



CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

Director del ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretarios de Redacción

Lic. M. Pilar García Plorutti
Alejo Ferrandi Aztiria

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA Buenos Aires

República Argentina

Teléfono: (005411) 4811-0071 AL
74

Fax: (005411) 4815-4742

Mail: cari@cari.org.ar

www.cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1º C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Los dilemas de la intervención multinacional

Sebastián VIGLIERO¹

La implosión de la ex Yugoslavia, el genocidio en la ex Zaire, el asedio de poblaciones enteras como Kosovo, Afganistán, o incluso la desestabilización de Haití motivaron la intervención de la Comunidad Internacional con el objetivo de estabilizar y pacificar a las partes, así como también reconstruir el Estado. Frente a dichos escenarios ¿Qué aspectos tienen en consideración los países a la hora de decidir una intervención? A veces se enfrentan a importantes contradicciones en torno a los fundamentos que legitiman y justifican la intervención: sea desde argumentos del derecho internacional, los *intereses* nacionales y hasta la instrumentación de una operación multinacional.

Dichos aspectos son los que afectan directamente la eficacia de una intervención. En 2011, la *Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* buscaba proteger la vida de civiles en

Libia frente a la amenaza que representaba el régimen de Muamar Kadafy, hoy desbandado tras el asesinato de su líder. Pero desde un principio no todos los aliados participaron ni se pusieron de acuerdo en la operación "Protección Unificada". EE.UU se abstuvo inicialmente de dirigir la operación, mientras que otros se preguntaban si se correspondía o no intervenir en los asuntos internos de Libia.

Legalidad, intereses e instrumentación

Al analizar los *fundamentos legales* de una intervención debemos preguntarnos por qué los Estados intervienen militarmente y cuál es la razón por la que deben ocuparse de los problemas de otros Estados. Una respuesta es que los Estados *pueden o no* inmiscuirse en los asuntos ajenos, sin tener que rendir cuentas a nadie. Más aún aquellos que pertenecen al club de las grandes potencias. Este es el caso de EE.UU cuando invadió Iraq en 2003 y de la Federación Rusa cuando hizo lo propio en la República de Georgia en 2008. Ninguno pidió autorización ni tuvo legitimidad por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Una segunda opción es que, a veces, los Estados sí desean cumplir con una máxima de la ONU que reza sobre el *deber* de intervenir para preservar la paz y los intereses de la seguridad internacional. Tal fue el caso en los años 90 cuando Argentina participó en la *Operación Tormenta del Desierto* que permitió a la Coalición Internacional desplegarse en el Golfo Pérsico para proteger a Kuwait de la invasión iraquí, o cuando con posterioridad envió contingentes militares a la misión de paz ex Yugoslavia. Similarmente, fue el caso de la intervención de la OTAN en Kosovo de 1998 para evitar una masacre a manos de Serbia, y de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, en donde hoy se despliegan contingentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, entre otros. Pero también puede ocurrir que los Estados decidan lisa y llanamente no intervenir en asuntos ajenos. Así razonó parte de la Comunidad Internacional su pasividad frente a las masacres de Ruanda y la ex Zaire en 1996.

Ahora bien, en lo que hace a sus *intereses nacionales* y, más que sentirse con el "poder" o el "deber" de intervenir los países, los Estados también evalúan la "conveniencia" o no de hacerse cargo del problema de los otros. Mientras que Rusia se abstuvo de apoyar a la OTAN en Libia -y hoy se abstiene de favorecer una intervención en Siria- al igual que China, países como Alemania, Francia, el Reino Unido y EE.UU entendieron que sí era necesario el ingreso de la OTAN a Libia. Lo mismo ocurrió en los años 90' cuando Argentina decidió participar en las misiones de paz y Brasil no. Pero aquí también operaron -y operan- razones de índole doméstica que los gobiernos y estados sopesan: ¿Por qué

¹ Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires -UBA). Profesor de Política Internacional en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Miembro del Instituto de Seguridad y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

empeñarse en acciones que ponen en peligro la seguridad nacional? ¿Cuál es el costo doméstico de asumir erogaciones económicas y el sacrificio de vidas humanas nacionales en escenarios de guerra ajenos? El Congreso argentino debatió intensamente el envío de tropas al Golfo Pérsico en 1991 y cuestionó en algunos puntos la decisión del Poder Ejecutivo en torno a los intereses del país en Medio Oriente. Más contemporáneamente, los reparos de EE.UU a Francia y al Reino Unido a la hora de intervenir en Libia, guardaban relación con su política doméstica: para la opinión pública estadounidense, sus tropas ya habían estado demasiado tiempo involucradas en las campañas de Iraq y Afganistán.

