

EL PAPEL DEL PERÚ EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS*

Humberto Umeres Álvarez

I. PALABRAS PRELIMINARES SOBRE EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Del espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, se desprende que el Consejo de Seguridad es el órgano más importante de la Organización. Desde el inicio, el primer considerando subraya la razón de ser de la Organización: “*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles*”.

El Art.1, punto 1, de la Carta de las Naciones Unidas señala como el primer propósito de la Organización “*mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz;...*”.

* El presente artículo es reproducción de la ponencia del autor en la Conferencia “Problemas de Seguridad Internacional”, organizada por el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos -IDEPE- y la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, y también publicada por *Política & Estrategia* del IDEPE, el 19 de enero de 2018.

El Capítulo V de la Carta está referido concretamente al Consejo de Seguridad, y dice respecto de sus Funciones y Poderes: Art. 24, punto 1. *“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”*.

Aparte de los 5 Miembros Permanentes del Consejo (Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Inglaterra y República Popular de China), sus Miembros No Permanentes son 10 (hasta 1963 eran 6), los cuales se eligen anualmente por al menos dos tercios de los votos de la Asamblea General para un periodo de dos años. De acuerdo al Art. 27 del Cap. V de la Carta, las decisiones del Consejo sobre cuestiones de procedimiento se adoptan por una mayoría de 9 votos. Las decisiones sustantivas se toman con el voto afirmativo de 9 miembros, *“incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes”*, (frase que instituye el llamado derecho de veto de las cinco superpotencias mencionadas); pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI (arreglo pacífico de controversias) y del párrafo 3 del Artículo 52 (acuerdos u organismos regionales), la parte en una controversia se abstendrá de votar.

El Art. 23 del Capítulo V de la Carta dice que para que la Asamblea General elija a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad prestará *“especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa”*.

El 2 de junio de 2017, la Cancillería peruana confirmó que la Asamblea General de las Naciones Unidas eligió al Perú miembro No Permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2018-2019. El Perú, uno de los miembros fundadores de las Naciones Unidas, recibió 186 votos a favor, superando las 2 terceras partes necesarias de los votos de la

Asamblea. La Cancillería ha señalado que esta elección ha sido un reconocimiento a su tradicional posición en favor del multilateralismo y a sus participaciones dentro del marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la solución pacífica de las controversias.

El Perú ya ha sido miembro del Consejo de Seguridad cinco veces: de 1955 a 1956, de 1973 a 1974, de 1985 a 1986, y, de 2006 a 2007.

Una de las tareas del Consejo de Seguridad es la diplomacia preventiva y, en este campo el trabajo más visible es el que realizan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas Operaciones están integradas por fuerzas multinacionales, es decir por fuerzas militares y policiales enviadas por los Estados Miembros, que, bajo el mando de las Naciones Unidas, contribuyen a controlar y resolver conflictos entre países o facciones enfrentadas dentro de un país. No constituyen una Fuerza Armada de las Naciones Unidas, que no existe. Mas bien juegan un rol de tercero imparcial que contribuye a establecer y mantener el cese del fuego y a crear una zona de separación entre las partes en conflicto. De acuerdo con los principios y normas fundamentales de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional, las fuerzas multinacionales que cumplen estas Operaciones de Mantenimiento de la Paz no intervienen en los asuntos internos del país donde se encuentran.

Las Operaciones son autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y solamente pueden establecerse con la aprobación de los países donde ocurre el conflicto. El Consejo de Seguridad decide las funciones, el tamaño, el alcance y la duración de la operación. El presupuesto correspondiente es aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Hay dos tipos de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: las fuerzas de mantenimiento de la paz y las misiones de observadores. Las primeras están compuestas por efectivos militares y policiales conocidos como “Casco Azules” por los cascos que llevan. Ellos portan armas ligeras que sólo pueden ser usadas en defensa propia. Los miembros de las misiones de observadores no portan armas y llevan boinas de color azul.

La primera Operación de Mantenimiento de la Paz tuvo lugar en 1948 para supervisar el cumplimiento de los acuerdos después de la primera guerra árabe-israelí. Desde entonces, han existido 63 Operaciones. Actualmente, 17 están cumpliendo funciones, integradas por cerca de 37 mil efectivos militares y policiales procedentes de 89 naciones. Todas estas Operaciones han salvado miles de vidas y también han sufrido la pérdida en acción de 2,392 de sus efectivos, cuatro de ellos peruanos que se encontraban participando en misiones en Mozambique y Egipto. En 1988, los Cascos Azules de las Naciones Unidas fueron galardonados con el Premio Nobel de la Paz.

El Perú participa activamente desde 1958 en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y ha contribuido hasta ahora con más de 6,700 efectivos de las Fuerzas Armadas, que han asumido diferentes responsabilidades, entre ellas, como comandantes, miembros de Estado Mayor, observadores militares o integrando varios Contingentes.

Actualmente, el Perú tiene desplegados 394 efectivos, de los cuales 141 son mujeres, en 7 Operaciones de Mantenimiento de la Paz, localizadas en la República Democrática del Congo, Haití, Darfur, Sudán del Sur, Costa de Marfil y República Centroafricana.

En enero del año pasado, el Perú desplegó una Compañía de Ingeniería en la República Centroafricana. Fue la primera vez que nuestro país tuvo una participación de tales dimensiones en África. El Perú ha reiterado su compromiso con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y ha puesto en conocimiento de las Naciones Unidas un nuevo ofrecimiento de 205 efectivos militares.

