



CAUSAS PARA PARTICIPAR EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Desde la Paz de Westfalia en 1648, las Fuerzas Armadas latinoamericanas tuvieron como misión principal defender la soberanía e integridad del territorio. Su tarea principal en el siglo XIX fue la consolidación nacional y la mayoría de las naciones atravesaron largos períodos de enfrentamientos internos que disminuyeron a fines del siglo XX. Luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, al asumir el compromiso de librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras, comenzaron a actuar fuera de sus fronteras.

Esta participación se diferenció en dos períodos: durante y después de la Guerra Fría. Este artículo sostiene que a pesar de que pueda existir una razón de altruismo y cooperación internacional, la verdadera razón de estado para participar fuera de las fronteras es defender el interés nacional colocando al país en un contexto internacional favorable a los propios intereses.

PALABRAS CLAVE: FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS / INTERÉS NACIONAL / POLÍTICA DE ESTADO / OPERACIONES DE ESTABILIDAD Y MANTENIMIENTO DE PAZ

Por **Evergisto de Vergara**

INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS

Lapso en estudio

Con el objetivo final de conocer si las Fuerzas Armadas latinoamericanas han proyectado su poder militar fuera de las fronteras, cualquiera sea su circunstancia, este artículo dividirá el lapso en estudio en dos partes: desde 1947 hasta 1989 inclusive, y después de 1990 hasta nuestros días. Se considera 1991 como año de finalización de la Guerra Fría, y 1990 es el año de yuxtaposición de ambos períodos considerados.

Para darle rigurosidad científica a este artículo, en cuanto a la obtención de datos, hay que tener en cuenta que luego de 1990, la Organización de las Naciones Unidas publica en su página web las estadísticas pertinentes¹, por tanto la investigación en ese lapso toma fuentes primarias. Lo que se torna dificultoso es establecer la participación de cada país desde 1945 hasta ese año, ya sea en el marco de la Organización de las Naciones Unidas como en el marco de la Organización de los Estados Americanos. Hasta 1990, la información es incompleta y las fuentes no son muy confiables porque las cifras que se citan no están respaldadas por documento oficial alguno. Para este lapso se han tomado fuentes secundarias, pero de cualquier forma, las cantidades que pudieran haberse omitido no son lo suficientemente significativas como para alterar la estadística.

Este artículo se orientará, en primer lugar, a detectar si hay un aumento significativo de participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas fuera de sus fronteras en alguno de los lapsos en estudio. Si la respuesta es afirmativa, en segundo lugar habrá que determinar las causas de este incremento, y ellas pueden ir desde causas relativas o concernientes al azar, a causas de altruismo internacional o a políticas realistas coincidentes con intereses nacionales.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad del mundo occidental, luego del colapso del Pacto de Varsovia, participan con muy pocos efectivos en Operaciones de mantenimiento de paz.

Un tercer objetivo podría ser determinar si este aumento de participación ocasiona algún costo político y económico en los estados latinoamericanos participantes.

Los datos numéricos son tan profusos que la única forma de encontrar tendencias es observar la realidad en forma global, sin perder de vista el contexto internacional. La hipótesis que se formula ayuda a formarse un mapa mental para interpretar la internacionalización de las Fuerzas Armadas latinoamericanas después de la Guerra Fría.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad del mundo occidental, luego del colapso del Pacto de Varsovia, participan con muy pocos efectivos en Operaciones de mantenimiento de paz. Ellos se reservan el de-

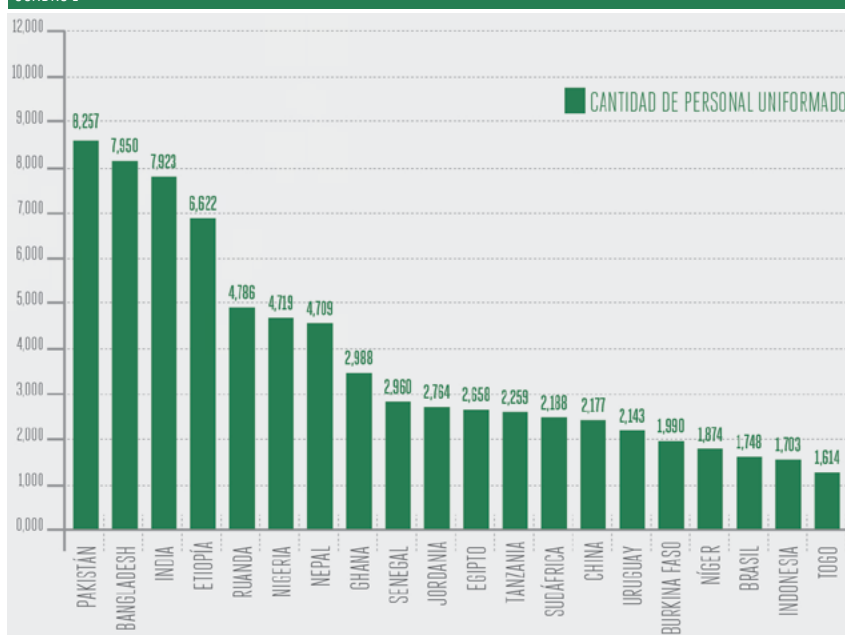
recho de usar la fuerza en los lugares en los que tienen interés.

Esto puede verse en el cuadro 1 “20 primeros países contribuyentes de personal uniformado a operaciones de mantenimiento de la paz 2014” y en el cuadro 2 “20 primeros contribuyentes al presupuesto de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas 2013/ 2015”.

Brasil figura en ambos gráficos, en contribuciones de personal en el décimo octavo lugar y en aportes presupuestarios en el décimo noveno lugar.