Pero además de las cuestiones legales y de los intereses nacionales, las naciones enfrentan el problema de la *efectiva instrumentación* de una operación de intervención. La ONU y la NATO han demostrado hasta el momento ser importantes dispositivos institucionales para intervenir —no los únicos— y dar una solución de mínima a los distintos escenarios de inseguridad e inestabilidad ocurridos hasta el presente. Ambos han cumplido un rol humanitario y de asistencia en zonas de conflicto, así como una importante responsabilidad en la “prevención” de conflictos. Pero aun sin proponérselo, las acciones de la ONU y la NATO también han sido muchas veces insuficientes, habiendo enfrentando muchas veces la desestabilización de la seguridad o encontrándose con realidades poco familiares y problemas en la implementación de las Reglas de Empeñamiento. Esto ha redundado en dificultades en la interoperabilidad y en problemas de coordinación *vis a vis* las Organizaciones No Gubernamentales. En Afganistán, la Alianza Atlántica no sólo arrastra consigo un importante número de bajas sino que hoy enfrenta a un enemigo no tradicional como el Talibán en un escenario de guerra de desgaste y, además, lejano.

Entre el pesimismo y el optimismo.

De modo que, a partir de estos tres elementos —*derecho, intereses y efectiva instrumentación* de una intervención— podemos prever dos escenarios para las futuras operaciones multinacionales de intervención: uno, más bien “pesimista”, donde la intervención de los Estados podría darse o no de forma unilateral, sea con el uso de la fuerza y/o en la implementación de coaliciones *ad hoc* sin legitimidad alguna. Ello a partir de los intereses de algunos y descontando la imprevisión de las consecuencias operativas, tal cual lo indica la mala experiencia de EE.UU en Iraq. Pero también existe un escenario “optimista”, a donde la *norma* entre los Estados seguirá haciendo un llamado para cooperar y coordinar sus acciones, y donde las reglas de coexistencia permitan articular disímiles intereses nacionales. Vale por caso destacar hecho de que hoy la ONU cuenta con la iniciativa combinada Fuerza Cruz del Sur conformada por efectivos militares de Argentina y Chile, y la presencia latinoamericana en la Misión de la ONU en Haití.

Ahora bien: en cualquiera de los dos escenarios algo es seguro: las transformaciones a las que está sujeta la actual política internacional y la configuración de nuevas crisis no estarán exentas de conflictos y requerirán de la ayuda externa, circunstancia en la que la Comunidad Internacional no podrá hacerse la distraída. Al contrario, los Estados deberán supervisar los recaudos indispensables para limar diferencias de criterio en torno a la *legalidad, los intereses nacionales* y la *efectiva instrumentación* para poder intervenir en cualquier escenario que la Comunidad Internacional requiera. De no hacerlo, no sólo enfrentarán el riesgo del fracaso de su misión sino que azuzarán consecuencias negativas para la estabilidad internacional.

En este sentido y, desde su tradicional apego a la legalidad, América del Sur cuenta con un excepcional momento para pensar su posición ante la necesidad de futuras intervenciones de carácter multinacional requeridas por la comunidad internacional.

¡Bienvenida Fragata A.R.A. “Libertad”!