Con su elección, el Perú, a su vez, gana en prestigio internacional y el personal militar peruano que forma parte de estas Operaciones adquiere experiencia y conocimiento de situaciones de crisis a nivel internacional, conoce al personal militar de otros países y se forma militar y teóricamente para una mejor comprensión de las cuestiones o problemas de seguridad que pudiera afrontar eventualmente nuestro país.

El Perú asumirá como miembro No Permanente del Consejo de Seguridad el 1 de enero de 2018 y ejercerá la presidencia del Consejo de Seguridad en abril del 2018. Son dos los países de la región, Perú y Bolivia, los que integrarán el Consejo como miembros No Permanentes, durante el primer año. El siguiente año será elegido otro país de América Latina y el Caribe en reemplazo de Bolivia para el período 2019-2020.

Cada año, cinco miembros son renovados para un periodo de dos años. Los cupos se reparten de acuerdo a criterios regionales: África elige tres miembros; Latinoamérica y el Caribe eligen dos; Asia y Europa Occidental, igualmente dos; y, Europa Oriental elige uno.

La participación del Perú en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es parte del objetivo de su política exterior de tener una cada vez mayor participación en los Organismos Internacionales a través de la elección de las candidaturas peruanas para ocupar cargos importantes en las Naciones Unidas, en sus órganos fundamentales como el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derecho Humanos, en sus Organismos Especializados y otros, así como en organizaciones de alcance hemisférico como la OEA, o regional como la CELAC, UNASUR, etc.

Dentro de su marco, el Perú también ha definido sus posiciones con respecto a los diferentes temas de la agenda multilateral, como el terrorismo internacional, las drogas, la proliferación de las armas de destrucción masiva, el cambio climático, el crimen internacional organizado, la cooperación para el desarrollo y otros.

Debemos mencionar aquí que el Perú es el único país de Sudamérica que ha tenido a uno de sus diplomáticos como Secretario General de las Naciones Unidas, el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, entre enero de 1982 y diciembre de 1991. El Embajador Víctor Andrés Belaunde, a su vez, fue presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre 1959 y 1960.

El año 2007 ha sido el último de cuando el Perú fue miembro No Permanente del Consejo de Seguridad. Desde entonces, se han producido las crisis más graves desde el final de la Guerra Fría, la de Ucrania, la de

los bombardeos norteamericanos en Siria y los ensayos con misiles de Corea del Norte, por ejemplo, y otros no menos delicados como el reconocimiento de los EE.UU. de Jerusalén como capital de Israel.

La decisión de Washington de reconocer a Jerusalén como capital del Estado de Israel se produjo el 6 de diciembre de 2017. La Cancillería emitió un Comunicado de prensa sobre el status de Jerusalén. Allí se expresa que el Gobierno del Perú mantendrá su Embajada en Tel Aviv, en estricto cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que establecieron el estatuto especial de Jerusalén, estatuto que deberá ser definido mediante negociaciones directas entre las partes. El Perú reitera su posición en favor de una solución pacífica y negociada que permita el establecimiento de dos Estados, Israel y Palestina, con fronteras internacionalmente reconocidas y seguras.

Aquí la posición del Perú será muy clara en el Consejo de Seguridad. Desde 1947, cuando era miembro de la entonces “Comisión Especial de las Naciones Unidas sobre Palestina” ha mantenido de manera consistente una clara posición en el sentido de establecer dos Estados en territorio palestino. Ha apoyado las resoluciones a este respecto de las Naciones Unidas. El Perú reconoció el Estado de Palestina en enero de 2011.

En asuntos vinculados con la región, el Perú seguirá participando del seguimiento que hace el Consejo de Seguridad a través de las dos Misiones de Verificación que ha enviado a Colombia a fin de seguir el proceso de dejación y destrucción de armas, municiones, explosivos y granadas, dentro del marco del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016 y aprobado por el Congreso de la República de Colombia el 30 de noviembre de 2016.

Si bien en el Consejo de Seguridad las opiniones sobre Venezuela están divididas, la participación del Perú trasladará a este foro su posición con respecto a la situación en este país. El Consejo de Seguridad recurre

a reuniones informales en asuntos como éste. Una reunión informal es una que se llama “fórmula arria”, porque puede o no formar parte de una reunión de la agenda formal del Consejo de Seguridad. Al Consejo le preocupa la situación de los derechos humanos y las olas migratorias que resultan de la situación en Venezuela.

Aparte de estos asuntos, en los dos años que el Perú será miembro del Consejo de Seguridad, le tocará tratar en este importante foro de las Naciones Unidas las crisis y cuestiones más graves que se vienen produciendo en la política internacional y sobre las cuales la capacidad del mismo Consejo de Seguridad se encuentra limitada.

2. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DESDE EL 28 DE JULIO DE 2014

Una revisión de las Resoluciones del Consejo de Seguridad desde el 28 de julio de 2014 hasta el 8 de diciembre de 2017 nos muestra que hay una mayor concentración del Consejo a las cuestiones de seguridad que tienen lugar en el África: 150 Resoluciones. El segundo lugar, aunque con una enorme diferencia, lo ocupa el terrorismo, especialmente vinculado al Estado Islámico, con 22 Resoluciones. Luego viene el Medio Oriente con 20 y Libia (por el asunto de los migrantes) con 15. Cada una de las otras cuestiones que ha tratado el Consejo ha dado lugar a una aprobación de 1 o no más de 9 Resoluciones, siempre durante el tiempo que estamos tomando como referencia.

