

## La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada

Diego Gonnet Ibarra,\* Diego Hernández Nilson\*\*

Las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (MPO) se han erigido en el sistema internacional contemporáneo como una importante herramienta de acción en el marco de las relaciones internacionales, cuyo objetivo primordial declarado es la seguridad colectiva de la comunidad internacional. Las MPO pueden ser en principio definidas como:

misiones de carácter militar, policial y civil internacional, cuyo fin es establecer una separación o barrera entre facciones en conflicto para evitar su contacto directo, promoviendo la estabilización e impidiendo que se reanuden las hostilidades para facilitar los procedimientos de conciliación. (Wins, 2007, p. 20).

Uruguay participa de este tipo de operaciones casi desde su inicio, aunque recién en los últimos dos decenios se ha involucrado de forma más significativa, siendo actualmente uno de los diez principales contribuyentes de efectivos. Esta participación frecuentemente es calificada por académicos, políticos y funcionarios militares y diplomáticos como una herramienta de inserción internacional o de política exterior (MDN, 2005; MDN/PNUD/Udelar, 2006; Zurbriggen, 2005; Wins, 2007). Esta afirmación es correcta en la medida que constituye indudablemente una acción de política exterior, concebida esta como «La actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema corresponde. Gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el sistema político

\* **Diego Gonnet Ibarra.**  
Licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo. Investigador del Programa de Investigación en Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad, Instituto de Ciencia Política, Udelar.  
✉gonnetcp@gmail.com

\*\* **Diego Hernández Nilson.**  
Licenciado en Ciencias Antropológicas. Maestrando en Sociología, Universidad de la República, Montevideo. Responsable del Observatorio de Política Exterior Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.  
✉diegohernandeznilson@gmail.com

que lo incluye». (Pérez Antón, 2003, p. 129), o, más sencillamente, el conjunto de «acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo». (Van Klaveren, 1984, pp. 15-16).

En este sentido, se identifican tres lineamientos de la política externa nacional que pueden ser desarrollados mediante la participación en MPO, o al menos así se plantea en los discursos antes mencionados. Mediante este accionar se respaldarían los principios históricos rectores de la política exterior uruguaya, se impulsarían determinados lineamientos de política internacional (en particular, el multilateralismo) y se abriría una serie de oportunidades concretas para los intereses uruguayos en los planos bilateral y multilateral, en sus dimensiones de inserción política y económica.

Sin embargo, se estima que no está claro que el modo en que se implementa esta política de contribución a MPO apunte efectivamente al desarrollo de estos objetivos de inserción internacional. Por el contrario, se observa una serie de elementos que permiten cuestionar en qué medida el criterio para la implementación de esta no emerge principalmente de factores internos, llegando incluso a asumir características que corresponden más a una política militar que a una política exterior. Se plantea entonces la cuestión acerca de si esa participación efectivamente se instrumenta en función de objetivos y principios de política exterior. Esto es, si ella puede calificarse, según un criterio más restrictivo de lo que es política exterior, como una de las «actividades políticas mediante las cuales cada Estado promueve sus intereses frente a otros Estados» (Wilhelmy, 1988, p. 148).

En síntesis, el artículo analiza la política uruguaya de participación en MPO, específicamente en tanto política de inserción internacional del país. Frecuentemente, los estudios de inserción internacional enfocan en las dimensiones económicas y comerciales del tema. En este caso, se centra la atención en la dimensión estrictamente política de la inserción, en especial desde la perspectiva de la política externa y su accionar bilateral, regional y multilateral. Si bien no es un tema clásico de estudio de la política exterior, se valora la oportunidad que ofrece para el análisis sectorial de un aspecto de esta, facilitando el examen específico de los componentes involucrados.<sup>1</sup> El enfoque adoptado aquí implica además dejar a un lado la discusión relativa a los efectos de las misiones de paz sobre la capacidad bélica de las fuerzas armadas.

El trabajo se inicia con una caracterización de las MPO en el sistema internacional y de la participación uruguaya en estas, para luego centrarse en el estudio de sus implicancias como política exterior. Posteriormente se presenta un breve cotejo de los argumentos esgrimidos desde el sistema político y estatal para calificar este accionar como una política externa. Finalmente, se exponen las principales conclusiones del estudio y se sugiere un esquema de análisis de las variables que intervienen en el tema.

---

1 Como señala Van Klaveren, deben valorarse las posibilidades que ofrece el «[...] análisis sectorial de la política exterior, desglosando un área concreta para su estudio separado, lo que facilita el estudio de las variables intervinientes» (Van Klaveren, 1984, p. 48).

## 1. LAS MISIONES DE PAZ EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Las misiones de paz constituyen, en primer lugar, un instrumento de política internacional con un rol fundamental en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En esta primera sección se procura describirlas brevemente, analizar su importancia en el sistema internacional y dar cuenta de su evolución en el período 1948-2006.

Tal como lo indica el artículo 1.º de su Carta constitutiva firmada en 1945, la ONU se plantea como propósito principal: «Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz [...]» (ONU, 2007).

Más adelante en el mismo documento se confiere al Consejo de Seguridad (CS) «la responsabilidad primordial» de llevar adelante esta función, mientras que en los capítulos VI (artículos 33 a 38) y VII (artículos 39 a 51) se definen las obligaciones de los Estados miembros y de la propia organización en relación con el «arreglo pacífico de controversias» y a la «acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión», respectivamente.

Sin embargo, en contra de lo que puede suponerse, la Carta no alude a las misiones de paz tal como se implementan actualmente. En efecto, como lo señalan Hansen, Ramsbotham y Woodhouse:

El concepto de *peacekeeping* no puede ser fácilmente definido, desde que no está explícitamente consignado en la Carta de la ONU, sino que fue establecido a través de demandas situacionales y precedentes [...]. El capítulo VI refiere a las técnicas que el Consejo de Seguridad puede adoptar como la mediación, arbitraje, negociación e investigación, en busca del arreglo pacífico de disputas. El capítulo VII otorga al Consejo de Seguridad el poder de imponer sus decisiones, incluyendo el uso de fuerzas armadas cuando sea necesario para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales. (Hansen, Ramsbotham, Woodhouse, 2001, p. 2, traducción propia)

En particular, no se hacen referencias demasiado precisas o detalladas acerca del procedimiento a través del cual debe expresarse el consentimiento de las partes en conflicto para que el Consejo autorice el despliegue de tropas, ni acerca de qué alcance debe tener ese acuerdo, en el probable caso de que *las partes* sean más de dos y no todas acepten la mediación de la ONU.

Tampoco se determinan las condiciones concretas que deben cumplirse, ni las características que debe tener el conflicto para que el Consejo pueda decretar una intervención armada cuando no existe consentimiento de las partes.

Tal nivel de (in)definición jurídica —esperable, por otra parte, en un documento que debía reunir el consenso del mayor número posible de Estados— no fue impedimento para que el CS comenzara tempranamente a ejercer sus potestades en la materia, utilizando incluso medios militares. En efecto, mediante la resolución n.º 50, de 1948, el Consejo creó el ONUVT, organismo dedicado a supervisar una tregua pactada entre Israel, Egipto, Jordania, Líbano y Siria, considerado como la primera MPO. En este caso, el componente militar se limita a un grupo reducido de oficiales cuya función es observar que se respeten los términos del acuerdo de paz. Puede afirmarse que la decisión

de crear un grupo multinacional que constate el buen desarrollo del armisticio y que responda a un organismo internacional, resultó un suceso significativo para el sistema internacional, siendo un indicador característico de un nuevo *modus operandi* que pretendía consolidarse en las relaciones internacionales de la época.

Al año siguiente, el CS creó la UNMOGIP (actualmente en curso), misión de observadores militares (pequeño grupo de oficiales desarmados) en la frontera entre India y Pakistán, en la que desde 1952 participan militares uruguayos. A diferencia de la ONUVT, definida por el CS como una *misión de observación*, en la resolución que crea la UNMOGIP se explicita que su mandato se enmarca en el capítulo VI de la Carta. No obstante, la función del elemento militar es básicamente la misma que en el caso anterior.<sup>2</sup>

Posteriormente, en 1956, como consecuencia de la guerra del canal de Suez que enfrentó a Egipto con Israel, Reino Unido y Francia, el CS creó la FENU I. Esta es la primera MPO que incluye el envío de unidades militares armadas, cuyo objetivo era no solo observar sino también garantizar la continuidad del cese al fuego. Es entonces cuando se originan las denominadas *peacekeeping mission* y la figura de los *cascos azules* de la ONU.

En esa ocasión, el entonces secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld, dirigió una comisión encargada de elaborar el estatuto que regularía la actuación de los militares en tales situaciones. En este estatuto se señalan cinco principios fundamentales: 1. consentimiento de las partes involucradas en el conflicto sobre su presencia; 2. limitación del uso de la fuerza solo al caso de legítima defensa; 3. formación de la fuerza sobre la base de la contribución voluntaria de «pequeños países neutrales» (*sic* Hansen *et al.*, 2001, p. 3); 4. imparcialidad; 5. subordinación de la misión al secretario general. Reconociendo el hecho de que esta forma de intervención no está debidamente definida en la Carta, Hammarskjöld ironizaría más adelante con que ella se enmarca en el «capítulo VI y medio».

Vale en este punto hacer una breve digresión para destacar la diferencia central que marca el hecho de que las MPO estén integradas solo por observadores militares (como se indicó, grupos reducidos de oficiales usualmente desarmados), o lo estén por contingentes, (esto es, unidades militares completas). En el primer caso se trata fundamentalmente de establecer un canal que produce información precisa sobre la evolución de determinada situación. En el segundo se trata de ejercer coerción sobre los actores en conflicto, sea mediante la sola presencia militar (disuasión) o mediante el uso directo de la fuerza (coacción).

Desde estos primeros pasos y según los datos consignados en su sitio en Internet, la ONU ha implementado unas sesenta misiones de imposición o mantenimiento de la paz, de las cuales catorce están actualmente en curso, a las que se agregan doce misiones políticas o de construcción de la paz (*Peacebuilding*) también en curso.<sup>3</sup>

En los primeros cuarenta años del período 1948-2006, la Organización inició trece operaciones, mientras que en los dieciocho años restantes implementó unas cuarenta y

2 Véase <[www.un.org/spanish/peace/dpko](http://www.un.org/spanish/peace/dpko)>.

3 *Ibidem*.

siete. Así, el promedio se eleva desde aproximadamente una misión cada tres años hasta 1988, a unas cinco misiones nuevas cada dos años después de 1988.

Esa verdadera explosión cuantitativa es acompañada de importantes cambios cualitativos en las intervenciones, tanto en los objetivos planteados como en la forma en que se estructuran, así como del rol desempeñado por el personal militar. Para describir estos cambios cualitativos se señalan determinados mojones en la evolución de la discusión política interna de la ONU al respecto, que coinciden temporalmente con cambios en las características predominantes de las MPO en diferentes períodos.

