

CRPI Segundo Encuentro
Centro de Reflexión en
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**
1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

La Política Exterior Argentina ante las nuevas perspectivas
de seguridad y defensa nacional en América del Sur:
¿ hacia una nueva division del trabajo militar?

Prof. Lic. Roberto Fernández

Lic. Ramón Bautista González

La mayoría de los estudiosos en temas internacionales se encuentran con una postura coincidente en pocos tópicos, por ejemplo en afirmar que los cambios que se producen afectan la esencia misma de las instituciones y de las relaciones a nivel interno e internacional, colocándonos ante nuevos desafíos y ante problemas para los cuales a la fecha no existe una solución, ni tan siquiera un curso de acción, unívoco para encararlas. Por tal razón, sin caer en posturas temerarias, podemos sostener que existe una multiplicidad de diagnósticos sobre la realidad en sus diferentes dimensiones, sin embargo no hemos podido ahondar en la elaboración de soluciones a cuestiones que emergen de esa realidad.

Así vemos que por un lado se produce un achicamiento del espacio físico mundial, en el cual no existen vacíos y donde se puede hablar de un verdadero sistema de vasos comunicantes en los cuales todo hecho tiene un grado de interrelación. Variable en su intensidad, pero interrelacionados al fin, por lo cual las dimensiones de ese hecho en sí, no guardan directa relación con las consecuencias que el mismo produce.

Las comunicaciones nos informan en tiempo real, lo que permite que el hombre tome conocimiento de los acontecimientos que se producen en el mundo en forma cuasiinmediata, gestándose un sentimiento de instantaneidad y sin separación de límites estatales. En igual sentido, los medios de transportes devoran distancias y nos posibilitan estar en cualquier parte del mundo y de ser necesario transcurrir un día en varios continentes, originándose un sentido de proximidad física con los hombres y las circunstancias nunca antes tenido en la historia universal.

En directa relación dicotómica con lo anteriormente expresado, ha emergido un nuevo espacio, el espacio virtual o ciberespacio, de fronteras infinitas y que se presenta promisorio tanto en sus potencialidades como así también en los nuevos peligros que podrían generar. En directa relación con el espacio de la WEB se gesta un efecto multiplicador sobre las posibilidades de acceso al conocimiento y con ello la multiplicación de las capacidades de la mente humana.

De tal forma mientras la percepción sobre la capacidad de separación de nuestro espacio físico decrece significativamente, el espacio virtual se incrementa con progresión astronómica y la WEB adquiere dimensiones insospechadas para desarrollar :

- COMUNICACIÓN: de ideas, principios, doctrinas, sentimientos, etc.
- COOPERACION: entre entidades públicas, privadas e individuos generando nuevas redes de asistencia y complementación para el progreso del hombre y sus instituciones.
- INVESTIGACION: adquiere un nuevo estadio al posibilitarse el intercambio de opiniones, la accesibilidad a los últimos logros y el conocimiento e intercambio de información que evita la duplicidad y superposición de tareas de investigación.

- DIFUSION: del conocimiento y una mayor libertad en el manejo de los logros científicos, permiten una sinergización de la investigación y el progreso del hombre.
- INFORMACION: la posibilidad de contacto con información hasta ahora de difícil obtención, así como de realizar una contrastación rápida entre diferentes fuentes y visiones además del manejo rápido de la información, minimizando alambicadas búsquedas, implicó una disponibilidad inmediata al menos de datos básicos para poder tomar decisiones fundadas, siendo esto otro beneficio emergente de la nueva situación en que nos ha colocado el espacio virtual.
- SATURACION DE NOTICIAS Y CONTRADICCIONES: Como la mayoría de las invenciones y descubrimientos humanos la WEB se presenta también con una carga valorativa dual. Lo consignado precedentemente demuestra sus potencialidades positivas pero no todo tiene el mismo signo; también existe un amplio espectro negativo que el uso malintencionado de este espacio puede generar. Así los corrillos y rumores adoptan nuevos e insospechados niveles y la propagación de noticias sin fundamento, comentarios intencionados sin asidero y neta “opinología” toman por asalto el ciberespacio y producen una saturación de noticias de veracidad, factibilidad, probabilidad y confiabilidad sumamente variable y de la cual la mayoría de los usuarios no hace un análisis pertinente, por una cierta pereza intelectual y por el facilismo de argumentar “pero el dato lo encontré en Internet” como si tal situación representara un criterio de legitimidad y cientificismo suficiente para avalar las aberraciones intelectuales en que se caen y a prueba de toda refutación o cuestionamiento.
- CAMPO DE DELITOS: Las posibilidades que brinda la WEB han provocado que las organizaciones delictivas no duden en incursionar en ella para extraer beneficios aprovechando no solo el nuevo campo virtual sino la rapidez y volatilidad del mismo. Proliferan los negocios pornográficos más dispares y aberrantes (como por ejemplo el de la pedofilia), la venta de periplos sexuales a países periféricos con todo tipo de desviaciones, la venta de armas en ciertos sitios de acceso restringido, la publicación de noticias falsas para crear caos, las transacción de recursos paleontológicos obtenidos ilegalmente, el ataque a bases de datos bancarias, la violación de archivos oficiales con información personal de ciudadanos para su uso en forma fraudulenta, el trabajo de hackerds que compiten entre si por violar sistemas de seguridad financieros o de defensa nacional, etc.
- NUEVA DIMENSION PARA EXPLOTACIÓN DE LAS ASIMETRIAS: como en tantos aspectos los Estados nacionales no poseen una capacidad de adaptación inmediata a las nuevas circunstancias que este campo virtual parece brindarle a otros entes infra y supraestatales, aparentemente más dúctiles en su capacidad adaptativa a las mutaciones que experimenta el medio. Por solo mencionar un ejemplo podemos considerar el reciente atentado terrorista que sufriera la

ciudad de Londres. Al respecto inmediatamente de provocados los hechos comenzaron a circular por el mundo una serie de imágenes dantescas que reflejaban en forma patente el caos de destrucción que se había provocado después de los estallidos de los artefactos explosivos. Con intención por parte de los terroristas o tal vez solo dejando que las cosas tuvieran su devenir natural, se lograron una serie de beneficios colaterales a la concreción de sus objetivos. Se obtuvo en primera instancia a favor de los terroristas la circulación a nivel global del shock provocado en el seno de la sociedad víctima de un atentado de este tipo; en segunda instancia se instauró en el colectivo social nacional y global la percepción de incapacidad para defenderse y ello derivó en una sensación de inseguridad instaurada en forma estructural que lleva al inmovilismo y que otorga una ventaja extra al adversario al consagrarle, en forma definitiva, la iniciativa en la acción y a hacer más proclive a la gente para reaccionar con pánico. El inconsciente colectivo pasa de la perplejidad a la sensación permanente de inseguridad provocando una incapacidad para elaborar respuestas positivas y en la instalación de una angustia estructural encarnada en las preguntas ¿quiénes seremos las próximas víctimas?, ¿dónde se producirá la próxima masacre a mansalva? y ¿cuándo tendrá lugar la venidera tragedia?. En tercera instancia la sociedad nacional y global impone el debate de los límites existentes, dentro del estilo de vida democrático, entre el difícil equilibrio dinámico e inestable, las libertades individuales y los imperativos de la seguridad. Estableciendo por un lado la búsqueda de información, especialmente para saber y comunicarse, las cuales inadecuadamente utilizadas podrían terminar incubando un caos de información que entorpecería cualquier posibilidad de respuesta y, por otro lado, podrían degenerar en la emersión de un asfixiante sistema de controles y regulaciones que lleve en ciernes la emersión de una tiranía despótica que neutralice al ciudadano como tal con miras a perpetuarse en el gobierno. Por último y sin que la presente enumeración sea completamente taxativa, la “información en crudo” muchas veces termina facilitando datos extras a los terroristas, ya que por el caos en que se genera dificulta en forma significativa los sistemas de rescate, control e inteligencia, dejando puertas abiertas para que los terroristas tomen conocimiento sobre el grado de indefensión de la sociedad blanco y hasta puedan programar en forma más eficiente su repliegue, pues por el ánimo de comunicar los hechos en tiempo real se termina violando un prudencial secreto que resulta esencialmente necesario para poder realizar las acciones de inteligencia y captura en forma sorpresiva sobre el oponente desestabilizador.