Hay otros asuntos que ha tratado el Consejo y sobre los cuales se ha pronunciado a través de Resoluciones como los siguientes:

1. Reforma del Aseguramiento de la Paz (Res. 2377, del 14.09.2017).
2. Convenio de Prohibición de Ensayos Nucleares y su Ratificación.
3. Sobre las Armas de Destrucción Masiva.
4. Decisión para adoptar Medidas eficaces para impedir Conflictos Armados.

5. Cooperación con las Organizaciones Regionales y Subregionales para el Aseguramiento de la Paz Internacional (S/RES/2167 2014).
6. Lucha contra la Transferencia de Armas Ligeras y Pequeñas.
7. Programa Antiminas.
8. Protección de Personas Civiles en Conflictos Armados.
9. Consolidación de la Paz después de los Conflictos.
10. Retiro de Contingentes de Países donde la Sexualidad está exenta de Responsabilidad.
11. Sobre los Niños y los Conflictos Armados.
12. Mujeres y Jóvenes refugiadas que son Víctimas de la Violencia.
13. El Tráfico de Personas como potencial Delito de Guerra.
14. Mejoramiento de la Ejecución del Texto Fundamental para la Agenda de las Mujeres, la Paz y la Seguridad.
15. Responsabilidad Nacional en las Medidas de Consolidación de la Paz para Países Post-conflicto.
16. Ucrania (2 Resoluciones sobre el derribo del avión MH 17 de Malaysia Airlines, el 17 de julio de 2014).
17. También se han aprobado Resoluciones sobre Siria (ayuda humanitaria y violación de los derechos humanos por grupos extremistas), Líbano, Irak (violación de derechos humanos), la antigua Yugoslavia (8 Resoluciones), Chipre (9 Resoluciones sobre el mandato de las tropas de paz), Bosnia y Herzegovina, Libia (el problema de los migrantes), Yemen, Corea (9 Resoluciones con sanciones), Haití, Afganistán, Myanmar y Colombia (8 Resoluciones sobre el seguimiento del proceso de paz).

3. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

¿Qué nos dice la lectura de los temas sobre los cuales el Consejo de Seguridad ha decidido emitir las Resoluciones, cuyos números y fechas

hemos tenido a la mano? Que casi todos los asuntos que ha tratado se limitan a crisis que han sucedido o suceden en África, Medio Oriente y muy pocas, solo unas cuantas sobre las crisis más graves de seguridad en las que están involucrados los intereses de las grandes potencias.

La arquitectura de la seguridad internacional fue concebida desde un comienzo, es decir desde la Segunda Guerra Mundial, por la existencia del Consejo de Seguridad dentro del marco de un orden mundial jurídicamente centralizado.

En principio, la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ponían de relieve el propósito inicial de los Estados de asignar al Consejo un rol prioritario, así como un monopolio legítimo del empleo de la violencia entre los Estados, salvo el caso de la legítima defensa, establecida en el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, el Estado que recurriera a su derecho a la legítima defensa tendría que informar al Consejo qué medidas toma en ejercicio de ese derecho. La autoridad y responsabilidad del Consejo permanecen, en cualquier caso, de acuerdo al Art. 51, para poder actuar en caso necesario.

Sin embargo, también desde el final de la Segunda Mundial, se pudo observar el surgimiento de una diferenciación institucional en cuanto al tratamiento de las cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales. Paralelamente al Consejo de Seguridad, se desarrollaron la OTAN, y en el contexto europeo en particular la Unión Europea y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para los asuntos relativos a cuestiones de la estabilidad regional específica.

En el espacio de Europa y Asia Central surgió también la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguisa, Armenia y Tadjikistán), en mayo de 1992. También existe la Organización de Cooperación de Shanghái, fundada en junio de 2001, e integrada por China, Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tadjikistán y Uzbekistán. La organización prevé cuestiones de seguridad, cooperación económica y cultural y las relaciones con el Occidente.

No debe olvidarse tampoco que a nivel de nuestro Continente cuando se produjo la crisis de Cuba, el asunto fue resuelto por las dos superpotencias de entonces, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Cuando se trató de la crisis de las Malvinas, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió varias Resoluciones invocando al diálogo y eso fue todo.

En Sudamérica, en términos generales, los Estados Unidos y algunas potencias regionales, como Brasil o México, no son proclives a que el Consejo de Seguridad intervenga en cuestiones de seguridad. Los Estados Unidos porque tácitamente tienen en mente la primera parte de la Doctrina Monroe, de 1823, que se refiere al compromiso norteamericano para evitar colonizaciones en el Continente por poderes europeos. El TIAR es, en cierta medida, una institucionalización jurídica en cuestiones de seguridad de esta doctrina. Sin embargo, no funcionó en la crisis de las Malvinas porque los intereses de las grandes potencias estaban de por medio.

Se puede observar por la revisión rápida de las Resoluciones del Consejo de Seguridad que hemos hecho, que el Consejo ha funcionado mejor cuando se ha tratado de problemas de seguridad en el África y en el Medio Oriente, un rol nada equivalente al que tuvieron con serias limitaciones en las cuestiones de seguridad en Europa Oriental o el Asia Oriental.

El problema fundamental en el tratamiento de las más importantes cuestiones de seguridad se da cuando se confrontan los intereses de las grandes potencias. En estos casos se activa de manera más visible la OTAN en detrimento del rol que le es asignado al Consejo de Seguridad por la Carta de las Naciones Unidas.

Más adelante vamos a tratar los más importantes asuntos en la agenda actual de la política internacional. Por ahora, vamos a seguir con la problemática institucional dentro del marco de las NN.UU.

