando Conjunto de las FF AA; el emb. Allan Wagner, ex Ministro de Defensa; y, al extremo derecho, el calm. Jaime Navach con la Compañía Perú en Haití (MINUSTAH, julio, 2007).

de San Francisco) y si bien, explícitamente, no menciona este tipo de operaciones, siendo uno de sus objetivos primigenios mantener la paz y seguridad internacionales, constituyeron una de las herramientas principales para lograr este propósito.

Para llevarlas a cabo, las Naciones Unidas se basan en tres capítulos de la Carta, el VI, VII y VIII, y es el órgano principal de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el único que puede autorizarlas y adoptar el nivel y los alcances de estas.

Es importante, para tener una idea cabal de en qué consisten estas operaciones, hacer ciertas precisiones sobre los mandatos que pueden emanar de los capítulos mencionados de la Carta.

Si bien, las operaciones de paz han sido tradicionalmente relacionadas con el capítulo VI de la Carta, este capítulo nunca ha sido invocado. El referido capítulo está definido como "Arreglo Pacífico de las Controversias". Su principal objetivo es evitar un conflicto entre los estados y buscar una solución a través de, entre otros, la negociación, la mediación, arbitraje y cualquier otro medio pacífico de su elección. El Consejo de Seguridad puede intervenir para que se arreglen las controversias por dichos medios[2]. También, dicho capítulo, explícitamente dispone que "por regla general, las controversias de orden jurídico debe ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia".

El capítulo VII, que ha sido el más invocado recientemente por el Consejo de Seguridad para el desplazamiento de las operaciones de paz, generalmente es post conflicto o cuando algún Estado no es capaz de mantener la seguridad y el orden interno. Dicho capítulo es titulado "Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión". Para que el Consejo de Seguridad adopte la resolución correspondiente deberá determinar la existencia de un riesgo de amenaza o quebrantamiento de la paz y "hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas". Estas medidas no son solo de carácter militar (art. 41), pueden implicar también, sanciones o la "interrupción" total o parcial de las relaciones económicas, etc., incluyendo, la ruptura o suspensión de las relaciones diplomáticas[3].

La intervención militar, como tal, por parte de las Naciones Unidas, está definida en el artículo 42 de este capítulo, que a letra dice:

> "Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción

> que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas".

Por último, dentro de este capítulo, en su artículo 51, se deja claramente establecido que "ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho de legítima defensa, individual o colectiva", especificando, además, que las medidas adoptadas serán comunicadas al Consejo de Seguridad, el que podrá "ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales".

El capítulo VIII se refiere a los "Acuerdos Regionales" y en él se manifiesta que la Carta no se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales relacionados con la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Otro aspecto importante de este capítulo es su artículo 53 que manifiesta: "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales ... para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad"[4].

Dentro del marco descrito en los párrafos anteriores, queda claramente establecido que las operaciones de paz de las Naciones Unidas son autorizadas por el Consejo de Seguridad, conducidas por el Secretario General de la Organización, planificadas y manejadas por el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DPTO - *Department of Peacekeeping Operations*) y por el Departamento de Apoyo



El Perú une esfuerzos para contribuir a alcanzar y fortalecer los objetivos de la paz.

en el Terreno (DFS - *Department of Field Support*). Existen, asimismo, tres aspectos rectores de toda operación: Consentimiento de las Partes, Imparcialidad y el No-Uso de la Fuerza, excepto para defensa personal o del mandato otorgado.

Las tareas que asigna el Consejo de Seguridad a este tipo de operaciones pueden ser:

- Observación: supervisar e informar sobre el cumplimiento de los acuerdos de las partes concernidas.
- Supervisión del cese del fuego y apoyo a los mecanismos de verificación.
- Interposición de fuerzas como contención y medida de fomento de la confianza.

La observación y la supervisión del cese del fuego está a cargo, generalmente, de personal militar destacado en puestos claves, premunido únicamente de sus armas de reglamento (armas cortas). La interposición de fuerzas sí se realiza con contingentes más numerosos, dotados de armas de todo tipo, vehículos, blindados, transportes aéreos, etcétera.

Participación del Perú en operaciones de paz

Desde la fundación de las Naciones Unidas se han llevado a cabo más de 60 operaciones de paz, siendo la primera de ellas en 1948, cuando se desplegaron observadores militares de la ONU en el Medio Oriente. En muchas de ellas han participado países de Latinoamérica, especialmente de Sudamérica, entre ellos el Perú.

