

CAPITULO 3: LA POLITICA DE DEFENSA

JUAN RIAL

La Política de Defensa es una de las partes de la política de seguridad estratégica del Estado. La política de seguridad estratégica del Estado persigue "... utilizar todas las instituciones del Estado en previsión del surgimiento de amenazas provenientes de otros estados o de otros actores (legales o ilegales, gubernamentales o no gubernamentales) que puedan afectar los intereses del país del que se trate. Por esta razón, debería estar integrada por la política de defensa y la política de seguridad interior." [ACUÑA Y RUNZA, 2005, 31].

¿Por qué es relevante abordar esta temática es un estudio vinculado a la política exterior durante la presidencia de Néstor Kirchner? La respuesta es sencilla: La política de defensa se encuentra inmersa en temáticas propias de la política exterior del país, a la cual contribuye de manera permanente, y muchas veces, concreta esa política exterior. Yendo un paso más allá, es viable aseverar que existe una íntima relación entre las cuestiones de Relaciones Exteriores y las de Defensa. En el caso puntual argentino, la Política de Defensa aparece como un componente activo de la Política Exterior y es por ello más que recomendable que los actores de la política exterior actúen de manera armónica con la Cancillería, para hacer más eficiente y eficaz su accionar. [REPÚBLICA ARGENTINA, 1999, 50].

Conforme la legislación argentina, la política de defensa es "... la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo." [ACUÑA Y RUNZA, 2005, 31].

Este factor, el externo, es el elemento distintivo en términos jurídicos de la política de defensa en nuestro país, dado que (salvo excepciones contempladas expresamente por la ley de Defensa Nacional) las Fuerzas Armadas no se emplean en el ámbito interno.

La Defensa Nacional se materializa en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir y superar tales conflictos, tanto en paz como en guerra, conduciendo todos los aspectos de la vida de la Nación durante la crisis, el hecho bélico, y la consolidación posterior de la paz. [REPÚBLICA ARGENTINA, 1999, 48]

Es pertinente señalar que “defensa” y “seguridad” no son conceptos idénticos o intercambiables, dado que la defensa es una herramienta (visión instrumental de la Defensa), que se utiliza para buscar la seguridad. La seguridad, entonces, es un efecto. [GARCÍA COVARRUBIAS, 2005]. Ese efecto lo podemos conceptualizar como la situación en la cual un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso, tal como lo entiende la Organización de Naciones Unidas. Este sería el efecto que la defensa busca producir.

Suena como una verdad de perogrullo, pero “... la defensa es un instrumento del Estado, y el Estado es un instrumento para alcanzar la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos” [DIAMINIT, 2001, 27]. En tal sentido, es sencillo concluir que como instrumento del Estado, es una política pública y como tal debe conducirse, ello independientemente de la tradicional indiferencia de sociedades como la nuestra, donde la defensa se visualiza simplemente como un gasto. Y es una política pública indelegable del Estado, que cumple (en abstracto) con cuatro misiones principales:

- Resolver las amenazas tradicionales o eventual ataque militar.
- Resolver las llamadas “nuevas amenazas”.
- Cumplir con los compromisos estratégicos del país (por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz).
- Cumplir un papel en el desarrollo de nacional.

Las funciones de Seguridad Pública, cuando la policía depende del sector defensa (como se ha dicho, no es el caso de nuestro país). [GARCÍA COVARRUBIAS, 2005]

En lo que respecta a la primera misión del sector defensa, en el caso argentino aparece como en extremo poco probable la materialización de una agresión externa, regional o extrarregional. Las tensiones regionales, que eran consideradas como las principales hipótesis de conflictos (salvedad hecha a la que se concretó en la contienda bélica con Gran Bretaña en 1982 por la soberanía sobre los archipiélagos del Atlántico Sur) se fueron desactivando con el advenimiento de la democracia en la región, mutando de “hipótesis de conflicto” a “hipótesis de confluencia”¹⁵⁵. Esa confluencia llevó, entre otras cosas, al establecimiento a mediados de

¹⁵⁵ Es interesante destacar, en este sentido, dos claros ejemplos de cómo las principales hipótesis de con-

los '80 del MERCOSUR, en donde se origina la Declaración de Ushuaia de 1998, del MERCOSUR como Zona de Paz (firmada por los países miembros y los asociados del MERCOSUR). Dentro de los que constituía el principal foco de tensiones para nuestro país, previas a este instrumento, cabe destacar que "Brasil, Chile y Argentina formularon sus políticas de defensa nacional sin que entre ellos despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerras y/o conflictos con países vecinos sujetos a resolución militar." [ROJAS ARAVENA Y OTROS, 1999, 137]