La “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional concernientes a las Relaciones Pacíficas y de Cooperación entre los Estados de Acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”, anexa a la Resolución 2625, de la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas,

del 24 de octubre de 1970; y el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, aprobado por la Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, son dos importantes documentos que tratan de confirmar la responsabilidad fundamental del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En todo caso, el objetivo de la centralidad del Consejo de Seguridad, establecida en la Carta de las Naciones Unidas, no se encuentra en relación con la falta de legitimidad y efectividad de las que carece usualmente en las cuestiones más importantes de seguridad.

4. LA CUESTIÓN DE LA OTAN

Como se ha visto, en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas existe el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las 5 grandes potencias que triunfaron en la Segunda Guerra Mundial. Pero, la cuestión de fondo es la OTAN y la preferencia de las potencias que son sus miembros más poderosos para tratar los problemas globales fuera del marco del Consejo de Seguridad, o su renuencia para no cumplir con sus decisiones.

Existe, entonces, dos clases de tratamiento de las cuestiones de seguridad. Ello explica también el hecho de que los contingentes de los Cascos Azules no sean suficientemente dotados de recursos y se concentren en misiones pequeñas, mientras que las grandes misiones de la OTAN tienen recursos y tecnología de los EE.UU. y de los Estados Europeos. Desde el año 2013, la OTAN representa el sistema de seguridad colectiva con las más altas fuentes de recursos y personal especializado.

La relevancia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas se ve reducida a las medidas para el mantenimiento de la paz en un determinado número de naciones cuando debiera constituirse en el sistema de seguridad colectiva superior y prioritario. Si así fuera, entonces, todos los conflictos de relevancia política internacional tendrían que ser tratados dentro del marco del Consejo de Seguridad. Más aún, tendría que estar en la situación de influir en la conducta de los miembros de las Naciones Unidas.

Hay estructuras de política internacional visibles en las que prevalece el conflicto entre las potencias euro-atlánticas y la Federación de Rusia, el precario equilibrio de poder en el Medio Oriente y las cuestiones abiertas de poder en el Asia Oriental, el riesgo de la proliferación de armas nucleares y el problema del terrorismo, cuestiones todas ellas en las que el Consejo de Seguridad no ha podido actuar de acuerdo a la letra y al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

Aparte del Consejo de Seguridad, foro de negociación de las Naciones Unidas que ha mostrado las limitaciones que le imponen las leyes de la política internacional, existen otros foros, entonces, como la OTAN, el G-7 (ahora sin la Federación de Rusia) y la Unión Europea, que actúan independientemente del Consejo.

El caso de la guerra de Kosovo y la consiguiente construcción del sistema de Estados nacionales en los Balcanes se desarrolló conceptual y militarmente en el marco de las estructuras de la OTAN y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (CGSUP). Hubo obviamente una marginalización y carencia de legitimación del Consejo de Seguridad.

La invasión de Afganistán se desarrolló fuera del marco de las Naciones Unidas, nuevamente bajo la total influencia de la OTAN.

Hoy se reduce la relevancia del Consejo de Seguridad a una función de institución de seguridad que se encuentra bajo la égida del concierto euro-atlántico y queda en la práctica subordinado a esta macro-institución. Para los conflictos relevantes, los Estados involucrados recurren en principio a sus “propias” instituciones de seguridad, especialmente a la OTAN.

Las negociaciones con relación al programa atómico de Irán, así como las conversaciones de las seis partes en el asunto de Corea del Norte, tienen el carácter regional de la constelación de poder en la zona, tal como sucedió con Kosovo.

Pero, ¿por qué existe el derecho de veto?, ¿por qué existe la OTAN?, ¿por qué no adquiere plena legitimidad el Consejo de Seguridad?, ¿por qué

existe un histórico conflicto entre las potencias occidentales y Rusia?, por ejemplo. Porque la estructura del sistema internacional es descentralizada, es decir porque no existe un gobierno mundial. Porque existe una política de poder que constituye la lógica de las políticas exteriores de los Estados. Porque existe un concepto fundamental: el interés nacional de toda unidad política, que es el principio estructurador fundamental en las relaciones entre los Estados. Cuanto más civilizadas son las naciones, tanto más claro tienen el concepto de sus intereses y de la necesidad de mantener un equilibrio frente a los intereses de los otros países. Es decir, cuanto más desarrollado es un Estado, tanto más fuertes son sus Fuerzas Armadas. Es una ilusión pensar que los países puedan alcanzar un estadio donde, a través del comercio o de la cooperación, no haya más conflictos entre ellos. Un ejemplo claro es Dinamarca, el país con el mayor ingreso per cápita del planeta, cuyas Fuerzas Armadas, denominadas Defensa Danesa, están a cargo de la defensa de Dinamarca y de sus territorios, Groenlandia y las Islas Feroe.

La sociedad internacional de Estados sigue siendo descentralizada. Este es el *factum* con el que se confrontan las naciones todos los días. ¿Qué hacer, entonces? Solo una democratización de las relaciones entre los Estados puede fortalecer el derecho internacional y las organizaciones internacionales. Ello supone que hay que buscar un sistema político sin hegemonía y de cooperación en las relaciones internacionales, es decir, un mundo multipolar, un equilibrio entre las grandes potencias que resulte del respeto a sus legítimos intereses de seguridad, y también subsistemas de equilibrios regionales y procesos de coordinación política o integración regionales, como la CELAC, la UNASUR y la CAN, por ejemplo.

