

Las Misiones de Paz en un Mundo Cambiante

Eduardo Dubin Domínguez

TRAS EL FIN de la Guerra Fría los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, liberados ya del balance estratégico propio de esta confrontación, se mostraron crecientemente interesados en impulsar, en el marco de las Naciones Unidas, diferentes propuestas para la resolución de conflictos emergentes en distintos países alrededor del mundo. Este nuevo enfoque contribuyó a que se produzca un aumento de las acciones cooperativas acordadas, en el Consejo de Seguridad, que intentaban dar respuesta a un creciente número de crisis. Esta tendencia se vio reflejada en el documento “Un Programa para la Paz”,¹ del por entonces Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, formulado como una guía para una mayor actividad y diversidad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Este documento definía a las operaciones de mantenimiento de la paz como “...*el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes concernientes*”.²

Argentina ha participado desde 1958 en las operaciones de mantenimiento de la paz, cuando envió un contingente de Fuerzas para colaborar con el Grupo de Observación de las Naciones Unidas para el Líbano (GONUL). Sin embargo, esto no significó que la Argentina tuviera, a partir de ese año, un fuerte compromiso con este tipo de operaciones. Es recién a partir de 1992 en que se produce un cambio en cuanto a la participación de la Argentina en las misiones de paz impulsadas por las Naciones Unidas,³ convirtiéndose de esta manera en uno de los pilares de la política exterior de seguridad de la Nación.

Una decisión estratégica

Al asumir Carlos Menem la presidencia de la Nación en 1989 la situación internacional y doméstica tenían características muy diferentes a las que le había tocado

vivir al anterior presidente, Raul Alfonsín. Con respecto al ámbito internacional, la guerra fría había llegado a su fin, y EE.UU. quedaba así como líder de la coalición victoriosa de dicho conflicto.

En este contexto, el gobierno del presidente Menem tomó la decisión de definir el interés nacional en términos económicos. De esta manera se decidió reorientar la política exterior nacional para convertirla en elemento esencial del desarrollo nacional.

Para poder ver realizados estos objetivos políticos el presidente Menem decidió buscar una relación más estrecha con los EE.UU. El Gobierno argentino necesitaba cambiar el patrón de relaciones con el Gobierno norteamericano de manera de obtener, por un lado, el apoyo político internacional necesario para implementar las reformas estipuladas, y por el otro, la confianza de la comunidad de negocios de los EE.UU. para atraer inversiones que impulsaran el crecimiento económico del país.

De esta manera, la participación en el conflicto del Golfo Pérsico, el cambio en el perfil del voto argentino en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el retiro del Movimiento de Países No Alineados, la desactivación total del proyecto Cóndor II, entre otras decisiones adoptadas por la administración justicialista, son un fiel reflejo de la firme voluntad de fortalecer esta relación preferencial.

El Gobierno de Menem, con Domingo Cavallo primero y Guido Di Tella después, como Ministros de Relaciones Exteriores, alineó su política exterior con los intereses de EE.UU, los poderes Occidentales, y con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, invirtiendo un considerable esfuerzo para asegurar que la Argentina se convirtiera así en un miembro confiable de la comunidad internacional.

En el ámbito de la seguridad internacional el entonces Gobierno argentino reconoció que, aunque sea indirectamente, la seguridad del país estaba estrechamente

El ex Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saul Menem, rodeado por personal del BEA 1.



Fotos: Ejército Argentino

El Gobierno de Menem, con Domingo Cavallo primero y Guido Di Tella después, como Ministros de Relaciones Exteriores, alineó su política exterior con los intereses de EE.UU, los poderes Occidentales, y con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, invirtiendo un considerable esfuerzo para asegurar que la Argentina se convirtiera así en un miembro confiable de la comunidad internacional.

vinculada a la “salud” del sistema internacional. Según Rogelio Pfirter, ex-Subsecretario de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, este reconocimiento no respondió a un interés abstracto en la seguridad, sino a razones muy concretas.