Ello no implica que deba renunciarse a poseer Fuerzas Armadas. El riesgo de la materialización de una agresión externa es muy bajo, pero no por eso tiene que entenderse que es imposible (pensemos, por ejemplo, en lo sucedido entre Colombia y Ecuador el 1 de marzo de 2008). Asimismo, recordemos, la defensa es una función indelegable del Estado, y las Fuerzas Armadas constituyen la concreción de dicha función. En tal sentido, se persigue que la política de defensa argentina se base en lo que se ha denominado *estrategia disuasiva*, que sea funcional al mantenimiento de la paz y de la estabilidad internacional. Coherentemente con ello, Argentina ejerce el soberano derecho de organizar sus Fuerzas Armadas de una manera tal en la que le sea posible el ejercicio de la legítima defensa, conforme el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. [REPÚBLICA ARGENTINA, 1999, 55] La explicación de tal respuesta ante un riesgo supuestamente tan bajo también radica en lo que se ha denominado *incertidumbre estratégica* del escenario internacional, producto de la desaparición del mundo bipolar, la emergencia de los EE.UU. como principal potencia militar, el proceso de la globalización y los atentados del 11 de setiembre de 2001. Todo ello obliga a no dejar de lado las amenazas de seguridad clásica que hacen a la integridad de los Estados. [REPÚBLICA ARGENTINA, 1999, 11] Consistentemente con ello se ha dicho que ha de adoptarse una posición de "vigilia estratégica", que se "hace necesario contar con Fuerzas Armadas de estructura flexible y potencial combinable para poder responder a las fluctuantes, dinámicas y sorpresivas amenazas. [ACUÑA Y RUNZA, 2005, 25] Es decir, existan o no amenazas evidentes, es imprescindible contar con Fuerzas Armadas con un instrumento militar apropiado para defender el patrimonio humano y material del país, contando con capacidad de proyección de fuerza para la defensa de los intereses del país, dado que las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y su necesidad de Defensa. [REPÚBLICA ARGENTINA, 2003, 40]

flicto con los países vecinos han perdido vigencia: la creación, en agosto de 2005 (entrando en operaciones en febrero de 2007) la fuerza binacional "Cruz del Sur", entre Argentina y Chile, para participar de manera conjunta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También la participación argentina en la misión brasileña ante el Consejo de Seguridad cuando Brasilia es miembro no permanente del Consejo, y a la inversa cuando es Buenos Aires quien ocupa ese rol. También son innumerables los ejercicios militares conjuntos, así como los cursos e intercambios, entre tantas otras medidas de Confianza Recíproca. Ver Juan Alberto Rial en "Hacia un sistema de Seguridad Cooperativa en el Cono Sur", Revista Relaciones Internacionales Nº 25, IRI-UNLP y http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989706

En este escenario de conflictos drásticamente deflacionados corresponde pensar una defensa nacional de “no provocación”, que materialice un espíritu de cooperación regional y hemisférica en un espacio donde existen intereses y amenazas comunes, que encontrarían una mejor resolución mediante una actuación conjunta. [ACUÑA Y RUNZA, 2005, 49]

En lo que respecta a la segunda misión, la de la resolución de las nuevas amenazas, Argentina estima, en primera instancia, que la resolución de las mismas debe pasar por una adecuada tarea de inteligencia de la mano con la actuación de las fuerzas de seguridad (policía, gendarmería o prefectura) dado que la ley de seguridad interior prevé, en este campo, una intervención “auxiliar” para las Fuerzas Armadas, que implica el correspondiente apoyo a las fuerzas de seguridad en la lucha contra dichas amenazas (el art. 32 de la ley 24.059 habla de la utilización de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración de estado de sitio, no debiendo ello incidir en su doctrina, equipamiento y capacitación). [ACUÑA Y RUNZA, 2005, 45]

Mucho más relevante para nuestras Fuerzas Armadas ha sido el cumplimiento de la tercera misión de las arriba enumeradas, es decir, el cumplimiento de los *compromisos estratégicos del país*. Así se ha aseverado que, “en lo relativo a la seguridad internacional, la actuación argentina tendrá lugar a través de y tratando de incidir en los organismos multilaterales, como la ONU y la OEA... Un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos 6 y 7.” [REPÚBLICA ARGENTINA, 2003, 34] Hacemos mención a la relevancia de dicha misión porque, en tiempos de paz, y ante la muy baja probabilidad de la existencia de una agresión tradicional en el Cono Sur, la importancia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) es doble. En primera instancia, actúa como una eficiente concreción de la política exterior en los organismos multilaterales; en segundo lugar, permite a las Fuerzas Armadas mantenerse eficientemente entrenadas, e interactuar con fuerzas de países desarrollados. Es por ello que muchas de las páginas de este informe mostrarán la evolución de la intervención argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, haciendo una evolución cuantitativa y cualitativa de la presencia argentina.