Alejandro KENNY²

“Sólo un hombre de mar puede apreciar hasta qué extremo, un buque refleja la personalidad y la habilidad de un solo individuo: su Comandante... En cada buque hay un solo hombre que, en la hora de la emergencia o peligro en el mar, no puede girar su cabeza hacia otro hombre... Él es el Comandante. Él es el buque...”³

El Comandante de la Fragata A.R.A. “LIBERTAD”, capitán de navío Pablo Lucio Salonio regresa con su buque con cierto sabor amargo. Es que se vio truncada su misión original, que era la de realizar un viaje de instrucción con los guardiamarinas en comisión de nuestro país e invitados extranjeros. Conducirlos y adiestrarlos, no era poca cosa. La orden de detención de la Fragata en el puerto de Tema, Ghana, en África Occidental, el 2 de octubre pasado, por razones ajenas a su cometido, colocaron al Comandante en una situación en extremo delicada, porque debía continuar dando la cara y defendiendo casi sin armas, el honor de nuestra bandera y la soberanía de nuestro país expresada en la eslora de su buque, en un lugar remoto.

Lo hizo plenamente y gracias a su entereza y a su capacidad de conducción de hombres y mujeres en circunstancias adversas, el buque puede zarpar nuevamente rumbo a su Patria. Pero la causa eficiente de la liberación, fue el serio trabajo emprendido por un equipo de trabajo verdaderamente profesional de nuestra Cancillería, que permitió que la orden de detención fuera revocada por una instancia internacional.

² Contraalmirante (R) de la Armada Argentina.

³ Joseph Conrad.

Originalmente un juez de Ghana había resuelto la detención de la Fragata, de acuerdo a las normas de su país, y a una sentencia de 20 páginas que aparentemente no tenía fisuras. Ni siquiera había cuestionado la condición de buque de guerra de la Fragata A.R.A. "LIBERTAD", pero su interpretación hacía relativizar la inmunidad en estas circunstancias. El gobierno argentino, al verificar que el poder ejecutivo de Ghana no podía influir sobre las decisiones de la justicia ghanesa, y a que no era un tema admitido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, recurrió al Tribunal del Mar con sede en Hamburgo. Y esta fue una acertada decisión.

En el Tribunal del Mar se estableció el Caso "ARA Libertad" (Argentina v. Ghana), el último de los 20 casos que hasta el momento ha ventilado el Tribunal, que fuera constituido en 1996 como instancia para recurrir ante controversias derivadas de la aplicación de la Convención del Mar de 1982. Era esperanzador que Ghana y Argentina fueran países signatarios, pero no había garantías de éxito.

¿Por qué el tema no era sencillo? El 30 de octubre Argentina informó a Ghana que recurriría al Tribunal del Mar. El 14 de noviembre Argentina hizo la presentación del pedido de medidas cautelares ante el Tribunal. En primer lugar el Tribunal debía admitir que tenía jurisdicción sobre el caso, pero los fuertes argumentos de Ghana expresados por su consejero legal (que pertenece a uno de los mejores bufetes de abogados de Londres), procuraban que el Tribunal se excusara. Los representantes argentinos a su vez, argumentaron que la inmunidad soberana de los buques de guerra debía ser reconocida incluso en las aguas interiores de un país. La norma atinente a la inmunidad de buques de guerra, al estar establecida en la Convención dentro del título "Aguas Territoriales", parecía dar la razón a Ghana.

Pero el Tribunal admitió *prima facie* su jurisdicción, e interpretó debidamente, dando prevalencia al reconocimiento consuetudinario a la inmunidad soberana de los buques de guerra, recogida por el Artículo 32 de la Convención, que no excluye las aguas interiores. El fallo del 15 de diciembre dicta como medida cautelar, la liberación de la Fragata sin condiciones. Queda pendiente el arbitraje, pero en este caso, curiosamente, la medida cautelar es más importante que la resolución del fondo de la controversia.

Este fallo es verdaderamente histórico por varias razones. En primer lugar es un "Caso" resuelto por unanimidad de sus 21 jueces, que otorgan la medida cautelar, tal y como fue requerida por una de las partes. Esto ha sido inédito. Incluso hasta el Juez ad hoc de Ghana del Tribunal del Mar falló en consonancia.

Por otra parte, el fallo constituye un antecedente doctrinario que fortalece en forma general, el concepto de la inmunidad soberana de los buques de guerra. Esto implica que ha que-

dado plasmado el reconocimiento internacional a la inmunidad soberana de la Fragata A.R.A. "LIBERTAD", en su condición de buque de guerra.