Así, se destacan dos instancias de importancia equiparable a la creación de la ONUVT en 1948 o a la posterior instauración de los contingentes armados en FENU I. A saber: el informe «Un programa para la paz», propuesto por el entonces secretario general Boutros Boutros Ghali en 1992 (ONU A/47/277), y el denominado «Informe Brahimi» en el año 2000.<sup>4</sup> (ONU A/55/305).

El primero de estos informes refleja la intención de repotenciar el rol de la Organización en la resolución de conflictos, así como el de MPO como instrumento principal en este esfuerzo. En efecto, el fin de la guerra fría permitía prever que el involucramiento directo de los miembros permanentes del CS en la resolución o contención de estos conflictos, así como su disposición a vetar propuestas de intervención de la ONU disminuirían paulatinamente. Boutros Ghali proponía también usar de forma más frecuente las potestades de intervención que brinda el capítulo VII, así como crear una fuerza militar permanente al servicio del organismo.

Sin embargo, esta iniciativa no fue bien vista por Estados Unidos de América y a la postre Boutros Ghali abandonó la secretaría general. No obstante, algunas otras propuestas incluidas en el informe sí fueron llevadas a la práctica marcando el comienzo de un nuevo período en la historia de las MPO y definiendo características que perduran hasta la actualidad. Entre estas últimas destaca el aumento de intervenciones en problemas intraestatales y amparadas en el capítulo VII.

En la década de 1990 se produjo entonces un aumento en el número de misiones creadas, de su presupuesto, del volumen de tropas destacadas y, en algunos casos, de la diligencia con que se crearon (Bárcena Coqui, 2005).

El siguiente hito a destacar es, como se mencionó, el Informe Brahimi presentado en el año 2000. Incluye entre otras sugerencias aumentar la utilización de personal de policía civil, acompañar los despliegues militares con misiones civiles de reconstrucción estatal y consolidación de la paz (*peacebuilding*), garantizar las condiciones que aseguren la capacidad de los cascos azules de imponerse sobre las

---

4 El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas o «Informe Brahimi» recoge las recomendaciones de un grupo de trabajo convocado por el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, para que realizara «un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad» (ONU A/55/305).

partes en conflicto,<sup>5</sup> y reforzar la participación de los países contribuyentes de tropas en el proceso de diseño y conducción de cada MPO.<sup>6</sup>

A su vez, este informe reafirmaba algunos de los planteos de Boutros Ghali, como la necesidad de celeridad en el despliegue de una MPO ante el potencial estallido de un desastre humanitario o frente a la celebración de acuerdos de paz inestables, y la conveniencia de recurrir en determinados casos a las potestades que confiere el capítulo VII. Estas potestades se aplican en particular a conflictos intraestatales con múltiples partes involucradas, los cuales desde 1990 pasan a ser predominantes, y en los que resulta casi imposible alcanzar un acuerdo suficientemente amplio entre los actores locales implicados que habilite la intervención de la ONU «bajo capítulo VI». En términos generales, la mayoría de las recomendaciones del Informe Brahimi fueron paulatinamente incorporadas.

De esa forma, las MPO van siendo remodeladas a partir de la evolución de las discusiones políticas en torno a ellas en el seno de la ONU, las que a su vez responden en buena medida a determinados cambios en el sistema internacional. A manera de ejemplo, se puede citar la UNIKOM (frontera Irak-Kuwait, entre 1991 y 2003) por ser la primera misión cuyo mandato se basa en el capítulo VII; o la UNMIB (Bosnia-Herzegovina, 1995-2002, bajo el capítulo VII), por ser la primera con predominio de contingentes policiales (sin contar misiones previas de observación policial). También podría destacarse la UNPOS (Somalia, desde 1995, actualmente en curso) por ser la primera misión estrictamente civil, del grupo que ONU califica como misiones políticas o de *Peacebuilding* y que no siempre son organizadas por el DPKO.<sup>7</sup>

Como se observa, a partir de la década de 1990 (o desde 1988) las MPO se han ido complejizando, perfilándose desde ese año una segunda etapa (Bárcena Coqui, 2005; Hansen Ramsbotham, Woodhouse, 2001).<sup>8</sup> Entre las características predominantes en la primera etapa destacan: la intervención en conflictos interestatales, con previo consentimiento de las partes y cese al fuego relativamente estable. Por consiguiente, estas permiten manejar reglas de empeño más restrictivas. Por su parte, en la segunda etapa

5 «Las normas para trabar combate deben ser suficientemente sólidas y no deben forzar a los contingentes a ceder la iniciativa a sus atacantes». Esta directiva se reflejó en las reglas de empeño —*rules of engagement*—, conjunto de reglas que definen las condiciones y modalidades de uso de la fuerza por los cascos azules (ONU A/55/305).

6 «A los Estados miembros que prometen unidades militares [...] habría que invitarlos a celebrar consultas con los miembros del CS en el curso de la formulación del mandato; sería conveniente institucionalizar este asesoramiento [...]. También habría que invitar a los países que aportan contingentes a que asistieran a las reuniones en que la Secretaría informa al CS sobre las crisis que afectan la seguridad del personal de la misión o sobre cambios o reinterpretaciones del mandato relativo al uso de la fuerza» (ONU A/55/305). Es de hacer notar que en este grupo quedaría incluido, entre otros, Uruguay.

7 En general, estas misiones son organizadas por el Departamento de Asuntos Políticos.

8 Ambos artículos plantean el análisis en términos de etapas o generaciones. No obstante, parece más correcto hablar de tipos de MPO predominantes en cada período, pues antes de 1988 ya había misiones con las características de las de la segunda etapa, y viceversa.

predomina la intervención en conflictos intraestatales, sin previo consentimiento de todas las partes implicadas, ni cese al fuego previo (o con tregua acordada pero inestable). En este caso se utilizan reglas de empeño que autorizan variantes más proactivas de demostración y uso de la fuerza militar (Bárcena Coqui, 2005, pp. 76-77).

## 2. LA PARTICIPACIÓN URUGUAYA EN MISIONES DE PAZ

Uruguay ha tenido presencia militar en MPO de modo ininterrumpido desde 1952, participando hasta la actualidad en un total de 23 de estas misiones. En aquel año oficiales del ejército se unieron a la UNMOGIP (desplegada en 1949) como observadores. Hasta 1988 esta es la única presencia nacional en MP organizadas por la ONU. Ese año se enviaron nuevamente observadores militares, esta vez a la frontera entre Irán e Irak (UNIMOG).

Empero, fue recién durante la presidencia de Luis A. Lacalle (1990-1995) que la presencia en MPO se hizo más numerosa. Entre 1991 y 1995 se enviaron observadores a nueve nuevas misiones. A su vez, se generó también un cambio cualitativo central: en 1992 (y hasta 1993) se autorizó el primer envío de tropas (unidades militares armadas) a misiones de la ONU, esta vez a Camboya. Posteriormente se enviaron también a Mozambique (1993-1994) y Angola (1995-1997).

Por un lado, el número de observadores militares uruguayos desplegados en estas misiones se mantiene en el rango de los sesenta a setenta oficiales desde mediados de los años noventa hasta 2006, mientras que el de tropas fluctúa en forma importante, como puede apreciarse en los cuadros 1 y 2. Por otro, luego de la finalización de UNAVEM III (Angola) en 1997 y hasta el surgimiento de la MINUEE (Etiopía-Eritrea) en el año 2000, transcurrió un período de más de dos años sin que Uruguay aportara tropas a MPO. La lista de misiones en las que se desplegaron contingentes uruguayos se completa con la MONUC (Congo, desde 2001) y MINUSTAH (Haití, desde 2004). Cabe hacer notar, además, que en todos estos casos se trata de intervenciones sobre conflictos con componentes predominantemente intraestatales.

Otro cambio cualitativo relevante ocurre cuando en abril de 2003, a pedido del Poder Ejecutivo, el Parlamento autoriza la permanencia de las tropas uruguayas en la MONUC (Congo), a pesar del cambio de mandato de esa misión decidido por el CS, que implicó que esta pasara a enmarcarse bajo el capítulo VII de la Carta, cambiando también las *reglas de empeño*. Hasta el momento, las tropas nacionales habían actuado siempre bajo capítulo VI.<sup>9</sup>

Pueden señalarse entonces tres grandes puntos de inflexión en la evolución de la participación uruguaya en MPO: 1952, 1992 y 2003. En la primera etapa se trata únicamente de observadores militares, que actúan sobre conflictos predominantemente interestatales, en los que se había logrado previamente el acuerdo de las partes en torno a la necesidad de intervención de la ONU. Las misiones en Cachemira (UNMOGYP, 1952

9 En cambio, sí se habían desplegado bajo capítulo VII observadores militares en la UNAMIR II (Ruanda), desde 1994.

a la fecha) o el Golfo Pérsico (UNIIMOG, Irán-Irak, 1988-1991; y UNIKOM, Irak-Kuwait, 1991 a la fecha) son ejemplos de esta etapa.<sup>10</sup>

A partir de 1992 comenzaron los envíos de tropas, aunque se mantuvo la intervención en conflictos en los que ya se habían alcanzado acuerdos relativamente amplios en torno a la aceptación de la presencia de los cascos azules, así como al respeto del cese al fuego. No obstante, el ejemplo más claro de la precariedad y limitaciones que pueden tener tales situaciones lo representa la misión en Congo, cuya involución política, ocurrida con la MPO instalada en su territorio, forzó el ya mencionado cambio.

Finalmente, a partir del año 2003 Uruguay comenzó también a desplegar tropas en misiones enmarcadas en el capítulo VII, esto es, donde no existe acuerdo de cese al fuego, ni consenso local en torno a la necesidad de que ONU intervenga. Vale hacer notar que justamente en MONUC y MINUSTAH trabajan hoy más del 95% de los cascos azules uruguayos, incluyendo tropas y observadores (González *et al.*, 2007, capítulo VI). Actualmente el vínculo de Uruguay con MPO se encuentra además en su apogeo considerando la cantidad de efectivos destinados a misiones. Así, Uruguay es uno de los diez principales contribuyentes de tropas.<sup>11</sup>

**Cuadro 1. Operaciones de paz de Naciones Unidas en las que ha participado Uruguay (1948-2007)**

Sigla	País o región	Inicio	Fin	Tipo de misión	Participación de Uruguay
UNMOGIP	India/Pakistán	1949	en curso	VI	Obs. militar Desde 1952
UNFICYP	Chipre	1964	en curso	VI	Obs. militar <sup>1</sup> Desde 1993
UNIIMOG	Irán / Irak	1988	1991	Observación	Obs. militar
ONUCA	Centroamérica <sup>2</sup>	1989	1992	s/d	Obs. militar Desde 1994
UNIKOM	Irak / Kuwait	1991	2003	VII	Obs. militar
MINURSO	Sahara Occidental	1991	en curso	Observación	Obs. militar
ONUMOZ	Mozambique	1992	1994	VI	Tropas

10 Si bien en general coincide con que sean misiones de observadores, que intervengan en conflictos interestatales y que el mandato sea por el capítulo VI, existen excepciones que corresponden exactamente a este «tipo ideal». La resolución que crea la UNIKOM (frontera Irak-Kuwait) se basa en el capítulo VII, así como la misión UNFICYP (Chipre) no se enmarca en un conflicto interestatal en sentido estricto.