En lo atinente al rol que puede cumplir el sector defensa en el desarrollo nacional, cabe mencionar que no ha sido posible en los últimos años debido a que se está cerrando, si se quiere, la lenta transición de las Fuerzas Armadas del período de la dictadura a las Fuerzas Armadas de la democracia. En tal sentido fue relevante en la relación de las Fuerzas Armadas con el Poder Ejecutivo la política adoptada por la administración de Néstor Kirchner en materia de Derechos Humanos, que lo enfrentó con sectores residuales de las Fuerzas Armadas, vale aclarar, integrantes retirados de las mismas o familiares de integrantes implicados en

temas de violación de los Derechos Humanos durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

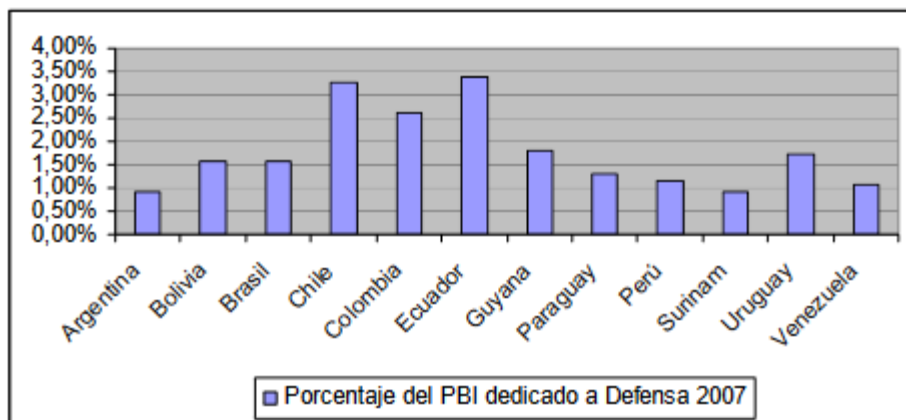
Hechas estas aclaraciones, cabe referir que el primer aspecto que se abordará es el pertinente a las inversiones que nuestro país efectúa en el sector Defensa, dado que hablamos de la necesidad de contar con Fuerzas Armadas que, de manera efectiva y eficiente, actúen como elemento disuasorio, y que “no provoque”. Es por ello que la importancia que ocupa la Defensa en el Presupuesto Nacional y la relación de dicha importancia con la que los vecinos le otorguen, es fundamental a la hora de concluir en cuán efectivo o eficiente es dicho sector.

Por último, se detallará el perfil elegido por nuestro país durante la presidencia de Néstor Kirchner en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se presenta desde el advenimiento de la democracia (al menos desde la década del '90) como la más clara adecuación del sector Defensa a la Política Exterior.

3. GASTO MILITAR ARGENTINO Y SU POLÍTICA EXTERIOR

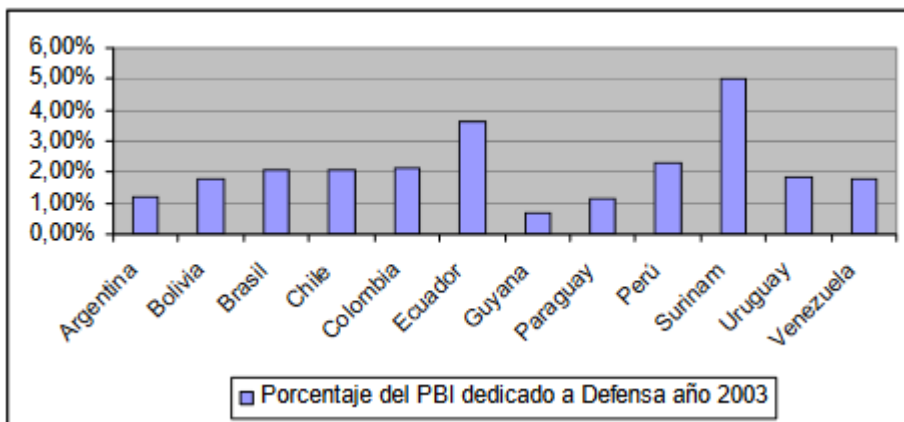
América Latina es la región del mundo que menos gasto efectúa en Defensa, dado que se ubica en el orden promedio del 2% de su PBI (el promedio anual es de 2,5%). Dado que se trata de una ponderación, de un promedio, amerita la mención de los extremos, que en el año 2007, para nuestra región, indicaban en el tope a Chile (3,27 %), Colombia (2,63 %, aunque creció al 3,34 % en 2008) y Ecuador (3,38 %), y en la base (he aquí un dato significativo a los fines de este informe), Argentina (con un 0.92%, que bajó al 0,87% en 2008) y Surinam.