Los países sudamericanos que vienen participando más activamente en los últimos años –e históricamente– son Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay; en menor escala, Bolivia, Colombia y Ecuador. Su presencia es tanto como observadores, como con contingentes. Colombia, que tradicionalmente contribuyó con contingentes importantes en estas operaciones, a consecuencia de su situación interna y de su lucha frontal contra el terrorismo, no ha estado presente en los últimos requerimientos de las Naciones Unidas[5].

Una participación en este tipo de operaciones demanda adoptar una serie de medidas internas para lograr que los observadores o los contingentes que van ser enviados cumplan con los requisitos y exigencias solicitadas por la ONU. Para ello, prácticamente, todos los países han optado por crear los denominados Centros de Operaciones de Paz, donde se prepara previamente al personal para las responsabilidades y los retos que van a asumir. Esta preparación

no es solo de índole militar, también se les brinda cursillos y seminarios sobre la situación del país donde serán designados, derecho internacional humanitario, idiomas y otros temas relacionados con sus responsabilidades como representantes de las Naciones Unidas.

Este aspecto es ya de por sí tremendamente positivo, en vista que los miembros de las fuerzas armadas reciben instrucción especializada, incluyendo la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; se promueve la interoperabilidad entre los componentes de los distintos institutos militares; el intercambio de instructores con otros países; se recibe cooperación y asistencia militar e instrucción técnica por parte de profesionales de otros países y de expertos de las NNUU.

Por otra parte, los centros de capacitación certificados por las Naciones Unidas, que son pocos en el mundo y generalmente regionales, invitan a sus cursos de especialización al personal seleccionado, lo que redunda en su propia calificación como instructores, en la mayoría de los casos con todos los gastos cubiertos por el país organizador o por el DPKO.

Tomando en cuenta que los miembros de las fuerzas armadas que participan en las misiones de paz tienen como requisito indispensable ser profesionales, sea de los rangos de oficiales o de personal subalterno, la experiencia y los conocimientos que adquieren serán aprovechados por las fuerzas armadas de sus propios países. Este podría ser considerado, quizá, el rasgo más positivo de la participación en las operaciones de paz.

Otro aspecto importante es que el personal que participa en estas operaciones, sea como observador o como componente de un contingente, realiza sus actividades en situaciones reales, con todos los riesgos que ello acarrea. Salvo aquellos países en que, lamentablemente, sus fuerzas armadas están envueltas en situaciones de conflicto armado, en el resto la instrucción netamente militar es a través de ejercicios o maniobras, inclusive de carácter virtual. El estar sujeto a la presión y la tensión de una misión de esta naturaleza forja al personal militar en lo que puede ser una acción de armas o a tener que tomas decisiones y asumir responsabilidades que pueden afectar,

"... estar sujeto a la presión y la tensión de una misión de esta naturaleza forja al personal militar en lo que puede ser una acción de armas o a tener que tomas decisiones y asumir responsabilidades...".

en la realidad, a las personas que de él dependen, o poner en riego su propia vida. Si bien esto parece descarnado, se debe tener en cuenta que se refiere a miembros de las fuerzas armadas cuya función primordial es defender la soberanía y la integridad de sus países frente a agresiones externas e internas.

Asimismo, otro elemento netamente positivo es que las misiones de paz se están convirtiendo en una especialidad dentro de las fuerzas armadas de un número importante de países, entre ellos el Perú y, sobre todo, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que cuentan, inclusive, con normas legales específicas sobre su participación en ellas. Ello ha propiciado un fluido intercambio de experiencias, pasantías y de instructores, lo que se puede considerar una muy efectiva medida de fomento de la confianza, ya que genera la camaradería y el contacto personal entre los militares de la región.

También estas recientes experiencias son tema obligado de las reuniones de los ministros de defensa y de los altos mandos militares, incluyéndose en sus declaraciones finales y adoptándose decisiones sumamente importantes de gran trascendencia, como la reciente decisión de los ministros del Ecuador y Perú de conformar un contingente combinado para enviarlo a Haití, la creación de la Compañía de Ingenieros binacional peruano-argentina General San Martín, la participación de un oficial de la Marina de Guerra en el estado mayor del contingente brasileño en la MINUSTAH (Haití), entre otras. Por otro lado, el tema de operaciones de paz es parte de la agenda del Consejo Sudamericano de Defensa y de las conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la última de las cuales se realizó en Banff, Alberta, Canadá.



Bienvenida del contingente de la Compañía Perú por parte del Ministro de Defensa, ingeniero Rafael Rey Rey (julio 2009).

No hay dudas de que estas operaciones también son sujeto de críticas, algunas de ellas muy graves, como las violaciones de los derechos humanos por parte de los propios contingentes militares que han sido enviados para cumplir con su observancia y dar paz y estabilidad a los estados en crisis[6]. La reacción frente a estas denuncias ha sido inmediata, correspondiéndoles a los países de donde proviene el personal involucrado, aplicar las sanciones que sean del caso.