El 2009, la OTAN cumplió 60 años de existencia. Los Estados Unidos piensan que la OTAN debe ser una alianza global de la democracia (*Alliance of Democracies*). Entonces las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no dependerían de “Estados no-democráticos”. La democracia pareciera no ser un valor en sí mismo, porque siempre es observada desde el punto de vista de los intereses geoestratégicos de los países líderes de la OTAN.

Por otra parte, la OTAN se encuentra cumpliendo una doble función: es un sistema de defensa colectiva y, al mismo tiempo, es un sistema de seguridad colectiva, es decir un instrumento no legítimo para el control de crisis internacionales, paralelo y excluyente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dependiendo de qué crisis se trate.

La OTAN no es una organización universal como las Naciones Unidas. Es, ante todo, una alianza político-militar y sigue existiendo no obstante que el Pacto de Varsovia se disolvió junto con la URSS, en 1991.

5. LA CRISIS EN IRAK

Cuando los EE.UU. y sus aliados invadieron Afganistán, después de los atentados terroristas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, invocaron el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas que reconoce el derecho a la legítima defensa de los Estados, individual o colectiva, es decir que no necesitaron una autorización del Consejo de Seguridad. En función de la legítima defensa colectiva, los Estados Unidos también convocaron a la OTAN, de acuerdo al Art. 5 del Tratado. Como la OTAN no mantiene divisiones propias para su empleo, desde el punto de vista militar la operación fue dependiente de los Estados Unidos.

Después tuvo lugar la guerra contra Irak, entre marzo y mayo del 2003, conducida básicamente por los Estados Unidos y el Reino Unido. Estos Estados no tuvieron la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero la obtuvieron *a posteriori*. En efecto, el 22 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1483, cuyo proyecto fue presentado por Estados Unidos, Inglaterra y España, legitimando la intervención norteamericana.

La diferencia, entonces, es que aquí se dejó de lado el Tratado de la OTAN y se buscó la legitimación del Consejo de Seguridad. En cuanto al concepto estratégico del ataque preventivo, que había sido planteado por el presidente Bush en su discurso del 14 de setiembre de 2001, en The National Cathedral, en Washington D.C., es decir de buscar a los terroristas

donde quiera que se encuentren, arguyendo el derecho de la aplicación extraterritorial de sus leyes, podríamos llegar a la conclusión de que el concepto violenta el espíritu y la letra de las normas relativas al Consejo de Seguridad.

Los asuntos más delicados para la seguridad internacional sobre los que el Perú deberá tomar una posición en la medida en que sean tratados en el Consejo de Seguridad son los siguientes:

6. LA CRISIS EN UCRANIA

El 2004, había tenido lugar en Ucrania lo que se ha dado en llamar la “Revolución Naranja”, financiada con recursos provenientes del exterior. La Unión Europea, dentro del marco de los objetivos geoestratégicos de la OTAN, quiere incorporar a Ucrania como uno de sus miembros.

La crisis de Ucrania propiamente dicha se produce cuando el Gobierno del presidente Viktor Yanukóvich, elegido democráticamente, dijo, el 21 de noviembre de 2013, que no firmaría el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y que fortalecería sus relaciones con Rusia.

El 22 de noviembre se crea la Unión Popular Maidán, que exige elecciones anticipadas y la reforma de la Constitución. El 18 de febrero del 2014 se producen los peores enfrentamientos entre el gobierno y la oposición, con un saldo de 25 muertos. Cuatro días después se produce la caída del gobierno de Yanukóvich.

Rusia advierte que forzar a Ucrania a elegir entre Bruselas y Moscú puede perjudicar su integridad territorial. El 27 de febrero, un grupo armado prorruso toma las sedes del Gobierno y del Parlamento autónomos de Crimea. Se revelan divisiones en el interior de las Fuerzas Armadas de Ucrania. Las autoridades de Crimea anuncian que tienen el control de la Península.

El Parlamento de Crimea convoca a un referéndum a fin de votar por la independencia de Ucrania y por su adhesión a la Federación de Rusia para el 16 de marzo. El 83% de la población de Crimea participa en

el referéndum y el 96.7% de los crimeos vota por su independencia de Ucrania y por su adhesión a la Federación de Rusia. Un día después, Rusia acepta la adhesión de Crimea al territorio de la Federación de Rusia. El 21 de marzo de 2014, el presidente Putin firma la ley sobre la adhesión de Crimea y el distrito autónomo de Sebastopol a Rusia. En Sebastopol se encuentra la base naval de la flota rusa del Mar Negro, el cual era un distrito autónomo que había tenido hasta entonces un status especial.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 68 Período de Sesiones, el 24 de marzo de 2014, aprobó una Resolución con el nombre “Integridad Territorial de Ucrania”. La Asamblea General *“afirma su determinación de preservar la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente”*. También *“exhorta a todos los Estados... a que no reconozcan ninguna modificación del estatuto de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol sobre la base del citado referendo...”*. Votaron a favor de la Resolución 100 Estados, en contra 11 y se abstuvieron 58.

De la región, votaron a favor 12, el Perú fue uno de ellos. Se abstuvieron todos los países del MERCOSUR, varios del ALBA y otros del Caribe, 13 en total. En contra votaron 4, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela. De la región, entonces, el número de Estados que votaron en contra o se abstuvieron fueron 17 y los que votaron a favor de la Resolución fueron 12.