En el cuadro 1 se grafica cualitativamente el peso del gasto en Defensa en relación al PBI de cada uno de los países de la región



Resulta significativo verificar como en términos relativos se ha visto sensiblemente mermada la participación del gasto de Defensa en el peso de la economía argentina. En el año 2003, en el cual asumió la conducción del Poder Ejecutivo Néstor Kirchner, el gasto de Defensa en nuestro país tenía una relación del 1,20% con el PBI (frente al 0,92% mencionado para el 2007), en tanto el peso de la Defensa en la economía de la región era de un 1,97%.

No hay grandes variaciones en el cuadro general entre 2003 y 2007, aunque sí lo hay en el cuadro particularizado, con un fuerte peso del crecimiento del gasto militar en Brasil y Chile (En el caso brasileño, por la búsqueda de un incuestionable rol de potencia a nivel mundial, aunque cabe aclarar que el crecimiento del gasto brasileño es relativo por el alto impacto de ese porcentaje en un PBI de gran magnitud que ha crecido de manera significativa en dólares en los últimos años. Tan así es que el gasto militar de Brasil es igual al 50% del gasto, en términos absolutos, de la región. En el caso chileno, por los ingresos extras producidos por la ley del cobre), así como del crecimiento de Colombia (explicado por su lucha contra las FARC y la asistencia recibida por el Plan Colombia) y de Venezuela (que se presenta como el actor que más confronta con los Estados Unidos en la región, junto con los países del ALBA, así como por la profundización de su relación militar con Rusia), así como una evidente retirada, por parte de Argentina, de este escenario en América Latina.



La conclusión que nos permite sacar este cuadro es que la Defensa ocupa un lugar en extremo secundario entre las prioridades de nuestro país, ya que en nuestra región ha sido uno de los países que menos gasto relativo en relación a su Producto Bruto Interno, a un extremo tal que se presenta como el país que más redujo su gasto.

Dentro de esa escasa relevancia a nivel de PBI del gasto en Defensa, se suma otro dato significativo que está vinculado con la calidad del mismo, es decir, si se

hace simplemente para el mantenimiento del personal o si se efectúan inversiones, o reequipamiento, a los fines de mantener actualizado el aparato militar.

Allí es de utilidad analizar la relación existente entre el gasto en personal (salarios, pensiones, formación, vestimenta, etc.) y el gasto en bienes de uso del total, y hacerlo de forma comparativa a los fines de constatar si los niveles propios son los medios, o se está por debajo o por encima del promedio.

En la siguiente gráfica [REPÚBLICA ARGENTINA, 2009] se constata el peso de los ingresos del personal de las Fuerzas Armadas en el total del gasto militar, en una evolución histórica previa a período de análisis de este trabajo, pero útil a los fines de constatar que el porcentaje no ha sufrido variaciones significativas, y forma parte de la historia de los años recientes en materia de gastos en Defensa.

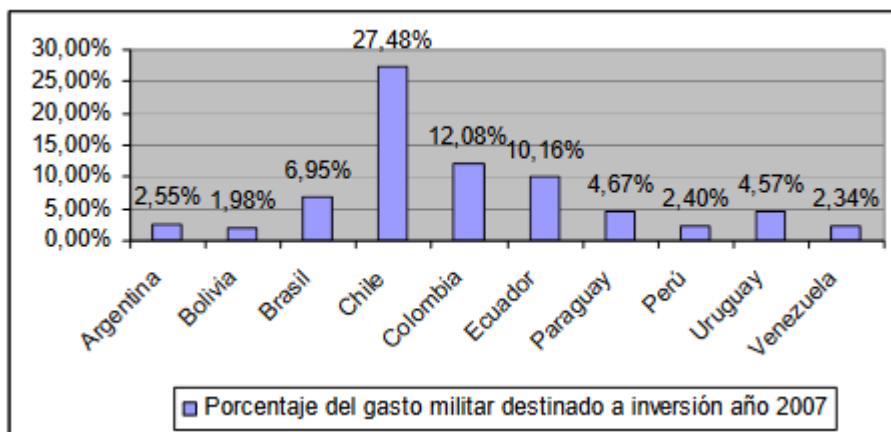


* Los datos correspondientes al año 2008 son estimados.