11 Los otros nueve principales contribuyentes son: Pakistán, Bangladesh, India, Jordnia, Nepal, Ghana, Nigeria, Italia y Francia. (Véase «[www.un.org/spanish/peace/dpko](http://www.un.org/spanish/peace/dpko)»).

UNTAC	Camboya	1992	1993	VI	Tropas
UNOMIL	Liberia	1993	1997	Observación	Obs. militar
UNAMIR	Ruanda	1993	1996	VI VII desde 1994	Obs. militar Desde 1994
UNOMIG	Georgia	1993	en curso	Observación	Obs. militar
MONUT	Tayikistán	1994	2000		Obs. militar
UNAVEM III	Angola	1995	1997	VI	Tropas
MONUA	Angola	1997	1999	Observación	Obs. militar
MINUGUA	Guatemala	1997	1997	Observación	Obs. militar
UNAMSIL	Sierra Leona	1999	en curso	VI + VII	Obs. militar
UNTAET	Timor Oriental	1999	2002	VII	Obs. militar
MONUC	Congo	1999	en curso	VI - VII	Tropas Desde 2001
MINUEE	Etiopía / Eritrea	2000	en curso	VII	Tropas
UNAMA	Afganistán	2002	en curso	Misión <i>Peacebuilding</i> <sup>3</sup>	Obs. militar
UNMISSET	Timor Oriental	2002	2005	VII	Obs. militar <sup>4</sup>
ONUCI	Costa de Marfil	2004	en curso	VII	Obs. militar / policial
MINUSTAH	Haití	2004	en curso	VII	Tropas / Policía
UMIS	Sudán	2005	en curso	VII	Policial
UNMIL	Liberia	2006	en curso	VII	Policial

Fuente: Elaboración propia con base en información de página web oficial de la ONU: <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>, y Esteyro (2004). Incluye las misiones de paz realizadas desde 1948 hasta la fecha, no así las catalogadas por la ONU como «misiones políticas».

Notas: 1. Observadores militares uruguayos participan de la UNFICYP como invitados del contingente argentino. Un general uruguayo actuó como comandante de las fuerzas militares entre enero de 2004 y enero de 2006.

2. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

3. Catalogada por la ONU como misión *Peacebuilding*.

4. La página oficial de la UNMISSET no registra la participación uruguayo, que es consignada por J. Esteyro (2004, p. 139).

Por otro lado, una mención aparte merece la integración de efectivos del Ejército Nacional en dos *misiones de paz* no establecidas por el CS de la ONU. La primera es la participación de observadores en la comisión militar neutral que controló el respeto al armisticio que puso fin a la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay en el año 1935 (antes de la creación de la ONU).

La segunda es la participación en la fuerza multinacional de paz en Sinaí (MFO-Sinaí). Se trata de una misión iniciada en 1982 en la frontera entre Egipto e Israel, que no fue organizada por la ONU debido al veto interpuesto por la URSS y que por lo tanto se creó bajo el patrocinio de Estados Unidos, en el marco del Tratado de Camp David (1979). En este contexto, en 1981 autoridades de ese país «en conversaciones directas» con el comandante en jefe del Ejército acordaron el envío de una sección de ingenieros militares uruguayos. Los detalles de esa participación se resolvieron finalmente en un acuerdo celebrado en la sede del Comando General del Ejército entre una delegación estadounidense y una uruguaya (J. Esteyro, 2004, p. 55).

Corresponde en este punto mencionar algunos elementos de la participación en la MFO-Sinaí que habilitan el desarrollo de ciertas líneas de interpretación diferentes a las que se sugieren para el común de las misiones en las que se involucra el país. En primer lugar, el hecho de que la única misión internacional de paz no organizada desde la ONU en la que Uruguay participó haya sido resuelta durante la última dictadura cívico militar. Y viceversa, la única misión de la que se decidió participar durante ese período fue justamente una no organizada por la ONU, sino promovida fundamentalmente por Estados Unidos. En segundo lugar, se destaca por ser la primera vez en la historia en que Uruguay envía tropas, adelantándose en diez años a la misión en Camboya (primera en la que esto se hace en el marco de una misión de paz de la ONU). Por último, debe señalarse que la participación se mantiene hasta la actualidad, no contándose con datos respecto a si esta fue revisada o reevaluada por alguno de los gobiernos constitucionales posteriores. Estos elementos, y en especial la participación enmarcada en un acuerdo multilateral ad hoc, por fuera de la ONU y alineado claramente a una iniciativa de Estados Unidos, pueden interpretarse como un ajuste de la política exterior en el contexto de un régimen político distinto y en sintonía con la orientación ideológica del gobierno dictatorial.

## Cuadro 2. Aporte de tropas uruguayas a operaciones de paz (1982-1999). Valores estimados<sup>1</sup>

Fecha	Tropas
1982-1991	75 (MFO-Sinaí)
1992-1993	977
1994	75 (MFO -Sinaí)
1995-1996	875
1997	75 (MFO -Sinaí)
1999	83

Fuente: González *et al.*, 2007. Elaborado con datos de J. Esteyro (2004), decreto ley n.º 15248 y leyes n.ºs 16256, 16259, 16347 y 16695.

Nota: 1 Los valores reflejados no son exactos. Corresponden a estimaciones del número total de efectivos uruguayos que formaban parte de contingentes en operaciones de paz de la ONU y otros tratados internacionales al final de cada año. La estimación se realizó sobre la base del número de efectivos autorizados por el Consejo de Estado y el Poder Legislativo en los envíos iniciales a cada operación. Usualmente, los contingentes varían en número e incluyen a más personal del

establecido en las respectivas normas legales. No se tiene en cuenta el efecto de superposición temporal de las misiones en Camboya y Mozambique. Por todo ello, estos valores posiblemente sean inferiores a los reales. No incluye observadores militares ni personal policial.

**Cuadro 3. Aporte de efectivos uruguayos a operaciones de paz de la ONU (2000-2007)**

Fecha	Observadores militares	Tropas	Total militares	Policía
Dic. 2000	61	1	62	-
Jun. 2001	70	420	490	-
Dic. 2001	69	785	854	-
Jun. 2002	71	1.494	1.565	-
Dic. 2002	60	1.591	1.651	-
Jun. 2003	59	1.744	1.803	-
Dic. 2003	60	1.820	1.880	-
Jun. 2004	59	1.839	1.898	10
Dic. 2004	56	2.414	2.470	22
Jun. 2005	55	2.360	2.415	22
Dic. 2005	67	2.345	2.412	16
Jun. 2006	65	2.478	2.543	14
Dic. 2006	67	2.505	2.572	14
Feb. 2007	68	2.506	2.574	9

Fuente: González *et al.*, 2007. Elaborado con datos de <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors>.

Nota: Incluye el total de efectivos en cada fecha, participando únicamente en las catalogadas como «operaciones de mantenimiento de la paz» organizadas y dirigidas por la ONU. No están disponibles en este sitio web registros del aporte de cada país a operaciones anteriores al año 2000.

### 3. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY Y LAS MISIONES DE PAZ

En las dos secciones anteriores se describió sucintamente el surgimiento y evolución histórica de las misiones de paz como herramienta de intervención de la ONU en situaciones de conflicto y la participación uruguaya en ellas. En la presente sección se analiza en qué sentido esa participación puede vincularse a la estrategia de inserción internacional del país, en especial en su dimensión estrictamente política. Así, se mencionan y cuestionan determinados sentidos y roles asignados a las acciones asumidas por el país en relación con la temática, principalmente desde la óptica de la política exterior.

Para comenzar puede decirse que es posible conceptualizar a la participación en MPO como una iniciativa de política exterior en tanto se trata de una actividad avalada en general por el sistema político y «dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema corresponde» (Pérez Antón, 2003, p. 129).

No obstante, debe considerarse que es una política exterior que invariablemente conlleva una serie de especificidades muy particulares. Por un lado, el envío de observadores o tropas siempre es una decisión que depende de invitaciones externas, concretamente del DPKO, organismo burocrático de la ONU donde ningún Estado tiene representación oficial. Esto hace que la iniciativa definitiva no dependa del país, pese a que agentes uruguayos (en particular, oficiales del Ejército y de la Armada Nacional) actúan proactivamente intentando promover y asegurar dicha invitación (González *et al.*, 2007, capítulo VI).

Por otro lado, en tanto política externa, tiene una segunda particularidad que consiste en que el espacio decisorio del sistema político uruguayo se ve básicamente acotado a definir si se envían o no tropas a los lugares y en las condiciones prefijadas por la ONU. En efecto, variables clave que condicionan claramente los resultados políticos de esa acción, como la definición de la región y el momento en que se crea una misión, sus grandes objetivos políticos (*mandato*), el número total, composición y tareas específicas de los contingentes a desplegar, e incluso las *reglas de empeño* son definidas en ámbitos donde las autoridades políticas uruguayas tienen nula o muy escasa injerencia. Además, como ya se señaló, durante el desarrollo de la misión los militares uruguayos están bajo el mando del secretario general de la ONU. Así, las actividades concretas que realizan no son *a priori* definidas por las autoridades políticas nacionales. Por lo tanto, no existe demasiado margen para lograr que coincidan con los objetivos y principios de nuestra política exterior más que de forma muy general. Más adelante se exploran algunas de las vías que el gobierno uruguayo puede aprovechar para aumentar sus posibilidades en este sentido. A modo de adelanto puede mencionarse el estrechamiento de vínculos diplomáticos con los gobiernos del país intervenido, cuando esto es posible.

Señaladas estas particularidades, vale indicar también que la participación de un país en MPO representa una acción de amplio alcance en materia de política exterior en el plano político. En particular, por enmarcarse en una de las líneas de acción de mayor visibilidad de la ONU. La conveniencia o inconveniencia de dicha participación debería también valorarse por las implicancias políticas que genera en el marco de la estrategia de inserción internacional de un país.

En el caso uruguayo destaca el dato de la temprana y continua colaboración en MPO. En efecto, tal como se indicó en la sección anterior, oficiales del Ejército Nacional participan como observadores en la UNMOGIP (India y Pakistán) desde 1952, sumando así, hasta la actualidad, 55 años de actividad ininterrumpida.

Por otra parte, se ha sostenido también, en sentido genérico, que la participación en MPO es una acción con un amplio alcance internacional como expresión de alineamiento con la resolución pacífica de controversias y respaldo al multilateralismo representado en las resoluciones de la ONU.

