

LAS OPERACIONES DE PAZ COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR

SOFÍA CHICO

La configuración del sistema internacional actual tiene notas específicas, de cuya influencia no pueden sustraerse los Estados. Afectan tanto a los fines que éstos persiguen como a los medios o políticas que aplicarán para conseguirlos.

Las operaciones de paz surgieron en este contexto, como uno de los mencionados medios.

En el siguiente trabajo nos proponemos entonces, establecer en qué manera las “operaciones de paz” son un instrumento de la política exterior de los Estados.

Para ello, realizaremos un análisis del contexto internacional actual (en su triple escenario: global, regional e interno) y de los intereses nacionales de la Argentina, considerando al primero como un conjunto de factores condicionantes de las decisiones políticas; y a los segundos, como objetivos a los cuales deben tender las decisiones políticas.

1-A) El contexto internacional

Distinguimos un triple escenario: global, regional e interno.

Respecto del primero, el fenómeno globalización no puede desconocerse. Vivimos en un mundo totalmente interconectado, en el que los intereses de cada Estado deben ser combinados con el interés global.

Otro factor a mencionar es el surgimiento de nuevas amenazas (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, tráfico ilegal de armas, entre otros), que hacen la agenda internacional más compleja y que superan el dominio de un Estado-nación. Las guerras actuales no se plantean ya como una relación interestatal, sino que intervienen en ellas, además, actores supra e infraestatales.

En el nivel regional se percibe que la modalidad más adecuada para actuar en este marco globalizado es la conformación de bloques. La integración y la acción multinacional generan, entonces, gobernabilidad y la presencia necesaria de los actores para influir en la toma de decisiones a nivel mundial.

Finalmente, a nivel interno, los países de nuestra región (Cono Sur de América) se han establecido como regímenes democráticos. Tras superar etapas de gobiernos militares que, celosos de sus intereses, no dudaban en escalar en los conflictos, se ha pasado “de una lógica de confrontación a una cooperación”. ⁽¹⁾

Estudiante de 5to. Año de la carrera Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales, UCA, 2006. Becaria por la universidad Eberhard Karls, Tübingen, Alemania, para el período marzo-julio de 2006. Participante invitada del curso “Free and Equal: Human Rights in Peace Operations” Pearson Peace Keeping Centre y CAECOPA, 7 a 18 de noviembre, 2005.



BOLETÍN DEL CENTRO NAVAL

Número 815

Septiembre/diciembre de 2006

Recibido: 8.2.2006

⁽¹⁾ Rafael Bielsa, Canciller de la República Argentina. Intervención en la sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. México. 27 y 28 de octubre de 2003.

Es así como hoy priman los esfuerzos en pro de la paz y la seguridad, que son necesidades vitales para el desarrollo de las sociedades.

Como toda institución, las Fuerzas Armadas no escapan a estas modificaciones, y sus funciones se amplían: a la dimensión defensiva-ofensiva se agregan la contribución a la capacidad de negociación del Estado, la participación en los procesos de integración y la realización de “operaciones militares que no son guerra”. (2) (*Éstas son las que nos interesan en el presente trabajo.*)

(2)

Virgilio R. Beltrán, “Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: Algunas alternativas de cambio”. FASOC, Año 15, N° 3, julio-septiembre 2000, pág. 55.

Teniendo en cuenta el marco descripto, consideramos que todo intento de sustraerse a él significa forzar la realidad que se impone, y sólo puede redundar en nefastas consecuencias para los Estados.

Aquellos actores que pretenden autosuficiencia e independencia del sistema, sin poseer el poder y la influencia necesarios, están condenados al “ostracismo” del mundo. Los Estados deben entonces desenvolverse con una “aceptación humilde de las condiciones históricas...”.(3)

(3)

Miguel A. Iribarne, “La globalización no es un opcional”, Revista Colección, Año VIII, N° 13, Escuela de Ciencias Políticas, UCA, Buenos Aires, 2002.

Las condiciones del sistema internacional no son perjudiciales por sí mismas. Se trata de insertarse en él de la manera más adecuada. Las operaciones de paz contribuyen en este sentido. Veamos de qué manera.

1-B) Las operaciones de paz como política derivada de tal estado de cosas

Esta modalidad de intervención en el sistema de seguridad internacional tiene múltiples fines y consecuencias.

Se ha planteado la siguiente cuestión: las operaciones de paz, ¿responden a una razón moral o a una razón de Estado? (4)

(4)

Mariano Aguirre, “El debate sobre la seguridad de la globalización”, FASOC, año 15, N° 3, julio-septiembre 2000.