En primer lugar, hoy prácticamente ningún país —y ciertamente no la Argentina— puede garantizar por sí solo su propia seguridad ni sentir que los conflictos, por lejanos que sean, no lo afecten en alguna medida. Un segundo motivo por el cual la promoción de la paz es un objetivo principal es que un marco internacional inestable impediría a la Argentina dedicar el esfuerzo y los recursos necesarios para alcanzar el objetivo del crecimiento económico y el desarrollo.⁴

La participación en la Guerra del Golfo Pérsico fue una divisoria de aguas con respecto a la historia de política exterior argentina. La decisión presidencial de enviar dos buques de la Armada a participar de la coalición multinacional, liderada por los EE.UU. y aprobada

por el Consejo de Seguridad, reflejó una nueva percepción del sistema internacional, y una nueva forma de pensar con respecto a los temas de seguridad internacional. Empero, esta decisión que demostraba que ponía en práctica el discurso oficial de convertirse en un activo participante de la paz y la seguridad internacional, no estuvo exenta de una fuerte crítica interna ni de un rechazo de la opinión pública.⁵

De la misma manera, cuando el Gobierno argentino decidió aceptar el pedido de integrar una fuerza de paz para la ex-Yugoslavia, la opinión pública argentina en general no estuvo de acuerdo con la posibilidad de enviar Cascos Azules a esa región del mundo.⁶ Sin embargo, la decisión gubernamental no fue tomada libre de consideraciones; por el contrario, el pedido de Naciones Unidas coincidió con un nivel de imagen pública del Gobierno significativamente alto. Según una encuesta realizada por Mora y Araujo, para diciembre de 1991, el Gobierno había incrementado significativamente los porcentajes de valoración positiva en cinco áreas de



Puerto de Bar, días 9 y 10 mayo de 1992. Descarga del parque automotor y vehículos de combate.

En marzo de 1992, actuando en acuerdo con la Resolución 743 (1992) del Consejo de Seguridad, el Gobierno argentino decidió dar respuesta al pedido de Naciones Unidas para integrar un contingente de Fuerzas de Paz que iba a ser desplegado en la ex-Yugoslavia, enviando un batallón compuesto por alrededor de 900 oficiales y suboficiales del Ejército (llamado BEA -Batallón Ejército Argentino) más algunos observadores y miembros del Estado Mayor para que formara parte de la recientemente establecida operación de mantenimiento de la paz UNPROFOR (*United Nations Protection Force*).

suma importancia: imagen del presidente, de la política exterior, del Gobierno en general, del plan económico, y de la política militar.⁷ Finalmente, en marzo de 1992, actuando en acuerdo con la Resolución 743 (1992) del Consejo de Seguridad, el Gobierno argentino decidió dar respuesta al pedido de Naciones Unidas para integrar un contingente de Fuerzas de Paz que iba a ser desplegado en la ex-Yugoslavia, enviando un batallón compuesto por alrededor de 900 oficiales y suboficiales del Ejército (llamado BEA -Batallón Ejército Argentino) más algunos observadores y miembros del Estado Mayor para que formara parte de la recientemente establecida operación de mantenimiento de la paz UNPROFOR (*United Nations Protection Force*). Ésta era la primera vez que la Argentina participaba en una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con un instrumento militar

orgánico, de proporciones mayores a un simple contingente de observadores, que actuaría bajo las órdenes de un comandante designado por Naciones Unidas. Con la finalización de esta operación (1995), el Equipo de Combate Argentino (ECA) tuvo la posibilidad de participar de la operación de Naciones Unidas que siguió a UNPROFOR, ésta fue UNTAES (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia*). El ECA operó en el área asignada al Batallón Belga (BELBAT), encontrándose entonces a disposición del comandante belga a cargo de la operación. Este elemento, a su vez, contaba con el respaldo aéreo de la Fuerza Aérea de la OTAN, en caso de ataque armado por alguno de los beligerantes. Por otra parte, en el mes de marzo de 1993, la Argentina envió casi al mismo tiempo dos fuerzas militares a Kuwait y a Mozambique, respectivamente, para que se desempeñaran en tareas únicas en lo que se refiere al historial de la participación argentina en

UNIKOM. Sección de Ingenieros realizando tareas de detección y neutralización de minas terrestres.