Además de la rigurosa instrucción que nuestros futuros marinos pueden recibir durante los prolongados viajes de instrucción, nuestro país envía un mensaje transmitido cada año, donde la palabra "Libertad" es expresada con vehemencia, desde las estrofas de nuestro Himno Nacional. Pero las Armadas tienen un rol adicional que a veces es soslayado. Una Armada como la nuestra, debe velar con su presencia en el mar por la libertad de navegación. Esto es así porque desde el Cono Sur somos un país de confín y estamos estrechamente vinculados y dependemos del mar para nuestra supervivencia, justamente en un hemisferio marítimo por excelencia. Además, el ejercicio de un derecho constituye una de las mejores formas para hacer que sea reconocido.

Y la Fragata, a pesar de que no ha cumplido integralmente con su misión previa, ha logrado con lo sucedido, otra todavía más trascendente en términos históricos, que es no sólo el haber contribuido a dejar claro y explícito el concepto y el alcance de la inmunidad soberana de los buques de guerra, sino también su corolario que es el fortalecimiento del concepto de "libertad de navegación" que la misma Convención del Mar prescribe. Por ende, merced al fallo que estableció la liberación de la "LIBERTAD", su presencia futura en el mar y en cualquier puerto del mundo no puede ser cuestionada.

Finalmente, damos calurosamente la bienvenida a nuestra querida Fragata, a su Comandante y a toda su Plana Mayor y Tripulación, que con templanza y un accionar acertado, evitaron situaciones dramáticas, que podían haber frustrado un desenlace que nos conmueve a todos los argentinos sin distinciones...

Y vaya nuestro reconocimiento a todos los actores de un fallo trascendente, que con la estampa del propio nombre de la Fragata, ya ha quedado inscripto en la Historia, y que será citado en todo el mundo -hasta por otras Armadas- como el Caso "ARA Libertad".

Fuerza de Paz Binacional "Libertador DON JOSÉ DE SAN MARTÍN"

Redactado por el ISIAE

Introducción

La firma del Memorando de Entendimiento⁴ de fecha 22 de octubre de 2008 entre los



⁴ Ministerio de Defensa, Registro de Actas, Convenios y Acuerdos Nro. 59, Buenos Aires, 22 de octubre de 2008.

Ministros de Defensa de Argentina y Perú fue el punto de partida para la Fuerza de Paz Binacional (FPB) “*Libertador Don JOSÉ DE SAN MARTÍN*”, que dio marco institucional para la constitución de una Fuerza de Paz Combinada con componentes de las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Argentina y del Perú, la que inicialmente estaría conformada por una Compañía de Ingenieros para su futuro despliegue en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). A fin de avanzar en su materialización, se conformó un Grupo de Trabajo Bilateral (GTB), a nivel de ambos Estados Mayores Conjuntos.

Contribuyente a esta tarea, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Argentina conformó un *Estado Mayor de la Fuerza de Paz*, núcleo y de carácter Conjunto, dependiente del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas⁵, a partir del 13 de febrero del 2012.

Objetivos generales del proyecto⁶

- Fortalecer la cooperación bilateral y los mecanismos de confianza mutua.
- Impulsar un salto cualitativo en la integración en el ámbito de la defensa.
- Buscar modalidades que hagan más eficiente el despliegue en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas.

Organización y composición de la fuerza

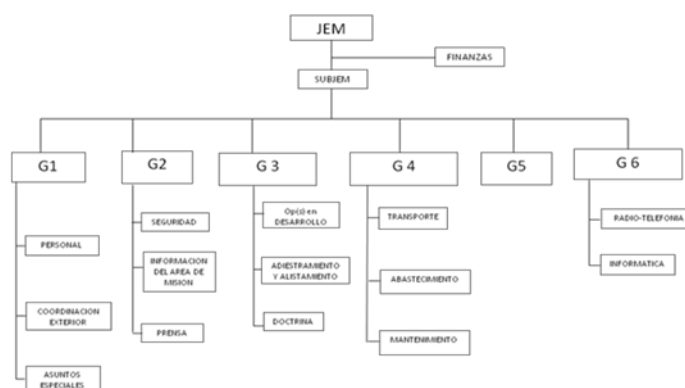
La FPB se encuentra conformada por un Estado Mayor, y dispone como elemento dependiente a la Compañía de Ingenieros Peruano Argentina (CIPA), la cual está incorporando los medios definidos y consensuados, apreciándose que podría ser ofrecida a la ONU durante el año 2013.