Así como se ha producido esa dicotomía entre el achicamiento del espacio físico del mundo y el agrandamiento hasta límites insospechados del espacio virtual, también se han generado cambios sustanciales en la percepción del tiempo. Podemos decir que en la actualidad el mundo globalizado vive un continuum temporal que ha fracturado los límites entre día

y noche y ha destruido irreversiblemente las divisiones entre descanso y trabajo. Encontramos mucha personas que trabajan con los usos horarios del países que no son el de su residencia, ya que cumplen funciones, vía Internet u otro medio de telecomunicación, en empresas que se encuentran radicadas a miles de kilómetros de distancia. Asimismo puede realizarse un periplo financiero virtual sin descanso transitando por todas las bolsas de valores del mundo sin moverse de un escritorio y sin tener limitaciones de vuelos, mal tiempo u horarios, más que aquel tiempo que esté dispuesto a sacrificar u obligado a hacerlo el operador bursátil.

Específicamente desde la visión estratégica el tiempo ha cambiado en la forma en que se perciben sus componente, los que analizaremos a continuación:

❖ EL TIEMPO CRONOS: otrora dado por el discurrir de las unidades de medida temporal, actualmente adquiere una nueva dimensión porque la secuencialidad como tal ya no se aprecia en forma tan absoluta como antaño, habiéndose perdido la linealidad de los hechos por la irrupción de las múltiples relaciones que los mismos generan, por lo cual la secuencialidad lineal ha sido reemplazada por la red de acontecimientos que constituyen la trama de variable densidad en que transcurre la realidad. Ello implica un alto nivel de difusión de los cambios porque en dimensión variable el todo se interrelaciona con cada elemento y cada componente con el todo mismo en una compleja trama que se densifica en forma creciente de efectos sinérgicos y, por lo menos en forma parcial para alguno de los elementos integrantes del sistema, con resultados desestabilizadores. En otras palabras el sistema internacional se torna en cada momento más comprensivo, más sinérgico y más cerrado.

❖ EL TIEMPO RITMO: que estaba dado por la dinámica que el actor estratégico le imponía a la situación a través de acelerar sus acciones incrementar los elementos y relaciones empeñados en la misma, se ve sensiblemente alterado en su devenir por una mayor interrelación entre los actores que ha catapultado sustancialmente la dinámica de los cambios, pudiendo hablarse ya de aceleradores sobre el cambio, pero debiendo reconocer que este guarda, en muchos y sustantivos aspectos, una dinámica propia que obtiene un grado de independencia significativo más allá de la voluntad de las partes intervinientes o interesadas en la cuestión.

❖ EL TIEMPO OPORTUNIDAD: es el lapso en que se puede aprovechar para explotar una coyuntura estratégica favorable en beneficio del actor o, de no obtener una ganancia directa, tener como resultado la neutralización de la ganancia del adversario. Al existir un sistema tan interrelacionado entre sus componentes y tan sinérgicamente actuante, los tiempos para la explotación de las oportunidades se vuelven más frecuentes en sus apariciones pero más efímeros en su permanencia, siendo ella la razón que fundamenta una suerte de estado de “ Vigilia

Estratégica”¹ para hacer eficiente y eficazmente frente a las oportunidades y crisis que se presenten en este mundo que instaura como paradigma personal el respeto a la individualidad pero como paradigma global el encuadre dentro del sistema. Son las explotaciones de las oportunidades lo que permite la profundización de los cambios, así como la nueva percepción del tiempo cronos permite la difusión de los mismos o el tiempo ritmo la aceleración de ellos.

En suma nos encontramos ante un escenario que experimenta cambios esenciales en sus componentes básicos, la proliferación de nuevos elementos constitutivos del sistema (con crecimiento exponencial del número de actores tradicionales y la eclosión de actores noveles, pero ávidos de poder de participación y ansiosos de actuar e impactar en la trama internacional) y la densificación de relaciones tradicionales y emersión de nuevas que llevan a modificar adaptativamente reglas de convivencia entre los elementos integrantes del sistema internacional y a diseñar otras nuevas que satisfagan las necesidades ascendentes, todo ello enmarcado en una profunda sinergización que se ve incrementada por la velocidad de las interrelaciones. El corolario de lo expresado es la consolidación de dos componentes fundamentales sobre los que se asienta la situación base en que se desarrolla el contexto global:

✓ El cambio se presenta como lo único permanente en la realidad, y sus modificaciones se tornan cada vez más irreversibles.

✓ La complejidad de la realidad cada día incrementa en forma más significativa el grado de incertidumbre en que se desarrolla la vida diaria, muy especialmente la de los Estados y, por ende, se constituyen en un elemento que cada vez más deriva de un carácter condicionante a otro determinante en la toma de las decisiones, limitando sustancialmente la libertad de acción de los actores y sujetos que actúan en el plano internacional o bien que desde lo nacional desbordan hacia lo internacional.

Vista así la realidad se exige una reprogramación de roles interiores y exteriores para lograr una adaptación que permita enfrentar la compleja naturaleza que revisten los actuales desafíos que afrontan los Estados y que los condicionan, determinan y jaquean en múltiples dimensiones, que cubren un arco tan amplio como ataques a la unidad nacional por entes tribálicos o clánicos cuya existencia se creía superada y que dan la pauta de la retrogradación en el desarrollo del Estado que

¹ Respecto de este concepto tomamos el desarrollo de Tello, Angel (1998 pag. 154) cuando sostiene “ Actualmente no aparece un enemigo identificado que pueda determinar la dialéctica *mismo / otro*, hoy puede observarse la pluralidad de *otros* . . . Por ello, un pensamiento estratégico debe retener una pluralidad de hipótesis acerca de la identidad de los enemigos futuros, debe inventariar los riesgos que reserva un porvenir abierto a situaciones conflictivas múltiples y posibles con tal o cual *otro*, como sostiene Lucien Poirier, hoy desconocido. Las amenazas son omnidireccionales y deben pensarse estratégicamente sin enemigo designado lo que provoca una verdadera revolución mental . . . Mientras dure el actual estado de cosas, el objetivo estratégico debe consistir en el mantenimiento de la capacidad operativa de un sistema de fuerzas capaz de asumir la defensa de nuestros intereses permanentes y circunstanciales contra Otro eventual que, hoy desconocido, podría designarse a si mismo como consecuencia de cambios socio-político imprevisibles.”

se está materializando en muchas partes del mundo, hasta el asedio, frontal o velado, de corporaciones económicas con mayor disponibilidad de medios materiales y prestigio que intentan subordinar el accionar de los entes estatales, lográndolo en ciertas y reiteradas ocasiones.

En esta situación el Estado se vé requerido por dos frentes opuestos y de accionar simultáneo, en lo interior quienes cuestionan la legitimidad de sus instituciones constitutivas desafiando y compitiendo con él por el ejercicio monopólico del uso legítimo de la fuerza y en lo internacional por aquellos que cuestionan su capacidad de mantener el orden límites hacia adentro, en suma su capacidad de organizar civilizadamente una convivencia estructurada entre sus ciudadanos en base a orden y libertad. Ante la incapacidad del Estado para lograr ese imperium interno, el ámbito externo cuestiona su autodeterminación y hasta su igualdad jurídica internacional. Cuestionamiento internacional que no solo emana de entes supranacionales sino de sus propios pares estatales que ante el peligro de contagio y la imposibilidad de parte de uno de ellos de poder cumplir con sus responsabilidades en materia de seguridad interior e internacional no dudan, de entenderlo necesario y de resultar las circunstancias apropiadas y pertinentes, en estudiar las famosas intervenciones por razones humanitarias o la más frontal guerra preventiva.