Consideramos que desde una óptica realista, las operaciones de paz tienen un carácter político-práctico. Si bien ciertos resultados morales se derivan de ellas, priman los objetivos políticos, a saber:

A nivel mundial, este tipo de operaciones aumenta la visibilidad internacional del país que participa y proyecta una especial imagen de él: lo presenta al mundo como un Estado interesado en mantener la paz, como un aliado digno de confianza.

Por otro lado, a nivel regional, la operación conjunta de fuerzas de varios Estados redonda en una profundización de la confianza y la integración.

Estos dos efectos son claramente percibidos en la misión de Haití. La Argentina participa integrada a las fuerzas que enviarán algunos países del MERCOSUR-ampliado.

Debemos mencionar también que, si la operación se desarrollara en un punto cercano geográficamente, la región estaría atravesando un problema de inestabilidad que afectaría directamente a los Estados de la zona (es un problema concreto, ya no de imagen y confianza).

Finalmente, los efectos a nivel interno son, por un lado, la actualización de la capacidad operativa, la acumulación de experiencia y la formación profesional de la fuerza, pero por el otro, el impacto sobre la opinión pública. Éste puede resultar positivo, en tanto la sociedad perciba este compromiso por la paz de las Fuerzas Armadas; pero puede originar también un enorme costo político, ante la posibilidad de perder recursos materiales y humanos, lo cual ocurre especialmente cuando la operación responde al capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, cuando su fin es la “imposición” de la paz y ya no sólo su mantenimiento. En estos casos, las facciones en pugna no han logrado acuerdo y, lo que es más, el triple juego de intereses (los propios de cada Estado participante, los de la coalición interventora y

los de las partes en conflicto) puede no ser homogéneo. De esto se deriva un alto nivel de incertidumbre en las operaciones.

“En países donde la institucionalidad ha colapsado y el orden simplemente no existe, el uso de la violencia es dirigido, muchas veces, en contra de los operadores de paz, quienes son los únicos que actúan, aun parcialmente, como fuerzas policiales”. (5)

Otra percepción negativa que la opinión pública puede tener respecto de las misiones de paz, se refiere al rol de las fuerzas armadas. Sociedades como las latinoamericanas, que han experimentado sucesivos golpes militares, son reacias a aceptar la ampliación del papel de las fuerzas armadas más allá del mero rol defensivo.

Pero lo principal a este respecto es la oposición de la opinión pública a lo que es percibido como una injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

De todo esto se deriva la necesidad de dar a conocer más ampliamente el funcionamiento y fin de las operaciones. La sociedad argentina, consideramos, desconoce las ventajas y la necesidad de estas operaciones. De ahí su opinión adversa.

2-A) Los intereses nacionales

Hemos dicho que los intereses nacionales son los objetivos en pos de los cuales se toman las decisiones políticas.

Se distinguen los intereses vitales y los intereses estratégicos.

Los primeros son de carácter permanente y hacen a la continuidad del Estado. Podemos decir que enuncian el contenido del bien común de la comunidad política.

Los segundos son los que viabilizan los intereses vitales, y son redefinidos según el modelo de país que los decidores conciben. (6)

Hemos mencionado también que la configuración del contexto internacional exige que estos intereses nacionales se combinen con los intereses globales. Dicho de otro modo, los intereses estratégicos de un Estado sufrirán adaptaciones de acuerdo con los cambios del ambiente en el cual está inserto (considerando a cada Estado como un subsistema del sistema internacional, que influye en los otros y es, a la vez, influido por ellos, dándose una continua retroalimentación).

Las operaciones de paz son consecuencia de todo lo anteriormente descripto.

2-B) Operaciones de paz e intereses nacionales

Las misiones de paz son hoy uno de los instrumentos con que cuenta un Estado para operacionalizar sus intereses estratégicos. Son parte de la modalidad en que las Fuerzas Armadas contribuyen al bien común del Estado.

Nuestro Libro Blanco expresa al respecto: “Las Fuerzas Armadas [...] además de tener por objetivos inmediatos y específicos el proveer a la defensa común y garantizar de modo permanente, la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, también contribuyen al sustento [...] de ese bien común al cual sirven como objetivo ulterior”. (7)

Nos compete entonces determinar con qué intereses específicos de la Argentina se relaciona nuestra participación en ellas.

(5)
Paolo Tripodi, “La misión de Haití desde la mantención hasta la imposición de la paz: Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, 2004, pág. 129.