Asimismo, de los datos comparativos, surge que Argentina es uno de los países de la región que menor inversión efectúa en Defensa, resintiendo por ello el apropiado funcionamiento del aparato militar, no sólo ante el hipotético caso del uso excepcional del mismo en el campo de batalla, sino en el funcionamiento regular del mismo (entrenamiento de los integrantes de las Fuerzas Armadas o el correcto mantenimiento del equipamiento; pensemos, por ejemplo, en las reiteradas ocasiones en las cuales aeronaves se precipitaban a tierra por el escaso mantenimiento de las mismas, así como las pocas horas de vuelo que tienen los pilotos de las Fuerzas Armadas por la falta de recursos necesarios para tener operativos la cantidad suficiente de aviones, o inclusive el incidente con el buque insignia de la Armada Argentina, el A.R.A. Almirante Irizar¹⁵⁶). El siguiente gráfico nos

¹⁵⁶ Ver <http://panamericandefense.com/2009/07/03/cae-mirage-iii-de-la-fuerza-aerea-argentina/>, <http://elodigital.wordpress.com/2007/05/05/la-fuerza-aerea-argentina-y-los-accidentes-aereos/>, <http://www.clarin.com/diario/2007/05/01/um/m-01410362.htm>, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=899369

muestra la relación porcentual de nuestro presupuesto con el de los países de la región.



La gráfica nos permite concluir que, agregado al escaso gasto en Defensa en términos relativos (el peso porcentual del mismo en el PBI) se agrega que (según los cuadros aquí presentados) la inversión es de las más bajas de la región (y la más baja del MERCOSUR), y un porcentaje significativo del mismo se gasta en personal, en lugar de equipar las Fuerzas Armadas a los fines de que las mismas cuenten con las herramientas necesarias para mantener un adecuado nivel de preparación ante la eventualidad de su empleo, o para que estén a la altura de las circunstancias en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el caso de la comparación con nuestro socios del MERCOSUR es abismalmente menor al porcentaje que destina Chile (27,48%), sustancialmente menor al destinado por Brasil (6,95%, más de dos veces y medio el nuestro), y casi la mitad del porcentaje destinado por Paraguay (4,67%) y Uruguay (4,57%). Las Fuerzas Armadas de nuestro país se están “descapitalizando”.

En la región, los únicos países con menor porcentaje en inversión han sido Bolivia, Perú y Venezuela, aunque con la siguiente salvedad. Los dos primeros han entrado a en una tendencia en alza en términos porcentuales (lo que se constata en los porcentajes destinados en el año 2008), y el reequipamiento encarado por Venezuela se hace con fondos extrapresupuestarios.

En el cálculo global en el ámbito de la UNASUR, puede constatarse que Argentina está por debajo de los promedios en la región, conforme el siguiente gráfico [NUEVA MAYORÍA, 2009a]



4. PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El interés en analizar el peso de la colaboración argentina a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, radica en que “... resulta innegable que desde la consolidación de la democracia, las OMP han constituido una herramienta central al momento de determinar el grado de inserción internacional de la Argentina y su compromiso con el multilateralismo...” [RIAL, 2006, 113]

Al momento en que Néstor Kirchner asume como primer mandatario, se observaba que el gobierno argentino venía sosteniendo una reducción significativa en términos absolutos y relativos en lo que a su participación en OMP respecta.

Cabe señalar que el pico de participación argentina se produjo en el período menemista, donde nuestro país exhibía un alto perfil en su política exterior, en su voluntad de insertarse en Occidente y ser un actor central del sistema internacional. La participación argentina se convierte en importante, abandonando el rol de “simbólica” que había tenido hasta entonces.

En tal sentido, resulta relevante que “... del total de treinta y una misiones en que participó nuestro país, veintidós se hicieron durante la gestión de Menem. El número de efectivos se incrementó desde 1989 a 1995 de veinte a dos mil...” [SIMONOFF, 2005a, 130] Con posterioridad (a mediados de los noventa), la cifra cae a cerca de los seiscientos, manteniéndose estable, ello de manera armónica con lo sucedido a nivel regional y global. Justamente, los últimos años de la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) son coincidentes con la constatación de este ciclo

descendente.