En el mes de marzo de 1993, la Argentina envió casi al mismo tiempo dos fuerzas militares a Kuwait y a Mozambique, . . . se decidió enviar una compañía de Ingenieros del Ejército para que cumpliera tareas de desminado, mantenimiento de transitabilidad y apoyo a la Comisión de Límites, en la Misión de Naciones Unidas para Irak-Kuwait (UNIKOM).

operaciones de mantenimiento de la paz. Por un lado se decidió enviar una compañía de Ingenieros del Ejército para que cumpliera tareas de desminado, mantenimiento de transitabilidad y apoyo a la Comisión de Límites, en la Misión de Naciones Unidas para Irak-Kuwait (UNIKOM). Por el otro, se desplegó un hospital reubicable de la Fuerza Aérea, incluyendo a personal médico y especializado, junto con observadores militares de las tres armas en la operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). Ya hacia el final de 1993 Argentina acordó participar en la Fuerza de Paz establecida en Chipre (UNFICYP) con una Fuerza de Tarea Argentina (FTA), en donde se dispuso de un contingente de alrededor de cuatrocientos oficiales y suboficiales formado por elementos de las tres armas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea).

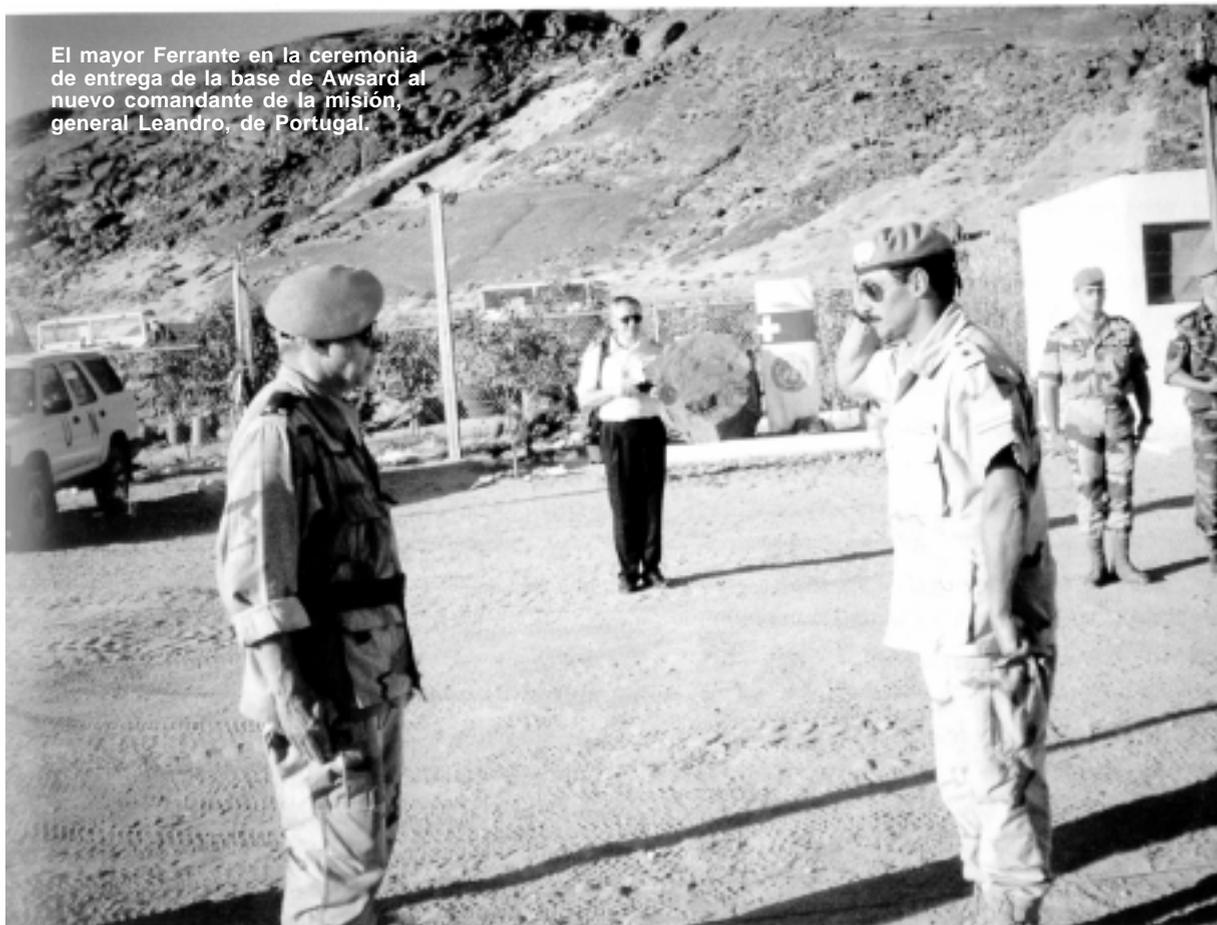
Para 1994 la Argentina tenía desplegados alrededor de 1.500 hombres, miembros de las FF.AA. en las distintas operaciones mencionadas, estando bajo un sistema de rotación continuo en el cual el período de actividad en la misión del suboficial o del oficial es de seis meses.