Durante y después de 1991, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de Occidente (Estados Unidos, Reino Unido y Francia) participan en operaciones de guerra abierta allí donde tienen inte-

CUADRO 1



Fuente: Elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en cooperación con el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas - DPI/2429/Rev.18 - Abril 2014²

reses. Luego de alcanzar el estado final deseado, solamente participan en operaciones de mantenimiento de la paz con cantidades reducidas en la operación UNFICYP Chipre, ex mandato británico, asiento de bases soberanas británicas y de dos miembros de la OTAN en conflicto, y en la operación UNIFIL en el Líbano, ex mandato francés. En el ranking de países contribuyentes a operaciones de mantenimiento de la paz del año 2015, Francia ocupa el lugar 32, el Reino Unido en el lugar 52 y Estados Unidos, el lugar 69.

Por su parte de los miembros del Consejo de Seguridad de Oriente, la Federación Rusa ocupa el lugar 77. En cambio, China incrementó su participación de cinco miembros en el año 1990, a 1063 miembros en el 2005 y a 2371 miembros en el 2015 y ocupa el décimo segundo lugar.

Los cinco primeros países latinoamericanos en este ranking de ONU del 2015 son Brasil (20), Uruguay (23), Argentina (36), Chile (43) y Perú (44)³.

Hipótesis

Con los datos obtenidos se tratará de comprobar que luego de la Guerra Fría, el ambiente predominante es que paulatinamente se conforma un nuevo escenario internacional diferente del anterior; que existen países que lideran en el ejercicio del poder por ser actores estratégicos poderosos y que existen otros estados, denominados genéricamente “del Tercer Mundo” o periféricos; que en el mundo occidental los estados “centrales” se reservan para sí el derecho de imponer un nuevo orden internacional, haciendo uso de las herramientas de su poder nacional tanto diplomático, como económico y militar.

Creada la situación favorable a los intereses de estos países, necesitan de los países periféricos para que legitimen lo realizado, y mantengan la estabilidad de este nuevo orden los países periféricos que ayuden a los países centrales, siempre que lo pidan, recibirán concesiones del poder central; esas concesiones representan venta-

jas para el pueblo que gobiernan; en consecuencia, naturalmente los países periféricos conscientes del nuevo escenario, intentan obtener el interés nacional de ubicarse en un contexto internacional favorable a sus propios intereses; los países menos favorecidos pugnarán para recibir más beneficios y eso transformará este equilibrio de poder del nuevo orden internacional, en una balanza inestable.

Luego de la Guerra Fría, existiría una suerte de división internacional del trabajo para las potencias centrales y para los países periféricos.

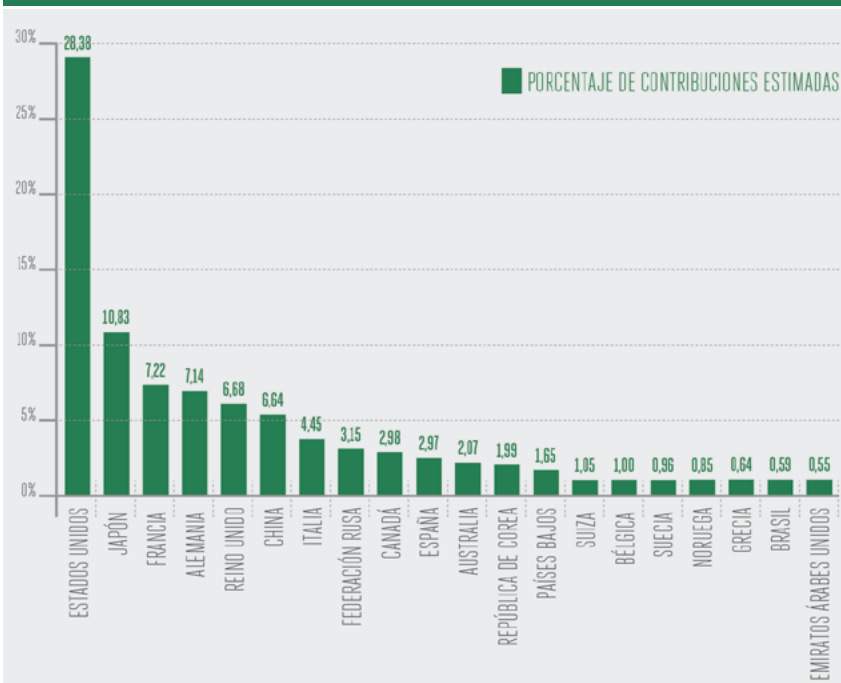
Para comprobar o descartar esta hipótesis, se tomarán dos lapsos de estudio: antes y después de la Guerra Fría.

Primer lapso: 1946/1989

La observación demuestra que hasta la finalización de la Guerra Fría (cuarenta y seis años), se llevaron a cabo dieciocho operaciones de mantenimiento de la paz, trece de las cuales fueron por conflicto entre estados y desde 1990 (veinticinco años) se iniciaron 51 misiones, 45 de las cuales fueron por conflictos dentro de un estado⁴.

Probablemente las cifras que se enuncian para este primer lapso no son absolutamente exactas, pero las diferencias son mínimas y sirven para marcar tendencias. En el lapso 1947/1989 inclusive, participaron en misiones fuera de sus fronteras diez países latino-

CUADRO 2



Fuente: Elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en cooperación con el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas - DPI/2429/Rev.18 - Abril 2014

1. Organización de Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, Países que aportan contingentes de soldados y policías, Disponible en WWW <<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>> Fecha de consulta 02 febrero 2016.
2. Disponible en WWW <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>> Fecha de consulta 02 febrero 2016
3. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations 2015 disponible en WWW <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/mar15_2.pdf> Fecha de consulta 05 febrero 2016
4. ONU, Lista de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 1948-2013, Disponible en WWW <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> fecha de consulta 07 febrero 2016



americanos y se ha excluido a Costa Rica, Panamá y Haití que no colaboraron.