Coincidiendo con este enfoque, varios autores han señalado la importancia de la participación en MPO como acción de política exterior para el caso uruguayo.

En particular, se ha destacado la dimensión que ese accionar asume a partir del gobierno de Lacalle (1990-1995), tanto en el ámbito interno como en el contexto internacional (Ferro, 2006; Pérez Antón, 2003). También se ha valorado la significación de esta línea de política externa para el actual gobierno, pues fue uno de los puntos en relación con los que el presidente Tabaré Vázquez logró generar consensos con los partidos Colorado y Nacional antes de asumir su gobierno, tal como emerge del documento «Resultados del diálogo político en política exterior» (Ferro, Fernández y Hernández, 2006, p. 133).

Al mismo tiempo, se han resaltado los réditos que genera en términos de prestigio político en el ámbito internacional (Pérez Antón, 2003, p. 125; Wins, 2007, p. 22).

Su continuidad también permitiría calificarla como una política exterior de Estado (PEE), si se adopta una definición amplia como la que alude a «la sujeción de varias administraciones gubernamentales a un hilo conductor inalterado» (Toro Hardy, en Suniaga, 1999, cf. Fernández, 2002, p. 15). En efecto, la presencia de militares uruguayos en MPO se ha mantenido e incrementado a lo largo de varios cambios de gobierno y dos cambios de régimen (1973 y 1985).

Sin embargo, solo a partir de 1992 el mayor nivel de compromiso con las MPO (en términos cualitativos y cuantitativos) hace que esta política asuma una nueva significación en su permanencia como acción de proyección internacional (Pérez Antón, 2003, p. 125), cuando la política del país respecto al tema adquiere un componente de estabilidad, que constituye uno de los elementos fundamentales de una PEE (Fernández Luzuriaga, 2002, p. 14). Este componente se constata, por ejemplo, en el mencionado consenso expresado en el documento «Resultados del diálogo político en política exterior» (*ut infra*). Así, para los últimos quince años, la calificación de PEE no solo remite a la continuidad de las acciones en la materia, sino también a la existencia de «lineamientos permanentes que dirijan la toma de decisiones en [determinado] sentido» (Toro Hardy, 1991, p. 11).

No obstante, se entiende que por varios motivos es posible relativizar las afirmaciones hasta aquí enumeradas respecto a los múltiples sentidos en que la participación en misiones de paz es fundamentada como política exterior. En primer lugar, el hecho que ella se haya limitado a unos pocos observadores desplegados en una única misión hasta 1988 (esto es, durante 36 de los 55 años del período, lo que incluye los mencionados cambios de régimen). Parece al menos una lectura demasiado optimista del potencial de este instrumento tal como se estaba utilizando hasta el gobierno de Lacalle argumentar que dicha presencia otorgaba al Uruguay un enorme prestigio internacional o que representaba un ejemplo de apoyo al multilateralismo efectivo.

En segundo lugar, el que Uruguay no haya ocupado puestos de dirección civil en ninguna misión es indicativo de que no se capitalizó en la dimensión política el esfuerzo realizado en materia militar. En efecto, hasta la actualidad la participación uruguaya en MPO ha sido casi exclusivamente militar. Este hecho es observado por Santiago Wins, delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) ante el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de Paz (SINOMAPA), quien sugiere que dados sus antecedentes en la materia Uruguay podría aspirar a cargos de este tipo (Wins, 2007).

En tercer lugar sería conveniente analizar con mayor detalle en qué medida el notable aumento y diversificación de la participación militar uruguaya en MPO a partir

de 1992 responde a una valoración hecha por los actores políticos respecto a sus potenciales réditos para la estrategia de inserción internacional. En efecto, como se intentará mostrar en la siguiente sección, existen razones para creer que en buena medida tal valoración se sostiene, desde sectores políticos y militares, fundamentalmente a modo de justificación *ex post* de acciones que fueron planificadas en función de objetivos de política interna. Esta estrategia promovida por las fuerzas armadas (especialmente Armada y Ejército) y avalada por buena parte de los actores político partidarios, se funda en particular en la convicción de que la participación es conveniente tanto en términos económicos como de mejora de las capacidades militares del país.

En síntesis, se sostiene aquí que la participación en MPO debe considerarse y analizarse como parte significativa de la política exterior uruguaya en función de que se ejerce hacia el exterior y tiene repercusiones en la inserción internacional del país. Sin embargo, ello no implica aceptar automáticamente que ella haya sido generada como un «instrumento de política exterior».

Se propone entonces revisar en la siguiente sección los argumentos más comunes que se esgrimen desde los sectores políticos, diplomáticos y militares para relacionar la participación en MPO con la política exterior nacional.

En primer lugar, algunos actores afirman que esta política se alinea de forma unívoca y casi automática con los denominados principios rectores históricos de la política exterior nacional. Si bien en principio esto puede resultar una cuestión un tanto general, en el caso uruguayo tales principios adquieren un valor central en la conformación de la política exterior, debido a la impronta principista que la ha definido durante más de cien años (Pérez Antón, 2003).

Un segundo conjunto de argumentos atribuye una adecuación de la política de participación en MPO a otras directrices políticas de la inserción internacional, como el respaldo al multilateralismo ejercido en el marco de la ONU. A su vez, en relación con este punto, en el caso de la MINUSTAH, en ocasiones se alude a la necesidad de asumir una política de responsabilidad regional coordinada frente a focos de inestabilidad en el continente.<sup>12</sup>

Finalmente, un tercero alude a que las MPO más recientes (1990 en adelante) permiten promover intereses económicos, en tanto abren oportunidades de venta de bienes y servicios en el marco de los procesos de reconstrucción que organiza ONU. Si bien los grandes proyectos en materia de infraestructura son exclusivamente asignados a empresas de los países que financian esos procesos, Uruguay podría tener oportunidades en relación con proyectos intensivos en recursos humanos calificados, como ser la atención a la salud, educación o apoyo en servicio civil.

Estos tres conjuntos de argumentos se utilizan comúnmente en nuestro país para reivindicar a las MPO como *instrumento de política exterior* (MDN, op. cit.; MDN/PNUD/Udelar, 2005; Zubriggen, 2006) o *instrumento de diplomacia multilateral* (Wins, 2007). Sin embargo, como se intentará mostrar, en la práctica tales argumentos no siempre están respaldados por acciones que permitan concretarlos para mejorar la inserción

---

12 Véase por ejemplo, *Diario de Sesiones del Senado*, 2.06.2004.

internacional del país. Como en cualquier otra área de políticas públicas, cuando esto sucede se pone en entredicho la eficacia de las acciones adoptadas o su correspondencia real con los objetivos declarados.

#### 4. LAS MISIONES DE PAZ Y LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA

En nuestro país coexisten diferentes posturas formales en torno a la relación esperada entre participación en operaciones de paz y política exterior. Para dar cuenta de algunas de ellas, se sugiere revisar dos documentos que evalúan el tema desde el enfoque militar y diplomático.

Durante el año 2006, en el marco del Debate Nacional sobre Defensa —convocado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN)— se instalaron mesas temáticas de debate (MTD).<sup>13</sup> El documento acordado en la MTD n.º 2, relativo a política exterior y defensa, comienza indicando que:

La política de defensa nacional [...] en línea con la política exterior, se enmarca en los principios de estricto respeto a la autodeterminación de los pueblos, de no intervención en los asuntos internos de los Estados y de arreglo pacífico de las controversias internacionales. Todo ello en el marco de la observancia del derecho internacional vigente para la República... [Dicha política] tenderá a la máxima adhesión al multilateralismo, en el ámbito de la seguridad internacional (MDN/PNUD/Udelar, 2006, p. 7).

Más adelante se sostiene que:

La participación de contingentes nacionales [...] debe guardar coherencia con la política exterior [...] en el sentido de la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional. [De esa forma,] [...] constituye un instrumento de la política exterior. [...] La decisión de integrar contingentes militares en estas iniciativas estará siempre sujeta a un cuidadoso análisis caso por caso, del cual se hace corresponsables a los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores (MDN/PNUD/Udelar, 2006, p. 8).

Ese tono cauto contrasta con otro, más optimista, que se evidencia por ejemplo en el hasta ahora último pronunciamiento oficial escrito desde estos ministerios sobre el tema, publicado en las postrimerías del gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005). Allí se afirma que «La actuación de Uruguay en el marco de la Asamblea General [...] se ha caracterizado por una clara adhesión a los principios tradicionales de la política exterior». Luego se indica que «las OMP son el ejemplo por excelencia de multilateralismo de corte institucional, activo y efectivo, no solo en su dimensión de mantenimiento

---

13 Las MTD reunieron a militares, políticos, académicos y diplomáticos, habilitando un intercambio particularmente abierto y frontal. Cada mesa culminó con la aprobación por consenso de un documento con recomendaciones a ser elevadas al MDN. Si bien no se trata de documentos oficiales, la amplitud del ámbito donde fueron producidos permite afirmar que representan el mínimo común denominador de las opiniones de un importante abanico de actores relacionados con esta esfera de políticas públicas.

de la paz, sino además en la reconstrucción posconflicto», así como, al mismo tiempo, reafirmando la paz y seguridad internacionales. (MDN, 2005, p. 51).

Estos documentos reflejan dos lecturas diferentes de la relación entre MPO y principios de política exterior que también han aparecido —junto a posturas absolutamente contrarias a las misiones— en discusiones parlamentarias y periodísticas.<sup>14</sup> Así, entre quienes apoyan las MPO se observa, por un lado, una visión *escéptica* que no da por garantizada a priori la coherencia entre los efectos de la participación militar nacional y los principios que orientan la política exterior. Visión que, en cualquier caso, entiende esa coherencia como un *deber ser* a construir, reafirmando la necesidad de someter cada iniciativa a un «cuidadoso análisis caso por caso» y exigiendo que el esfuerzo militar se complemente con otro tipo de acciones, en particular diplomáticas. Por otro lado, se observa una segunda visión más *optimista*, predispuesta a aceptar que en tanto la participación de militares uruguayos en MPO acompañe decisiones avaladas por la ONU, representa siempre un apoyo unívoco e incuestionable a los principios postulados.

Por todo ello resulta interesante exponer a continuación algunas interrogantes que surgen en relación con los argumentos esgrimidos para fundamentar el involucramiento de Uruguay en MPO en tanto política exterior, procurando de este modo revitalizar el debate acerca de la relación entre la participación uruguaya en ellas y la estrategia de inserción internacional del país.

Como se mencionó, se distinguen tres conjuntos de dichos argumentos que buscan justificar la integración de MPO en tanto política externa: los que hallan en ella un modo de respaldar los principios rectores históricos de la política exterior (solución pacífica de controversias, respeto a los derechos humanos, apego al orden jurídico internacional, el principio de no intervención y libre determinación de los pueblos); los que inscriben esta participación en el marco de determinados lineamientos de la inserción internacional del país (multilateralismo, regionalismo); y los que destacan las oportunidades económicas que pueden abrirse como consecuencia de aquella.