(6)
“La defensa nacional en la agenda democrática”, *Mesa I: Política exterior y defensa nacional*.

(7)
Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina, Capítulo V: “Los intereses nacionales”.

Basándonos en el listado de intereses estratégicos del Libro Blanco de la Defensa Nacional, sostenemos que las operaciones de paz contribuyen a:

- Promover y defender el proceso de integración en el marco del MERCOSUR.
- Preservar y promover nuestra subregión como una zona de paz y cooperación.
- Preservar la paz y la seguridad internacionales.

Si no estuvieran animadas por uno o varios de estos intereses, responderían a caprichos e intereses particulares de los gobernantes de turno.

Suponiendo entonces que las operaciones de paz están enmarcadas en un determinado proyecto de país, debe darse respecto de ellas una concurrencia de las áreas política, diplomática, económica y militar que asegure la coherencia entre su aplicación y la concepción que las anima. En este sentido, es la política exterior la que establece los principios en base a los cuales se definirá la estrategia, competencia de la política de defensa.

Teniendo en cuenta que el participar o no en este tipo de misiones dependerá del modelo de inserción internacional al que se aboque un gobierno, mencionamos un hecho que nos parece destacable: tanto el ex presidente Menem como el actual mandatario Kirchner se decidieron a favor de la participación.

Esto llama la atención en tanto son dos presidentes con proyectos nacionales diferentes y hasta contradictorios en algunos puntos.

De esto se deduce que la decisión de contribuir a la seguridad colectiva responde a un objetivo ulterior, que supera las diferencias entre las concepciones de uno u otro mandatario; o también, desde un punto de vista pragmático, que las ventajas de participar en las misiones de paz son notables, y que ambos gobiernos supieron aprovecharlas.

Podemos resumir el análisis realizado de la siguiente manera: una decisión política debe tener en cuenta las características de los escenarios en que está inserto un Estado (interno, regional y global), distinguiendo en ellos potenciales casos de alianza y cooperación o, por el contrario, de contraposición de intereses; luego, realizar un relevamiento de los instrumentos con que cuenta para actuar; y finalmente, partiendo de un modelo e intereses definidos, aplicar la medida.

Este mismo camino sigue toda decisión de política exterior o de defensa, entre ellas la de participar en una operación de paz. A medida que se lo recorre se van definiendo los objetivos que se persiguen, los beneficios que se obtendrán y los costos que se enfrentarán.

Haciendo un balance, consideramos que actualmente las operaciones de paz son un importante instrumento de la política exterior, en tanto su utilidad es evidente (hemos mencionado ya todos los efectos favorables que generan para el Estado). Además, “la intervención en la seguridad internacional es una actividad política que, guste o no, ha llegado para quedarse...”. (8) ■

(8)

Fernando Thauby García,
“Conflicto, crisis y cambios
estratégicos”, FASOC, Año 17,
Nos. 1 y 2, 2002, pág. 72.

BIBLIOGRAFÍA

- *Agüirre, Mariano*; “El debate sobre la seguridad de la globalización”, *Revista FASOC*, Año, 15, N° 3, julio/septiembre, 2000.
- *Beltrán, Virgilio R.*; “Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio”, *Revista FASOC*, Año 15, N° 3, julio/septiembre, 2000.
- *Bielsa, Rafael*; *Canciller de la República Argentina*. Intervención en la sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México, 27 y 28 de octubre de 2003.
- *Galli, Oscar H.*; “Presente y futuro de la cooperación en temas de seguridad en el Cono Sur”. “Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur”. La Seguridad y el MERCOSUR. *Compilador Roberto E. Guyer, Documentos de trabajo, CARI*.
- *García, Jaime C.*; “Bases para una nueva modalidad estratégica”, *Revista FASOC*, Año 16, N° 1, 2001.
- *Hirst, Mónica*; “Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur”. *La Seguridad y el MERCOSUR. Compilador Roberto E. Guyer, Documentos de trabajo, CARI*.
- *Iribarne, Miguel A.*; “La globalización no es un opcional”, *Revista Colección. Año VIII, N° 13, Escuela de Ciencias Políticas, UCA, Buenos Aires, 2002*.
- “La Defensa Nacional en la Agenda democrática”.
- *Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina*.
- *Thauby García, Fernando*; “Conflicto, crisis y cambios estratégicos”, *Revista FASOC*, Año 17, Nos. 1 y 2, 2002.
- *Tripodi, Paolo*; “La misión de Haití desde la mantención hasta la imposición de la paz: nuevos desafíos para los cascos azules chilenos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, 2004.