Estas fuerzas centrífugas en lo interno, porque cuestionan el centralismo del poder constituido y centrípetas en lo externo, porque pretende establecer un orden en el cual actuarían como censores de la eficiencia de sus pares con la potestad de intervenir para remediar situaciones antes que afecten a otros, convergen en sus requerimientos y confluyen en la aplicación de sus fuerzas sobre los Estados nacionales, los cuales muchas veces no se encuentran en posición y capacidad de superar estas tensiones. Emergen así las famosas crisis de gobernabilidad² que ponen en peligro inminente la permanencia del Estado mismo y su continuidad en el orden temporal, arrastrando consigo a todas las instituciones que han sido consustanciales a la organización estatal y que sufren un

² Tomamos el concepto de gobernabilidad de Pons “ Paz, Seguridad y Gobernabilidad “pag. 169). “ El politólogo Jorge Jaraquemada define a la gobernabilidad de una democracia como la capacidad de las instituciones que conduce el Estado para adoptar decisiones públicas consecuentes con las demandas sociales en un marco de competencia pluralista en el plano político y con una sociedad civil autónoma y libre para desarrollar actividades propias del ámbito privado. Si bien estamos hablando de la gobernabilidad de una democracia, el concepto es extensivo a todo sistema político . . . Además, la gobernabilidad de un sistema político no debe ser sinónimo de estabilidad, ya que apunta a la permanencia y a la proyección del sistema democrático por sobre los cambios de gobierno, demostrando así, la capacidad de absorber, canalizar y resolver por medio de mecanismos institucionales los diferentes conflictos sociales que inevitablemente se producen. “ a la que completamos con los conceptos vertidos por Arbos y Giner (1999 – pag 13)cuando sostienen “ La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” y enfocada desde el punto de vista sistémico por el Lic. Roberto Fernández en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública: “ La Administración Pública y la Gobernabilidad Nacional “ realizado en la ciudad de Tucumán del 2 al 4 de junio de 2005 cuando afirmó “ La gobernabilidad es la situación, generada por medio de la acción del Estado a través de su red de instituciones (entendida como una serie de procesos continuos), en la cual las demandas de la comunidad nacional y las influencias de la comunidad internacional encuentran un grado de satisfacción aceptable de acuerdo a los

proceso de profundos cuestionamientos muchas veces generados por los mismos gobiernos que propulsan cambios en ellas para retrasar o desviar la crítica a sus propias administraciones.

Entendemos pertinente, para una detallado abordaje de la retrogradación de los Estados y las distintas formas que la misma puede adoptar, el remitirse al Anexo Alfa del presente trabajo que consigna, en líneas generales, esta problemática que se torna clave de bóveda para la subsistencia de las instituciones y que ya habíamos abordado en nuestra intervención en el Segundo Congreso de Relaciones Internacionales:” Los Condenados de la Tierra en la Agenda Internacional “ realizado en esta misma casa en el año 2004.

La misma complejidad de la realidad ya analizada, así como la caducidad de ciertos actores del contexto mundial, la lucha de algunos por adaptarse para sobrevivir en el nuevo escenario y la emersión o fortalecimiento de otros, con la consiguiente complejidad de inteinfluencias e interconexiones que ello implica, ha producido:

- ❖ La aparición de amenazas tradicionales que adquieren nuevas dimensiones (como por ejemplo el terrorismo internacional).
- ❖ Amenazas que se han potenciado (como para algunos sucede con los flujos migratorios internacionales no programados).
- ❖ El empleo en forma no tradicional de algunas metodologías (como podría constituir el accionar del crimen organizado hoy a escala planetaria) y
- ❖ La generación de amenazas completamente no tradicionales (como los ataques cibernéticos a centros de datos oficiales y privados).

Más allá de lo dicho y sin entrar a profundizar en la cuestión porque escapa al contenido de la presente ponencia, pero que ya hemos tratado en otros ámbitos, nos adscribimos fervientemente a la posición sostenida por el Señor Coronel de Artillería Don Felipe Peltzer, profesor de la maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra Teniente General Luis María Campos del Ejército Argentino cuando sostiene que: “ La amenaza es un actor que demuestra evidencia de su intención de inferir daños a nuestros intereses, o de impedir el logro de los propios objetivos y tiene la capacidad para hacerlo o la tendrá oportunamente”; el mismo catedrático completa el concepto con una segunda acepción, también dentro del ámbito estratégico, para la palabra amenaza sosteniendo que “ es la advertencia, del amenazante al amenazado, de una sanción contingente” . En ambas situaciones y como bien lo remarca el Coronel en sus clases, la amenaza debe siempre encarnar en un actor que sea capaz de ejecutarla o que se perciba con una capacidad propia para hacerlo a la que el adversario le otorga un grado de credibilidad aceptable. Por ende toda amenaza

parámetros y paradigmas imperantes como patrones de satisfacción de sus expectativas y la percepción que tienen de dicha situación”.

implica la existencia de un actor y no una entelequia difusa como por ejemplo las cuestiones medioambientales que, como espectro fantasmagórico errante, podría amenazar estratégicamente el futuro de la Humanidad..

Si el ambiente se ha vuelto incierto, complejo y competitivo para la subsistencia y en un bucle de potenciación recíproca con éste adquieren las amenazas nuevas entidades, dimensiones y manifestaciones no tradicionales pese a ser algunas de viejo cuño en la historia humana, la capacidad de las Fuerzas Armadas es y será puesta a prueba no solo en su poder para neutralizar al oponente sino también en su capacidad para adaptarse a los nuevos tiempos y sobrevivir como institución apta que forma parte de un Estado que no siempre se presenta como revestido de la legitimidad necesaria para continuar con el uso monopólico de la fuerza legítima y la representación de la nación en el ámbito internacional; por eso las Fuerzas Armadas dentro de los Estados nacionales no escapan a esta atmósfera de replanteos y controversias que emerge sobre la eficiencia de las mismas para mantenerse en su jerarquía de instituciones pilares dentro de la entidad estatal, de las cuales se espera que satisfagan en forma eficiente nuevos roles, pero para los cuales no se encuentran estructuralmente preparadas ni en capacidad de realizar un proceso de adaptación adecuado ya que el mismo Estado, al que sirven y quien es el responsable de imponerle los objetivos de su misión, tampoco tiene la capacidad suficiente para poder programar su propio futuro. Así la parte arrastra al todo, el Estado como un todo fagocita en su ciclo repetitivo de fracaso a las instituciones que lo componen y en muchas circunstancias no duda en sacrificar en holocausto paulatino pero constante a cada una de ellas con el fin de retrasar su espiral total de frustración, reveses y hasta su caída estrepitosa.³

Consideramos necesario para un mejor conocimiento de la cuestión establecer muy someramente un cierto cuadro evolutivo de la incidencia del componente militar en la vida de los Estados, evitando caer en particularidades nacionales y procurando consignar la esencia de la función de las mismas. Podemos sostener, que sin importar del país o régimen político de que se trate ni el nombre que

³ Con claridad y precisión espartana sostiene el Dr. Pons en el Quinto Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos pag. 171. “Todo redundando en el cuestionamiento del Estado como gestor de los requerimientos de la sociedad y en una crítica persistente hacia los responsables de las funciones de gobierno. En resumen, un aumento geométrico de la percepción de ingobernabilidad del sistema” completada en forma no menos magistral por Peralta Monti (2000; pag. 26) : “ El Estado soberano ha ido perdiendo su rol único como la unidad fundamental de la organización del sistema mundial. A medida que la globalización avanza, el gobierno estatal pierde algunas medidas de control y es menos capaz de encontrar soluciones a los problemas que tienen sus ciudadanos. Frustrados por esta inhabilidad de sus gobiernos para ayudarlos, la gente puede darle la espalda al Estado soberano y abrazar grupos menores pero más efectivos. Por lo tanto, la presión de la fragmentación está a menudo relacionada con la decreciente habilidad del Estado, para responder a las demandas de sus ciudadanos.

La presión de la fragmentación toma una variedad de formas: una, es la anomia que aparece como una ola de falta de ley; la otra, es el extremismo ideológico, como el casado con los grupos extremistas religiosos, radicales e intolerantes. La declinación de la cohesión nacional deteriora la calidad de los funcionarios públicos y los políticos: la calidad de los gobiernos se deteriora con la corrupción que crece a expensas del desinterés por el servicio público”.

adopten por la influencia de la época histórica, las Fuerzas Armadas han sido una institución fundacional del Estado y pilar en la consolidación del mismo pues fueron el poder material que permitió dominar las fuerzas centrífugas e individualistas que pujaban contra la acción centralizadora de algunos polos de poder interno que procuraban la consolidación institucional por parte de la nueva organización estatal. En esta etapa que podríamos denominar de la identidad fundacional estatal, el componente militar sirvió para canalizar las fuerzas nacionales en procura de la defensa del colectivo social y territorial obteniendo así el reconocimiento del status internacional y la subordinación de todos los poderes poliárquicos del interior del país. Con el accionar militar se logra la identidad nacional a través de la instrumentalización del par dicotómico político del amigo / enemigo, al cual siempre se hecha mano en los períodos de zozobra y confusión, como hoy lo pretenden instrumentalizar las potencias centrales en su lucha contra el terrorismo internacional y su consolidación como eje del bien.