De esta manera la administración justicialista parecía asumir algunas de las responsabilidades que la Carta de Naciones Unidas dispone para los Estado Miembros, sobre todo aquellas expresadas en el Párrafo 5 del Artículo 2 (“Los

Estados Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad a esta Carta...”). En éste sentido, el ex-Ministro de Defensa Oscar Camilión, hizo referencia a las motivaciones últimas que impulsaron al Gobierno Peronista a aumentar la participación argentina en operaciones de paz en la proporción recientemente descrita:

El Gobierno interpretó que la terminación en forma especial del conflicto, pero al mismo tiempo el particular orden que la guerra fría implicaba y su sistema insito en ella, era necesaria una respuesta la cual ciertamente no se implementaba de un día para el otro, pero se intentaba procurar un nuevo orden internacional (...) ¿Cuál es la última motivación de un país como la Argentina, que vive en una zona apartada del mundo para participar de estas operaciones globales en algunos puntos lejanos y altamente conflictivos? Obviamente —parece pueril pero no lo es— la paz mundial es un interés objetivo de la Argentina, como lo es de cualquier país. Para su logro, la Argentina debe estar dispuesta a hacer una determinada contribución, en hombres y en dinero.⁸

Por otro lado, uno de los objetivos fundamentales que perseguía el Gobierno la administración justicialista con esta política era la de producir un cambio cualitativo en



El mayor Ferrante en la ceremonia de entrega de la base de Awsard al nuevo comandante de la misión, general Leandro, de Portugal.

“El Gobierno interpretó que [para] la terminación en forma especial del conflicto, pero al mismo tiempo el particular orden que la guerra fría implicaba y su sistema ínsito en ella, era necesaria una respuesta la cual ciertamente no se implementaba de un día para el otro, pero se intentaba procurar un nuevo orden internacional (...) ¿Cuál es la última motivación de un país como la Argentina, que vive en una zona apartada del mundo para participar de estas operaciones globales en algunos puntos lejanos y altamente conflictivos? Obviamente —parece pueril pero no lo es— la paz mundial es un interés objetivo de la Argentina, como lo es de cualquier país. Para su logro, la Argentina debe estar dispuesta a hacer una determinada contribución, en hombres y en dinero”.

