



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 118 JULIO - DICIEMBRE 2011

ARTÍCULOS

- LA DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ERA DE INTERNET
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- LA MANIPULACIÓN POLÍTICA DE LA INTERNACIONAL COMUNISTA
FRANCISCO RUIZ DURÁN
- LA ADAPTACIÓN DEL EJÉRCITO ESTADOUNIDENSE AL CAMPO DE BATALLA DEL SIGLO XXI
GUILLEM COLOM PIELLA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVIL-MILITARES Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC): UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ALCANCES DE LA LEY 20.424
JUAN FUENTES VERA
- HACIA UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO E IMPRESCINDIBLE: RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI
FREDERICK M. NUNN
- DESPLIEGUE DE FUERZAS DE PAZ AL AMPARO DE REFERENTES REGIONALES EMERGENTES: ANÁLISIS DEL CASO DE LA UNASUR
GUILLERMO ABARCA UGARTE
- INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR
DANIEL SOTO MUÑOZ

DESPLIEGUE DE FUERZAS DE PAZ AL AMPARO DE REFERENTES REGIONALES EMERGENTES: ANÁLISIS DEL CASO DE LA UNASUR^{◇∞}

GUILLERMO ABARCA UGARTE*

RESUMEN

El objeto del trabajo que, a continuación se presenta, pretende centrarse en el “Despliegue de Fuerzas de Paz al Amparo de Nuevos Referentes Regionales: Análisis del caso de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas)”.

En este orden de ideas, el Problema a Investigar se centra en determinar la factibilidad –tanto Jurídica como Práctica– que UNASUR, en su calidad de nuevo Referente o Acuerdo Regional, pudiera desplegar, en lo venidero, Fuerzas de Paz –en conformidad a la normativa vigente– hacia distintos escenarios emergentes.

A juicio del autor, con una adecuada consolidación de este nuevo Referente Regional, Naciones Unidas podría, en lo venidero, hacer uso de su normativa del Capítulo VIII (Acuerdos Regionales), con el propósito de encomendar a la UNASUR el despliegue e intervención de Fuerzas de Paz, en determinados escenarios estratégicos, al igual como lo ha realizado con otras Organizaciones Regionales, entre ellas la OTAN y la OEA.

Palabras clave: UNASUR, operaciones de paz, acuerdo regional, Consejo Sudamericano de Defensa.

[◇] El presente trabajo corresponde a una versión resumida de la Investigación presentada por el autor durante el desarrollo de la “*Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC)*”, realizada por el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa (CHDS), de la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos de Norteamérica, en el mes de julio del año en curso en nuestro país, dentro del panel “*Análisis de Seguridad y Defensa: Cómo Desarrollar Mecanismos para Fortalecer la Paz, Seguridad, y la Cooperación en el Hemisferio*”.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado. Magíster en Seguridad y Defensa, con mención en “*Gestión Político-Estratégica*”, por la ANEPE. Licenciado en Seguridad y Defensa por la ANEPE. Ha impartido docencia, a cargo de la cátedra de “*Marco Legal de las Operaciones de Paz*”, tanto en el CECOPAC como en la ANEPE. Graduado ante el Center for Hemispheric Defense Studies (dependiente de la National Defense University), Washington D.C., USA., en los Cursos de “*Strategy and Defense Policy 2005*” y “*Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008*”. Laboralmente se ha desempeñado como Jefe de Gabinete de los Vicepresidentes Ejecutivos de CAPREDENA, durante los años 1999 y el 2006. Actualmente, ocupa el cargo de Asesor de la Dirección Nacional de los Centros de Salud de CAPREDENA. Chile. gabmagister@yahoo.es

[∞] Fecha de recepción: 130611
Fecha de aceptación: 251011

PEACE FORCE DEPLOYMENT UNDER NEW REGIONAL ORGANIZATIONS: STUDY CASE OF UNASUR (UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS)

ABSTRACT

The object of this paper, pretends to focus on the deployment of peace forces under the umbrella of the new Regional Organizations by analyzing as an study case of UNASUR (Union of South American Nations).

In this sense, the problem is focused on determining the feasibility –both legal and practical– that UNASUR, as new Regional Organization, could deploy in the future, peacekeepers –in accordance with the current legislation– to emerging scenarios.

For the author, a correct consolidation of this new Regional Organization, United Nations may allow, in the future, the use of the rules of Chapter VIII (Regional Arrangements), to order the deployment and intervention of UNASUR- Peace Forces in some strategic scenarios, more or less in the same way as it has been done with other Regional Organizations, including NATO and the OAS.