Si no se contabilizan los efectivos cubanos en Argelia (1963), Siria (1973), Congo (1975), Angola (1975) y Etiopía (1978)⁵, el total de personal involucrado oscila en alrededor de 11.000 hombres pertenecientes a diez países latinoamericanos. Las participaciones más significativas fueron las de un Batallón de Colombia en la Guerra de Corea, un batallón de Brasil en UNEF I, un batallón de Perú en UNEF I y UNDOF, un batallón de Brasil y fracciones menores de Honduras y Paraguay en la Fuerza Interamericana de Paz de República Dominicana en 1965, y la participación en el Sinaí de un batallón de Colombia y una Fuerza de Transporte de Uruguay en la Fuerza Multinacional de Observadores bajo comando de Estados Unidos. Esta última participación de Colombia y Uruguay subsiste hasta hoy.

En este lapso, los aportes más significativos de observadores militares para Operaciones de Mantenimiento de Paz bajo amparo de la ONU fueron en la Misión de Naciones Unidas en el Congo, la Misión de Observadores de Naciones

Unidas en India y Pakistán, la Organización de Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua en Palestina y la Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental.

El aporte aproximado de 11000 hombres que se menciona arriba incluye operaciones con tropas bajo amparo de la ONU (Corea, UNEF I, UNDOF), bajo amparo de la Organización de los Estados Americanos (Fuerza Interamericana de Paz) y bajo amparo de Estados Unidos (Fuerza Multinacional de Observadores – Sinaí). Si se descuentan los efectivos aproximados de dicha Fuerza aportes de Colombia y Uruguay desde 1983 que son aproximadamente 4000, surge como conclusión final que durante la Guerra Fría, los países latinoamericanos fueron a Operaciones de Mantenimiento de

Paz fuera de sus fronteras, bajo amparo de ONU o de la Organización de Estados Americanos, en cantidad aproximada a los 7000 efectivos.

De cualquier forma, la mayor cantidad de tropas que participaron en “misiones internacionalistas” (sic) fueron tropas de Cuba por razones ideológicas de expansión del marxismo propias de la Guerra Fría. No se contabilizan civiles cubanos que concurrieron en los 16 años, especialmente en Angola.

Segundo lapso: 1990/2015

Luego de finalizar la Guerra Fría (veinticuatro años), se llevaron a cabo 51 misiones de paz, 45 de ellas corresponden a conflictos dentro de un estado⁶. En estos 25 años pueden observarse las estadísticas de la página web de la ONU, resumidas en el Cuadro 3

5. Sitio institucional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de la República de Cuba, “encargado de divulgar la política de defensa nacional, la historia militar de la nación, así como el legado de los principales líderes de la revolución cubana”, “En todas estas misiones participaron 385.908 combatientes cubanos, y de ellos cayeron, cumpliendo con su deber internacionalista, un total de 2.398 combatientes.” Disponible en <WWW http://

www.cubadefensa.cu/?q=misiones-militares&b=d3> Fecha de consulta 15 febrero 2016.

6. ONU, Lista de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 1948-2013, Disponible en WWW <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> Fecha de consulta 14 Febrero 2016

7. Ver Cuadro 3

en una tabla numérica y en el Cuadro 4, en un gráfico de barras.

Las estadísticas de la ONU se refieren a operaciones de paz, pero no consideran las operaciones militares de imposición de la paz ni las de despliegue preventivo fuera de la ONU, como la Fuerza Multinacional de Observadores. Estos efectivos de Fuerzas Armadas latinoamericanas deben sumarse a las cifras estadísticas. Tal es el caso de Argentina, que participó en el bando aliado con medios de bloqueo naval en la Guerra del Golfo de 1991; la participación de un Batallón de Colombia y una unidad de Transporte e Ingenieros de Uruguay que continúan desplegados en el Sinaí desde 1983; la participación de cuatro batallones centroamericanos agregados a la Brigada Española Plus Ultra, en cumplimiento de la Resolución de la ONU 1483/2003 sobre la reconstrucción de Irak, a saber de El Salvador, Honduras, República Dominicana y Nicaragua. En 2004 se retiraron todos, excepto el Batallón de El Salvador, que permaneció hasta 2009.

Las salidas fuera de sus fronteras en operaciones de mantenimiento de la paz en los veintiséis años posteriores a la Guerra Fría son mayores tanto en cantidad de países como en cantidades netas de efectivos.

El total de personal involucrado en el lapso 1990/2015 es de 102.561 efectivos pertenecientes a los 17 países latinoamericanos. Si se toman las cifras totales del lapso considerado⁷, las contribuciones más significativas han sido de Uruguay, Brasil, y Argentina seguidos de Chile y Perú.

Conclusiones de la observación estadística

Las salidas fuera de las fronteras en operaciones de mantenimiento de la paz durante 42 años son menores en cantidades de países y cantidades netas de hombres durante la Guerra Fría, y son más numerosas en países y cantidades netas de hombres después de la Guerra Fría. Durante la Guerra Fría

participaron 11 países, y aun contando la intervención de Cuba en África, participaron aproximadamente 60 mil hombres. Sobresale en este lapso la participación de Cuba en “misiones internacionalistas”, y las participaciones de Colombia y de Brasil.