La Resolución de la Asamblea General expresa por una diferencia de tan solo 31 votos, (100 contra 69) lo que el mundo occidental, desde inicios de este asunto, dice: que se ha tratado de un caso de anexión de Crimea por Rusia, como si fuera un hecho jurídico y políticamente indubitable. El profesor de derecho internacional de la Universidad de Hamburgo, Reinhard Merkel, en sus contribuciones al Frankfurter Allgemeine Zeitung, durante el mes de abril de 2014, dice que se trata de una secesión y no de una anexión.

A partir de abril, grupos prorrusos ocupan edificios estatales en varias ciudades como Donestk, Donbass, Lugansk, Slaviansk, Gorlovka,

Mariupol, Odesa y Kostyantynivka. El 12 de mayo de 2014, Donetsk y Lugansk declararon su independencia y han pedido formar parte de Rusia, pero Moscú aún no ha reconocido estos procesos de secesión.

El 25 de mayo es elegido Petro Poroshenko como Presidente de Ucrania. Los EE.UU. y la UE acordaron diversas sanciones contra Rusia y Rusia, a su vez, ha respondido con medidas de represalia, como la no importación de alimentos de la UE, recortes en el suministro de gas, etc. Más de un millón de personas han huido de las zonas de conflicto.

El 5 de septiembre de 2014, bajo los auspicios de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, se firma el Protocolo de Minsk por Rusia, Ucrania, la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk para poner término al conflicto en el Este de Ucrania. El Protocolo contiene 12 puntos, que empieza con el alto al fuego y termina con las garantías para los participantes en las negociaciones.

Casi un año después, se firma otro Acuerdo, conocido como Minsk II, entre Rusia, Alemania, Francia y Ucrania. Ambos formatos no han tenido efecto político práctico alguno. Hasta hoy, no se ha cumplido punto alguno ni del Acuerdo Minsk I ni del Minsk II. O sea, ni se ha concretado el alto del fuego ni se ha retirado el armamento de la línea del frente. Tampoco se ha restablecido el sistema bancario y sigue el bloqueo ucraniano del transporte y la carga en el este del país.

En cuanto al asunto ucraniano, Stephen Cohen, profesor de la Universidad de Princeton y de Nueva York, especializado en estudios sobre Rusia, ha señalado, el 28 de junio de 2015, que las respuestas recíprocas de las dos superpotencias podrían terminar en un “enfrentamiento semejante a la crisis de los misiles en Cuba”. Cohen subrayó que la agenda de la OTAN ha ido mucho más allá del asunto ucraniano: “ya no se trata de defender a Ucrania, sino de la expansión de la OTAN”.

La rebeldía en Ucrania se ha concentrado en Donbass y Donetsk. Todo indica que la vía diplomática terminó el 2016. Si nada ha cambiado hay varias posibilidades en el desarrollo de los acontecimientos. Es una fantasía creer que las sanciones impuestas a Rusia van a obligarla a actuar

en uno o en otro sentido. Pero tampoco los EE.UU. hacen nada para que Ucrania cumpla por su parte con los acuerdos, pues a su presidente, Poroshenko, le interesa continuar con las hostilidades para mantenerse en el poder. Alemania y Francia no pueden hacer nada por sí solas. Pueda ser, entonces, que Ucrania colapse terminando en su desintegración. Allí no se podrá hablar de anexión o algo por el estilo, como se hace con Crimea.

Cualquier acuerdo entonces va más allá de los Acuerdos de Minsk. La única opción solo parece ser una negociación entre Rusia y los Estados Unidos. Se tendría que volver a los orígenes del problema. Tendrían que repensarse la expansión de la OTAN, el financiamiento de las revoluciones de colores, etc. A final de cuentas, es el destino de Ucrania el que hace difícil una negociación entre los EE.UU. y Rusia. La situación así podría prolongarse por muchos años. Otros podrían pensar en una solución militar: la OTAN, EE.UU. y Ucrania acaban con las milicias o, en caso contrario, las milicias derrotan a Ucrania y piden su incorporación a Rusia. Se podría ingresar a una guerra fría o caliente. Cualquier respuesta es posible.

Como se puede ver en esta crisis, una de las más graves desde la disolución de la Unión Soviética, el papel del Consejo de Seguridad es prácticamente inexistente. Y la lógica política de una Resolución como aquella de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la integridad territorial de Ucrania resulta inoperante y contradictoria por parcializada.

7. LA CUESTIÓN DE COREA DEL NORTE

La guerra de Corea, de 1950 a 1953, definió la división de la península en una Corea del Sur democrática y una Corea del Norte no democrática. Desde 1948, el gobierno de Corea del Norte se hereda dentro de la dinastía Kim. Después de la muerte de su padre, Kim Jong-un ha sido declarado el 2011 como Jefe Supremo del Pueblo, del Partido y de las Fuerzas Armadas.

La crisis de Corea del Norte expresa un serio conflicto en las relaciones internacionales, que no solo atañe a las relaciones entre Seúl y Pyongyang, sino también de manera directa a Japón, a la República Popular China, y a los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos.

Después de varios ensayos con armas atómicas desde 2006, Corea del Norte se declaró oficialmente potencia nuclear el 2012. Después de otros ensayos con armas nucleares, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha prohibido viajes a este país y ha hecho más drásticas las sanciones que le ha impuesto. Corea del Norte reaccionó con nuevas provocaciones en contra de Corea del Sur y de su potencia protectora, los Estados Unidos. Kim Jong-un denunció la tregua de 1953 y, en adelante, amenaza a Corea del Sur y a los Estados Unidos con un ataque nuclear. Desde entonces, se encuentran estacionadas en la región tropas norteamericanas con bases de defensa provistas de misiles.