La Fuerza estará conducida por el Jefe del Estado Mayor, del cual le dependen el Jefe de la CIPA, el Oficial de Finanzas, el Oficial de Operaciones, y el Oficial Logístico; cada uno de ellos con suboficiales auxiliares. Cabe destacar, que la subunidad a ser desplegada, estará conformada con personal de las tres Fuerzas Armadas, de ambos países.

La misión del Estado Mayor para el año 2012 fue consensuada, y posteriormente aprobada en la reunión del Grupo de Trabajo Bilateral (GTB),⁷ realizada en Buenos Aires, entre el 30 de abril y el 04 de mayo del 2012, llegando a que la misma tendría que entender en las tareas propias del alistamiento, adiestramiento, equipamiento y despliegue de la CIPA, a partir del mes de febrero del 2012, para estar en capacidad desplegar a partir del 2013 y una vez que ambos Estados la hayan ofrecido a la ONU.

Según la propuesta realizada por el GTB, a partir del año 2013, y una vez constituido el Estado Mayor en forma unificada, con alternancia anual en cada País, la misión y organización sufrirán cambios los cuales fueron concebidos para asegurar una eficaz y un eficiente sostenimiento de la CIPA una vez que ésta despliegue en MINUSTAH.

La misión consensuada fue que: “El Estado Mayor de la FPB entenderá en las tareas propias al alistamiento, adiestramiento, equipamiento y despliegue de los contingentes de la CIPA y futuros elementos a crear, a partir de su funcionamiento como Estado Mayor unificado, para facilitar el desarrollo de las operaciones de paz futuras relacionadas al mismo, a fin de cumplimentar con las órdenes impartidas por el comando superior.”⁸ Asimismo, en el documento mencionado con anterioridad, también se acordó la nueva organización a partir del año 2013, según se muestra en el siguiente organigrama.



A partir del 2013 se conformaría el Estado Mayor Núcleo de la FPB; el primero funcionaría en la República Argentina, con una rotación anual.

El elemento a desplegar es la CIPA, subunidad creada a los efectos de ser puesta a disposición de la Misión de Naciones Unidas en Haití, donde las capacidades y perfiles fueron definidos según las condiciones particulares de dicho escenario.

La misión una vez desplegada será la de “ejecutar tareas específicas de ingenieros con todos sus medios, a partir de su despliegue, en el marco de la ONU - MINUSTAH para mejorar la calidad de vida de la población haitiana y satisfacer necesidades propias de la misión a fin de contribuir con

⁵ Directiva del JEMCFFAA Nro. 01/12, de fecha 31 Enero de 2012.

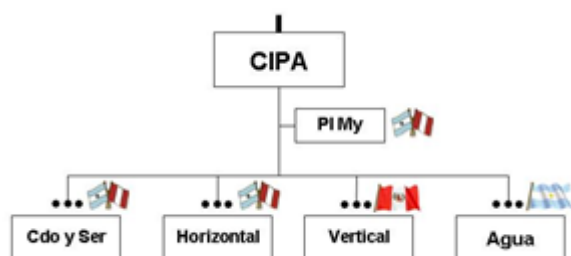
⁶ Memorando de Entendimiento, Ministerio de Defensa, Registro de Actas, Convenios y Acuerdos Nro. 59, Buenos Aires, 22 de octubre de 2008

⁷ Grupo de trabajo “ad hoc”, integrado por representantes de los respectivos Ministerios de Defensa y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Argentina y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú, que dan cuenta de sus consensos al Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa de Argentina y al Director General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa del Perú.

⁸ Acta del Grupo de Trabajo Binacional, anexo 6, “Misión, organización y funciones del Estado Mayor de la Fuerza de Paz Binacional Libertador D José de San Martín a partir del año 2013, Buenos Aires, 4 Mayo de 20 12.

la Misión de estabilización de las Naciones Unidas en HAITI.”⁹

Está organizada como se presenta a continuación.



