Seminario Seguridad Transnacional y Gobernabilidad

14 al 17 de noviembre en Montevideo, Uruguay.

Tema 3: Las responsabilidades y organizaciones de misiones de defensa y seguridad, operaciones integradas y cooperación internacional.

La política exterior de defensa argentina (2003-2005) – Continuidades y rupturas.

Paulo Cavaleri
cxp@mrecic.gov.ar

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

A dos años de iniciada la gestión presidencial de Néstor Kirchner, puede analizarse su política exterior de defensa, en la que se destacan importantes continuidades con el período anterior, así como algunas rupturas que le dan carácter propio. Los lineamientos generales son a) en lo subregional, un enfoque de tipo cooperativo y de fomento de la confianza mutua, en el que las alianzas clásicas y las hipótesis de conflicto no tienen cabida y donde la búsqueda de interoperabilidad no se confunde con el objetivo de lograr un aparato militar unificado, de manera que los esfuerzos presupuestarios se vuelquen a la agenda para el desarrollo, b) en lo hemisférico, la voluntad de cooperar en OMPs de manera coordinada con los socios naturales de la subregión, c) buenas relaciones con el actor hegemónico EEUU a pesar de sustanciales diferencias en la visión estratégica y enfoques jurídicos y d) desde lo conceptual, el interés argentino reflejado en diversas conferencias internacionales en hacer prevalecer el distingo de su ordenamiento jurídico interno que diferencia cuestiones y misiones de defensa (agresión externa) de las de seguridad (amenazas internas). En el presente trabajo se intenta determinar hasta qué punto ello ha sido puesto en práctica y con qué modalidades.

En primer lugar, se advierte un fortalecimiento de las relaciones bilaterales de defensa con Chile , Brasil , Bolivia y Perú. Si bien podría parecer que todas están en un mismo plano, de hecho la relación privilegiada del período analizado es Chile y no Brasil, como podría pensarse. Ello en razón de que se han consolidado las consultas periódicas con el vecino transandino y a que se han desarrollado conjuntamente una serie de Medidas de Fomento de la Confianza, tales como la novedosa “Metodología estandarizada común para medición de gastos militares”, los primeros proyectos de co-producción conjunta para la defensa, y la creación de una Brigada Combinada Argentino-Chilena

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

en apresto para empleo en OMPs de mandato del CSONU, única en Latinoamérica. Por el contrario, la mentada “relación estratégica” con Brasil presenta más altibajos, quizás en razón de la falta de coincidencias esenciales en los campos de la energía nuclear o incluso en el de la co-producción para la defensa.

Desde lo conceptual, la distinción entre misiones de defensa y de seguridad, propias del ordenamiento jurídico interno han condicionado la posición argentina en diversas reuniones del hemisferio (vg.:Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, y VI Reunión de Ministros de Defensa de las Américas). Desde esta perspectiva, toda acción que pudiera involucrar el uso de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interna (terrorismo, narcotráfico, pandillas) ha sido desalentada por su eventual vinculación con la “Doctrina de la Seguridad Nacional” de los años 1970. En todo caso está claro, que es una posición con gran consenso hemisférico como lo demuestra el debate acerca de la modernización de la Junta Interamericana de Defensa. Queda por verse cómo evolucionará la posición frente al concepto de “Seguridad humana”, centrada en el ciudadano, que gana fuerza progresivamente impulsada por la OCDE y países como Canadá y Chile. ¿ Seguirá siendo considerada como potencialmente intrusiva, de acuerdo a la concepción brasileña, o más bien tenderá a ser aceptada por su evidente vinculación con los derechos humanos?

Pero el marco normativo argentino, a pesar de ser un buen criterio no siempre alcanza para determinar qué política seguir en cada caso. Vinculado con la seguridad internacional, uno de los debates más interesantes se dió alrededor de la necesidad de reforzar la seguridad del espacio aéreo argentino, frecuentemente surcado en el nordeste por vuelos ilegales. Allí el gobierno argentino en un comienzo pareció tomar distancia de la mala experiencia de la Ley peruana de derribo de vuelos sospechados, para más tarde afirmar la oportunidad y conveniencia de la similar “Lei do abate”

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

brasileña sancionada en 2004, y finalmente zanjar la cuestión internamente cambiando el enfoque en favor de un ambicioso plan nacional de radarización, que al mismo tiempo reactivaría la industria local para la defensa.

Otro aspecto interesante de la política del período es la observación de cómo la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz , oficialmente "política de Estado", ha ido disminuyendo, en parte por falta de recursos financieros, pero sobre todo condicionada por dos nuevos criterios políticos: sólo se decidiría (o renovaría) la participación argentina en OMP de mandato original de CSONU – con lo que quedaban afuera las generadas por la OTAN, por ej. - y sólo se participaría en nuevas OMP en el ámbito latinoamericano.