Key words: *UNASUR, peace keeping operations, regional arrangements, South American Defense Council.*

I. El surgimiento de un nuevo actor regional: la UNASUR¹

Antecedentes históricos

El 23 de mayo de 2008, en la capital de Brasil, Brasilia, doce Jefes de Estado y Gobierno sudamericanos pertenecientes a las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Federativa del Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Cooperativa de Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Oriental del Uruguay y Bolivariana de Venezuela, suscribieron el Tratado Constitutivo de UNASUR, que nace formalmente como una Organización Internacional.

El camino previo hacia la firma del Acuerdo se había iniciado el 8 de diciembre de 2004, donde los gobernantes de los países de América del Sur

¹ Gran parte de las ideas de este Capítulo I han sido tomadas por este autor del texto del Mensaje Presidencial 533-356, del 18 de julio del 2008 –presentado ante la Cámara de Diputados de Chile– en cuya virtud S.E., la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet J., inició la tramitación del Proyecto de Ley destinado a solicitar la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

–reunidos en la ciudad peruana de Cuzco– decidieron constituir un nuevo referente internacional, la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Durante la Tercera Reunión del respectivo Consejo de Delegados, celebrada en Isla Margarita, Venezuela, el 15 de abril de 2007, se continuó trabajando en el Proyecto de Tratado Constitutivo. Posteriormente, en la Cumbre Energética realizada el 17 de abril, y a la cual asistieron los referidos Jefes de Estado, se adoptó el documento “Decisiones del Diálogo Político entre Jefes de Estado y de Gobierno”. En la oportunidad, se modificó el nombre de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” por el de “Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”; se estableció la creación de una Secretaría Permanente en Quito, Ecuador; y se decidió la redacción de su Tratado Constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Estos Documentos fueron aprobados el 23 de mayo de 2008, en la Cumbre de Brasilia, por las referidas Autoridades de Gobierno. En esa misma fecha todo este histórico esfuerzo regional, cuyos pasos fueron relatados precedentemente –y que unió a los 12 países suramericanos mencionados por primera vez en un único esquema integrador– concluyó con la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, que nace como una Organización dotada de Personalidad Jurídica Internacional.

Preámbulo, principios y objetivos de UNASUR

El *Preámbulo* del Tratado Constitutivo de UNASUR contiene la carta de navegación de esta instancia internacional: una suerte de “razón de ser de la Organización”.

Sin lugar a dudas, uno de los tópicos de mayor interés de este Preámbulo es aquel punto referido al papel que –en relación a UNASUR– jugarán otras instancias internacionales de actual participación regional suramericano, como lo son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Atendido el papel que pretende cumplir UNASUR –y, muy especialmente, así como lo amplio de los términos del Convenio Marco Internacional que le da vida– se podría pensar que las precitadas formas de Integración Regional, están condenadas al deceso. Sin embargo, su subsistencia queda de manifiesto al señalar un acápite de su Preámbulo lo siguiente: “ENTIENDEN (las partes) que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR

y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos”².

En lo concerniente a los *Principios*, el ya citado Preámbulo se encarga de señalar que, tanto la integración como la Unión Suramericana se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.

Por su parte, los *Objetivos* de UNASUR se contienen en los artículos 2° y 3° del Tratado. Así, el artículo 2° señala: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Dentro de los Objetivos Específicos más importantes, merecen ser consignados los siguientes:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- c) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- d) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- g) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.

2 No obstante lo consignado en los ya citados términos del Preámbulo del Tratado, es el parecer de este autor que –con ocasión de los aspectos francamente multidisciplinarios del Tratado y del número de naciones suramericanas suscribientes– podría ser perfectamente posible que, en un futuro no lejano, tanto el MERCOSUR como otras agrupaciones, como la CAN, pudieran comenzar a perder protagonismo programático.

Órganos de UNASUR y sus funciones

El Tratado define, en su artículo 4º, a sus cuatro órganos:

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Corresponde al órgano máximo de UNASUR. Establece y adopta los lineamientos políticos y planes de acción, convoca a reuniones Ministeriales Sectoriales y crea consejos a nivel Ministerial, y decide sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Le corresponde adoptar Resoluciones para implementar las decisiones del órgano máximo y, a su vez, le propone proyectos de decisiones; coordina posiciones en temas centrales de la integración suramericana y promueve el diálogo político entre los Estados Miembros; realiza el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto, y aprueba tanto el Programa anual de actividades como el presupuesto anual, y de iniciativas comunes de UNASUR; implementa lineamientos políticos en relaciones con terceros, y aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional y crea Grupos de Trabajo, según las prioridades establecidas por el órgano máximo.