Corea del Norte ha lanzado varios misiles de alcance medio que cayeron en el Mar del Japón y que podrían alcanzar la base de la Marina de los Estados Unidos de Iwakuni en Hiroshima. Los Estados Unidos, entonces, trasladaron una parte de su sistema de misiles de defensa Thaad del Japón a Corea del Sur.

Corea del Norte es una de las nueve potencias nucleares del planeta y, en septiembre de 2017, también ha probado una bomba de hidrógeno. Se dice que, incluso, estaría en condiciones de tener misiles intercontinentales que podrían alcanzar los EE.UU. El Consejo de Seguridad ha decidido imponer nuevas sanciones a Pyongyang, reduciendo las exportaciones de petróleo de ese país. Rusia y China votaron a favor, pero en general, tienen una posición moderada y piden diálogo y negociaciones.

En Corea del Sur, Moon Jae In, candidato del Partido Democrático de izquierda liberal, ha ganado las elecciones generales de mayo de 2017. Un político que ya siendo candidato veía con escepticismo el estacionamiento de los misiles norteamericanos Thaad en su país. El acercamiento entre las dos Coreas puede estar abierto al diálogo en un futuro próximo.

Contra el traslado de los misiles de defensa Thaad del Japón a Corea del Sur, el Ministro de Defensa chino protestó enérgicamente porque veía en ello parte de un cerco en contra de la República Popular de China y un debilitamiento de su propio potencial de disuasión.

Para Pekín más desagradables que las armas atómicas de Kim Jong-Un son los misiles norteamericanos en Corea del Sur. El Ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, exigió a Corea del Norte a detener su programa de desarrollo de armas atómicas, y, al mismo tiempo, demandó a los Estados Unidos a tomar distancia de sus maniobras militares conjuntas con la Fuerza Armada de Corea del Sur. El General Luo Yang no solo habría rechazado el estacionamiento de los misiles Thaad en Corea del Sur, sino que incluso habría hablado de emprender una operación militar de aniquilamiento en función de sus intereses de seguridad.

8. LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA Y SUS OBJETIVOS MARÍTIMOS

Las bases americanas en Japón, Corea del Sur, Pakistán, Afganistán y Uzbekistán, además de la III Flota americana en Hawái y Guam provocan el sentimiento chino de ser rodeado por los Estados Unidos, con ayuda de Japón.

Se habla de que el futuro del sistema internacional, después de la Segunda Guerra Mundial, se juega en el Mar del Sur de China y en Mar Oriental de China. Preocupa a los EE.UU. el ascenso de China y la interpretación que hace de la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas en función de sus reivindicaciones marítimas. China recurre a argumentos históricos para reclamar prácticamente para sí todo el Mar del Sur de China, es decir un área de 2.25 millones de kilómetros cuadrados, en el que se encuentran petróleo y recursos pesqueros ingentes. Los Estados Unidos, como potencia militar y comercial global, a su vez, pretende tener acceso a todos los mares del planeta.

En el Mar del Sur de China, concretamente en el archipiélago que configuran las islas Spratly y más de cien arrecifes, Pekín construye islas artificiales sobre nueve de ellos, a fin de convertirlos en bases para afirmar su control sobre el mar que reclaman como suyo. China, Taiwán y Vietnam reclaman todo el archipiélago, mientras que Malasia y Filipinas una parte de él.

Protesta la Asociación de Naciones del Sureste Asiático. Y EE.UU., Japón e India ven este desarrollo como desafiante por razones geopolíticas de alcance global o regional. Pekín, a su vez, ve que los EE.UU. estarían presionando a los países del Este y del Sureste de Asia para contener el ascenso de China a potencia mundial. Japón tiene su propia disputa con China por la isla Senkaku/Diaoyu, en el Mar de China Oriental.

El Almirante norteamericano, Alfred Thayer Mahan, llamado el Clausewitz de los mares, había explicado, hace ya un siglo, que el poder marítimo es la más importante fuerza de estructuración geopolítica. Pekín está reviviendo sus ideas. El reelegido presidente de la República Popular de China, Xi Jinping, ha resumido el proyecto de la siguiente manera: *“La historia y la experiencia nos dicen que una nación crecerá si domina los mares, y declinará si los abandona. Un Estado poderoso tiene derechos sostenibles sobre el mar; un Estado débil no, y aunque los tuviera, estos derechos serían quebrantables”*.

La iniciativa de Xi Jinping, llamada la Ruta de la Seda, otorga a Pekín pretensiones territoriales frente a sus vecinos en el Mar del Sur de China. Confronta, además, el propósito de los EE.UU. de dominar en el Pacífico Occidental. La carrera armamentista en el Pacífico, entre los EE.UU. y China, puede ser una cuestión de guerra o paz.

9. LOS BOMBARDEOS CON MISILES DE LOS EE.UU. SOBRE SIRIA, DEL 7 DE ABRIL DE 2017

El 7 de abril de 2017, los Estados Unidos bombardearon la base aérea de Shayrat en la ciudad de Homs, Siria, bajo el argumento de que Damasco habría utilizado armas químicas, tres días antes, contra los rebeldes en Idlib. Después de la crisis de Ucrania, el 2014, esta es la segunda vez que las relaciones básicamente entre las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Federación de Rusia, cuyo gobierno apoya al de Siria, llegan a su más bajo nivel, desde que terminó la Guerra Fría.

Según dijo el presidente Trump, reside “*en el interés vital de la seguridad nacional de los Estados Unidos, prevenir y disuadir la difusión y el uso de armas químicas mortales*”.