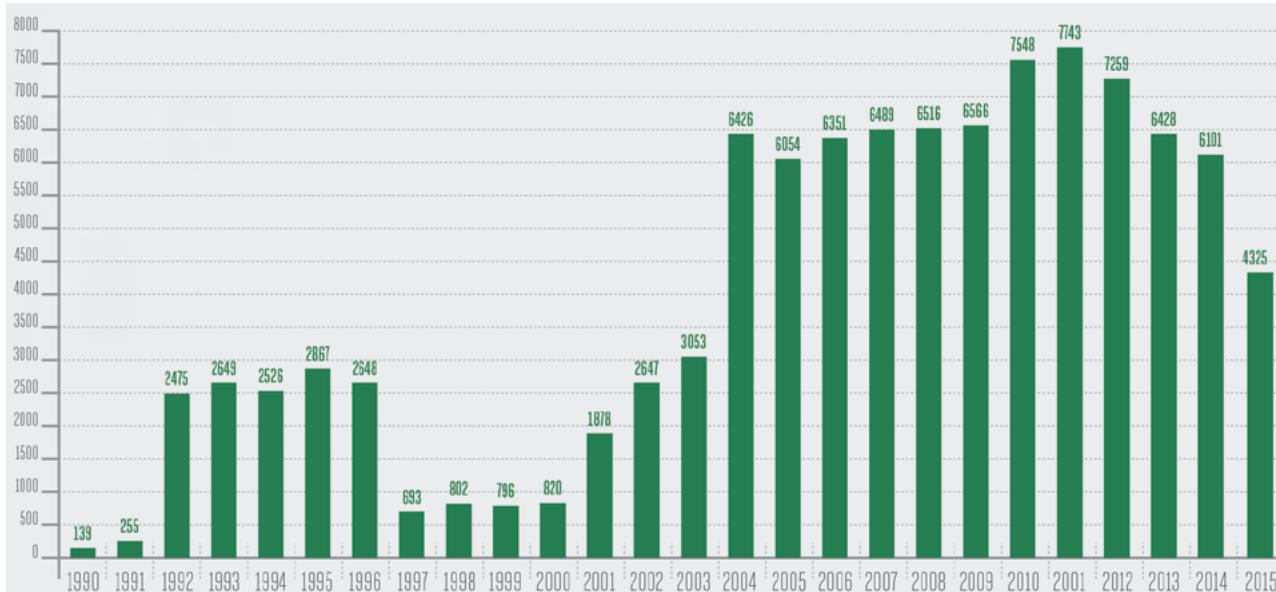
Por otra parte, las salidas fuera de sus fronteras en operaciones de mantenimiento de la paz en los veintiséis años posteriores a la Guerra Fría son mayores tanto en cantidad de países como en cantidades netas de efectivos. Participaron diecisiete países y 102.051 efectivos. Sobresale en este lapso la participación de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile, en ese orden. La mayoría de los despliegues corresponden a conflictos

CUADRO 3. PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS DESDE 1990

AÑOS	TOTAL MUNDIAL	AMÉRICA LATINA	%	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	CUBA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉJICO	NICARAGUA	PARAGUAY	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	URUGUAY	VENEZUELA
1990	10304	139	1,35	139	0	20	7	12	0	21	0	0	0	0	0	0	0	0	10	23
1991	11209	258	2,30	79	0	45	57	8	0	4	0	0	0	0	0	0	15	0	11	39
1992	52302	2475	4,73	975	0	84	84	209	0	3	0	0	14	111	0	0	0	0	941	54
1993	72149	2649	3,67	1439	0	111	34	63	0	5	0	0	16	50	0	0	0	0	899	32
1994	74625	2526	3,38	1399	0	156	11	14	0	0	0	2	14	4	0	0	0	0	920	6
1995	55206	2067	5,39	508	0	1156	6	0	4	0	2	120	135	0	0	0	0	0	933	3
1996	25649	2648	10,32	595	0	1113	6	0	4	0	2	0	12	0	0	0	0	0	911	5
1997	16849	693	4,11	535	0	45	37	0	0	0	2	0	12	0	0	0	0	0	56	6
1998	14347	802	5,59	664	0	19	38	0	0	0	2	0	12	0	0	0	0	0	62	5
1999	18410	796	4,32	697	10	14	18	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	47	8
2000	38501	820	2,13	531	10	99	49	3	0	0	5	0	12	0	0	0	28	15	64	4
2001	47778	1878	3,93	637	211	100	51	0	0	0	3	0	12	0	0	0	5	0	855	4
2002	41928	2647	6,31	647	219	149	20	0	0	0	4	0	12	0	0	20	5	0	1569	3
2003	43531	3053	7,01	553	219	82	21	0	0	3	5	0	12	0	238	31	10	0	1880	0
2004	65928	6426	10,05	1114	231	1320	537	0	0	70	14	77	12	0	238	41	226	4	2492	0
2005	70103	6044	8,62	902	245	1255	574	0	0	93	36	210	12	0	0	52	240	4	2420	0
2006	82120	6361	7,75	900	452	1252	521	2	0	88	42	238	12	0	0	46	235	4	2569	0
2007	83006	6489	7,82	902	458	1308	521	2	0	98	51	252	12	0	0	50	245	4	2588	0
2008	89845	6516	7,25	895	443	1315	513	0	0	95	119	247	12	0	0	82	242	0	2547	0
2009	93114	6566	6,99	859	441	1347	537	27	0	89	116	283	12	0	0	89	239	0	2527	0
2010	89245	7548	7,61	1015	229	2268	537	35	0	79	104	324	12	0	0	96	358	0	2461	0
2011	88647	7743	7,85	1021	224	2498	534	16	0	80	93	314	12	0	0	178	387	0	2386	0
2012	95556	7269	7,61	1027	230	2200	533	17	0	77	79	302	12	0	0	210	354	0	2188	0
2013	98267	6428	6,54	874	233	1509	495	34	0	81	104	299	13	0	0	216	402	2	2166	0
2014	104320	6101	5,85	874	232	1659	439	24	0	84	97	307	50	0	0	164	397	0	1794	0
2015	106536	4325	4,06	362	27	1238	414	16	0	11	209	225	53	10	0	120	191	0	1449	0
				20043	4117	22369	5644	482	8	961	1091	3200	487	175	476	1395	3659	33	36745	192

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4. PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS DESDE 1990



Fuente: Elaboración propia

internos dentro de un estado. Los mayores despliegues de tropas tuvieron lugar en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas 1992/1995, la Fuerza de Naciones Unidas en Chipre, 1993 al presente, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, 1999 al presente, y la Misión de Naciones Unidas en Haití, 2004 al presente.