## 1. Solución pacífica de controversias

En principio puede asumirse que las misiones de paz de la ONU son una herramienta mediante la cual se procura solucionar pacíficamente controversias que ponen en riesgo la paz internacional. Al mismo tiempo, la solución pacífica de controversias es uno de los principios históricos rectores de la política externa uruguaya.

Asimismo, e independientemente de la propia participación en las MPO, Uruguay se ha involucrado en varias instancias internacionales para resolver pacíficamente conflictos entre otros Estados. Además del mencionado antecedente en la observación de la tregua durante la Guerra del Chaco, puede incluirse también en esta línea de acción la neutralidad que ha predominado en los posicionamientos del país frente a conflagraciones internacionales durante el último siglo, resaltando

---

14 Véase en particular *Diario de Sesiones del Senado*, 2.6.2004 y *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, 11.6.2003; 15 y 16.6.2004.

a este respecto la postura frente a la Guerra de las Malvinas, o la tardía adhesión a los Aliados en la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, la integración de MPO puede ser considerada por sí misma un modo de apoyo a este principio. Sin embargo, esto no necesariamente es así ya que cuando el CS decide poner fin a un conflicto mediante la imposición de la paz, el móvil principal no siempre es buscar una solución pacífica del diferendo.

## 2. Protección de los derechos humanos y bienestar general de la sociedad en conflicto

Otro principio rector de la política exterior uruguaya que se argumenta es consolidado a través de la participación en MPO es el respeto de los derechos humanos, así como en términos más generales, el apoyo a las posibilidades de desarrollo autónomo y sustentable de las poblaciones que padecen la situación sobre la que se pretende intervenir. Si bien no es un principio histórico con la misma tradición que el anterior, luego de la restauración democrática se ha constituido en otro elemento rector de la política exterior.

En relación con este principio se han desarrollado varios lineamientos recientes en la política externa del país, como ser el compromiso con la Corte Penal Internacional y la integración de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En otro orden, también podría incluirse aquí el apoyo de Uruguay a algunas resoluciones de la Asamblea General de la ONU que apuntan a condenar violaciones de derechos humanos en diversos países.

En lo que refiere directamente a la política en relación con MPO, la obligación moral de aportar solidariamente al bienestar y velar por la protección de los derechos humanos en sociedades en crisis ha sido esgrimida reiteradamente en Uruguay como argumento para apoyar la intervención militar a través de la ONU.<sup>15</sup>

Efectivamente, resulta razonable admitir que en la mayoría de las MPO la intervención logra poner fin, al menos en lo inmediato, a situaciones de violación o riesgo de violación de los derechos humanos. Esto es más claro aún en aquellos casos en que la intervención es admitida, o incluso solicitada, por el o los Estados involucrados. Debe tenerse presente, sin embargo, que no en todas las MPO el mandato del CS autoriza a los cascos azules a intervenir de modo inmediato frente a situaciones de violación de derechos humanos, por lo que el respaldo a este principio no aplica automáticamente a todos los casos. No obstante, igualmente es posible señalar que, en términos generales, y a pesar de estas limitaciones, la participación en las MPO es una vía mediante la cual intentar poner fin a situaciones de violación de derechos humanos y propender a su respeto.

Por otra parte, y sin perjuicio de lo loable de este objetivo, resulta necesario cuestionar la sustentabilidad de la nueva situación promovida por la MPO en cada

---

15 Por citar solo uno de múltiples ejemplos, en ocasión del primer envío de tropas, el senador Pablo Millor (Partido Colorado) defendió la participación uruguaya en la MINUSTAH alegando que con ella «se establece la cooperación en la investigación de las infracciones de los derechos humanos y del derecho internacional con el objeto de poner fin a la impunidad» (*Diario de Sesiones del Senado*, 2.6.2004).

región intervenida. Así, una vez aceptada esa razón, parecería lógico buscar respuestas a preguntas tales como: ¿Qué tipo de paz o situación posterior se pretende imponer-ayudar a alcanzar a la sociedad intervenida? ¿En qué sentido es mejor que la situación anterior? ¿Tiene la misión de paz, tal como está concebida y planteada, alguna posibilidad de sentar bases para un posterior desarrollo autónomo de esa comunidad? ¿O la estabilidad generada durará simplemente hasta el retiro de los cascos azules? ¿En qué medida la propia intervención no tiende a generar dinámicas que perpetúen la situación de dependencia en relación con la ayuda extranjera?

Para ello, parece importante mantener canales de producción y análisis de información adecuados que habiliten un seguimiento continuo de la situación del país intervenido, así como tratar de promover que el proceso de reconstrucción posconflicto permita alcanzar los objetivos planteados. También puede ser significativo en este sentido promover el involucramiento de personal civil en esos procesos, en la línea de trabajo iniciada con las misiones de *peacebuilding*.

Vale la pena en este punto hacer referencia a algunas observaciones que surgieron en el marco de las mencionadas mesas del Debate Nacional sobre Defensa. Allí se hizo notar que a poco de su asunción, el presidente haitiano René Préval solicitó asesoramiento y apoyo a los representantes de Argentina, Brasil y Chile para la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional y político de su gobierno. Desde entonces, estos tres países pasaron a desempeñar un rol muy significativo en este sentido, al tiempo que Uruguay ha quedado de hecho excluido por carecer de presencia diplomática en Puerto Príncipe.

En efecto, al menos en los casos de República Democrática del Congo y Haití, a diferencia de otros países contribuyentes de tropas, el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo no reforzó su representación, la que continuó a cargo de los embajadores en República Sudafricana y Dominicana en su condición de *concurrentes*. Tampoco se proporcionan viáticos adecuados ni se emiten desde Montevideo instrucciones particulares para ejercer esas nuevas tareas (MDN/PNUD/Udelar, 2006, p. 80).<sup>16</sup>

Por otra parte, en Montevideo no existen equipos dedicados a producir análisis de ese tipo. Los dos funcionarios diplomáticos del Departamento de Asuntos Especiales de Cancillería dividen su escaso tiempo entre la atención de aspectos más concretos relativos a la participación militar en MPO, y el seguimiento de una larga lista de otros asuntos, la mayoría referidos a cooperación internacional en materia de seguridad.<sup>17</sup>

---

16 De acuerdo con la información relevada, hasta el mes de junio de 2006, por diferentes dificultades, el embajador uruguayo en Sudáfrica no podía cumplir con su papel en la República del Congo (González *et al.*, 2007, capítulo VI).

17 A saber, en el ámbito de la ONU: desarme, minas antipersonales, tráfico de armas ligeras, drogas, terrorismo, corrupción, delincuencia transnacional organizada, seguridad, lavado de activos. En el ámbito de OEA: Comité Interamericano Contra Terrorismo (CICTE), Comité Interamericano Contra Abuso Drogas (CICAD), seguridad hemisférica. Además: Sistema del Tratado Antártico (a través del Instituto Antártico Uruguayo), Organización Prohibición de Armas Químicas (OPAQ, a través de la Comisión Interministerial de Armas Químicas, CIPAQ), Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), Tratado de No Proliferación, Organización Prohibición Armas Nucleares

En síntesis, puede afirmarse que la participación de Uruguay en las MPO resulta una acción efectiva y coherente con el motivo solidaridad internacional cuando los observadores o contingentes nacionales respaldan intervenciones que buscan aliviar o prevenir graves crisis humanitarias. No obstante, este efecto positivo puede desdibujarse en el mediano o largo plazo al no mantenerse una actitud vigilante y crítica en torno a los resultados de los esfuerzos de reconstrucción posconflicto que impulsa ONU. Sin esa actitud ni acciones diplomáticas efectivas en tal sentido, parecería correrse el riesgo de legitimar mediante la participación militar intervenciones que no apuntan a resolver las causas profundas de los problemas que enfrentan, coadyuvando, sin quererlo, a perpetuar situaciones de subdesarrollo y vulnerabilidad. En este sentido se han dirigido críticas a la estrategia de intervención de la ONU, por ejemplo en la República Democrática del Congo o incluso en el propio Haití, que ya contabiliza cinco misiones de paz desde 1993 (MDN/PNUD/Udelar, 2006).

### 3. Libre determinación de los pueblos

El principio de soberanía, o libre determinación de los pueblos, es uno de los principios habitualmente señalado entre los lineamientos históricos rectores de la política externa nacional, junto con el principio de no intervención (Pérez Antón, 2003, p. 124). En lo que respecta a MPO, en ocasiones estas se enmarcan en intervenciones sobre conflictos que amenazan la soberanía de un Estado, en particular en el caso de países jóvenes o pequeños países del mundo en desarrollo.

En concreto, Uruguay se ha incorporado a varias MPO que implican la defensa de la soberanía de pequeños países, entre las que se puede mencionar la UNIKOM (frontera Irak-Kuwait, 1991-2003), la UNFICYP (Chipre, desde 1964 a la fecha), la UNMISSET (Timor Oriental, 2002-2005) y la MINURSO (Sahara Occidental, desde 1993 a la fecha). En este último caso es interesante observar que, en los últimos años, la participación en la misión ha coincidido con un determinado nivel de compromiso de algunos actores políticos nacionales con el reconocimiento de la independencia del Sahara Occidental respecto a Marruecos.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, también debe apuntarse que en algunos casos este principio puede ser esgrimido para intervenir a favor de una facción cuyas pretensiones de legitimidad sean respaldadas por el CS, particularmente en situaciones de conflictos básicamente intraestatales.

### 4. Principio de no intervención

Respecto a este otro principio histórico, es razonable asumir que la participación en MPO no es, en sí misma, una actividad que contribuya a reafirmarlo. De hecho, frecuentemente se ha cuestionado si este principio es respetado o no cada vez que se aplican medidas de fuerza invocando la Carta de la ONU. A este tema se asocian preguntas como la de cuáles son

las razones válidas para justificar una intervención no solicitada por las partes en conflicto, como las previstas en el capítulo VII. También la de quién puede juzgar, legítimamente, si esas razones se presentan en cada caso. El concepto de *estado fallido*, fuertemente vinculado a las concepciones sobre la paz y modalidades de resolución de conflictos promovidas desde la ONU, aparece actualmente en el centro de estas discusiones.<sup>18</sup>

Las respuestas a estas preguntas no solo son vitalmente importantes para el país intervenido, sino para cualquier otro susceptible de serlo en un futuro más o menos remoto. De hecho, cada intervención realizada a través de la ONU legitima las razones y el modus operandi de quienes las impulsan con mayor fuerza, particularmente desde el CS, sentando importantes —y en ocasiones, graves— precedentes entre la *comunidad internacional*.