-el ex-Ministro de Defensa Oscar Camilión

la imagen que la Argentina proyectaba al mundo. En este sentido el Dr. Emilio Cárdenas, ex-Embajador argentino ante las Naciones Unidas, expresa algunos de los objetivos primarios que movieron al gobierno menemista a adoptar una activa participación en las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por Naciones Unidas:

...el primer objetivo fue tratar de actuar visiblemente como un buen ciudadano en la comunidad internacional, pasando del dicho al hecho, o sea, declamando conducta y actuando en consecuencia, con hechos con-

cretos como es la presencia de nuestras FF.AA. en las tareas y trabajos conducidos por Naciones Unidas en misiones de paz. (...) nos interesaba salir de un papel desteñido a un papel activo en Naciones Unidas. Nos comparábamos siempre con el perfil de un Canadá, Australia, Suecia, Noruega, Finlandia, Nueva Zelanda, y tomamos la decisión de trabajar con ellos mano a mano. (...) más que nada con el objetivo de lo que podríamos llamar la conducta del buen ciudadano de Naciones Unidas.⁹

De este modo, el aumento exponencial del

protagonismo argentino en misiones de paz a partir de 1992 coincide con la decisión del Gobierno norteamericano de dar un mayor apoyo a las Naciones Unidas en los procesos de mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Según lo estableció el presidente Bill Clinton:

*El interés nacional estadounidense incluye soluciones eficaces multilaterales. Al compartir la responsabilidad con otros países, ya sea mediante las Naciones Unidas o por otros medios, podemos tanto salvar vidas como ahorrar dinero. La clave consiste en brindar a la Organización de las Naciones Unidas las herramientas necesarias para que tome acción rápida con el fin de disminuir las tensiones antes de que las mismas se agraven.*¹⁰

Durante la mayor parte del período que va de 1945 a 1989, el Consejo de Seguridad estableció sólo un limitado número de operaciones de paz, las que fueron lo suficientemente inocuas en sus ambiciones militares como para existir bajo el umbral de las tensiones del Consejo de Seguridad. Sin embargo, entre fines de 1989 y fines de 1992, únicamente un veto (luego revertido) fue utilizado en el mencionado organismo. Este consenso sin precedentes fue manifestado en la creación de tantas operaciones militares durante esos tres años como las que se habían aprobado en los primeros 45 años de la Organización.

Por otra parte, tampoco se puede olvidar que esta participación masiva de oficiales y suboficiales argentinos en misiones de paz fue posible debido a que, entre otras cosas, hubo un cambio cultural de las FF.AA. En este sentido se pueden considerar las declaraciones del entonces Jefe del Estado Mayor General de la Armada, Almirante (R) Jorge Osvaldo Ferrer a fines de 1991: "...las Fuerzas Armadas pueden salir en defensa de valores de la Humanidad toda vez que el poder político nacional lo disponga";¹¹ y del Grl. (R) Martín Balza, ex-Jefe del Estado Mayor General del Ejército en Octubre de 1991:

...la eventual intervención en misiones militares internacionales es la segunda prioridad para el Ejército Argentino después de la defensa territorial. Nos dimos cuenta de que nunca tuvimos una ni siquiera aceptable acción conjunta, ni relación operativa interfuerzas, nos movíamos sobre la base de doctrinas foráneas que no se ajustaban a nuestras verdaderas realidades ni necesidades. Teníamos una tecnología obsoleta y nuestra capacidad de movilización y aptitud logística eran nulas. Ahora estamos subordinados al poder político, no tenemos conflictos con nuestros vecinos y nos estamos integrando regionalmente. Ahora sabemos que debemos tener un ejército más chico, con gran movilidad, eficiencia y adecuado poder de fuego. El Ejército también quiere participar en las acciones de ultramar que promete el nuevo orden internacional, como lo hizo