El Consejo de Delegadas y Delegados. Le compete implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General, además de apoyar el trabajo del Consejo de los Cancilleres en todos sus ámbitos; da seguimiento a los Grupos de Trabajo y promueve los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana.

La Secretaría General. Ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR, y apoya a todos sus órganos en el cumplimiento de sus funciones; además, es la encargada de coordinar, con otras entidades de integración y cooperación en América Latina y el Caribe, actividades que le encomienden los órganos de UNASUR (tiene su sede en Quito, Ecuador).

Cabe consignar que el Tratado en estudio creó una singular "Presidencia Pro Tempore", que será ejercida por cada uno de los Estados Miembros en orden alfabético, y por períodos anuales, para los efectos de preparar, convocar y presidir las reuniones y actividades del calendario de UNASUR, así como la represen-

tación en eventos internacionales y asumir compromisos, y firmar declaraciones con terceros, previa aprobación de los Estados Miembros³.

Aspectos operativos del Tratado

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso, estando presentes, al menos, tres cuartos de los Estados Miembros. Para aquellas decisiones, resoluciones o disposiciones que se adopten sin la presencia de todos los Estados Miembros, el Secretario General deberá someterlas a consulta con aquellos ausentes en un plazo máximo de 30 días calendario. Las normas que emanen de los órganos de UNASUR serán obligatorias para los Estados Miembros, una vez que estas hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos.

Por otra parte, uno o más Estados Miembros podrán presentar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes a ser adoptado de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación. Estas propuestas deberán ser presentadas al Consejo de Delegadas y Delegados; luego de su aprobación, pasarán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Cuando no se alcance el consenso, la propuesta solo podrá ser sometida al Consejo de Delegadas y Delegados luego de seis meses de su última inclusión en la agenda.

Un aspecto novedoso en el funcionamiento de UNASUR, contemplado en su artículo 13°, señala que “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión. Para el caso de las instituciones, organizaciones y programas, cualquier Estado Miembro podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido”.

3 Por su parte, así como se crea una Presidencia de las características enunciadas, se da origen a una magistratura denominada “Parlamento Suramericano”, que tendrá su sede en la ciudad boliviana de Cochabamba. Su reglamentación será materia de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR.

Por último, las diferencias respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado, se resolverán mediante negociaciones directas entre los Estados Partes. Si no se llega a acuerdo, la diferencia se someterá al Consejo de Delegadas y Delegados, el cual dentro de 60 días emitirá recomendaciones para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución, se elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración.

Relaciones con otros Estados y organizaciones

Su artículo 15° indica que UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional e internacional, y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y organizaciones internacionales, aspecto de suyo interesante, para los efectos de nuestra investigación, como lo veremos más adelante.

Asimismo, los demás Estados de América Latina y el Caribe que expresen su interés en participar como Estado Asociado, lo podrán hacer, previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Por su parte, a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y en pos del fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, podrá examinar la adhesión de nuevos miembros, entre aquellos Estados que hayan mantenido su estatus de Asociados, por al menos cuatro años.

Entrada en vigencia

El Tratado Constitutivo de UNASUR tendrá una duración indefinida, y entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. Al mismo tiempo, se señala que para el Estado Miembro que lo ratifique con posterioridad al noveno, el Tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría General.

Digamos que, con la ratificación parlamentaria de Uruguay –que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam, y Bolivia– la entidad entró en plena vigencia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011, después de cumplirse el requisito que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio. Colombia fue el décimo país en aprobar este tratado, haciéndolo después de obtenerse la aprobación requerida para la entrada

en vigencia de UNASUR (a su vez, Paraguay se convirtió en el undécimo país en visar el tratado constitutivo).

II. La jurisdicción de las Operaciones de Paz en la Carta de las Naciones Unidas⁴

Las fuentes normativas de las Operaciones de Paz dentro de la misma Carta

Indiquemos, en forma preliminar, que ciertos Instrumentos contemplados en la Carta de Naciones Unidas –en pos de llevar a cabo y materializar sus funciones en pro de la Paz y Seguridad Internacionales– han dado origen a cierta clase de Medidas –conocidas comúnmente como “*Misiones u Operaciones de Paz*”– que, en lo sustantivo y principal, se encuentran normadas por dos Capítulos del Pacto en análisis: el VI, denominado “*Arreglo Pacífico de Controversias*”, y el VII, titulado “*Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión*”.