En relación con este punto, vale la pena citar un ejemplo de cómo Uruguay puede avalar de hecho decisiones que en la práctica cuestionan, o al menos flexibilizan en extremo el referido principio de no intervención. En el caso de Haití (2004), las controvertidas circunstancias en que el presidente Jean-Bertrand Aristide abandonó el país, pero particularmente la decisión del CS de no autorizar el despliegue de la fuerza provisional que controlaría al movimiento insurgente hasta tanto esa salida no se concretara, muestran que dicho movimiento alcanzó su objetivo de derrocar a un presidente constitucionalmente electo gracias a la permisividad del Consejo, que juzgó este desenlace como el más conveniente (Dieterich, 2004; Bidegain, 2004).

Las versiones respecto a la «renuncia» de Aristide son encontradas, pero es indudable que tropas norteamericanas intervinieron decisivamente en el *affaire* y que por lo tanto, más allá de los cuestionamientos a su actuación previa, se trataba de un presidente constitucional cuyo desalojo se llevó adelante —en el mejor de los casos— de forma muy irregular.

## 5. Multilateralismo

Como ejemplo de los lineamientos de política exterior que se pretende seguir mediante la contribución a MPO aparece el multilateralismo. Así, otra discusión relacionada con el dilema previamente expuesto es la referida al verdadero alcance o significado del multilateralismo que permite ejercer la ONU en temas referidos a seguridad internacional. En relación con la ONU, se reconoce que se trata del ámbito de desarrollo del multilateralismo por excelencia. (Wilhelmy, 1988, pp. 158 ss.).<sup>19</sup> Por otra parte, en el plano concreto de la política externa nacional, el apoyo a las decisiones y acciones multilaterales, si bien tampoco es uno de sus principios históricos, sí puede ser señalado como una directriz recurrente de la inserción internacional uruguaya, al menos desde la última restitución democrática.

Así, por ejemplo, durante el gobierno de transición de Julio María Sanguinetti (1985-1989), se implementó una serie de decisiones en política exterior que apuntaron a fomentar los ámbitos de coordinación regional frente al unilateralismo estadounidense. En esta

---

18 Para una interesante revisión crítica de este concepto y de las estrategias de *post-conflict peacebuilding* promovidas por la ONU, véase Schwarz (2005).

19 Para una perspectiva crítica sobre el surgimiento del significado de la acción multilateral en el marco de la ONU, véase Moreau (2004).

línea, la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora es una de las más importantes decisiones del mencionado período de gobierno (Bizzozero y Luján, 1992). En un sentido similar, se ha sugerido un paralelismo con la conformación de la MINUSTAH (actual MPO en Haití), integrada predominantemente por países del Cono Sur y cuyo contingente militar es comandado por Brasil. Efectivamente, este caso es equiparable a aquel antecedente en tanto iniciativa multilateral regional que intenta hacerse cargo de un foco de inestabilidad en la región, ocupando el lugar que unilateralmente podría asumir Estados Unidos. No obstante, como señala Hirst (2007), «No deja de ser irónico el hecho que los países actuantes en el Grupo de Contadora [Venezuela, México, Colombia y Panamá] no participen de la minustah». De hecho, puede sugerirse que en determinados aspectos la MINUSTAH, lejos de oponerse a la posición de Estados Unidos, viene a hacerse cargo de complementar su política hacia Haití. Esto ilustra la necesidad de evaluar en cada MPO qué tipo de procedimiento se está apoyando, más allá de la simple apelación a su carácter *multilateral*.

En efecto, desde la *visión optimista* se ha sostenido frecuentemente que la acción en el marco de organismos multilaterales afianza prácticas internacionales deseables, como el respeto a las normas del derecho internacional, al tiempo que limita las posibilidades y la legitimidad de ejercicio unilateral de poder en el sistema internacional. Se fortalecería así la posición y se brindarían garantías para los países con menor poder militar o económico (*Diario de Sesiones del Senado*, 2.6.2004).

Vale la pena volver en este punto al ejemplo de Haití y revisar rápidamente el papel decisivo que jugaron Francia y en particular los Estados Unidos en determinar el modo y los tiempos del desenlace de la crisis de 2004.

En enero de ese año el presidente Aristide solicitó ayuda a la comunidad internacional para controlar el movimiento insurgente surgido hacia fines de 2003. La Comunidad del Caribe (CARICOM) presentó un plan de acción previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis (Bahamas por el CARICOM, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la UE). Ambos planes, que buscaban encontrar una salida política al conflicto, fueron aceptados por Aristide pero no por la oposición. El 19 de febrero se enviaron marines estadounidenses a proteger intereses de ese país en la isla. El día 28 del mismo mes el gobierno de Estados Unidos responsabilizó públicamente a Aristide de generar las condiciones que habilitaron la aparición del movimiento insurgente y le exigió la renuncia. Al día siguiente, Aristide fue conducido a República Centroafricana por militares estadounidenses. Al mismo tiempo, Estados Unidos y Francia comenzaron el envío de tropas al país caribeño, horas antes de que ello fuera convalidado por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 1529/2004.

Mientras los secretarios generales de la OEA y la ONU dieron por válida la versión de la renuncia, el CARICOM, la Unión Africana, la Comunidad de Embajadores de África, Asia y Pacífico y los gobiernos de Cuba, Venezuela y Sudáfrica anunciaron que no aceptarían al nuevo gobierno por haberse originado mediante un golpe de Estado (Dieterich, 2004; Bidegain, 2004). No obstante, Aristide no retornó al país y la fuerza provisional dio luego paso a la MINUSTAH.

Parece preciso entonces discutir la *visión optimista* antes citada, en tanto la alineación automática con las decisiones adoptadas desde el CS no necesariamente

supone, por sí misma, una reafirmación de mecanismos amplios de toma de decisión o la contemplación de las posiciones de países con menor peso específico. En efecto, tal como se indica en los propios reportes del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General —conocido como C-34—, la explícitamente reconocida brecha entre «aquellos que planifican, mandatan y gestionan operaciones de paz de la ONU y aquellos que implementan los mandatos» no se ha podido reducirla significativamente (ONU A/60/19, p. 25).<sup>20</sup>

Todo esto no implica desestimar que ONU ofrece foros donde un país relativamente débil puede emprender acciones, tejer alianzas e intentar consagrar modos de acción que fortalezcan o resguarden su posición. Tampoco implica negar que la contribución de recursos militares para llevar adelante MPO podría constituir una manera relativamente efectiva de ganar espacio en ellos, pero sí remarcar que una acción coherente con esa convicción debería asegurar que tal aporte de recursos humanos sea debidamente respaldado y capitalizado mediante una fuerte presencia y acción diplomática, orientada a construir capacidad de influencia política efectiva en el sentido recién indicado.

En el caso uruguayo, representantes diplomáticos participan regularmente en foros de la ONU donde se discuten diferentes aspectos del tema MPO, como el referido C-34 o la comisión que analiza el presupuesto general de la Organización, donde se incluye también el del DPKO. No obstante, por un lado, apreciaciones realizadas en esos mismos ámbitos dan cuenta de las dificultades que surgen cuando se intenta impulsar desde allí posiciones contrarias a las de los miembros permanentes del CS o los grandes contribuyentes financieros a las MPO.<sup>21</sup> Por otro, la coordinación con países con intereses similares a los suyos alcanzada allí por Uruguay parece ser usualmente débil y parcial.<sup>22</sup>

Un ejemplo de acción diplomática más activa y basada en la búsqueda de intereses comunes con otros países recién parece haber comenzado a tomar fuerza considerable a partir de 2005, con las reuniones de subsecretarios de Defensa y Relaciones Exteriores de los países latinoamericanos que enviaron tropas a Haití, conocido actualmente como el *mecanismo 9x2*. Vale decir entonces que unos trece años después del envío del primer contingente a MPO comenzó a integrarse un primer mecanismo relativamente estable de coordinación, que además actúa sólo en relación con la MINUSTAH.

La necesidad de reforzar la presencia diplomática en ámbitos multilaterales relativos a las MPO es incluso reconocida por integrantes del propio Servicio Exterior. En tal sentido, se sugieren algunas líneas de acción concretas que permitan explotar

---

20 Véase también ONU A/58/19, pp. 11 y 12.

21 En enero de 2007, los diez mayores contribuyentes financieros a las MPO eran Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, China, Canadá, España y Corea. Véase <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>>.

22 A manera de ejemplo puede citarse la exitosa acción de los representantes de estos países para bloquear los impulsos de los contribuyentes de tropas por aumentar los niveles de remuneración, durante las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Equipo Propiedad del Contingente de 2001 y 2004 (Véanse González *et al.*, 2007, capítulo VI, y ONU A/C.5/58/37).

las oportunidades que habilita la contribución a las MPO como herramienta de diplomacia multilateral (Wins, 2007).

## 6. Beneficios económicos

Otro de los argumentos manejados para impulsar la participación en MPO en relación con la política exterior refiere a la promoción de intereses económicos y comerciales. Se alude fundamentalmente a la venta de bienes y servicios, así como al aporte de recursos humanos en el marco de programas de alivio de crisis, apoyo a la sociedad civil o reconstrucción estatal, financiados por donantes externos.

En efecto, la progresiva diversificación de las estrategias de reconstrucción posconflicto de la ONU impulsada bajo el concepto de *peacebuilding* habilita nuevas modalidades de contribución remunerada, además de la militar. Se generan así oportunidades para una amplia gama de profesionales de las áreas de la salud, educación, planificación de políticas públicas, sistemas judiciales, entre otros (Hansen *et al.*, 2001).

En el caso uruguayo, este tipo de venta de servicios civiles estuvo limitado hasta hace muy poco tiempo a las unidades potabilizadoras diseñadas por OSE y «promocionadas» ante el DPKO por personal militar. Actualmente, a instancias de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, se intenta concretar proyectos en materia de telecomunicaciones y rediseño institucional (entre otros) en Haití, sin que existan otros antecedentes significativos en esta materia (González *et al.*, 2007, capítulo vi).

Al respecto vale la pena señalar, primero, que las autoridades políticas deberían definir claramente la prioridad relativa que le dan a este tipo de motivos entre un conjunto mayor de razones de distinta índole a favor y en contra de la participación. Segundo, que en cada caso deberían analizarse previamente las probabilidades reales de captar el apoyo financiero de los donantes internacionales hacia los proyectos nacionales, lo que exige entre otras cosas, nuevamente, una importante capacidad de acción diplomática. También las de generar en el país estructuras que identifiquen y organicen los recursos humanos y materiales requeridos. En caso contrario, mientras no se cumplan esas condiciones, pierde sentido la alusión a esas oportunidades como justificación de la participación en MPO.

Independientemente, no puede dejar de mencionarse en este apartado el rédito económico que se obtiene en función de la prestación de servicios militares, otro de los argumentos recurrentes para fundamentar la conveniencia de esta política.

Por un lado, la ONU paga un monto global a las fuerzas armadas por concepto de salario de los efectivos. Cada Estado instrumenta políticas específicas al respecto. En el caso de Uruguay, los pagos por este concepto son íntegramente transferidos en forma de salario al personal de los contingentes de paz, lo que representa para ellos ingresos muy relevantes.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Debe agregarse que esos efectivos continúan recibiendo sus retribuciones normales, a las que se suman algunas otras mejoras salariales como forma de compensar el servicio «en tiempos de guerra», que pasan a engrosar el presupuesto general del MDN.