La presidencia de Fernando de La Rúa, en materia de política exterior (rasgo compartido con Néstor Kirchner) pretendió establecer (quizás como eje central) diferencias muy marcadas con la llevada adelante por Carlos Menem. Otro de los puntos cardinales tenía que ver con los desafíos que se presentaban en las relaciones de nuestro país con Brasilia y con Washington. Una de las diferenciaciones que marcó con Menem se centraba en el abandono del alineamiento acrítico con los Estados Unidos, y en materia de OMP se verifica ello en los límites que el entonces candidato De la Rúa le planteó a la Secretaría de Defensa de los EE.UU., al señalar que participaría en la OMP en la medida que las mismas fueran impulsadas por la ONU. Ya en el cargo, el presidente De la Rúa manifestó (a través del Ministerio de Defensa) que nuestro país no podría participar conforme las expectativas del presidente Clinton en virtud de enfrentar serias dificultades presupuestarias. [SIMONOFF, 2005a]

Cabe señalar que en 2001, luego de los atentados a las Torres Gemelas, Argentina ofreció contribuir con 600 hombres de infantería y un hospital móvil a los fines de ser parte del esfuerzo bélico en Afganistán (aunque bajo el mandato de la ONU), oferta que se frustró por la caída del gobierno por los sucesos de diciembre del mismo año.

Tras la debacle institucional producida por la caída de Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde asume la presidencia de la Nación (en carácter provisional) el 1 de enero de 2002. No hubo modificaciones sensibles en relación a la política sostenida por De la Rúa al respecto, aunque existió una reducción de hombres comprometidos (de seiscientos treinta a quinientos treinta y ocho) y en cantidad de misiones (de diez a ocho). La explicación es la misma que ya se había esgrimido: decisión del gobierno de reducir gastos. [SIMONOFF, 2005a]

En lo relativo a la política de Néstor Kirchner en la materia, cabe señalarse que se hicieron dos referencias concretas relacionadas con ello en el discurso de asunción a la presidencia, del día 25 de mayo de 2003. En dicha alocución, el presidente Kirchner manifestó que “...Queremos a nuestras Fuerzas Armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere y por sobre todas las cosas, comprometidas con el futuro y no con el pasado. Desde este proyecto nacional la República Argentina se integrará al mundo dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales. Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen.” Está claro que el señalamiento de la imposibilidad futura de “alineamientos automáticos” aparece como una necesidad de diferenciarse de la administración Menem, de los años '90, que discursivamente justificó muchas veces el accionar del gobierno de Néstor Kirchner

La mención hecha al “fortalecimiento del derecho internacional” así como el compromiso de la multilateralidad denotan un sesgo idealista, lo cual queda reafirmado en el primer discurso dado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (cabe mencionar que el presidente Kirchner es el primer presidente argentino en concurrir a todas las Asambleas Generales de la ONU durante su administración) donde manifiesta que “...concurrimos a esta Asamblea General con la firme convicción de que la revitalización de este ámbito de representación global es fundamental para que el derecho internacional vuelva a ser el instrumento racional que nos permita dirimir conflictos y enfrentar amenazas.” [KIRCHNER, 2004]

En el campo específico de la seguridad internacional, la política kirchnerista se sustenta en tres elementos fundamentales, a saber: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación y el multilateralismo, y parte de esos lineamientos encuentran su primer desafío concreto durante su administración con el agravamiento de la situación en Haití en la primera mitad del 2004, agravamiento que se ve reflejado en diversas resoluciones adoptadas al respecto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre las que se destacan la resolución 1529 (adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período máximo de tres meses) y la 1542 (adoptada también en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití –MINUSTAH-, fuerza de estabilización solicitada en la resolución 1529 (2004), por un período inicial de seis meses, con la intención de prorrogarla por nuevos períodos y pide que la autoridad de la FMP sea traspasada a la MINUSTAH el 1° de junio de 2004; a su vez, autoriza a los elementos restantes de la FMP a que sigan desempeñando su mandato con arreglo a lo dispuesto en su resolución 1529 (2004) con los medios disponibles y durante un período de transición no superior a 30 días a partir del 1° de junio de 2004, según pida y necesite la MINUSTAH). En función a la primera de ellas, se despliega en territorio haitiano una fuerza multinacional, con participación de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. En base a la segunda, existe una rápida respuesta a los fines de aportar fuerzas por parte de Brasil, Chile (que ya estaba desplegado en base a la 1529) y Uruguay. Argentina, tras un debate interno, aporta al contingente de lo que aparecía como una fuerza de naturaleza regional, más teniendo en consideración que se trataba de la única OMP que tenía lugar en nuestro continente. El comando de la fuerza recae en Brasil. A ella se refirió el presidente Néstor Kirchner en el discurso dado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 setiembre de 2004 (con nuestro país elegido para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el período 2005-2006): “...apoyamos con decisión las operaciones de mantenimiento de la paz que establece Naciones Unidas por medio de los órganos pertinentes... La recientemente creada Misión de Naciones Unidas en Haití reviste una particular trascendencia. Se trata de la única misión establecida por el Consejo de Seguridad que hoy tiene lugar en suelo americano. La región asumió el

compromiso de ayudar al país más pobre de América a retornar al camino del crecimiento y de la libertad y garantizar la vía democrática como mecánica idónea para asegurar la dignidad, el desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos”.