Salvo la fuerza desplegada en el Sinaí con la Fuerza Multinacional de Observadores en 1983 bajo auspicio de Estados Unidos para garantizar los acuerdos de Camp David, las restantes Fuerzas Armadas salieron allende sus fronteras conforme a mandatos de la ONU y de la Organización de Estados Americanos, pero la participación siempre fue decisión soberana de cada país. El único país latinoamericano que salió del continente para intervenir en conflictos internos de otros estados fue Cuba.

En el lapso de la Guerra Fría (1945-1990) las Fuerzas Armadas latinoamericanas participaron en operaciones de guerra en Corea (Colombia) bajo mandato de la ONU; y en despliegues preventivos con el marco jurídico de

la Organización de Estados Americanos en el bloqueo naval a Cuba de 1962, donde participaron dos destructores argentinos, y en la Fuerza Interamericana de Paz en República Dominicana bajo comando de Brasil en 1965, donde participaron tropas de Brasil, Estados Unidos, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Paraguay.

Probables causas del incremento en la participación

Se analizarán a continuación las causas probables por las que los cuatro primeros países participaron, repasando las opiniones académicas de connacionales, es decir Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

Este incremento puede haberse dado en forma aleatoria, por adherencia a los objetivos estratégicos del país vencedor en la Guerra Fría o por altruismo internacional. Al ser el incremento de participación parejo en todos los países latinoamericanos, se descarta que haya sido por razones relativas o concernientes al azar.

El rol de Brasil parece ser de adherencia a los objetivos estratégicos de Estados Unidos por razones de interés na-

cional, en este caso para colocarse en un contexto internacional favorable a sus propios intereses. En las directrices de defensa de Brasil de su Política de Defensa de 2005 luego de la Guerra Fría se lee “participar más activamente en los procesos internacionales pertinentes de toma de decisiones; y perfeccionar y aumentar la capacidad de negociación del Brasil en el plano internacional”⁸.

Para Brasil, todo indica que participa en Operaciones de Mantenimiento de la Paz como una proyección de poder al exterior. Por lo tanto, participar es una herramienta militar para colocar Brasil en un contexto internacional favorable y así insertarse más activamente en el foro de toma de decisiones mundial. Aquí predomina el realismo político.

Esta tendencia detectada también es observada por otros autores que señalan

8. OEA, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, Fomento de la Confianza y Seguridad, Libros de Política de Defensa, Brasilia 2005. Disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibr-def.asp#libros> Fecha de consulta 16 de febrero de 2016.



Los países periféricos que ayudan a los países centrales, siempre que lo pidan, recibirán concesiones del poder central.

lan que “hasta 1974 la tendencia de Brasil era la de aliado preferencial de Estados Unidos, pero que, a partir de 1976 se intenta pasar a potencia relevante en el ámbito mundial”⁹.

El caso de Uruguay demuestra la existencia de una política de estado con coherencia entre las relaciones exteriores y la defensa nacional. Uruguay comenzó el incremento de su participación desde 1992, y la masa de sus contribuciones está en África¹⁰. Estas contribuciones son estables aunque en el gobierno hayan pasado diferentes partidos políticos¹¹. Uruguay y Colombia fueron los únicos países latinoamericanos que respondieron a la convocatoria de Estados Unidos para participar de la Fuerza Multinacional de Observadores en el Sinaí, donde se encuentran desde 1982 hasta el presente. En Uruguay¹², la participación en operaciones de mantenimiento de la paz es política de Estado y queda claro en los diversos documentos disponibles que se prioriza el interés nacional en la participación.

Pese a que en los documentos, Uruguay sostiene que participa en operaciones de mantenimiento de la paz por

interés nacional, no se ha encontrado una postura que sostuviese que Uruguay, participando en estas operaciones, contribuya al interés nacional uruguayo de colocarse en un contexto internacional favorable. Antes bien, en la Política de Defensa de Uruguay, se manifiesta que “...la proyección de nuestro país en el ámbito internacional se manifiesta principalmente a través de la acción diplomática y por la

política de participación en misiones de paz de la ONU como compromiso a la seguridad colectiva establecida en la Carta de Naciones Unidas”¹³. Algunos autores uruguayos sostienen que, antes que por altruismo internacional, se lo toma como un trabajo adicional para las Fuerzas Armadas que les otorga ventajas económicas y facilidades para una jubilación anticipada. Ello sería una consecuencia, pero no justificaría la causa¹⁴. Cualquiera sea la postura, es claro que se habla de una política de estado que trasciende los signos políticos de los gobiernos y en los hechos es una adhesión a los objetivos estratégicos de Estados Unidos.

El rol de la Argentina en su relación con los países centrales – en este caso Estados Unidos triunfador de la Guerra Fría – ha sido oscilante desde siempre. Los enfrentamientos con Estados Unidos provenían en el campo diplo-

8. OEA, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, Fomento de la Confianza y Seguridad, Libros de Política de Defensa, Brasilia 2005. Disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibr-def.asp#libros> Fecha de consulta 16 de febrero de 2016.