Ejemplo claro de esto último ha sido la intervención en Haití, verdadero desafío de integración militar. Sorprendida con la celeridad de la iniciativa del aliado Chile, la Argentina prefirió seguir los tiempos de Brasil, conformándose con un rol secundario en el mando de las tropas de la MINUSTAH, inconsecuente con la experiencia adquirida en cuarenta años de "peacekeeping". Sin embargo, el balance de esta primera experiencia del "ABC de la defensa" es positivo, a pesar de las diversas interpretaciones sobre las reglas de empeñamiento de la MINUSTAH, ya que Brasil y la Argentina no siempre comparten la concepción de cómo enfrentar el combate urbano. Aún así, su principal característica es que es la primera experiencia exitosa de la historia de una fuerza militar multinacional establecida en un país latinoamericano sin la presencia norteamericana. Queda por verse cómo evolucionará esta intervención subregional conjunta cuando sea necesario renovar en 2006 la autorización a participar de la OMP en los parlamentos de los países contribuyentes de tropas; no está claro

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

aún cuáles de ellos están dispuestos a comprometerse “sine die” en estabilizar el Estado más pobre del hemisferio.

Sin duda, uno de los puntos de inflexión del período fue la decisión del gobierno de suspender los ejercicios militares combinados en el territorio nacional con los Estados Unidos. La Argentina – formalmente su Poder Legislativo – decidió no conceder inmunidades específicas a las tropas estadounidenses que ingresaran a su territorio, como lo había hecho en años anteriores. Desde entonces la situación permanece invariable con perjuicio de las Fuerzas Armadas argentinas que no pueden entrenar con material sofisticado, pierden liderazgo e interoperabilidad. Para complicar la situación, a ello se ha venido a agregar una verdadera “confusión de géneros”, dado que desde 2003 EEUU ha intensificado su accionar diplomático para que los países del hemisferio firmen acuerdos de prórroga de jurisdicción del Tribunal Penal Internacional (art 98 del Estatuto de Roma), y la opinión pública argentina (así como buena parte de la dirigencia) no distingue esta nueva exigencia de las inmunidades requeridas anteriormente (art 37, inc 2 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas). Sobre el final del período analizado, tras la aparición de China como posible actor hemisférico, los EEUU estarían comenzando una autocrítica en relación a las exigencias de los últimos años, con lo que podrían haber novedades.

Sin embargo, esta ruptura importante no debería ocultar la verdadera convergencia de ideas en otros campos de la defensa y la seguridad internacional con el actor hegemónico. Ante todo, la Argentina de Kirchner ha confirmado casi sin matices la política de no proliferación de los años 1990 y es un actor destacado en los diversos regímenes que la sostienen, un aspecto de alta prioridad en la agenda norteamericana. En última instancia es esta convergencia la que permite un amplia cooperación bilateral

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

en el campo tecnológico, en ámbitos como la ciberseguridad o la fabricación e investigación para la defensa. Este es un terreno donde la Argentina conserva prestigiosos centros de investigación y producción de bienes tecnológicos de alto valor agregado, como INVAP (de capital semi-privado, y recientemente ganadora de una licitación para la construcción de un reactor nuclear en Australia) y CITEFA (dependiente del Ministerio de Defensa), que podrían beneficiarse con el acceso al sistema de licitaciones del Departamento de Defensa de EEUU.

Como conclusión, puede afirmarse que en el período analizado, a pesar algunos altibajos, la Argentina de nuevo se ha convertido en un actor regional con mayor interacción con sus vecinos, activamente involucrado en la conservación del sistema democrático en la zona andina, también a través del establecimiento de mecanismos de consultas en temas de defensa, con la participación de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa. Por otra parte, la relación con Chile se ha afianzado notablemente, a la vez que con Brasil se intenta aún hoy acercar la práctica a la retórica. A su vez, la relación de defensa con EEUU, aún con desencuentros importantes como el tema de la interrupción de ejercicios militares combinados en territorio argentino, también se ha visto afianzada por convergencias esenciales en ámbitos como el de la no proliferación armas de destrucción masiva.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Reseña bibliográfica

- La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones, Ministerio de Defensa, República Argentina, 2005
- Estudio Comparado de Políticas de Defensa – Centro de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires, 2003.
- Confidence and Security Building Measures in the Americas: A Reference Book of Hemispheric Documents – 7th Edition , Spetember 2003.
- Rojas Aravena, Francisco – "Proyección de escenarios de seguridad y defensa en América Latina", en Memorias del Seminario. Enfoques sub-regionales de la seguridad hemisférica, FLACSO, Sede Ecuador, 2004.
- Informe Encuentro Académico argentino-chileno "Hacia una nueva agenda de cooperación en defensa", FLACSO, Chile, 2003.
- Sennes, Ricardo; Onuki, Janina; Oliveira, Amáncio Jorge de, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad – Año 18, n° 3-4, julio diciembre de 2004.
- La securité étatique et la securité humaine à l' »âge du terrorisme ». Le rôle de la réforme du secteur de la sécurité – Actes du deuxième séminaire organisé par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées et l 'Office des Nations Unies à Genève, le 26 janvier 2004.
- Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe. Senado de la República, México, 2004.
- The DAC Journal Vol. 2, N° 3 "Security Signes and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy coherence". The DAC Guidelines, Helping to Prevent Violent Conflict, París, 2001.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.