Posteriormente las Fuerzas Armadas fueron aplicadas a lo que podríamos llamar la etapa de la articulación y cohesión del territorio nacional, ocupando espacios vacíos y significando con su presencia disuasiva un freno a la penetración de los bárbaros, entendidos desde la óptica clásica como aquellos ajenos a la cultura. En este mismo período se consolida la función de proyección exterior de las Fuerzas Armadas que comienzan a ser vistas como un instrumento de la política exterior del Estado tanto para garantizar su independencia ante agresiones extranjeras como para proyectar el poder del propio país fuera de los límites fijados como un equilibrio de las presiones expansivas propias y de las resistencias y contrapresiones de sus vecinos.

Posteriormente y por su poder organizativo, así como por la disponibilidad de recursos humanos y materiales, además de por una suerte de visión amplia de los cambios mundiales y la necesidad de adoptarlos como forma de mantener la funcionalidad institucional y la libertad de maniobra ante situaciones extremas, en especial en la guerra, las Fuerzas Armadas estuvieron consustanciadas, en grados muy variable desde lo insignificante hasta lo superlativo, en los procesos de industrialización nacional ya que se encontraba latente la idea de la autarquía industrial o al menos cierto nivel de ella para atender las necesidades más apremiantes que impusiera la Defensa Nacional.

La bipolaridad de la Guerra Fría implicó un profundo alineamiento institucional en este sentido y lo que podríamos denominar la primera gran etapa de división del trabajo militar para atender a las necesidades de un conflicto que ponía en peligro de efectivizarse en todas sus potencialidades de arrasarse con todo el mundo conocido a través de un aquellarre nuclear en que, como diría Einstein “ si se produjera una guerra nuclear, la guerra siguiente entre los hombres se haría con palos y piedras”. Durante este período las Fuerzas Armadas de ambos bloques e inclusive aquellas cuyos

países se autodenominaban en una Tercera Posición, como un dios Jano encararon dos funciones primordiales:

A) Se prepararon para un enfrentamiento con los países vecinos por cuestiones limítrofes o por invasión a su territorio, pero actuando como árbitro de este nivel el hegemón del bloque de pertenencia, quien además de instar a la desconfianza entre países para mantener su superioridad era el encargado de derivar armamento obsoleto hacia estas fuerzas nacionales y por regla general establecía generalmente un *primun Inter. pares* regional que actuaba como gendarme de guardia para dar los primeros pasos en caso de una desviación ideológica que pudiera implicar una reformulación profunda a nivel intrabloque.

B) Por disposición de los poderes políticos nacionales a instancias de cada hegemón, las Fuerzas Armadas también desarrollaban tareas de gendarmería interna fronteras adentro neutralizando los focos contestatarios o reaccionarios, siempre teñidos de un *sustractum* ideológico, que podían surgir dentro de las fronteras nacionales. Si bien la intervención militar implicaba la superación en su capacidad operativa de las fuerzas policiales y de seguridad gubernamentales en la lucha que les oponían las fuerzas subversivas, ello significó en la práctica la primera gran desvirtuación del rol fundamental de las Fuerzas Armadas y degeneró en prácticas de reemplazo de las jerarquías institucionales, el poder político terminó siendo prisionero del factor de poder militar y la asunción de funciones para las que los militares no se encontraban en capacidad para atender.

En la década de los ochenta del siglo XX se extendieron los procesos de democratización y con ellos las Fuerzas Armadas en primera instancia fueron neutralizadas para que no representaran una amenaza interna al poder de los gobiernos civiles imponiéndoseles lemas tales como “empeñarse en un proceso de reestructuración”, sin tener en claro los objetivos para hacerlo ni el presupuesto necesario.

Con la caída del Muro de Berlín y la consiguiente distensión en las relaciones internacionales muchos consideraron que ya no habría necesidad en el corto plazo de contar con un poder militar y comenzaron a elucubrar la posibilidad de minimizar las Fuerzas Militares y destinar la mayoría de sus recursos a incrementar y desarrollar los poderes blandos (el comercio, las finanzas, la imagen internacional, etc).⁴ Pero pronto el Hegemón superstite se dio cuenta que el caos y anarquía que emergió en el contexto global con la aparición de desestabilizadores y contestatarios sin reglas llevaban a incrementar su presencia en todos los lugares inestables del globo y a un desgaste

⁴ Sostiene Javier Noya comentando a Ney: en “ el poder simbólico de las Naciones ”: “ Ney engloba bajo la etiqueta de poder blando una serie de intangibles de las Naciones. La paradoja es que el Estado no tiene control sobre la mayor parte de ellos porque son producidos en la economía de mercado y la sociedad civil por medio de comunicación, empresas, ONG, etc., a diferencia de lo que sucede por ejemplo con las capacidades militares, que constituyen el núcleo del poder duro. Sobre este trasfondo, la distinción entre el poder duro y el blando es multidimensional”.

imposible de soportar. Por eso se incrementaron los envíos de cuerpos de paz de Naciones Unidas conformadas por tropas pertenecientes a varios países y en los cuales nuestra Argentina siempre ha tenido una presencia activa y destacada.

Pero más allá de esa cuestión respecto de nuestra participación en las fuerzas multinacionales y la imagen que ello nos implica, no debe minimizarse que, por sobre las declaraciones eufemísticas de zonas de paz, desmilitarización y libres de armamento nuclear, existen otros Estados que continúan preparándose para conflictos tradicionales interestatales, conforme se desprende objetivamente de sus adquisiciones en armamento, de sus contactos con el Hegemón y de su continuidad en la doctrina, los cuales parecen aspirar no solo a participar en una suerte de división sobre el mercado de mantenimiento logístico, como por ejemplo el proyecto Talcahuano de reparaciones marítimas de la República de Chile, sino también a adquirir el rol de interlocutor válido de los directores de la gobernabilidad internacional para la región, ante la necesidad de contar por parte de estos directores con una plataforma de maniobra territorial avanzada y próximo a los focos de inestabilidad zona, con probado alineamiento y con capacidad operativa suficiente para contrarrestar en los primeros momentos las crisis que se generen.

Simultáneamente con los recortes y faltas de objetivos que muchos Estados tienen para con sus Fuerzas Armadas y ante lo inmanejable de ciertas situaciones, como por ejemplo el terrorismo internacional y el narcotráfico, existen sectores en los niveles decisorios de los países centrales que instan a los Estados Periféricos a militarizar la seguridad ante los bajos niveles de confiabilidad y poca capacidad operativa de sus fuerzas policiales para hacer frente a esas dos problemáticas, entre otras, por lo cual existen algunos países, entre los cuales está la República Argentina que estudian distinto grado de reemplazo de sus Fuerzas Armadas por lo que se ha dado en denominar Fuerzas Intermedias (una especie de policía en su empeñamiento pero de militares en algunos pocos aspectos doctrinarios y principalmente en su estatus jurídico, como en nuestro caso es la Gendarmería Nacional) quien supuestamente podría cumplir con las áreas de una seguridad internacional militarizada, una seguridad interna también de la misma característica y una imagen y presencia internacional. Para corroboración de lo expresado solo basta examinar la logística con que fue desde hace un quinquenio dotada Gendarmería Nacional y su despliegue internacional y nacional, comparándola con igual situación en las Fuerzas Armadas. Si para el ámbito internacional estaríamos colaborando en la militarización de la seguridad, para el ámbito interno estaríamos retrogradando a la policialización de las Fuerzas Armadas, tal vez con un horizonte de paulatino pero permanente proceso de desaparición por recortes presupuestarios y falta de objetivos, situación que no se aprecia en otros Estados de la región como el caso de Chile y la República Federativa del Brasil, en que la naturaleza e instrumentalización del poder militar, tanto en lo interno como en lo

externo, no sufre tan perturbadoras y sustanciales interferencias y por consiguiente ningún tipo de atentado velado a su razón de ser y existencia misma.

Por ende la Argentina debe tomar una posición realista sobre la cuestión y sin dejar de desarrollar los poderes blandos debe fortalecer racionalmente su componente militar en función de un objetivo nacional con proyecciones exteriores fijados con carácter de política de Estado, para evitar devaneos de gobiernos de turno.