Las aludidas Operaciones no se encuentran definidas por la Carta de Naciones Unidas ni tampoco cuentan con un estatuto jurídico sistemático. Tanto el concepto como este estatuto se deben fundamentalmente a la labor desarrollada por la doctrina del Derecho Internacional como, también, a la labor de interpretación realizada por los órganos que forman parte de la precitada entidad.

Señalemos, como punto de entrada, que toda Misión de Paz, atendido el contexto mundial en que se desenvuelve, se rige por preceptiva internacional de carácter permanente, constituida fundamentalmente por la propia Carta de Naciones Unidas. Adicionalmente a lo indicado, otra fuente de normativa permanente, también de índole internacional, la constituye la legislación proveniente de los Tratados de Organizaciones Intergubernamentales de carácter regional (como, por ejemplo, la contenida en los textos que dieron vida a la OTAN y la OEA) como, asimismo, aquella que consagra contenidos de Derecho Internacional Humanitario (por ejemplo, la contemplada en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales)⁵.

4 Las ideas básicas de este Capítulo II se han tomado de la Tesis del suscrito titulada “*Reforma a la Carta de Naciones Unidas: propuesta de un concepto sobre las operaciones de paz*”, realizada con ocasión de la culminación del curso efectuado en Washington D.C., EE.UU., ante el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) “*Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008*”.

5 Junto a esta Normativa Internacional Permanente, existe otra de carácter Transitorio, donde encontramos, por ejemplo, la Resolución y el Mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que da vida y pone en marcha a la Operación de Paz. También presentan este carácter el Status de la Fuerza o SOFA, las Reglas de Enfrentamiento o ROES y los Acuerdos de Entendimiento o MOU, entre otros.

Por su parte, la normativa interna de nuestras naciones, en lo referente a las Operaciones de Paz, se ha concentrado en dos grandes vías de acción:

- *Aquella que reglamenta la entrada de tropas extranjeras en suelo patrio y, a la vez, norma la salida de tropas nacionales fuera de él.*
En este sentido cabe señalar que, en la generalidad de las legislaciones comparadas, el egreso de contingente armado fuera del territorio patrio –con motivo de una Operación de Paz– se acoge precisamente a dicha preceptiva sobre salida de tropas nacionales.
- *Aquella que, en forma progresiva y atingente a esta clase de Operaciones, se han ido dando las legislaciones patrias, con ocasión del incremento de las Misiones de Paz, tanto en número como en intensidad.*
El mejor ejemplo de este punto lo constituyen los Libros de la Defensa de Chile, Argentina y Perú, por citar solo algunos casos, donde se dedican importantes pasajes de sus lecturas para destacar la importancia de tomar parte en esta modalidad de despliegue de tropas y personal hacia el extranjero.

Cuando afirmamos precedentemente, desde una óptica jurídica, que la Carta de Naciones Unidas constituye la fuente normativa internacional por excelencia de las Misiones de Paz, se debe al hecho que nuestros países, en distintas fechas, se han transformado en signatarios y ratificantes del pacto en comento, convirtiéndose sus normas en legislación plenamente aplicable a nuestras realidades nacionales. Bástenos recordar que la normativa de los tratados internacionales, debidamente suscritos y ratificados por nuestros Estados, es fuente formal de legislación y sus disposiciones obligan internamente como ley de la República⁶.

Como lo señalamos hace un instante, las “*Misiones u Operaciones de Paz*” –en lo basal y sustantivo– se encuentran normadas por los Capítulos VI, denominado “*Arreglo Pacífico de Controversias*”, y VII, titulado “*Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión*”. Por su parte, el Capítulo VIII, referente a los “*Acuerdos Regionales*”, delimita el papel de estas instancias territoriales como entidades que coadyuvan a la mantención de la paz y seguridad internacionales, sin perjuicio de la facultad que le asiste al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para apoyarse en dichos Acuerdos u Organismos.

6 ABARCA UGARTE, Guillermo. Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas. En su: Capítulo II. Santiago de Chile, Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) N° 8, 2006. pp. 139.

mos Regionales –como, por ejemplo, la OTAN y la OEA, por citar algunos– para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad⁷.

En este sentido, señalemos que el precitado Capítulo VI consagra las denominadas “Operaciones de Mantenimiento de la Paz”; en tanto el VII contempla las “Operaciones de Imposición de la Paz”. En lo fundamental, la diferencia entre ambas reside en el hecho que las primeras no implican la utilización de la fuerza coercitiva (autorizada, eso sí, en caso de legítima defensa); en cambio, las segundas, sí.