*la Armada durante la guerra del Golfo Pérsico.*¹²

Dos años más tarde, Balza expresó:

(...) la promoción de la paz y seguridad global constituye, sin lugar a dudas, un objetivo principal de la política exterior argentina. El desafío futuro a enfrentar consiste, pues, en identificar las alternativas que el orden internacional en construcción genera. Estamos convencidos de que es justamente en ese marco donde tiene plena vigencia la tradicional misión de los ejércitos, cual es la defensa de los intereses de la Nación. Pero somos conscientes de que en este nuevo orden, han aparecido nuevas misiones para los ejércitos: misiones secundarias o subsidiarias.

*Sin lugar dudas, creemos también que los ejércitos constituyen un instrumento apto para colaborar en la construcción del orden internacional, a partir del cumplimiento de estos nuevos roles. El Ejército Argentino acompaña el objetivo de coadyudar a promover la paz como instrumento de la política exterior de nuestro país, de la Nación(...)*¹³

El hecho de que estas declaraciones hayan sido realizadas por los Jefes de los Estados Mayores de las mencionadas armas al momento de desempeñarse en el cargo, hace pensar inmediatamente que, dada la estructura vertical de las instituciones militares, las declaraciones involucran a todos los componentes tanto del Ejército como de la Armada. Es decir que de esta forma se marcaron las directrices que ambas organizaciones habían adoptado en relación a la participación en fuerzas militares de paz. De alguna manera, impensable algunos años atrás, las declaraciones de Ferrer y Balza reflejan un cambio substantivo en el discurso militar. Este cambio no sólo demostraba la predisposición de las autoridades castrenses a obedecer al poder civil de la Nación, sino también la voluntad de que las fuerzas se conviertan en un importante elemento de la política exterior argentina.

Consideraciones Finales

De esta manera, modificando los lineamientos tradicionales de la política nacional, el anterior Gobierno tuvo la convicción de que la Argentina no se mantendría neutral a los problemas que afectan a la paz y seguridad internacional. Esta postura se tradujo en un firme compromiso, a partir de 1992, de la Argentina con las misiones de paz desplegadas por Naciones Unidas. Para 1998 estas iniciativas alcanzaron un segundo logro institucional: la participación en estas operaciones dejó de verse solamente como instrumento de la política exterior sino que además fue ubicada en los primeros escalones de la política de Defensa Nacional. Esto se reconoce en el Libro Blanco de la Defensa publicado por el Ministerio de Defensa donde se establece que:

La república Argentina ha desarrollado, particularmente en los últimos años, una política de intenso

*involucramiento en el proceso de rediseño del contexto estratégico de seguridad internacional, mediante la participación de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones de paz de diversa índole, como instrumentación de la contribución de la Defensa Nacional al interés estratégico que representa para nuestro país la preservación de la paz y la estabilidad internacional.*¹⁴

Sumado a esto, la Argentina, con la puesta en funcionamiento del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) ha asumido el compromiso de servir como canalizador de los intereses de los países de la región de aumentar la participación de sus FF.AA. en organizaciones militares de paz, ya sean auspiciadas por las Naciones Unidas o por otros organismos regionales. En consecuencia, la Argentina ha sido invitada, aceptando dicha invitación, a ser un miembro pleno de las *Stand-by Forces* de Naciones Unidas (SHIRBRIG), en base a considerarse al país como referente indiscutido a nivel regional y mundial en materia de mantenimiento y restauración de la paz.