Más allá de no poder fijar adecuadamente una agenda diplomática porque aún no se encuentra en claro los objetivos que procurará el país como permanente, más allá de la mera subsistencia, consideramos que dicha agenda debe contemplar en forma adecuada los siguientes aspectos:

Agenda Diplomática

Prioridad de la Política Exterior

1. Comercio Exterior

Al no haber, o estar definido un Proyecto Nacional, la gente, en particular las que se encuentran fuera de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, no tiene idea de lo importante que es saber como está presentada la Nación por sus representantes, Ministros, Embajadores y Cónsules en el mundo. El Estado a través de la Administración Pública, no comunica cual es la prioridad en materia de Intercambio Comercial, Política Aduanera o Política Tecnológica.

Esto facilitaría el desarrollo de la Actividad Productiva y de Servicios, haciendo compatibles el interés micro-económico empresarial con el interés macro-económico social del Estado y de la Sociedad.

Del mismo modo los potenciales mercados verían un Estado confiable con quien comerciar y competir, principalmente en lo referente a posibles inversiones en el país.

2. Integración Regional

La Integración es un tema que por la proximidad de los Estados, el idioma y una historia común, preocupa a los líderes de la región, sin embargo retrasan o dilatan por intereses particulares, soluciones a problemas que tendrían que ocupar los primeros tópicos en la conversaciones como la Regulación de Migración, el Narcotráfico, los Corredores Bioceánicos y las Hidrovías, estas últimas agilizarían el Comercio Exterior de los Estados Partes.

No podemos armar una Agenda de Trabajo si no sabemos como nos estamos presentando al mundo o la región, no podemos armar un orden de prioridad en materia de Estructura Productiva e Infraestructura Científica Tecnológica que nos permita fijar el rumbo hacia los Objetivos Nacionales o Regionales.

2.1. ¿Ciencia y Tecnología o Investigación y Desarrollo?

Hace varias décadas que los países regionales se preocupan por asignar más o menos recursos a Ciencia y Tecnología, la verdad es que después de gastar tanto en preparar Recursos Humanos, estos migran hacia los países desarrollados que les ofrecen la infraestructura y recursos económicos necesarios para lo que fueron preparados. Estos profesionales son indispensables para solucionar problemas nacionales o regionales, son usados por Estados que saben en que lugar de Investigación y Desarrollo los ubicarán.

Cuando el estado no tiene idea de que quiere ser en el Concierto de Naciones, desorienta a sus científicos ignorándolos y obligándolos a migrar.

Mientras algunos científicos argentinos estudian los efectos metafísicos del trebol de cuatro hojas, otros trabajan en ID fuera del país y dentro en las Empresas Multinacionales en productos que luego van a negociar con nosotros o con otros países, y nos estamos refiriendo a tecnología sensitiva o estratégicas, así como lo fue y lo sigue siendo en parte los polos petroquímicos, o la tecnología nuclear.

Los gastos en Ciencia y Tecnología de la Argentina rondan los 1.500 millones de dolares por año y esto no alcanza el 1 % del PBI que recomienda la UNESCO a los países que pretenden salir del subdesarrollo. En Investigación y Desarrollo se gasta un poco menos, unos U\$s1200 millones, los gastos son un 69 % del Estado y el resto corresponde al sector privado.

Los países desarrollados gastan unos U\$s 700 dolares por persona en Investigación, mientras que en América Latina el país que más está gastando es Brasil unos U\$s 50 per capita y en números gruesos la Argentina solo destina U\$s13.

Hace varias décadas se habla en los niveles académicos de la diferencia en los gastos que existe entre los países Centrales y los Periféricos en ID y C y Tc y de la realidad se deduce que se están nutriendo de mano de obra barata científica de los países subdesarrollados que investigan y desarrollan productos comerciales, imposibles de hacer en la Región por falta de voluntad política de infraestructura y de inversión.

Según Bernardo Kosacoff, Director de la CEPAL en Buenos Aires, comentando informes del Director de la CEPAL, Andrés Solimano sostuvo que: hay alrededor de 7.000 científicos argentinos fuera del país, por cada 1000 que emigran, 191 son personal especializados. De CHILE de cada

millar, 156, de PERU 100 y de MEXICO 26, esto nos muestra que la ARGENTINA cuenta con la más alta oferta de recursos humanos calificados del continente.

3. Lucha contra las Amenazas Asimétricas (Defensa)

La realidad nos muestra que la Situación Regional e Internacional está evolucionando hacia modalidades más pacíficas y cooperativas que reducen las probabilidades de Conflictos armados entre los Estados. Presentada así la Situación, tendencias pacifistas, cuestionan el armamentista y apoyan políticas de desarme, al menos en la región.

Se mantiene vigente el rol tradicional de la Fuerzas Armadas (proteger la Soberanía Nacional), aún en el contexto regional e Internacional, en donde la Globalización está provocando una Nueva División Del Trabajo Militar, tal es el caso de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas y otras actitudes que tienden a favorecer una participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcoterrorismo.

La Agenda de Política Exterior deberá evaluar las probabilidades de conflictos armados que nos depara el Nuevo Escenario Regional e Internacional en el cual interactúan actores no definidos y que provocan lo que hoy damos en llamar, Amenazas Asimétricas.

Conclusiones

- Se han generado cambios paradigmáticos sustanciales en las coordenadas estructurales de tiempo y espacio y en las percepciones que se obtienen de las mismas.
- Existe un crecimiento exponencial de amenazas difusas y la imposibilidad de prever con la debida antelación las características del adversario.⁵
- La conjunción de los factores precedentemente señalados reporta un incremento significativo y dificultosamente manejable del grado de incertidumbre en la toma de las decisiones y las acciones.
- Los Estados nacionales, en muchos casos se muestran incapaces de hacer frente a los nuevos desafíos que les presenta la realidad.
- Las crisis a la gobernabilidad se suceden cada vez con mayor profusión, extensión, frecuencia y profundidad.

⁵ Nos parece adecuado el consignar lo sostenido por Gómez Maldonado (1999), Ricardo cuando afirma “ No hay solo una amenaza dominante, existe una gran diversidad de ellas de distinto origen y a su vez íntimamente relacionadas por la forma en que interactúan” agregando más adelante “ Los Estados nacionales se repliegan hacia mínimas expresiones pareciendo que aceptan de buen grado la idea de que sus funciones tiendan a desaparecer.

- La situación descrita genera la emersión de una serie de conflictos no convencionales que podrían haberse evitado de haber obtenido los mismos un monitoreo apropiado por parte de los órganos competentes del Estado Nacional.⁶
- Las Fuerzas Armadas fueron una institución fundacional en la conformación de los Estados y actualmente se encuentran minimizadas en su rol de entidad pilar de las sociedades.⁷
- Las Fuerzas Armadas no están exentas de los cuestionamientos que sufren las instituciones y en varios casos el Estado Nacional resulta incapaz de otorgarle objetivos a cumplir.
- Se ha gestado y muy factiblemente se incrementará un proceso de desvirtuación de los fines y objetivos de las Fuerzas Armadas.
- La existencia de disparidades en las capacidades operacionales y perfiles de adoctrinamiento, adicionadas a las preocupaciones del Hegemón por la seguridad internacional pueden derivar en una nueva división estructural del trabajo militar.
- Todavía las instituciones castrenses continúan representando un instrumento para la canalización de la política exterior y un ente con gravitación variable en la política internacional.
- La agenda diplomática argentina de las próximas décadas deberá definir con especificidad el rol que otorgará al instrumento militar del país en la política exterior nacional contemplar, para comenzar a trabajar mancomunadamente civiles y militares en esa materia.

Bibliografía Consultada

- Arbos Xavier y Giner, Salvador (1998), “ La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial”, España, Siglo XXI Editores.