9. Dallanegra Pedraza Luis, *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina, ¿Predominio Monroista o unidad americana?*, Edición del Autor, Buenos Aires, Argentina, Año 1994, p. 104

10. Uruguay, *Política de Defensa Nacional 2014, Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*, p. 10. Disponible en la WWW (http://www.infodefensa.com/archivo/files/140603_defensa_nacional_uruguay.pdf) Fecha de consulta 20 febrero 2016

11. Desde 1990 sus gobiernos han cambiado del Partido Nacional (Lacalle 1990/1995); Sanguinetti (1995/2000) y Battlle (2000/2005) del Partido Colorado; Vázquez (2005/2010) y Mujica (2010/2015), del Frente Amplio

12. Gonzalez Guyer Julián, Uruguay; *La Contribución Uruguaya a Operaciones de Paz: Motivaciones de un Récord*, Paper pre-

pared for presentation at the FLACSO-SA Joint International Conference “Global and Regional Powers in a Changing World” 23-25 July 2014, Buenos Aires. Disponible en la WWW (<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/89ef5b4f-704d-4a4e-aa3d-e50687117e9b.pdf>) Fecha de consulta 25 Febrero 2016

13. Ministerio de Defensa del Uruguay, Política de Defensa Nacional, Consejo de Defensa Nacional, 2014, p. 12. Disponible en WWW (http://www.calen.edu.uy/noticias/2014/05_mayo/pdf/Politica-de-Defensa-Nacional-CODENA-Uruguay-2014.pdf) Fecha de consulta 17 febrero 2016.

14. Gonzalez Guyer Julián, Uruguay; *La Contribución Uruguaya a Operaciones de Paz: Motivaciones de un Récord*, Paper prepared for presentation at the FLACSO-SA Joint International Conference “Global and Regional Powers in a Changing World” 23-25 July 2014, Buenos Aires. Disponible en la WWW (<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/89ef5b4f-704d-4a4e-aa3d-e50687117e9b.pdf>) Fecha de consulta 25 Febrero 2016

mático de comienzos del siglo XX, por el enfrentamiento entre la doctrina Drago y el Corolario de Roosevelt. Durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina fue acusada de simpatías con el Eje, razón por la cual en 1952 se le impuso embargo económico. Sin embargo, caído el gobierno en 1955, en 1962 la Organización de los Estados Americanos legitimó un bloqueo naval a Cuba, conocido como la crisis de los misiles. En esta crisis, bajo comando de Estados Unidos, participaron buques de Estados Unidos, dos destructores argentinos, dos destructores venezolanos y dos fragatas dominicanas, que conformaron la TF-137.

En 1982, se produce la Guerra de Malvinas y Estados Unidos apoyó al Reino Unido. Creció el sentimiento anti estadounidense, pero en 1991, Argentina fue el único país latinoamericano en intervenir con buques de guerra en la Guerra del Golfo de 1991, en la Opera-

ción Tormenta del Desierto, operación bajo el Comando de Estados Unidos.

Todo indica que el poder ejecutivo argentino en ese entonces fue el primero en América Latina en darse cuenta de que en 1991 habían cambiado las relaciones de poder internacionales, e incrementó la participación en los lugares donde había intereses de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, no logró consensuar una política de estado al respecto. Durante los cinco primeros años de gestión, Argentina fue el país latinoamericano que más contribuyó en el envío de tropas para operaciones de mantenimiento de la paz. Pero a partir de 1995 la situación económica argentina se tornó difícil, la contribución a dichas operaciones disminuyó, pero aumentó la de otros países latinoamericanos: Brasil, Uruguay y Chile. Durante este gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo una política orientada al denominado “primer mundo”.

Al ser el incremento de participación parejo en todos los países latinoamericanos, se descarta que haya sido por razones relativas o concernientes al azar.



En Argentina, la sociedad política parece no estar de acuerdo sobre si se debe participar en operaciones de paz por realismo político adhiriendo a los objetivos estratégicos de Estados Unidos por interés nacional, o si se debe participar por altruismo internacional en forma limitada, o si hay que abstenerse de toda participación. Esto se debe a la política exterior pendular entre gobiernos. En el Libro Blanco de Defensa de 2010, se niega la capacidad de proyección fuera de las fronteras al componente armado del poder nacional, ya que la única forma de complementar la política exterior es proyectar valores y objetivos de las políticas de defensa¹⁵. En el Libro de Defensa de 2015, se sostiene que “En el plano internacional la política argentina de Defensa sostiene su firme convicción de cooperación en materia de defensa como medida de construcción y consolidación de la confianza, la paz y seguridad internacionales”¹⁶. En círculos supuestamente expertos en el tema, se llega a decir que se participa en operaciones de mantenimiento de la paz para “mejorar el entrenamiento de las tropas”, o “para compararse con otras fuerzas armadas” como si no existiesen formas más baratas de entrenarlas o compararlas.

Chile comienza a participar activamente en estas operaciones en 2004. Su política inicial en 1996 era que no participarían en operaciones en el continente americano, y que solo lo haría en operaciones Capítulo VI¹⁷; posteriormente en 1999 cambia estos parámetros, lo que le permite salir con tropas fuera de su país¹⁸. Tal cual lo enuncia su Libro Blanco de Defensa, Chile “combina la responsabilidad internacional con la consideración del interés nacional”¹⁹. Ya tiene el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y su situación económica es la más floreciente del continente. No necesita de otras influencias. En su política exterior y de defensa, es notoriamente pragmático.

Han aumentado significativamente a partir de 2001 las contribuciones de Bolivia, y a partir de 2004, de Perú,

aunque no llegan a igualar a los países mencionados anteriormente. Centroamérica ha incrementado su participación, pero tiene muchos problemas internos derivados del narcotráfico y sus delitos asociados.

Beneficios

Las cifras demuestran que luego de la desaparición del Pacto de Varsovia, las Fuerzas Armadas latinoamericanas incrementaron su participación en operaciones fuera de sus fronteras, en operaciones de guerra, en operaciones de mantenimiento de paz bajo amparo de ONU/Organización de Estados Americanos y bajo el auspicio de Estados Unidos.

Hay opiniones diversas, pero consenso general respecto de que el incremento en la participación lleva a colocarse favorablemente en el tablero geopolítico mundial.