Sin lugar a dudas, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz ofrece una misión de gran valor para las FF.AA. argentinas desde el punto de vista profesional, porque realza y aumenta las habilidades técnicas del militar en un ambiente cooperativo con Fuerzas de otros países. Esta participación, a su

vez, promueve la cooperación de las instituciones militares con las autoridades civiles, así como desarrolla mecanismos de comunicación con otras instituciones tanto gubernamentales como no-gubernamentales. La protección de civiles en la ex-Yugoslavia, el desminado de las fronteras entre Irak y Kuwait, hacer cumplir el mandato de Naciones Unidas para Chipre, o la ubicación de un hospital de la Fuerza Aérea en Mozambique, han producido un mayor prestigio de las distintas instituciones armadas tanto en el país como en el extranjero. Como observa Deborah Norden:

*La participación en operaciones de mantenimiento de la paz ha permitido a las FF.AA. convertirse en un valioso elemento de la política exterior del Gobierno, trayendo elogios y reconocimiento, donde antes solo habían encontrado desdén.*¹⁵

Esta complementación que se produce entre las FF.AA. y el Gobierno es una clara contribución a la consolidación de la democracia, al respeto del derecho por encima de las prácticas corporativas y a un notorio avance del control político de las autoridades civiles, por sobre los militares. Tan solo este último punto vale, por sí mismo, para remarcar los efectos positivos que la participación en operaciones de mantenimiento de la paz tuvo sobre la política argentina. **MR**

NOTAS

1. Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa para la Paz* (Nueva York: Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Secretaría General, 1992)

2. Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, pág. 12.

3. Cuando se decidió formar parte de la recientemente desplegada operación de Naciones Unidas para la ex-Yugoslavia.

4. Rogelio Pflirter en Andrés Fontana, (Coord.); *Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la Seguridad Global*, (Buenos Aires: GEL, 1994), pág. 141

5. Ricardo Lagorio, *Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations: The Argentine Experience*; en Jorge Domínguez (ed.); *Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998), pág. 124.

6. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, *Imagen de la Política Exterior Argentina en la Opinión Pública*, Cuaderno Núm. 122, (Buenos Aires: CEUNM, marzo de 1995).

7. Manuel Mora y Araujo, *La Política Exterior y la Opinión Pública Argentina*, en Roberto Russell (ed.), *op. cit.*, *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, (Buenos Aires), pág. 224.

8. Oscar Camilión, *Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz*, en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (Buenos Aires, CARI, 1997), págs. 21 y 29.

9. Entrevista del autor.

10. Gral. Barry McCaffrey del Ejército de los EE.UU., *Las Fuerzas Militares en Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; Diálogo Interamericano de Temas Cívico Militares*, (abril - junio 1996). Para un mayor análisis, véase John Gerard Ruggie, *Peacekeeping and U.S. Interest*, (*The Washington Quarterly*, Vol. 17, otoño de 1994), o James H. Baker, *op. cit.*, *Policy Challenges of UN Peace Operations*, o Denis McLean, *op. cit.*, *Peace Operations and Common Sense: Replacing Rethoric with Realism*; o David Jablonsky y James McCallum, *op. cit.*, *Peace Implementation and the Concept of Induced Consent in Peace Operations*; o John Hillen, *op. cit.*, *Peace(keeping) in Our Times: The UN as a Professional Military Manager*.

11. Andrés Fontana, *Percepciones Militares del Rol de las Fuerzas Armadas en Argentina*, Cuaderno Núm. 27 (Buenos Aires, Fundación Simón Rodríguez, agosto de 1993), pág. 9

12. Diario *La Nación*, (Buenos Aires, 9 de octubre de 1991).

13. Discurso del Tte. Gral. Martín Balza, Jefe del Estado Mayor General del Ejército, pronunciado el 5 de noviembre de 1993 durante el seminario "Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz, organizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (ARI).

14. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, *op. cit.*; pág. 58

15. Deborah Norden, *op. cit.*, *Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions*, pág. 347.

Eduardo Dubin Domínguez es Licenciado en estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha participado en numerosos seminarios sobre relaciones internacionales y defensa. Ha cumplido funciones en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la República Argentina durante entre 1997 y 1998. Ha participado en trabajos de investigación con la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Su tesis de grado fue sobre las operaciones de paz y la participación del Ejército Argentino.