Además, la Organización también reembolsa dinero al país por concepto de desgaste del equipo que se utiliza en la misión. Dado que los estándares de la ONU no son los mismos de Uruguay, las fuerzas logran por esta vía cierto nivel de reequipamiento que de otra forma les resultaría inaccesible.

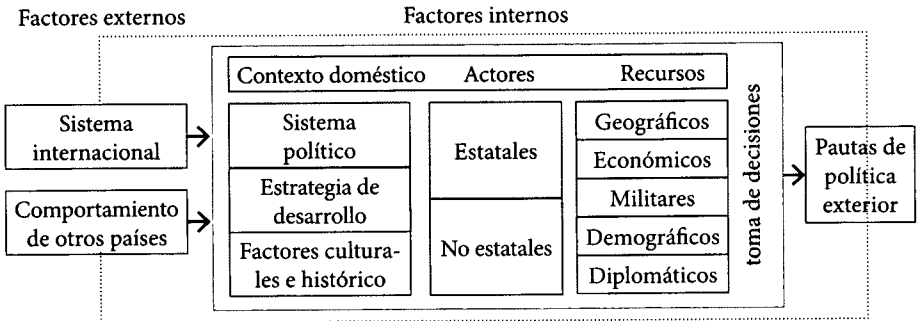
Solo a modo indicativo —y ante la ausencia de balances públicos oficiales sobre este tema—, vale mencionar que según datos aportados por el Ministerio de Relaciones Exteriores entre enero y diciembre de 2005 el personal militar uruguayo desplegado en UNMEE, MINUSTAH, MONUC y UNOCI (Costa de Marfil) generó reembolsos por un total de US\$ 32.230.487, equivalente al 14,4% del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) ese año. Hay que resaltar que estas cifras no incluyen los reembolsos por equipamiento aportado a esas misiones, ni por salario de observadores militares destacados en otras (González *et al.*, 2007).

Para finalizar esta sección debe subrayarse que este motivo es señalado (aunque no públicamente reconocido) por varios actores políticos como uno de los motivos determinantes que explican el nivel de compromiso asumido por las fuerzas armadas respecto a esta política.

### 5. CONCLUSIONES

A modo de primera conclusión de este breve estudio de la política uruguaya de participación en MPO en tanto política exterior se proponen algunas observaciones a partir de la aplicación del marco de análisis de la política exterior latinoamericana elaborado por Van Klaveren (1992; véase figura 1). Este autor parte, en primer lugar, de la extendida distinción entre factores internos y externos. En relación con este punto, se sugiere que en esta política se articulan factores externos, específicamente aquellos referidos a las variables del sistema internacional; con factores internos, vinculados principalmente a intereses estatales referidos al sector militar.

Figura 1. Un marco para el análisis de la política exterior en América Latina



Nota: Se destacan en gris los elementos que se interpreta inciden en la elaboración de las pautas de política exterior en relación con la temática analizada.

Fuente: Van Klaveren (1992, p. 177).

Respecto a los primeros, surge la importancia del marco de oportunidad que ofrecen las MPO y sus sucesivas transformaciones ya descritas. Como se explicó anteriormente, a lo largo de estos cincuenta años los cambios en la política uruguaya en relación con MPO han ido acompañando modificaciones en la naturaleza del procedimiento de las intervenciones de la ONU. Así se observa que las tres etapas sugeridas para la participación uruguaya corresponden con las definidas para la ONU. En 1948 se inicia la primera MPO y en 1952 Uruguay se integra a la UNMOGYP; desde 1988 comienza la segunda generación de MPO y en 1992 nuestro país comienza a enviar contingentes de tropas; finalmente, en el 2000 se presenta el Informe Brahimi, que sugiere nuevas modalidades de intervención y en el 2003 se resuelve mantener las tropas en MONUC a pesar del cambio de mandato.

Entonces, en tanto los cambios en la política uruguaya en relación con MPO acompañan los cambios en la ONU, surge la duda respecto a si esta se guía por objetivos propios de política exterior, o bien tal participación se convierte en objetivo en sí misma, y entonces tal política busca adaptarse a las oportunidades y condiciones que el sistema internacional establece para quienes pretenden involucrarse en dichas misiones. Esta segunda opción es de hecho coherente con una perspectiva sobre la temática en la región que Van Klaveren define como tradicional:

En el caso de América Latina, [...] generalmente se asume que el comportamiento externo de los países es principalmente un reflejo y una reacción frente a eventos que se producen fuera de la región. El contexto externo, según esta argumentación, determina las opciones abiertas a estos países, relegando a un papel secundario a los factores internos que también ejercen influencia en el comportamiento de la política exterior (1984, p. 19).

En otros términos, se observa que las políticas exteriores de la región frecuentemente son más reactivas que proyectivas (Toro Hardy, 1991).

En un nivel más general, pero también en relación con el contexto internacional, el fin de la guerra fría es otro elemento que incide notoriamente en los cambios de esta política exterior uruguaya, en un doble sentido. Por un lado, en el plano de los factores externos, el fin de la bipolaridad del sistema internacional da lugar al planteo de una redefinición del papel de la ONU en general y de las MPO en particular (*ut infra*). Por otro lado, en el plano de los factores internos, desata un proceso de revisión y cuestionamiento de los roles, y en particular de las doctrinas de las fuerzas armadas latinoamericanas. En este marco, el impulso que tuvo la política uruguaya respecto a MPO durante el gobierno de Lacalle, coincidiendo con el inicio del período de consolidación democrática, resulta un dato sugerente a explorar en posteriores investigaciones. Esta última cuestión da cuenta del complejo modo en que el contexto internacional incide sobre el contexto doméstico —a su vez, una de las dimensiones de los factores internos—, lo que a la postre tendrá una incidencia notoria en la configuración de las pautas de política externa (véase cuadro 3).

En relación con estos factores internos, Van Klaveren (1992) señala que, no obstante lo antedicho, su rol en la definición de las políticas exteriores latinoamericanas no debe ser subestimado. En relación con aquellos, la política uruguaya de MPO está fundamentalmente determinada por los cambios ya mencionados en el sistema político derivados de la restauración democrática. Esta situación responde a un fenómeno generalizado, en el que «los procesos de democratización que se fueron sucediendo en América Latina

[...] han llevado a varios autores a centrar su atención en el impacto del cambio político y, concretamente, del cambio de régimen, en la política exterior» (ibídem, p. 193).

Por otra parte, también en relación con el contexto doméstico, los factores históricos y culturales tienen una influencia importante en la configuración de las políticas exteriores de la región, pues «las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores de la política exterior» (ibídem, p. 198). En el caso que se está estudiando, es claro que muchos actores involucrados en la temática perciben que la política exterior uruguaya se caracteriza por un férreo respeto a los principios rectores ya mencionados, lo que tiene un indudable fundamento histórico (Pérez Antón, 2003). A su vez, es interesante observar como esta percepción muchas veces no se ve acompañada por un examen crítico sistemático del grado en que las acciones emprendidas en el marco de MPO efectivamente son coherentes con los principios que se pretende promover.

Así se observa que, si bien los factores externos tienen una incidencia central sobre algunas de las características principales de la participación en MPO considerada como política exterior, algunas variables internas, relativas al sistema político nacional y a factores culturales e históricos, asumen un rol importante en los ajustes y la percepción de esta política.

Por otra parte, además de estas interpretaciones de orden teórico, surgen algunas conclusiones estrictamente vinculadas al análisis de la política uruguaya de contribución a MPO. En primer lugar, corresponde destacar nuevamente que esta es una herramienta de inserción internacional que permite apoyar algunos de los principios rectores y lineamientos generales de la política exterior del país, a la vez que aporta cierto prestigio en el contexto internacional. También es importante subrayar una vez más el carácter de política exterior de Estado que asume este accionar en función de su continuidad ininterrumpida durante más de medio siglo, así como de la importancia cualitativa y cuantitativa que adquiere en los últimos quince años, al punto de llegar a ser actualmente uno de los diez principales países contribuyentes en el nivel mundial.

No obstante, al margen de esta positiva valoración general, al esbozar una evaluación del análisis expuesto, es posible cuestionar en algunos aspectos el nivel de articulación alcanzado entre las acciones adoptadas en materia de MPO y los tres conjuntos de argumentos utilizados para fundamentarla en tanto política exterior.

En relación con el primero de esos conjuntos, los principios históricos, vale señalar que, en virtud de los argumentos presentados, no emerge de modo claro que la participación militar en MPO permita afianzarlos *per se* de forma universal y automática. De hecho, se desprende del análisis que, si bien puede contribuir a afirmar alguno de ellos, también puede llegar a ser contradictoria en relación con otros (en particular, al principio de no intervención). En cualquier caso, se subraya que para que la participación en MPO se erija como una política exterior destinada a apoyar dichos principios se hace necesario, en cada caso, mayores análisis de la situación previa y monitoreos posteriores de las regiones intervenidas, así como un mayor dinamismo de la actividad diplomática en relación con los Estados y ámbitos multilaterales implicados.

Algo similar puede afirmarse acerca de la pertinencia de esta política como herramienta para el logro de objetivos concretos de inserción internacional. En relación

con esto último, la necesidad de un mayor compromiso e involucramiento más activo con los procedimientos en las diferentes instancias multilaterales implicadas se hace evidente (Wins, 2007).

De este modo se evita caer en la aceptación acrítica de una supuesta correspondencia automática entre MPO y estos principios históricos y lineamientos políticos de la política externa, postura *optimista* a la que se adscribe parte de los análisis oficiales del tema (*ut infra*). En el mismo sentido es necesario destacar que ninguna MPO es igual a otra en lo que hace a determinadas variables clave. En efecto, cada intervención se ejerce sobre una particular situación sociopolítica con una específica trayectoria histórica que la constituye y explica; responde a una compleja y particular trama de intereses y presiones, en la que pesan con fuerza desequilibrante las voluntades de los Estados con estatus de miembros permanentes del CS, al tiempo que involucra diferentes combinaciones de medidas e instrumentos como presiones diplomáticas, disuasión, uso directo de la fuerza (ejercida también en forma disímil por contingentes de diferentes nacionalidades), ayuda humanitaria, ayuda financiera, programas de reconstrucción, etcétera.

Al mismo tiempo, este conjunto de variables condiciona en buena medida los efectos finales de las intervenciones sobre la población de las regiones afectadas. Todo ello pone de relieve la importancia de que el país contribuyente tenga un conocimiento lo más detallado y profundo posible acerca de las condiciones que condujeron a la instalación de cada MPO tanto en el país intervenido y su región como en el seno del CS, a fin de formar un juicio propio sobre el significado y consecuencias de su participación.