Es así que Argentina, en el lapso de tres meses (entre mayo y setiembre de 2004) duplica en términos absolutos su contribución a las OMP de la ONU (pasa de 545 a 1103 efectivos en dicho lapso), escalando siete posiciones en el ranking de los mayores contribuyentes a dicho esfuerzo multilateral (del puesto 23º al 16º), convirtiendo a MINUSTAH en la operación donde mayor presencia argentina se verificaba (pasó de 1 a 559 en igual período). Cabe mencionar que antes de ello, le presencia argentina más importante se daba en UNFICYP (Fuerza de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas en Chipre) de la cual formaba parte desde 1993. En aquél momento contaba con 403 efectivos. En segundo lugar se encontraba en UNMIK (Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, desde 1999, con una presencia de 143 efectivos).

Al inicio de la administración kirchnerista, Argentina tenía participación en siete misiones de la ONU (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNIKOM, UNMIK, UNMISSET y UNTSO), se reduce a cinco en setiembre del 2003 (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNMIK y UNTSO), aunque se aumenta el número de efectivos, en términos absolutos, el aumento no es sustancial, pasando de 565 a 642 (la presencia argentina en UNFICYP) pasa a ser más significativa, en tanto la participación en las misiones que se discontinuaron era simplemente simbólica. Sin embargo, parecía que se seguía con la tendencia del gobierno de Duhalde, en cuanto a la disminución de las misiones de las cuales nuestro país formaba parte. Sin embargo, en diciembre del mismo año se pasa de cinco misiones a seis, con el retorno simbólico de Argentina a UNMISSET (misión de Naciones Unidas en Timor Oriental, que terminó en mayo de 2005), y en mayo del 2004 se pasa de seis a siete misiones, con la contribución argentina a MINUSTAH. En noviembre, nuestro país vuelve a participar en MONUC (misión de la que había salido en setiembre, aunque había enviado hombres a UNMIL), por lo cual Buenos Aires forma parte de ocho misiones (mes en el cual Argentina tiene la mayor cantidad de efectivos, 1114, en OMP durante la administración kirchnerista). En julio de 2005 se amplía la participación relativa, al pasar a integrar nueve misiones (Argentina envía personal de sus fuerzas de seguridad a UNMIS, la misión de las Naciones Unidas en Sudán). En noviembre abandona su presencia simbólica en ONUCI, y reduce su participación relativa a ocho misiones, número de misiones que se mantiene hasta setiembre de 2006, mes en el que se vuelve a participar en nueve misiones, exposición que tendrá la Argentina hasta la finalización del mandato del presidente Kirchner. Sin embargo, ese mismo mes fue el inicio de un importante descenso en el ranking de los aportantes de fuerzas a la ONU, dado que Argentina pasar de ocupar el puesto número 19 en agosto al número 21 en setiembre, no volviendo a estar entre los principales veinte aportantes en el resto del mandato, dado que ocupaba el 26º lugar en diciembre de 2007. Eso no implicó una disminución significativa en términos absolutos, pero sí en términos relativos por la creación de

FPNUL II¹⁵⁷. Tan así es que, en el momento de mayor compromiso con las OPM (noviembre de 2004, con nuestro país ya elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, estatus que comienza efectivamente a ejercer el 1º de enero del 2005), la Argentina ocupaba el puesto 16º entre los mayores aportantes con 1114 efectivos en ocho misiones. Sobre el final de la administración de Néstor Kirchner, en diciembre de 2007, nuestro país ocupaba el puesto 26º, con 902 efectivos en nueve misiones. Obsérvese que el descenso en el ránking fue importante, aunque no hay una variación sustantiva en cuanto a la participación absoluta. Ello se explica en la significativa variación de Cascos Azules desplegados en el mundo. En noviembre de 2004 eran 63.928, en tanto en diciembre de 2007 eran 84.309. Asimismo, entendemos que resulta significativo enfatizar que, al comienzo del mandato del presidente Kirchner, Argentina participaba con tan sólo 568 hombres, terminando con una contribución de 902, un número prácticamente un 60% superior al punto de partida.