Otro aspecto controversial es la duración de estas misiones. Como claro ejemplo, la primera de ellas, que se desplegó en el Medio Oriente en 1948, si bien con nombre distinto, continúa sus actividades. Por otra parte, hay otras que han sido muy exitosas y han cumplido con sus objetivos en los plazos previstos (quizá los mejores ejemplos en los últimos años fueron Namibia y Timor Oriental). Este aspecto genera discusiones en el seno del Consejo de Seguridad, y algunos países, sobre todo los miembros permanentes, cuestionan las extensiones de los mandatos, originando que sean renovados solo en forma anual, lo que a su vez no permite una planificación adecuada; un caso de este tipo es la MINUSTAH (Haití).

Últimamente, algunos estados consideran que la permanencia de los contingentes de NNUU puede ser considerada de tropas de ocupación, lo que obviamente tiene connotación política. Frente a ello, basta recordar que para desplegar estas tropas tiene que haber "consentimiento de las partes", inclusive, ha habido casos en que los estados concernidos han suspendido –e inclusive expulsado– a los observadores de la ONU; como recientemente aconteció en Eritrea/Etiopía y en el Sudán.

Actualmente el Perú está participando en las siguientes operaciones de paz:

- MINUSTAH (Haití): contingente de 204 miembros provenientes de los tres institutos armados.
- Estado Mayor de la MINUSTAH: un oficial de la Marina de Guerra; observadores militares, 5[7].
- UNFICYP (Chipre): un Contralmirante AP (Jefe del Contingente Militar); personal del apoyo, 2.
- MONUC (Rep. del Congo): observadores militares, 7 (2 oficiales mujeres).
- UNMIL (Liberia): observadores militares, 4.
- ONUCI (Costa de Marfil): observadores militares, 3.
- UNMIS (Sudán): observadores militares, 14.
- DPKO (Nueva York): un Coronel EP.

También ha participado en misiones emblemáticas como en las Alturas del Golán (1973-74), Irán-Irak (1988), Namibia (1989), Sahara Occidental (1991-92/1989), entre otras.

Como se puede apreciar, las operaciones de paz son, a todas luces, un elemento fundamental del accionar internacional de las Naciones Unidas. Sus aspectos positivos superan ampliamente aquellos que son considerados críticos,

y son la herramienta operativa por excelencia para mantener la paz y seguridad internacionales.

Así lo han entendido el Perú y otros países de la región, siendo su participación activa y permanente, con resultados muy beneficiosos para las operaciones en que participan y para el desarrollo de las fuerzas armadas nacionales. La cooperación que se viene realizando entre ellas y la intención de actuar, cada vez más, en forma combinada, es una muy efectiva medida de confianza. Está de parte de los ministerios de Defensa el intensificar e incrementar esta relación y tener muy en cuenta que estas participaciones prestigian notablemente el rol de los institutos armados en mantener la paz internacional y contribuir al desarrollo de los países donde son desplegados.

Referencias

1 La Sociedad de Naciones colapsó a consecuencia de las ansias de poder y el expansionismo de algunos países y, en alguna medida, a la política de no intervención que adoptaron los Estados Unidos, lo que contribuyó al surgimiento de la Alemania nazi y el imperialismo japonés.

2 Debe recordarse que las resoluciones del Consejo de Seguridad son de cumplimiento obligatorio para los estados miembros. De no hacerlo, pueden ser sujetos de sanciones, igualmente de aplicación obligatoria para el resto de los estados miembros.

3 Un ejemplo claro de la aplicación de este tipo de sanciones, se dio cuando el Consejo de Seguridad las aplicó al régimen racista de Sudáfrica.

4 Es importante reasaltar que durante la crisis en Centroamérica las Naciones Unidas y la OEA trabajaron estrechamente para lograr la paz y la estabilidad en dicha parte del continente americano.

5 A finales de los años 80 y principios de los 90, cuando el Perú tuvo que enfrentar la amenaza terrorista, también redujo su participación prácticamente al mínimo y solo con observadores. Recién cuando se firmo el acuerdo con las Naciones Unidas, el año 2003, es que participa nuevamente en forma plena en estas operaciones.

6 En la mayoría de estos casos ha sido involucrado personal de países europeos y asiáticos, no habiéndose registrado denuncias hasta la fecha contra los contingentes provenientes de países latinoamericanos.

7 Se puede apreciar que en esta operación son varios los países que aportan contingentes y observadores, cumpliendo tareas absolutamente diferentes.