Así, por ejemplo, el artículo 33 del Capítulo VI señala que: “1.- Las partes, en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a Organismos o Acuerdos Regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2.- El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

Por su parte, el referido Capítulo VII de la Carta otorga al Consejo de Seguridad una serie de atribuciones en pro de la mantención de la paz y seguridad internacionales. Por ejemplo, está facultado –en caso de amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión– para efectuar a las partes interesadas recomendaciones o, bien, instarlas a cumplir con las medidas provisionales que juzgue necesario. Asimismo, el artículo 41 de la Carta lo autoriza para decidir la imposición de determinadas medidas coactivas, que no impliquen uso de la Fuerza Armada como, por ejemplo, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

El uso de la fuerza queda legitimado explícitamente en el artículo 42 del texto, al disponer que el Consejo de Seguridad puede ejercer, en caso de ser ineficaces las medidas consagradas en el artículo 41, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. El precepto en comento agrega que tales acciones

7 En este sentido, los artículos 53 y 54 de la Carta de Naciones Unidas dejan claramente establecido que solo con la autorización del Consejo de Seguridad, los Organismos o Acuerdos Regionales pueden aplicar medidas de fuerza, pesando, al mismo tiempo, sobre estos, la obligación de mantenerlo informado.

podrán comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

III. Despliegue de fuerzas de paz al amparo de este nuevo actor regional

El actual esquema de mantención de la seguridad internacional –definido por la Carta de Naciones Unidas y recreado en el Capítulo anterior– contempla explícitamente la factibilidad jurídica y práctica de recurrir al apoyo de los Acuerdos Regionales, para cumplir de manera más efectiva con los Propósitos de la precitada Carta.

Así, tal como lo vimos recientemente, el Capítulo VIII de la referida Carta trata específicamente de los “*Acuerdos Regionales*”, delimitando el papel de estas instancias territoriales como entidades que coadyuvan a la mantención de la paz y seguridad internacionales, sin perjuicio de la facultad que le asiste al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para apoyarse en dichos Acuerdos u Organismos Regionales para aplicar incluso medidas coercitivas bajo su autoridad.

En este orden de ideas, convengamos que UNASUR constituye, desde un punto de vista jurídico e internacional, un tipo de nuevo Acuerdo Regional. Basamos esta afirmación en el hecho que, bajo la óptica del Derecho internacional, para encontrarnos con un actor internacional de esa naturaleza, se requiere básicamente la existencia de dos elementos fundamentales:

- a. *La presencia de un elemento vinculante o aglutinador*, que estará dado, en la mayoría de los casos, por un vínculo jurídico como, por ejemplo, un Tratado Multilateral.
- b. *La presencia de una convergencia geográfica de naciones*, ello es fundamental para que el Acuerdo tenga el sello de una Región a la que se interprete y represente en sus intereses, los cuales podrán ser de la más variada índole, siendo los más característicos los políticos, económicos, sociales y de defensa (una vez más, recurrimos a nuestros clásicos ejemplos de la OTAN –que, en sus inicios, comenzó siendo una verdadera Alianza Estratégico-Militar de las naciones Europeas, que adscribían a la órbita occidental, en pleno período de la Guerra Fría– y la OEA, que recoge en su seno a las naciones de nuestro continente, tanto de Norte, Centro, Sudamérica y el Caribe).

En este sentido, tal como lo apreciamos en el Capítulo I del presente artículo, tanto el Preámbulo y Objetivos de UNASUR (entre otros acápites del

Tratado), definen a esta Organización como un *espacio regional* de integración política, económica, social, cultural, ambiental, energética y de infraestructura. A mayor abundamiento, su propio nombre nos indica que el espacio convocado por el Tratado son las *Naciones Suramericanas* (las doce que lo suscriben el año 2008, en Brasilia), incluyendo de esa forma al gran espectro de países que conforman Sudamérica.

Corresponde ahora que abordemos la factibilidad, tanto legal como práctica, que un Acuerdo Regional como UNASUR pueda desplegar “Fuerzas de Paz”, de aquellas singularizadas en el Capítulo anterior, esto es, en escenarios de Mantención (Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas) o, bien, de Imposición de la Paz (Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas).

A juicio de este autor, ello es perfectamente posible a la luz de los siguientes supuestos:

1. La normativa del mismo tratado que, en sus citados Preámbulo y Objetivos, entre otros muchos acápites, deja abierta la posibilidad que una iniciativa como la en estudio pueda tener cabida dentro de su normativa.

Solo a modo de ejemplo el considerando quinto del Preámbulo aboga por un mundo multipolar, en que prime una “cultura de paz”. A su vez, el considerando sexto –que define los principios rectores del Tratado– hace especial hincapié en la “cooperación, paz y derechos humanos universales”, todos ellos valores que están tras el despliegue de toda Misión de Paz.