Argentina participó de la Guerra del Golfo de 1991 y probablemente debido a su contribución en operaciones de mantenimiento de la paz, fue calificada en noviembre de 1997 como único país latinoamericano aliado extra-OTAN, que es una calificación dada por Estados Unidos a los países que considera amigos con los que comparte intereses comunes y que le otorga ventajas en logística militar. Perdió esa condición en el año 2011, cuando ocurrió el incidente diplomático con un avión de Estados Unidos que ingresaba a la Argentina, y paralizó las negociaciones de *Visa Waiver* para los argentinos que viajaban a Estados Unidos.

La crisis económica latinoamericana del año 2001 causada por la retracción de la economía y la fuga de capitales se hizo sentir en 1999 en Brasil y en 2001, en Argentina y en Uruguay. Debe notarse que el FMI no dejó que Brasil y Uruguay cayesen en default y eso podría atribuirse como retribución a su participación en estas operaciones.

Si es cierto que en el nuevo escenario internacional es necesario construir estabilidad internacional para

Luego de la desaparición del Pacto de Varsovia, las Fuerzas Armadas latinoamericanas incrementaron su participación en operaciones fuera de sus fronteras, en operaciones de guerra, en operaciones de mantenimiento de paz bajo amparo de ONU/Organización de Estados Americanos y bajo el auspicio de Estados Unidos.

progresar, resulta claro que aquellos que participan cooperando para mantener la paz deberían recibir algún beneficio que, por supuesto, debe exceder el puramente militar de obtener equipamiento. Se trata de beneficios para el país y sus habitantes.

Costos políticos y financieros

El hecho de que las Fuerzas Armadas latinoamericanas participen de operaciones militares en el exterior tiene dos tipos de costos: políticos y económicos. Los primeros porque puede haber bajas y la aceptabilidad de estas depende de la cultura de cada país. Este costo político se incrementa si la política de participación es agonal y no política de estado. Todo dependerá hasta el grado en que cada país contribuyente quiera involucrarse. Las dos tendencias, una de participar por “cooperación internacional” y la otra por “colocarse en una situación geopolítica favorable conforme sea el interés nacional”, se ven reflejadas en un hecho práctico: puede notarse que cuando los restos de un caído en combate durante una operación de paz son repatriados a su país de origen, hay dos modalidades: en algunos países, el féretro se cubre en algún caso con la bandera nacional y en otros, con la bandera

de Naciones Unidas. Si se ha participado por el interés nacional de colocarse en un contexto internacional favorable, indudablemente el féretro debería estar cubierto por el pabellón nacional.

Los costos políticos pueden incrementarse si no se ha preparado a la opinión pública sobre la necesidad y conveniencia de participar. De cualquier forma, involucrarse en una misión de estabilidad es un compromiso muy diferente a participar en una guerra abierta.

Calcular costos económicos es una tarea difícil por varias circunstancias: la primera, porque los datos se pueden referir a los correspondientes a las operaciones de mantenimiento de paz y no las operaciones fuera de ellas; en segundo lugar, porque existen gastos previos de preparación de las fuerzas militares antes de participar que no son contabilizados; en tercer lugar porque Naciones Unidas opta por el sistema de reintegros, y estos cambian según la operación sea por medios pacíficos o si se trata de operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta; además, los reintegros de Naciones Unidas muchas veces se retrasan por falta de disponibilidad de fondos. También ha sucedido que los países concurren a operaciones de paz, sin haber completado

15. Op. Cit página 217

16. Ministerio de Defensa Argentina, Libro Blanco de la Defensa 2015, p. 115

17. Decreto Supremo (Guerra) Nro. 94, de 1996 Disponible en WWW <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=147213>> Fecha de consulta 4 marzo de 2016

18. Decreto Supremo (Guerra) Nro.68, de 1999. Disponible en la WWW <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=147213>> Fecha de consulta 4 marzo 2016

19. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Libro Blanco de la Defensa de Chile 2010, ps. 134/135. Disponible en la WWW <<http://www.ssfmaa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010/>> Fecha consulta 4 de marzo 2016



la firma del Acuerdo de Entendimiento²⁰ con Naciones Unidas y los reintegros anuales se demoran.

La inflación lamentablemente común en todos los países latinoamericanos distorsiona todos los datos comparables, pero las asimetrías económicas y financieras no permiten comparaciones equilibradas: mientras que en algunos países en determinados momentos 300 dólares es un sueldo muy escaso, en otros es un sueldo de gente acomodada. Por lo dicho, comparar ingresos y egresos financieros en bases anuales es difícil y no da una visión acabada de la realidad.

Como siempre, lo mejor es tener una visión global. Antes de comprometer un contingente para salir allende las fronteras, se requiere una inversión previa para prepararlas. Esta se contabiliza en los gastos de funcionamiento del gasto militar y difiere según sea el país. Cuando existían las operaciones Capítulo VI, Naciones Unidas reintegraba los gastos a los países contribuyentes, no en su totalidad pero parte de ellos. La última misión de paz capítulo VI fue la Misión de Naciones Unidas en Etiopía-Eritrea iniciada en el año 2000.

Aquellos que participan cooperando para mantener la paz deberían recibir algún beneficio que, por supuesto, debe exceder el puramente militar de obtener equipamiento.

A partir de allí, los gastos de participación corrian por cuenta de cada país contribuyente, o según sea el caso, se reintegra de un fondo fiduciario.

Hay numerosas formas de publicar estadísticas, pero en formatos no comparables. El Libro Blanco de la Defensa de Brasil 2012 incluye una lista de gastos y reembolsos ONU por las fuerzas desplegadas en las misiones MINUSTAH y UNIFIL, y allí se puede verificar que no existe una variable constante²¹. De cualquier forma, los gastos del país siempre superan en mucho a los reembolsos. Por lo tanto debe asumirse desde un prin-

cipio que al contribuir a una misión de paz, los gastos nacionales van a superar a los reembolsos que puedan recibirse.