⁶ Resultan clarificadores los conceptos vertidos el General Laiño (1996 - pag. 47) cuando afirma: “ Situaciones potenciales críticas (SPOC), definiéndoselas como aquellas situaciones de índoles sicosocial-cultural, político, religioso, económico y militar que afectan o pueden afectar con distinta intensidad a los estados nación, con la posibilidad de transformarse en focos de conflictos.”). Nótese que estamos hablando de una situación potencial y que debemos evitar que cristalice en una situación efectiva, ello obedece a dos cuestiones fundamentales: mediante la previsión de ellas impedimos el desgaste que genera el procurar superarlas, tanto por los insumos que se consumen en esa acción como por el debilitamiento que se produce en la organización estatal, en segundo lugar no se corre el riesgo de una competencia cuya victoria, en las actuales condiciones, no se encuentra asegurada para el Estado Nación, al menos no en varios sectores del mundo, o de resultar vencedor no se descuenta el otorgamiento de concesiones en menoscabo al poder central para lograr superar la crisis, como por ejemplo ciertas concesiones que logran grupos rebeldes respecto del tratamiento que les brinda el poder nacional. Rematando nuestro pensamiento la siguiente sentencia del mismo uniformado “ La determinación de las amenazas que puedan derivarse de las SPOC y las respuestas que se planifiquen por parte de los distintos componentes del Poder Nacional para prevenirlas, disuadirlas o enfrentarlas, deberá ser el resultado de un proceso integral, sistemático, coordinado, apoyado sobre bases reales y con un apropiado grado de previsión” (op. cit. pag. 47.)

⁷ Compartimos las expresiones de Teniente General Carlos M. Zabala (1999) cuando sostuvo: “ Siempre existirá la confrontación de intereses entre Estados, dado que el conflicto es inherente a la naturaleza humana “ agregando más adelante “ Las Fuerzas Armadas continuarán en el futuro constituyendo el principal componente de la Defensa Nacional, como garantía de la existencia del Estado”.

- Armada Argentina y Universidad de Buenos Aires (1994), “ Jornadas La Defensa Nacional en el año 2000”, Buenos Aires, editado por el Servicio de Hidrografía Naval de la República Argentina , pp. 199.
 - Arrosio, Héctor Agustín (Cuarto Trimestres 1996), ” Los desplazamientos del poder mundial. Un ejercicio de explicación “, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. V, n° 4.
 - Bartolomé, Mariano (Compilador) (Noviembre de 1999), “ Conflictos Internos – Situación y Perspectivas “, Buenos Aires, Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado – Universidad Católica de Salta – Subsede Buenos Aires – Gendarmería Nacional, pp. 175.
 - Bartolomé, Mariano (1999), “ La seguridad internacional (después de la Guerra Fría)”, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, pp. 464.
 - Berrio, Miguel Alonso (Febrero 2003), “ Los Estados Fallidos”, Cuadernos de Estrategia N° 120, Reino de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ministerio de Defensa.
 - Bolivar Ocampo, Alberto (Enero / Febrero 2002), “ La era de los conflictos asimétricos “, Military Review , Ft. Leavenworth – Kansas - EE. UU., v. LXXXIII, n° 1.
 - Brzezinski, Zbigniew (Primavera de 1995), “ En busca de un Nuevo Orden de Seguridad “ diálogos con la reportera Jacqueline Simón, Revista Archivos del Presente, Buenos Aires, Año 1, n° 2.
 - Calvo González-Regueral, Carlos (Abril 2002), “ El factor humano en la revolución de asuntos militares “, Revista del Ejército de Tierra Español, Madrid, Año LXIII, n° 733.
 - Castro, Jorge (Cuarto Trimestre de 1999), “ Los cambios en el sistema de Seguridad Internacional “, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. VIII, n° 4.
 - Cipolloni, Giorgio (capitán del ejército de Italia) (Julio / Septiembre de 2002), “ La guerra y la Edad Postheróica “, La Revista (revista de la Escuela Superior de Guerra Teniente General Luis María Campos del Ejército Argentino), Buenos Aires, n° 546.
 - Elizondo, Silvana “ Metamorfosis del Estado Fallido – Del Debate Académico a la Cuestión Doctrinaria “ Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina.
 - Enzensberger, Hans Mangus (1994), “ Perspectivas de guerra civil “, Barcelona – España, Anagrama Editores, Colección Argumento, pp. 99
 - Escudé, Carlos (1999), “ Mercenarios del fin del Milenio. Estados Unidos, Europa y la proliferación de servicios militares privados”, Buenos Aires, Editorial del Belgrano – Universidad de Belgrano, pp 117.
-

- Espona, José María (2003),“ Las amenazas biológicas y químicas”, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. 1, Año 1, segunda época.
- Fink, Andrés (2002), “ El nuevo escenario estratégico y su impacto en América del Sur “, Revista Colección – Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Año VIII, n° 13.
- Gaviña, Juanjo (Tercer Trimestre de 1998), “ La reflexión prospectiva como arma de la estrategia y disuasión”, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. VII, n° 3.
- Godoy Marticani, Gabriela y Domínguez, Néstor Antonio (Cuarto Trimestres 1996), “ Las soberanías nacionales ante los procesos de globalización. Una problemática para el siglo XXI “, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. V, n° 4 .
- Gray, Colin S. y Sheldon, John B. (Cuarto Trimestres de 2000), “ El poderío especial y la revolución en los asuntos militares: ¿ Un vaso medio lleno?, Revista Aerospace Power, Maxwell AFB – Alabama – EE. UU.
- Gómez Maldonado (Abril / Junio 1999), “ La Defensa Nacional y las nuevas amenazas “, Revista Militar – Círculo Militar , Buenos Aires, N° 747.
- Heller, Hermann (1981), “ Teoría del Estado “, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 342.
- Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) (2002), “ El Estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina “, Buenos Aires, Documento de trabajo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales n° 76.
- Ivancich, Norberto (Marzo 2003), “ La crisis política en la Argentina “, Buenos Aires dentro del trabajo preparado por la Jefatura del Gabinete de Ministros “Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina” .
- Krieger, Mario (Marzo 2003), “ Reforma del Estado y fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas”, Buenos Aires, como parte del trabajo preparado por la Jefatura del Gabinete de Ministros “ Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina “.
- Laiño, Aníbla Ulises (Julio / Agosto 1996), “ Desafíos al Estado Nación “, Military Review, Ft. Leavenworth – Kansas. EE. UU, v. LXXVI n° 4.
- Lanús, Juan A.(Tercer Trimestre de 1998), “ Naturaleza, efectos y perspectivas de la globalización”, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. VII, n° 3.

- Lapieza Spotta, Angel Hernán (2002), “ La multiplicidad de actores internacionales y la inteligencia estratégica”, Revista Nueva Inteligencia – Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. 1, n° 2.
- Lobaiza, Humberto J. R. (1997), “¿La Argentina indefensa? Crisis, oportunidades y propuestas”, Buenos Aires, Círculo Militar, pp. 271.
- Martínez, Carlos Jorge María (1999), “ La situación de crisis: conceptos básicos y aspectos a tener en cuenta para su conducción “, Revista de la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, n° 47, Anuario ‘ 98 / 99.
- Military Review (Marzo / Abril 2000) Número especial dedicado a “ Las amenazas emergentes”, v. LXXX, n° 2.
- Military Review (Septiembre / Octubre 2003), Número especial dedicado a “ Guerras Irregulares”, Ft. Leavenworth – Kansas. EE. UU, v. LXXXIII, n° 5.
- Mojica, Francisco J. (Cuarto Trimestre de 1999),“ Determinismo y construcción del futuro “, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia – Secretaría de Inteligencia de Estado, Buenos Aires, v. VIII, n° 4.
- Molina Pico, Enrique (Enero / Diciembre 2003), “ Las nuevas formas de la guerra” Boletín del Centro Naval, Buenos Aires, n° 806.
- Navarro mesa, Miguel A. (Julio / Septiembre de 2002), “ La problemática de la Defensa en los países de menor desarrollo relativo “, La Revista (revista de la Escuela Superior de Guerra Teniente General Luis María Campos del Ejército Argentino), Buenos Aires, n° 546.
- Orsi, Vittorio (1999), “ Instituciones frágiles. Realidades ambiguas. Davos ‘98”, Buenos Aires, editado por la Asociación de Bancos de la República Argentina.
- Ortega, Alejandro Cuerda (Junio de 2000), “ Los riesgos y amenazas”, Cuadernos de Estrategia N° 108, Reino de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ministerio de la Defensa.
- Ortiz, Javier Ulises (2003),“ Las guerras en la era de la información”, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, v. 1, Año 1 – segunda época.
- Parada Moreno, Bernardo (1968), “ Polemología básica”, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, pp. 225.
- Peralta Monti, Jorge (2000), “ Los conflictos de Seguridad y Defensa en el mundo de fin del siglo (con ojos del Sur)”, Buenos Aires, Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos.
- Perez Moreno, Alberto (Abril 2002), “ Conflictividad en un mundo sin fronteras “, Revista del Ejército de Tierra Español, Reino de España, Año LXIII, n° 733.