Sin perjuicio de lo anterior, otra preceptiva del Tratado también abre espacios a la factibilidad del despliegue de una Fuerza de Paz, bajo los auspicios de UNASUR, a saber:

- *Aquella que integra los objetivos específicos de la Organización*, al señalar que uno de ellos es “La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales” y “El intercambio de información y experiencias en materia de defensa”, tópicos dentro de los cuales perfectamente podrían insertarse Acuerdos Marcos entre las instituciones militares y policiales de los países suscribientes de cara a afrontar, de una manera más coordinada y eficiente, el aporte de Fuerzas de Paz hacia un determinado escenario mundial.
- *Aquella que se refiere a la adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas*, al indicar en su artículo 13° que: “Uno

o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación...”. En este sentido, es perfectamente posible pensar que cualquiera de alguna de las propuestas señaladas pudiera tener por finalidad, por ejemplo:

- *La creación de una Fuerza de Paz Conjunta*, integrada por fuerzas militares y policiales de todas o parte de las naciones de UNASUR, al estilo del proyecto desarrollado por Chile y Argentina, bajo el nombre de “Cruz del Sur”; el que contempla la conformación de un contingente de paz binacional, para formar parte del sistema de Naciones Unidas denominado “Fuerzas en apresto” o “Stand By Forces”⁸.
- *La definición de normativas de aplicación común a los países suscribientes*, con el propósito de propender hacia la definición de políticas uniformes, que regulen el despliegue de fuerzas de paz, pertenecientes a las naciones del Tratado, principalmente para aquellos casos en que no nos encontremos en presencia de una Fuerza de Paz Conjunta.

De la mano de lo anterior, el mismo artículo señala más adelante: “Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados”.

- *Aquella que se refiere al funcionamiento de ciertas instancias temáticas que van en directo apoyo de la participación en Operaciones de Paz*, en este sentido, es del caso resaltar que –dentro del marco legal de las disposiciones del Tratado– en la Cumbre de Jefes de Estado de UNASUR, celebrada en el mes de diciembre del 2008 en el balneario de Costa de Sauipé, Brasil, se acordó por la unanimidad de los mandatarios crear el “Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)”.

8 LE DANTEC GALLARDO, Cristian. La Fuerza de Paz Cruz del Sur: Instrumento del Multilateralismo Chileno-Argentino. En su: Capítulo V. Santiago de Chile, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) N° 24, 2010. pp. 146.

Se lo concibió como una instancia de consulta, cooperación y coordinación de los países miembros, en materia de Defensa, y estaría integrado por las ministras y ministros de Defensa de las referidas naciones o sus equivalentes; el que se regirá por los siguientes objetivos generales:

- a) Consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial,
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Al mismo tiempo, el Consejo Sudamericano de Defensa concibió su actuación a través de sendos planes de acción que, en lo concreto, desarrollan cuatro ejes o lineamientos los que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas. Estos cuatro ejes están integrados por las siguientes temáticas: *políticas de defensa –cooperación militar y acciones humanitarias– industria y tecnología de la defensa y, finalmente, formación y capacitación.*

En lo tocante al lineamiento que nos interesa –esto es, cooperación militar y acciones humanitarias– el Plan de Acción vigente para el período 2010-2011 consignó, entre otras, las siguientes iniciativas vinculadas a nuestro foco de interés:

- La realización de un ejercicio combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de la paz con el objeto de promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción; actividad que se llevó a efecto en el mes de septiembre del año en curso en la provincia de Buenos Aires, bajo el nombre de “Ejercicio UNASUR-1”.
- Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral; la que también se realizó durante este ejercicio 2011, en Montevideo, bajo el nombre de “Primer Seminario sobre Lecciones Aprendidas en Operaciones de Paz, en el ámbito interno y multilateral”.

La interpretación armónica de las precitadas iniciativas –junto al resto de los otros cuatro ejes temáticos y de los Objetivos Generales de los Planes de Acción del CSD– hacen pensar que es perfectamente factible concebir un involucramiento adecuado de UNASUR en las materias que dicen relación con las Operaciones de Paz, sea de cara a pensar en una eventual creación de una Fuerza Conjunta, o bien, en el despliegue de contingentes separados, pertenecientes a cada nación de la Organización.

2. La actual participación de los países que dan vida a UNASUR en misiones de paz en ejercicio, solo es posible pensar en un despliegue de Misiones de Paz, al amparo de UNASUR –sea, como se dijo, bajo la modalidad de una Fuerza Conjunta, o bien, constituida sobre la base de contingentes separados, bajo la bandera de cada nación –siempre y cuando los países que la integran tengan una participación relativamente activa y actual en Operaciones de Paz.