Como se podrá observar posee cuatro secciones, de las cuales tres de ellas cumplen funciones propias del arma de ingenieros y la sección Comando y Servicios que es el elemento de apoyo logístico. La sección Vertical está conformada íntegramente por personal y medios de las Fuerzas Armadas del Perú, y la sección Agua por personal y medios de las Fuerzas Armadas de Argentina.

Las capacidades para la cual fue diseñada son las siguientes:¹⁰

- Planear y supervisar el empleo de todos los elementos de ingenieros disponibles.
- Asesorar sobre aspectos específicos de ingenieros a la instancia que se lo solicite.
- Reparar, mantener y, eventualmente, construir caminos, en sus formas más simples, como también sus puentes, alcantarillas y obras de arte menores.
- Construir, reparar y mantener puntos de aterrizaje de helicópteros, eventualmente, zonas de aterrizaje de helicópteros.
- Reparar, mantener y reforzar aquella infraestructura existente, en sus formas más simples, que requieran mano de obra y equipos especializados.
- Construir, reparar y mantener edificaciones simples de pequeña y mediana envergadura hasta 3 pisos.
- Obtener y potabilizar agua.
- Realizar reconocimientos terrestres específicos.
- Realizar el auto sostenimiento de su propio equipamiento.

Su empleo, una vez desplegada en la zona de la misión, será en forma descentralizada, conformando equipos de trabajo específicos que busquen aprovechar y explotar al máximo sus capacidades y obtener un mayor rendimiento. Asimismo, podrá ser empleada en forma pura y, eventualmente, si la

situación así lo requiere, podrá ser apoyada con elementos o fracciones de otros contingentes.

CONCLUSIONES - CONSIDERACIONES

Independientemente de la finalidad con que fue pensada la organización en estudio, la misma constituye un mecanismo de cooperación y confianza mutua entre ambos Estados muy valioso.

Se estaría analizando la posibilidad de incrementar las capacidades de la Compañía de Ingenieros; para ello resultaría necesario adicionar elementos de otro tipo, pero que posean una naturaleza similar al espíritu que la originó.

La actual misión de la FPB es una de las características distintivas con respecto a otras Fuerzas de Paz, ya que está centrada exclusivamente en contribuir a la “reconstrucción” de un escenario: el haitiano, con aptitud de ser empleada bajo el capítulo 6 o capítulo 7 de la ONU; pese a ello, posee una organización muy flexible y versátil, pudiendo, con pequeños ajustes, estar en capacidad de cumplir con su misión en otros escenarios.

La oportunidad para ser puesta a disposición de la ONU, que inicialmente estaba prevista a partir del año 2013, está supeitada fundamentalmente a dos aspectos:

- Que se finalice el completamiento del equipamiento de la subunidad.
- Que ambos Estados acuerden la fecha en que se haría la propuesta.

En tal sentido sería conveniente efectuar previamente actividades operativas conjuntas-combinadas que permitan evaluar la capacidad y eficiencia del Estado Mayor y la CIPA.

Como fuerza *stand by*, su empenamiento requeriría un tiempo de preaviso, el que debería estar acordado previamente con la ONU. Por la característica de los medios, algunos de ellos probablemente se encuentren desplegados en los respectivos Estados realizando actividades de apoyo a la comunidad en oportunidad de realizarse el pedido.

Disponer de un Estado Mayor Conjunto Combinado operativo (funcionando) en capacidad de ser desplegado para asesorar o conducir otros medios que no sean los de la CIPA, constituye una cuestión no menor, ya que una de las debilidades en las misiones de paz lo constituye la dificultad para ensamblar a los miembros de los estados mayores, por diferentes culturas organizacionales, lenguaje, Etc.

⁹ DC-AR-PE-13-01, Fuerza de Paz Binacional “Libertador D José de San Martín”, organización y funcionamiento de la Compañía de Ingenieros Conjunta Combinada, 2011.

¹⁰ Acta del Grupo de Trabajo Binacional, entendimiento segundo, 2. a., de fecha 16 Dic 11.