- Pertusio, Roberto Luis (1997), “ Entre la Paz y la Guerra – Ese corto trecho”, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, pp. 142.
- Pons, Luis Alberto (2002), “ Paz, Seguridad y Gobernabilidad “, Archivos del Presente, Buenos Aires, Año 7; n° 27.
- Pons, Luis Alberto (1,2 y 3 de octubre de 2002),” Estados inciertos, conflicto seguro”, ponencia al V° Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos de la Escuela de Defensa Nacional de la República Argentina.
- Ramírez, Gonzalo Martín (Mayo / Diciembre 2003), “ Los Conflictos de Cuarta Generación - Guerra Asimétrica “, Revista Militar, Buenos Aires, n° 759.
- Ramirez Verdún, Pedro (VER), “ La previsión de Conflictos “, Revista del Ejército de tierra español, Reino de España, Año LXIII, N° 733.
- Rana, Swadesh M. (2002), “ Conflictos de Cuarta Generación “, Revista Nueva Inteligencia – Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, v. 1, n° 2..
- Riesco, José Antonio (Marzo 1995), “ Teoría del Estado Contemporáneo “, Córdoba – República Argentina, Ediciones Alveroni, pp. 358.
- Santa Marina, Patricia (2002), “ Libertades civiles y seguridad pública: la próxima discusión “, Revista Nueva Inteligencia – Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, v.1, n° 2.
- Suanzes, Francis Javier Franco (Febrero de 1999), “Alain Minc: La nueva Edad Media. El gran vacío ideológico- Una sociedad sin rumbo “ Cuadernos de Estrategia N° 99, Reino de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ministerio de la Defensa.
- Tamagnone, Santiago (H) (2003), “ Los nuevos conflictos en el siglo XXI ¿ Conflictos de Cuarta Generación o Guerra Civil Molecular?, Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, v. 1, Año 1 – segunda época.
- Tello, Angel Pablo (Junio – Noviembre 2000), “ Conceptos de seguridad y defensa “, Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata., República Argentina, Año 9, n° 19.
- Tello, Angel Pablo (Octubre / Diciembre de 1998), “ La incertidumbre estratégica”, Revista Archivos del Presente, Buenos aires, Año 4, n° 14.
- Toffler, Alvin y Heidi (1998), “ Las guerras del futuro”, Barcelona - España, Editorial Plaza & Janes, pp. 417.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Abril de 1992), “ La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública “, México, Ediciones Plaza y Valdés.

- Viola, Guillermo César (1999), “ Nuevos desafíos ¿ conflictos o amenazas?. El riesgo de su militarización”, Revista de la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, n° 47 – Anuario ‘ 98 / 99.
- Zabala, Carlos M. (Abril / Junio 1999), “ Una visión sobre las Fuerzas Armadas del Siglo XXI”, Revista Militar – Circulo Militar, Buenos Aires, n° 747.

Sitios web

[http:// WWW.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/beltran.htm](http://WWW.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/beltran.htm) “ Buscando nuevos roles para los ejércitos de America Latina”. Consultado el 27 / 05 / 05.

<http://quimbaya.udea.edu.co/estudiospoliticos/Rese%F1as/Abstracts/rev19b.htm>.“Guerra irregular: entre la política y el imperativo moral.” De Vilma Liliana Franco. Consultado el 27 / 05 / 05

<http://nuevamayoria.com/Es/BIBLIOTECA/documentos/040917.pdf>” Lationamérica 202: pensando los escenarios de largo plazo” Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004, en el marco del Proyecto Global Trends 2020 del National Intelligence Council de los Estados Unidos. Consultado el 27 / 05 / 05

<http://nuevamayoria.com/Es/BIBLIOTECA/documentos/040726.pdf>: “ Seguridad en las Amércias, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos “ de Francisco Rojas Aravena. Consultado el 27 / 05 / 05.

<http://nuevamayoria.com/Es/BIBLIOTECA/documentos>:“ El poder simbólico de las Naciones “ de Javier Noya. Consultado el 27 / 05 / 05

<http://library.jid.org/en/mono41/bobis.doc>. Consultado el 27 / 05 / 05

<http://www.lanacion.com.ar/699461>.

<http://www.factum.edu.uy/estpol/analisis/2001/ana01006.html>: Ajustes en loas corporaciones militares de América Latina ante los nuevos escenarios” de Juan Rial. Consultado el 27 / 05 / 05

<http://www.resdal.org/producciones-miembros/argt-celi.html>: “ De la defensa hemisférica a la seguridad regional” de Pablo Celi. Consultado el 27 / 05 / 05

Anexo Alfa

II CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES organizado por el IRI la ciudad de La Plata “Los condenados de la Tierra en la agenda internacional”

La Plata, 11 y 12 de noviembre de 2004

LOS ESTADOS FALLIDOS Y LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

Entendemos pertinente el dar a conocer una síntesis, del estudio llevado a cabo por la Doctora Silvana Elizondo, investigadora del Centro de Estudios Estratégico de la Armada, quien habiendo estudiado la evolución del termino, define al Estado Fallido como aquel incapaz de proveer a sus ciudadanos de: seguridad, salud, educación, oportunidad económica, protección ambiental, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre e infraestructura básica.

Un estado fallido es entonces aquel incapaz de llevar a cabo esas funciones, presenciándose en su interior una situación de las siguientes características⁸:

- Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna y total.
- El enfrentamiento se da usualmente por rivalidades étnicas, religiosas, culturales, y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
- Hay un severo deterioro en el standard de vida de la gente y en la infraestructura del país.
- No hay control de las fronteras y en general hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
- En general, los estados fallidos persiguen a sus propios ciudadanos, acosando a las mayorías para favorecer a la minoría gobernante, estableciendo un régimen patrimonial. La corrupción masiva es parte constitutiva de estos Estados.
- Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles, contexto en el que el gobierno central también se convierte en criminal.

⁸ Rotberg: “The New Nature”, pp.85-87.

Completando la idea la Doctora Elizondo sostiene “ Entendemos por Estado Fallido, simplificando las variables que cada perspectiva enfatiza, a aquel Estado que es incapaz de retener el monopolio legítimo de la fuerza, asegurar el cumplimiento de la ley en todo su territorio y proveer a la población de los beneficios mínimos que justifican la cesión de poder según la idea de Contrato Social. . . . Los Estados Fallidos suelen encontrarse en estado de guerra interna, pero el gobierno, aunque deslegitimado, mantiene el reconocimiento internacional y el control efectivo sobre la capital, constituyéndose estos elementos en los pilares de la remanencia estatal.⁹

Si el Estado envuelto en este proceso no logra revertirlo se encamina a pasos acelerados a transformarse en un *Estado Colapsado*, estos tomados por actores subestatales son incapaces de externalizar su poder, es decir, no cuentan con un gobierno reconocido por la comunidad internacional.

El sistema de defensa y seguridad con que debe contar un Estado nacional para que sus ciudadanos reconozcan la legitimidad del uso monopólico de la fuerza debe ser eficaz y eficiente para otorgar a habitantes la percepción, lo más inequívoca posible, de encontrarse bajo la protección de un sistema instituciones que protegen al nacional de las amenazas internas y externas que pueden llegar a comprometer su subsistencia o al menos a interferir sustancialmente en su vida privada, interferencia que evitaría al hombre corriente el normal desenvolvimiento de sus actividades cotidianas. Con ello no expresamos nada más que los dos grandes bloques de demandas que el ciudadano le exige a todo Estado para entregarle a cambio su lealtad y subordinación, cuales son la seguridad y el bienestar / desarrollo de los cuales el Estado debe ser impulsor y garante.

Así los entes subestatales que hoy compiten con las instituciones estatales tienen dos tipos de objetivos finales: procuran el desplazamiento total del gobierno para instalarse ellos en su lugar, generalmente después de una guerra civil y el derrocamiento del poder constituido o por un proceso de secesión, o bien prosperar a través de un parasitismo absolutamente depredatorio dentro de una estructura de fachada estatal, en un marcado ambiente de desgobierno interno que les facilita la prosecución de sus negocios ilícitos sin necesidad de asumir responsabilidad nacional o internacional alguna, por lo cual no aspiran a suplantar totalmente al Estado, sino a convivir dentro de uno que sea un cadáver viviente. Sobre esta segunda vertiente se fraguan los Estados Fallidos.