5. CONCLUSIONES CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE DEFENSA

Lo que resulta claro es que, independientemente de que la defensa no tuviera prioridad alguna en la agenda doméstica de la presidencia de Kirchner, como lo demuestra el gasto (en términos absolutos y en relación al PBI) y la inversión efectuada en la materia, se valió de las OPM y de la experiencia argentina al respecto para que, de manera selectiva y no generalizada e indiscriminada, como lo era en el período menemista¹⁵⁸ la presencia argentina fuera una muestra de la opción “autonomista”, donde la alianza con Brasil y la profundización del MERCOSUR fueran las características distintivas frente a los '90, signados por el alineamiento acrítico y las “relaciones carnales”. Es por ello emblemático el peso argentino en MINUSTAH, que en setiembre de 2004 contaba con 559 efectivos argentinos, y en diciembre de 2007, con 562. Ello indica que, independiente de las reducciones absolutas que se efectuaron en las OPM, nunca se redujo allí donde los intereses de la región eran coincidentes, y donde el trabajo con los socios regionales (Brasil, Chile y Uruguay) participaban activamente.

Se podría decir que la opción argentina, a partir del año 2003, ha sido retirarse

¹⁵⁷ Argentina fue invitada a participar de la misma, dado que se convocó a los primeros diecinueve aportantes a hacerlo. Explicamos los fundamentos del desistimiento argentino de ser de la partida en “Claves de la decisión argentina de no contribuir a la operación de las Naciones Unidas en el Líbano”, Revista de Relaciones Internacionales, IRI-UNLP.

¹⁵⁸ Ver Simonoff, Alejandro, Estructura y Coyuntura en la Política Exterior de Néstor Kirchner (20032005), Revista Relaciones Internacionales Nº 31, IRI-UNLP.

de cualquier carrera armamentista en la región (si es que la misma existe¹⁵⁹), mantener a las Fuerzas Armadas con un mínimo imprescindible de operatividad, y aprovechar la muy buena experiencia adquiridas por las mismas en OMP, que le han brindado a nuestro soldados, el respeto de sus colegas, tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, por el excelente desempeño en estas misiones en la ONU.

Dicho aprovechamiento (válido y legítimo, en virtud de ser el Ejecutivo quien conduce la Política Exterior, y donde reside el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas) le valió a nuestro país el orgullo de ocupar por octava vez el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁶⁰ en el período 2005-2006, convirtiendo a Buenos Aires en uno de los interlocutores de la región con la comunidad internacional en lo atinente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Cabe señalar como crítica el bajísimo nivel de inversión en el Sector Defensa. Muchas veces, en sociedades como las nuestras, todo ello se visualiza como gasto, cuando cabe pensar que sólo el Estado puede brindarnos, como pueblo, protección a través de Fuerzas Armadas debidamente entrenadas y equipadas. A modo de ejemplo,¹⁶¹ podríamos señalar que muy recientemente Argentina depositó ante la Comisión de Límite Exterior de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas los planos de la delimitación de dicha zona, reclamando la soberanía sobre los recursos vivos y no vivos del lecho y subsuelo [CONVENIO DE DERECHO DEL MAR, Art. 77] de cerca de un millón y medio de kilómetros, espacio sobre el cual el efectivo ejercicio de nuestros derechos requiere una Armada protegiéndolos. Asimismo, los numerosos pilotos de la Armada y de la Fuerza Aérea que abandonan sus funciones para trabajar como pilotos de aerolíneas privadas, privatizando beneficios de una inversión hecha por toda la sociedad argentina. La mala administración de escasos recursos sí se presenta como gastos... la maximización de los beneficios de recursos escasos (humanos y equipamientos) tiene que ser la respuesta a la coyuntura, pero no puede ser la solución en el mediano plazo.

¹⁵⁹ Es interesante hacer notar lo declarado por el presidente peruano, Alan García, en la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR en agosto del 2009, quien tildó como vergonzoso el gasto militar de la región, que trepó en 2008 a la suma de 38.000 millones de dólares. Ver http://www.lana-cion.com.ar/nota.asp?nota_id=1167966

¹⁶⁰ Vale la pena hacer notar que Argentina es uno de los países que mayor experiencia tiene como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, sólo superado en cuanto a la cantidad de veces por Brasil (nueve veces) y Japón (diez veces) http://www.un.org/spanish/sc/list_spanish5.asp

¹⁶¹ Ello tuvo lugar el 29 de abril del 2009. Ver Cabrera Mirassou, Martín, "La Argentina y el Límite Exterior de su Plataforma Continental", Revista Relaciones Internacionales N° 36, IRI-UNLP