Pero Rusia, que apoya al gobierno de Siria, ha contestado que Washington ha tergiversado completamente lo que sucedió en Idlib, pues la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), un órgano especializado de las Naciones Unidas, ha concluido en los últimos años que Damasco no las tiene.

Cuando Bush da un ultimátum a Irak, el 17 de marzo de 2003, habló de la utilización de armas de destrucción masiva por el régimen de Irak y tradujo a la praxis la aplicación extraterritorial de las normas internas de los EE.UU. Solo que después, nunca se encontraron en Irak las armas de destrucción masiva que sirvieron como pretexto para la invasión. Si Siria, efectivamente, no tuviera armas químicas, entonces se estaría repitiendo la historia de un conflicto, cuyos resultados no fueron los que se esperaban para ninguna de las partes.

Para la conducción de la guerra en Irak, los Estados Unidos no tuvieron el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo obtuvieron a posteriori. El bombardeo en Siria del 7 de abril de 2017 tampoco tuvo ni la aprobación del Gobierno de Siria ni el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dentro del marco del Derecho Internacional Público, que obliga a todos los Estados.

10. EL REGRESO DEL JAPÓN A SU CONDICIÓN DE POTENCIA MILITAR

Después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, Japón había renunciado constitucionalmente a ser potencia militar. En octubre de 2017, ha sido reelegido como Primer Ministro, Shinzo Abe, del Partido Democrático Liberal, y ha obtenido una mayoría de los dos tercios en el Parlamento, es decir 311 de 465 diputados. Él se propone cambiar la Constitución para la militarización del Japón, eliminando el status pacifista

que no mantendrá por mucho tiempo. Este hecho cambiará toda la estructura de la política internacional. Será una respuesta a la cuestión de Corea del Norte, y al creciente poderío militar de la República Popular de China. Tokio ya tiene en estudio la compra de misiles de los Estados Unidos.

11. EE.UU. CANCELA EL ACUERDO PARA EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES NUCLEARES EN IRÁN

Durante el mes de octubre de 2017, los Estados Unidos han cancelado unilateralmente el acuerdo al que habían llegado los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Alemania, sobre el control de las actividades nucleares de Irán, a cambio de que se le levanten las sanciones a las que había sido sometido durante 10 años. La medida ha sido duramente criticada por los países europeos y naturalmente por Rusia. Lo peor que puede suceder ahora es que Irán retome sus actividades nucleares y otros países de la región empiecen a hacerse también de armas nucleares como Arabia Saudita. Después, ya no serán 9 las potencias nucleares, sino 10, 12, etc.

12. LOS EE.UU. ABANDONAN LA CONVENCIÓN DE PARÍS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

El 1 de junio de 2017, los EE.UU. anunciaron que abandonarán la Convención de París de 2015 sobre el cambio climático. La Convención es derecho internacional, pero los EE.UU. la ignoran. Más aún, por la magnitud del bien jurídico que la Convención busca proteger, debería ser tratada por los Ministros de Defensa de todo el planeta y no por los Ministros de Medio Ambiente.

13. CONTINÚA LA PRINCIPAL AMENAZA A NIVEL GLOBAL: EL ESTADO ISLÁMICO

Éste debe ser un punto focal para el enfilamiento de las agujas de la política internacional, necesariamente a través de un proceso de

coordinación política entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia, dentro del marco de los esfuerzos de las Naciones Unidas, es decir del Consejo de Seguridad.

En Siria, el gobierno de Bashar al-Asad, chiita, apoyado por Rusia, se enfrenta, contra rebeldes que van desde los moderados del Ejército Libre Sirio, pasando por los kurdos que son apoyados por los Estados Unidos, hasta los combatientes del Estado Islámico. Irán, chiita es aliado de Siria como Libia. El mayor rival de Siria es Arabia Saudita, apoyada por los EE.UU. Turquía apoya a los rebeldes moderados, pero combate a los kurdos. Rusia combate al Estado Islámico y como apoya al Gobierno sirio, también a los rebeldes. Como puede verse, para los efectos de esta intervención, aquí se cruzan básicamente las posiciones de Rusia y los Estados Unidos. En febrero del 2016, el ex Secretario del Departamento de Estado de los EE.UU., Henry Kissinger, ha dicho a este respecto lo siguiente:

“Los cursos de actividades paralelas no deben convertirse en una norma. Ellas deben tener un objetivo común, si no la situación se hará cada vez más peligrosa. Soy de la opinión de que tanto Rusia como los Estados están interesados en que no surjan en el mundo zonas incontrolables. Especialmente aquellas que pongan en peligro el equilibrio mundial. Por ello es muy importante que Rusia y los EE.UU. conduzcan un diálogo sin interrupción”.

* * *

Humberto Umeres Álvarez

Es diplomático de carrera, abogado y licenciado en relaciones internacionales. Ha cursado estudios regulares de Ciencia Política en la especialidad de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas Otto Suhr de la Universidad Libre de Berlín (1970-1971) y en la Facultad de Filosofía y Ciencias Políticas de la Universidad Renana Friedrich Wilhelm de Bonn (1974-1977). Recibió un Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Kursk de la Federación de Rusia. Habla alemán, inglés y francés. Ha sido profesor en la Academia Diplomática del Perú de Teoría de las Relaciones Internacionales, Política Exterior del Perú y Ciencia Política. También ha sido profesor de Derecho Internacional Público en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado libros y ha dictado conferencias para diversas instituciones. Ha sido dos veces Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Perú en la Federación de Rusia.