De no cumplirse lo anterior se ve muy difícil que iniciativas de participación tengan éxito atendido que, por un lado, por desconocimiento en la materia podrían surgir ciertas “aprensiones y desconfianzas” en torno a la conveniencia de tomar parte en las precitadas instancias y, por el otro, porque el factor “entrenamiento” es fundamental a la hora de requerirse de un despliegue en forma ágil y oportuna.

En este sentido, es del caso señalar que de los doce países que conforman UNASUR, nueve de ellos toman parte en este momento, en forma activa, en escenarios mundiales donde participan Fuerzas de Paz. Así, Argentina, Bolivia, la República Federativa del Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y la República Oriental del Uruguay integran la nómina de naciones, con contingentes de paz desplegados bajo la normativa de Naciones Unidas. Por tanto, Venezuela, la República Cooperativa de Guyana y la República de Suriname no registran fuerzas de paz en actual despliegue.

En el cuadro que se expone a continuación es posible apreciar una estadística en torno a la participación de los nueve países indicados⁹.

9 El cuadro registra la participación de los citados países al Primer Semestre del 2011. Información tomada de la página web de las Naciones Unidas, www.onu.org (Monthly Summary of Contributions - Police, Military Experts on Mission and Troops).

Nº	País	Policía	Obs. Mil.	Tropas	Total
1	Argentina	32	6	978	1016
2	Bolivia	-----	30	209	239
3	Brasil	24	33	2.203	2.260
4	Chile	14	5	515	534
5	Colombia	20	-----	-----	20
6	Ecuador	-----	14	68	82
7	Paraguay	-----	37	149	186
8	Perú	-----	26	374	400
9	Uruguay	10	52	2.373	2.435

3. La convergencia de las normas del tratado de UNASUR con las de la Carta de Naciones Unidas, manifestamos en páginas anteriores que, con una adecuada consolidación de este nuevo Referente Regional, Naciones Unidas podría, en lo venidero, hacer uso de su normativa del Capítulo VIII (sobre Acuerdos Regionales), para encomendar a la UNASUR el despliegue e intervención de Fuerzas de Paz, en determinados escenarios estratégicos, al igual como lo ha realizado con otras organizaciones regionales.

Este supuesto, a entender de este autor, es perfectamente posible atendidos los siguientes argumentos:

- Lo señalado en los dos numerales inmediatamente precedentes, tanto en lo tocante a la normativa de UNASUR, como en lo concerniente a la actual participación de gran parte de sus países miembros en Misiones de Paz. Por lo tanto la convergencia de ambos aspectos (uno normativo-jurídico y el otro práctico-operativo) nos permite sostener, con fundamento suficiente, que este nuevo Acuerdo Regional sí puede desplegar “Fuerzas de Paz” de aquellas singularizadas en la Carta de Naciones Unidas, esto es, hacia escenarios de Mantención (Capítulo VI) o bien de Imposición de la Paz (Capítulo VII).
- Lo establecido por el artículo 52º, Capítulo VIII, de la Carta de Naciones Unidas al señalar en su numeral 1º que: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales, cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y

seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

- Del análisis del texto del Tratado Constitutivo de UNASUR –sobre todo, su Preámbulo, Principios y Objetivos– es dable sostener que su preceptiva es absolutamente compatible con los Propósitos y Principios de la Carta de Naciones Unidas; habida consideración que todos los miembros de UNASUR son, a su vez, suscriptores de la misma.

4. La factibilidad de suscribir acuerdos con entidades con personalidad jurídica internacional, analizando la misma normativa de UNASUR, su artículo 15° deja abierta la posibilidad que esta Organización pueda celebrar acuerdos con grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, de cara a promover iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional y consolidar mecanismos de cooperación.

A juicio de este autor, la citada norma podría perfectamente habilitar a UNASUR a convenir, por medio de Acuerdos, una vía de entendimiento con Naciones Unidas, con el propósito de crear, en lo futuro, una mejor senda de reacción frente a un requerimiento de Fuerzas de Paz, por parte de aquella; acuerdos que también podrían abordar aspectos logísticos y de capacitación, así como entrenamiento de fuerzas militares, policiales y de personal civil.