Conclusiones

La política de relaciones exteriores y la política de defensa deben ser políticas de estado. Eso significa que se requiere de acuerdos entre los componentes del poder nacional para llegar a un consenso político. Este consenso político incrementa la voluntad del estado para actuar y evita que la lucha partidaria por el poder tome actitudes de aprovechamiento coyuntural para fines inme-

20. MOU: sigla por Memorándum de Entendimiento: documento que se firma entre un país contribuyente y ONU para establecer las condiciones bajo las cuales el país contribuye a OMP.

21. Brasil, Livro Branco de la Defesa Nacional, Brasilia, Año 2012, p.166

22. Fragmentos de la Conferencia pronunciada por el Dr Miguel Navarro Meza, de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) en la Escuela de Defensa Nacional del Paraguay, Asunción Paraguay, Octubre del 2002.

diatos. La política de estado hace que un país sea predecible en el escenario internacional y, por lo tanto, lo transforma en un aliado seguro.

Además de ser una política de estado, participar en operaciones de paz es un instrumento de la política exterior. Por lo tanto, se requiere una coordinación entre las políticas de defensa y la política exterior. La primera porque requiere de una estructura de objetivos, fines y medios y la segunda porque es una proyección del poder nacional fuera de las fronteras. Esta unión entre ambas políticas (de defensa y exterior) necesita una buena coordinación: ambos ministerios responsables deben tener niveles similares de desarrollo, contar con medios de ejecución sobre el mismo tema y entender mutuamente cómo funcionan los mecanismos del otro. Esta coordinación va a facilitar el proceso de decisiones²².

Hay varios aspectos a tener en cuenta cuando un estado usa el componente armado de su poder nacional como herramienta de política exterior. El político debe compatibilizar voluntad de participar con realidad, puesto que a veces para participar se requiere de una inversión previa y una preparación acorde. Logrado el consenso político para independizar la participación de la política agonal, hay que generar apoyo en la opinión pública para generar consensos. También hay que calcular cuidadosamente riesgos y peligros, porque lo

actuado fuera del país puede repercutir en la política interna.

La defensa ya no se limita únicamente a las agresiones de origen externo ni únicamente al resguardo del patrimonio soberano. El nuevo rol asignado a las fuerzas armadas está orientado al sostenimiento del estado como entidad soberana en el concierto de naciones. Las fuerzas armadas existen porque existe el estado y no porque existe el conflicto.

Participar en operaciones de mantenimiento de la paz es una decisión soberana de cada país que puede oscilar entre propósitos altruistas o realismo político. Propósitos altruistas puros pueden entrar en contradicción con el interés nacional. Aquí hay que compatibilizar los réditos mediatos con los réditos inmediatos. Todo consiste en equilibrar compromisos internacionales de firmante de la Carta ONU con el pragmatismo político, en asumir los costos y riesgos individuales, políticos y económicos que puedan surgir y calcular los beneficios. Participar en Operaciones de Paz incrementa la estatura estratégica del país porque al hacerlo más conocido lo transforma en actor y no en espectador. Incrementa el prestigio internacional del país porque lo muestra como predecible, con capacidad de decisión política interna y cumplidora de los compromisos internacionales asumidos en la Carta de las Naciones Unidas.

A partir de la finalización de la Guerra Fría, surgieron dos ganadores: Esta-

dos Unidos y Europa. Al menos, Europa sacó ventajas del triunfo porque era el campo de batalla. Como en todo acto humano donde alguien gana y alguien pierde, el perdedor y sus aliados retroceden y ceden terreno y autoridad. Así, países que antes pertenecían al Pacto de Varsovia pasaron paulatinamente a la OTAN. Esta organización se extendió a los Balcanes y los serbios, aliados de los rusos, debieron retroceder. Rusia no cedió más allá del aeropuerto de Pristina y actualmente está el tironeo de un país dividido, Ucrania.

La primera tarea de los países centrales en este nuevo orden internacional después de 1991 fue colocar a cada uno en su lugar conforme a las nuevas relaciones de poder y luego crear estabilidad para progresar. Las potencias centrales no pueden hacer todas estas tareas; necesitan aliados que, en primer lugar, los legitimen y, en segundo lugar, ocupen el rol de estabilizadores. Las potencias centrales necesitan de los países periféricos. Aquellos países que entienden el nuevo escenario y articulan sus políticas exteriores con sus políticas de defensa, internacionalizan a sus Fuerzas Armadas saliendo fuera de sus fronteras y eso pasa en Latinoamérica.

Hasta aquí se ha probado la hipótesis. Dado que los países centrales necesitan de los periféricos para mantener la estabilidad, los diplomáticos de estos últimos deben pedir algo, algún beneficio para el país. Los diplomáticos deben pedir lo que beneficie al país, exportaciones, tratados de libre comercio, préstamos o lo que facilite el bienestar de sus habitantes.

Si las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos participan fuera de sus fronteras en adhesión a los objetivos estratégicos de Estados Unidos y Europa, deberían pedir algo a cambio que beneficie a su país y a sus habitantes porque los países centrales los necesitan. Si no piden nada, no se les dará nada. Porque si los latinoamericanos no soplan su propio barco, nadie lo va a hacer por ellos.

Evergisto de Vergara

General de División (R). Obtuvo su magíster en Ciencias con especialización en Defensa Nacional en la Universidad de Defensa de los Estados Unidos y tiene un posgrado en Políticas Públicas- Investigación Aplicada de los Institutos de Políticas de Estado y Gestión Pública. Actualmente es profesor de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas en las materias Estrategia General y Estrategia Operacional. Autor de numerosas publicaciones, entre las que se destacan: "El arte operacional"; "Quaia Nominor Leo I y II—acerca del liderazgo en el Ejército"; "Del planeamiento en el Nivel Técnico al planeamiento en el Nivel Operacional"; "Los Niveles de la guerra o el conflicto"; "Los conflictos en Latinoamérica" y "Clausewitz y el Centro de Gravedad". Autor del libro "Estrategia, Métodos y Rutinas" publicado en el 2013.