Si en cada caso concreto no se atienden exhaustivamente las cuestiones hasta aquí reseñadas y se actúa —en la medida de lo posible— en forma proactiva, minimizando riesgos y generando y aprovechando oportunidades, se desvirtúa en la práctica lo que se reivindica formalmente, esto es: el potencial de la participación en MPO en tanto *instrumento de política exterior*.

Esto conduce a otra conclusión: desde esta perspectiva, la acción de la Cancillería cobra una importancia radical. Ella es la agencia estatal a la que, en virtud de su especialización funcional, corresponde evaluar los efectos de participar en cada misión; y también desarrollar la mayoría de las acciones que aquí se han señalado como necesarias para intentar que la misión efectivamente sea compatible con los principios y persiga con algún éxito objetivos propios de la política exterior.

En este sentido, las observaciones realizadas en trabajos anteriores (González *et al.*, 2007) acerca del proceso de toma de decisiones en materia de participación en MPO, parecen indicar que el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha desempeñado cabalmente ese rol. La constatación de este diagnóstico requiere, no obstante, de investigaciones más profundas.

No obstante, no sería justo avanzar sin hacer antes algunas aclaraciones. En primer lugar, señalar que la baja prioridad e involucramiento de las cancillerías en la cuestión de las misiones de paz parece ser, con alguna limitada excepción, una característica extendida al menos entre los países latinoamericanos que contribuyen

con tropas a la MINUSTAH, tema que, por otro lado, ha sido de alta prioridad para varios ministerios de Defensa.<sup>24</sup>

En segundo lugar, y en referencia exclusiva al caso uruguayo, vale señalar la diferencia abismal que existe entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional en materia de recursos humanos dedicados al seguimiento de estos asuntos. En efecto, la Cancillería contaba en diciembre de 2005 con un total de 261 funcionarios diplomáticos repartidos entre Montevideo y las delegaciones uruguayas en todo el mundo, para enfrentar, obviamente, todas las competencias que le han sido asignadas a ese ministerio.<sup>25</sup> Al tiempo que, según fuentes del Ministerio de Defensa, el número de agregados militares uruguayos en el extranjero era, a diciembre de 2006, de alrededor de treinta. Esto equivale a más de un 11% del total de personal diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores. Solo en la Delegación Permanente ante ONU hay más agregados militares (tres) que el total del personal diplomático asignado al Departamento de Asuntos Especiales (dos), el cual asume al mismo tiempo una larga lista de otras tareas. A su vez, pese a las cuantiosas retribuciones obtenidas por la participación militar en MPO, los recursos que se destinan a reforzar las capacidades del Ministerio de Relaciones Exteriores en este ámbito son casi nulos (González *et al.*, 2007).

Esta situación inclusive es reconocida por funcionarios del propio Servicio Exterior. Así, Wins afirma que «es necesario reforzar las misiones multilaterales, asignándole el personal diplomático necesario con una visión de inversión en política exterior como vital herramienta de actuación en el actual contexto internacional. (Wins, 2007, p. 23).

En cualquier caso, es necesario reafirmar que la responsabilidad formal por la definición de competencias, la asignación de recursos, el desarrollo de capacidades y, en definitiva, por el desempeño de las diferentes agencias estatales radica siempre en las autoridades políticas del Poder Ejecutivo. Mientras perdure la situación actual, se estará desaprovechando las oportunidades que la participación en MPO ofrece en relación con la consecución de objetivos concretos de inserción internacional. Wins (2007), por ejemplo, sugiere una línea de acción tendiente a capitalizar el prestigio generado mediante la actividad militar en MPO. Esto es, la asignación de funcionarios uruguayos en cargos cercanos al secretario general de la ONU relativos a esta temática, en cargos de jerarquía en las propias MPO, e incluso la aspiración a alcanzar un asiento no permanente en el CS. Sin embargo, no se observa que este sea un recurso que se ponga en juego en la negociación y el accionar internacional de Uruguay. Por el contrario, parece que los réditos se limitan a la mejora de la imagen internacional.

En tanto no se refuerce entonces el desempeño de Cancillería en el sentido indicado es de esperarse que prevalezcan en la definición y ejecución de la política uruguaya

---

24 Así fue expresado por diferentes actores académicos, militares y políticos en el seminario internacional «La cooperación latinoamericana en la intervención humanitaria en Haití» celebrado en agosto de 2007 en Montevideo.

25 El escalafón M estaba compuesto en diciembre de 2005 por 261 funcionarios. Véase Área RR. HH. del CEPRE-OPP: «Perfil etario, de género y antigüedad de los recursos humanos de la Administración Central e INAU».

de participación en MPO objetivos más propios de política interior. En particular, los del Ejército y la Armada Nacional, que de forma casi *natural* se han constituido en los principales impulsores de una política estatal que reporta importantes beneficios profesionales o personales a sus miembros y ofrece una respuesta ad hoc a ciertas necesidades institucionales: renovación de equipos y entrenamiento. Para ello han desarrollado una actitud proactiva tendiente a garantizar que el número de efectivos desplegados en el exterior se mantenga al nivel que consideran adecuado. Tal actitud ha sido sustentada, ratificada o permitida —con mayor o menor grado de consenso interno— por todos los gobiernos de la etapa posdictatorial.<sup>26</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- BÁRCENA COQUI, Martha: «El sistema de seguridad colectiva de la ONU», en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 65, febrero de 2002, México, 2002.
- BIDEGAIN, Gabriel: «Haití y las presiones de Estados Unidos de América», en *Revista Memorias. ur*, año II, n.º 5, Montevideo, mayo-junio de 2004, p. 14.
- BIZZOZERO, Lincoln, y Carlos LUJÁN: *La política exterior del gobierno de transición (1985-1989)*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados, 1992.
- DIETERICH, Heinz: «Destrucción consumada de Aristide, destrucción planeada de Hugo Chávez», en *Revista Memorias. ur*, año II, n.º 4, Montevideo, marzo-abril de 2004, p. 16.
- ESTEYRO, Juan L.: *La difícil profesión de la paz*, Montevideo, Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Estado Mayor General del Ejército, 2004.
- FERRO CLÉRICO, Lilia: «Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)», en *América Latina Hoy*, vol. 44, Salamanca, diciembre de 2006, pp. 115-132.
- FERRO CLÉRICO, Lilia, Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA y Diego HERNÁNDEZ NILSON: «La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 15, Montevideo, 2006, pp. 129-150.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson: *La política exterior de Estado. Aspectos teóricos para su comprensión*, Serie Documentos de Trabajo, n.º 61, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Montevideo, octubre de 2002.
- *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, serie Documentos de Trabajo, n.º 62, Montevideo, noviembre de 2003.
- GONZÁLEZ, Julián (coord.), Rolando ARBESÚN y Diego GONNET (2007): *Defensa y fuerzas armadas, democracia e integración regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas*, Montevideo, ICP-FCS/CSIC Udelar (en prensa).
- HANSEN, W., O. RAMSBOTHAM y T. WOODHOUSE: «Hawks and Doves. Peacekeeping and Conflict Resolution», en *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berlín, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2001.

26 Es preciso dejar en claro que el hecho de que la Fuerza Aérea no haya adoptado hasta ahora una actitud proactiva en este sentido no debe en absoluto leerse como una falencia o demérito. Debido en parte al menor número de personal con que cuenta, la FAU ha decidido no hacerlo en tanto considera que incrementar su participación en MPO afectaría negativamente el cumplimiento de sus misiones en el país.

- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, URUGUAY: *La defensa nacional. Aportes para un debate*. Montevideo, Oficina de Relaciones Públicas del Ministerio de Defensa Nacional, 2005.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, URUGUAY - PNUD - UDELAR: *Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional*. Elaborado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, Montevideo, 2006. Disponible en <<http://www.mdn.gub.uy/pages/debnac.asp>>.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo: «Un siglo de política exterior», en Benjamín NAHUM (coord.): *El Uruguay del siglo xx. La política*, Montevideo, Banda Oriental, 2003, pp. 95-136.
- RUSSELL, Roberto. «Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas», en Roberto RUSSELL y otros: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Programa RIAL, 1990, pp. 255-274.
- SCHWARZ, Rolf: «Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation», en *Security Dialogue*, vol. 36, n.º 4, diciembre de 2005, pp. 429-445.
- TORO HARDY, Alfredo: *La maldición de Sísifo: quince años de políticas externa venezolana*. Caracas, Panapo, 1991.
- VAN KLAVEREN, Alberto: «El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas», en Heraldo MUÑOZ y Joseph TULCHIN (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, tomo I, Buenos Aires, GEL, 1984, pp. 14-50.
- Alberto: «Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar», en *Revista de Estudios Internacionales*, año xxv, n.º 98, Santiago de Chile, abril-junio de 1992, pp. 169-216.
- WILELMY, Manfred: *Política internacional: enfoque y realidades*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- WINS ARNÁBAL, Santiago: «La participación uruguaya en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: una herramienta de diplomacia multilateral», en *Política Exterior del Presente*, n.º 3, Montevideo, julio de 2007, pp. 20-23.
- ZURBRIGGEN, Cristina: «Política exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? El caso de Uruguay», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n.º 1, Santiago de Chile, 2005, pp. 85-109.

## Resumen

El trabajo pretende aportar elementos, información e interrogantes para revitalizar el debate público sobre los fundamentos y efectos de la participación uruguaya en misiones de paz de la ONU, en tanto instrumento de política exterior. Para ello se describe brevemente el origen y la evolución histórica de estas misiones y el modo en que Uruguay se ha involucrado en ellas. Luego se exponen algunos vínculos entre esa participación y la estrategia de inserción internacional del país y se analiza en qué medida la política de participación en misiones de paz de la ONU resulta coherente con los argumentos utilizados para fundamentarla. Se plantea la existencia de tres conjuntos de argumentos planteados por políticos, militares y diplomáticos, referidos al apoyo a los principios rectores de la política exterior que supone esa política de participación, su adecuación a los lineamientos políticos de inserción internacional y los beneficios económicos que conlleva para el país. Finalmente se plantea la conveniencia de introducir nuevos criterios en el proceso de toma de decisiones respecto a las misiones de paz de la ONU y se sugiere reforzar las acciones tendientes a valorar esta política como herramienta de inserción internacional del país.

**Palabras clave:** misiones de paz, política exterior, Uruguay

## **Abstract**

The paper is a contribution to the public debate on the foundations and effects of Uruguay's participation in UN Peacekeeping Operations as an instrument of foreign policy. In the first section we offer a brief description of the origins and historic evolution of UN Peacekeeping Operations. In the second we examine the Uruguayan participation in these Operations. In the third section, the links between this participation and the country's international insertion strategy are observed. The fourth one is devoted to analysing to which extent the policy of participation in UN Peacekeeping Operations is coherent with the reasons used to justify it. Finally, we present the main conclusions of this work.

**Keywords:** peacekeeping operations, foreign affairs, Uruguay.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.