Conclusiones

Comencemos señalando que –en conformidad a lo analizado a lo largo de este escrito, y muy especialmente después de lo consignado en los cuatro puntos recién expuestos en el Capítulo III– podemos concluir y afirmar, con certeza, que existe plena factibilidad, tanto legal como práctica, que un Acuerdo Regional, como UNASUR, pueda desplegar “Misiones de Paz” de aquellas contempladas en la Carta de Naciones Unidas, esto es hacia escenarios de Mantención (Capítulo VI) o bien de Imposición de la Paz (Capítulo VII). A mayor abundamiento, se insiste en sostener que solo es posible pensar en un despliegue de Misiones de Paz, al amparo de UNASUR, en un escenario como el actual, donde los países que la integran (de hecho, nueve de ellos), tengan una participación relativamente activa en Operaciones de Paz.

En este mismo sentido, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa –en tanto instancia supranacional de consulta, cooperación y coordinación de los países miembros de UNASUR, en materia de Defensa– y con la definición

de sus Planes de Acción y sus cuatro lineamientos temáticos (entre los cuales, está la cooperación militar y las acciones humanitarias), podría perfectamente prospectarse un escenario como el siguiente:

- Que los países miembros acuerden constituir una *Fuerza de Paz Conjunta*, integrada por fuerzas militares y policiales de todas o parte de las naciones de UNASUR, al estilo del Proyecto “Cruz del Sur”, desarrollado por Chile y Argentina,
- Que los países miembros opten por *definir normativas de aplicación común*, con el propósito de propender hacia la definición de políticas uniformes, que regulen el despliegue de fuerzas de paz.
- Que –de resultar exitosa una u otra iniciativa anterior– UNASUR pueda, en lo venidero, afrontar por sí sola desafíos mayores en el Área del Despliegue de Fuerzas de Paz. Por qué no pensar que, en un futuro no muy lejano, Naciones Unidas pudiera descansar en aquella, al momento de continuar con las tareas de la MINUSTAH, operación que –atendido el estado de cosas pasado y actual– no vislumbra una pronta culminación de su cometido.

Asimismo, con ocasión del funcionamiento de UNASUR analizado en el Capítulo I, su operatoria es bastante cómoda para aquellos países que, en un primer momento, no deseen optar por sumarse a una determinada decisión en el área de las Operaciones de Paz (por ej., la constitución de una Fuerza de Paz Conjunta). Así, junto con señalar el Tratado que su normativa se adopta por “consenso”, faculta a sus miembros para eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por tiempo definido o indefinido.

Finalmente, en la opinión personal del autor de este artículo, Sudamérica tiene en sus manos una oportunidad histórica de cara a aprovechar cabalmente las potencialidades del Tratado en estudio.

Tal como se señaló anteriormente, es muy probable que –con una adecuada operatoria de los términos de UNASUR– otros referentes regionales de menor magnitud como, por ejemplo, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas), vayan perdiendo sucesivamente protagonismo programático, cediendo sus espacios, poco a poco, a este nuevo actor regional que, por primera vez en la historia, aglutina sin distinciones y bajo los términos de un proyecto común, a los países sudamericanos. Este argumento se fundamenta en el carácter temáticamente más amplio de los objetivos de UNASUR, que cubren y superan a los

prefijados para los otros mencionados esfuerzos de integración regional, lo que debería situarlo, a posteriori, como un ente más robusto, con mayor prestancia internacional y, por tanto, como una voz más autorizada para posicionarse frente al entorno extrarregional de los intereses de Sudamérica en su conjunto.

Bibliografía

Textos y publicaciones

ABARCA UGARTE, Guillermo, “**Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas**”, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 8, Santiago de Chile: ANEPE, 2006.

ABARCA UGARTE, Guillermo, “**Reforma a la Carta de Naciones Unidas: Propuesta de un Concepto sobre las Operaciones de Paz**”. Tesis del Curso “Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008”, realizado ante el Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C., EE.UU.

LE DANTEC GALLARDO, Cristian, “**La Fuerza de Paz Cruz del Sur: Instrumento del Multilateralismo Chileno-Argentino**”, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 24, Santiago de Chile: ANEPE, 2010.

Libros de la Defensa Nacional de Chile, años 1997, 2002 y 2010

Mensaje Presidencial N° 533-356, del 18 de julio del 2008 –presentado ante la Cámara de Diputados de Chile– en cuya virtud S.E., la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, inicia la tramitación del Proyecto de Ley, destinado a solicitar la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Texto del **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas** (UNASUR), suscrito en mayo de 2008, en Brasilia.

Texto de la **Carta de la Organización de las Naciones Unidas** (versión obtenida de la página de la Organización en www.onu.org).

Páginas web consultadas

www.defensa.cl (Ministerio de Defensa Nacional de Chile y de su Estado Mayor Conjunto de la Defensa).

www.onu.org