En muchas ocasiones es la necesidad de no demostrar contundentemente en el ámbito internacional su incapacidad de imperium¹⁰ estatal en el ámbito interno, lo que lleva a negar la existencia del problema de la gobernabilidad sobre el territorio o a minimizar los hechos concretos que hacen

⁹ Elizondo, silvana “ metamorfosis del Estado Fallido – Del debate académico a la cuestión doctrinaria “

¹⁰ Entendemos por tal a la capacidad del Estado Nacional de imponerse en el ámbito de su territorio a cualquier competidor que pretende disputarle el poder sobre todo o parte del espacio físico o institucional, inclusive a través del uso de la violencia.

emergente el conflicto (linchamiento de autoridades nacionales, sistema judicial y de seguridad no operativos en determinadas zonas que son consideradas como “ liberadas “ por las mismas instituciones nacionales, etc) y a procurar contrarrestar las acciones antigubernamentales con doctrinas y armamentos que no logran los resultados esperados, pura y exclusivamente porque no fueron concebidos para tales tareas y además porque solo actúan sobre las consecuencias y no sobre las causas profundas que paulatinamente van conformando la degradación a un Estado Fallido.

En otras palabras a nivel subestatal encontramos dos tipos de manifestaciones marcadas de la perturbación de la actividad gubernamental: la conquista del poder por elementos disconformes con el sistema imperante y el consiguiente desplazamiento de las instituciones actuantes, terminándose en muchas ocasiones en un mero cambio de las personas que detentan el poder o de los grupos y etnias que ejercían como clase dirigente del sistema imperante, con lo cual se resguarda la organización estatal aunque con otros matices, o la perturbación interna parasitaria que no pretende el desplazamiento de quienes ejercen el poder o el cambio de instituciones pero si la conformación de un nivel de caos o desgobierno interno que le facilite el clima adecuado para la concreción de sus negociados y, ante la parálisis del Estado, obtener una suerte de situación de tolerancia y espacio de santuario para continuar con sus actividades ilícitas.

Debemos recordar que el concepto de Estado Fallido nace a mediados de los 90 en relación con la cuestión humanitaria, pero el Trabajo de la Doctora Elizondo reconoce como conceptos precursores de éste, fundamentalmente los estudios sobre los Estados en África, ejemplo de esto son, Claude Ake, quien habla de “*Estado en proceso de formación*”, Robert Jackson, de “*Quasi-Estado*”, Willian Reno y Clapham de “*Estados-Sombra*” (shadow state), otros de “*Cascaras Vacías*” (empty shells), etc.

El concepto se habría popularizado de la mano de Madeleine Albright, durante sus años de embajadora ante la ONU contando como antecedente un artículo pionero de Helman Ratner en la revista Foreign Policy de Winter del 93, el análisis trasciende al ámbito académico y se incorpora al político para hacer frente a la crisis humanitaria que asolan al mundo.

En la actualidad hemos tenido que elaborar una serie de otras definiciones para procurar encuadrar las patologías de complicidad o debilidad estatales que atentan contra la gobernabilidad del sistema internacional, así consideramos:

Estados Débiles: son los que aunque no poseen la capacidad suficiente de actuar como un Estado pleno todavía su maquinaria estatal es capaz de mantener un cierto nivel de funcionamiento, prestando a sus ciudadanos los servicios básicos, pero con un elevado nivel de deficiencia. La actividad del gobierno por mantener el imperium sobre su territorio, es variable aunque la

percepción de la propia población y de la comunidad internacional es que la organización gubernamental se esfuerza en esa lucha y ello, muchas veces, motiva apoyos al respecto.

Estados Colapsados: son aquellos completamente incapaces de poder sostenerse a si mismos como miembros reconocidos de la comunicada internacional porque se encuentran completamente paralizados y superados a nivel interno por disputadores no gubernamentales del poder. Ello trae aparejado un repliegue general en los servicios que brinda el Estado y un proceso constante y creciente de translación de lealtades de la población hacia aquellos perturbadores que disponen de recursos, legales o ilegales, para atender sus necesidades. Representan una situación de anarquía generalizada en que ninguno de los bandos en pugna se encuentra en condiciones de poder detener el proceso de disgregación social y por lo cual revierten en organizaciones cuasitrables o clánicas de tipo delictivo, a la cual la población se pliega en busca de protección y sustento.

Estados Víctimas: son aquellos que pese a identificar su ausencia de capacidad de control en ciertas zonas significativamente importantes de su territorio, se asumen incapaces para revertir o al menos evitar la propagación de esa anormalidad, ya sea por la superioridad de medios del oponente interno, porque sus funcionarios desean una situación de descontrol que facilite la corrupción y con ella el enriquecimiento ilícito o bien una combinación variable de ambos factores.

La posibilidad de una “ alianza tolerante por mutuas conveniencias “ entre las actividades ilegales y ciertos funcionarios nacionales (la situación descrita por la combinación en grado variable de las dos situaciones mencionadas precedentemente) puede llevar a una mutación del Estado Víctima en Estado Cómplice.

Estados Cómplices: aquellos, que aunque no necesariamente débiles, participan en forma abierta y masiva, casi institucionalmente de actividades ilegales o encubren a través de sus manejos soberanos las realizaciones de ellas en sus territorios, convirtiendo a éstos en “ santuarios “ del crimen, generalmente internacionalizado.

Con el correr del tiempo y de producirse un fenómeno de enquistamiento estructural de nivel de tolerancia permisivos, emerge lo que nosotros hemos dado en llamar un Estado neofeudalizado.

Estados Neofeudalizados: entendemos por tal aquella organización política pseudoestatal que se encuentra constituida por la yuxtaposición de islotes de poder particular en connivencia con poderes estatales restringidos, limitándose estos últimos a ejercen actitudes depredativas sobre los habitantes del país. El poder del gobierno central se circunscribe a, para usar una metáfora, los débiles hilos que constituyen la red de poder nacional, mientras que los agujeros existentes, el mayor espacio y por el cual se cuelan y diluyen las decisiones estatales, son cotos reservados a nuevos señores feudales que pretenden, desde el ilícito ejercido públicamente, expandir al máximo las fuerzas centrífugas de las energías nacionales.

En tanto en el Estado Cómplice no es notorio el soporte espacial de la actividad delictiva, ya que ella se produce generalmente en forma cohabitante con la organización espacial nacional, en el Estado Neofeudalizado las islas de poder tienen raigambre territorial e inclusive se llega a la exclusión espacial completa del poder estatal en ciertos sectores que adquieren una dinámica y organización completamente independientes de los espacios todavía dirigidos por el gobierno nacional. En el proceso de neofeudalización no se encuentran en forma exclusiva y excluyente las organizaciones delictivas sino también funcionarios nacionales que ante la parálisis del Estado Central y la lejanía o aislamiento de los sectores confiados a su cargo comienzan un proceso de incorporación a su patrimonio particular de los resortes de poder estatal que les fueron confiados, convirtiéndose, por ejemplo de gobernadores en nuevos señores feudales.

Desde nuestra cosmovisión entendemos pertinente el mencionar que esta calificación de las anomalías que hoy pueden revestir ciertas degradaciones o involuciones estatales poseen la particularidad de que aquellos que disputan con el gobierno y las instituciones estatales no pretenden desplazarlas completamente, sino vaciarlas en su capacidad de reacción y transformarlas en meras cáscaras vacías, parasitando dentro de un Estado Hueco, que con su fachada les posibilita realizar las acciones que desean sin tener que asumir las responsabilidades que no quieren. En suma conservar y ejercer los resortes del poder pero dejando la máscara estatal para cobertura de sus actividades.

Más allá de lo expresado consideramos que de modificarse ciertas circunstancias internacionales y las necesidades y capacidad de presión de los elementos centrífugos estatales podría darse la constitución de Estados Fragmentados.

Los Estados Fragmentados serán aquellos que son producto del colapso o eclosión de Estados Fallidos, que emergen sobre parte del territorio no viable de sus predecesores, cuya escisión es percibida como un fenómeno natural y que supuestamente mejorará la gobernabilidad del territorio, estabilizará la región y hará más viable la organización social de los habitantes afincados en ese suelo.

Pero esta reconstitución de la personalidad estatal solo se producirá si la percepción de los actores subestatales, legales o ilegales, se centra en que resulta más conveniente para sus fines, actividades e intereses revestirse ellos mismos de la capacidad y personalidad de un propio Estado.