

14

COLECCIÓN INVESTIGACIONES ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

Mariano César Bartolomé

# LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI, MÁS ALLÁ DE WESTFALIA Y CLAUSEWITZ



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

**MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ**

**LA SEGURIDAD INTERNACIONAL  
EN EL SIGLO XXI, MÁS ALLÁ DE  
WESTFALIA Y CLAUSEWITZ**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos  
**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

Colección Investigaciones ANEPE N° 14

Copyright 2006, by: Mariano César Bartolomé

Septiembre 2006

Edita: ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 158.491

ISBN: 956-8478-11-6

(volumen 14)

ISBN: 956-8478-00-0

(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Diseño portada: Sección Comunicacional ANEPE

Libro "De la guerra", Tomo I. General Carlos von Clausewitz, Círculo Militar, Buenos Aires, 1968.

Suplemento "11 de septiembre de 2001. El día que nadie olvidará. Un año después", diario *El Mercurio*, 7 de septiembre de 2002.

Impreso en los talleres de Alfabeta Artes Gráficas,  
que solo actúa como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

# CAPÍTULO I

## LA SEGURIDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA Y LA EROSIÓN DE SUS PARADIGMAS TRADICIONALES

---

### Seguridad y amenazas

En el panorama actual de las Relaciones Internacionales, particularmente después de los acontecimientos del 11S, las cuestiones de seguridad ocupan un lugar descollante en las agendas de analistas, investigadores y funcionarios públicos. Esa jerarquización incluye un importante debate, de naturaleza casi ontológica, sobre el significado que tiene “la seguridad” en el convulsionado panorama internacional de los albores del siglo XXI.

Una primera aproximación a este tema, para despejar el interrogante planteado, indica que el vocablo “seguridad” entraña una doble significación: como “estado de cosas” y como “acción” tendiente a lograr esa situación, diferencia esta que es más nítida en idioma inglés, que discrimina entre *safety* y *security*<sup>1</sup>. En esta línea, la seguridad sería tanto una situación ideal que en forma simplificada podría caracterizarse como de “ausencia de amenazas”, como un conjunto de medidas y políticas conducentes a ese objetivo.

En esta línea argumental, es preciso establecer el significado y los alcances asignados al concepto “amenaza”. En este

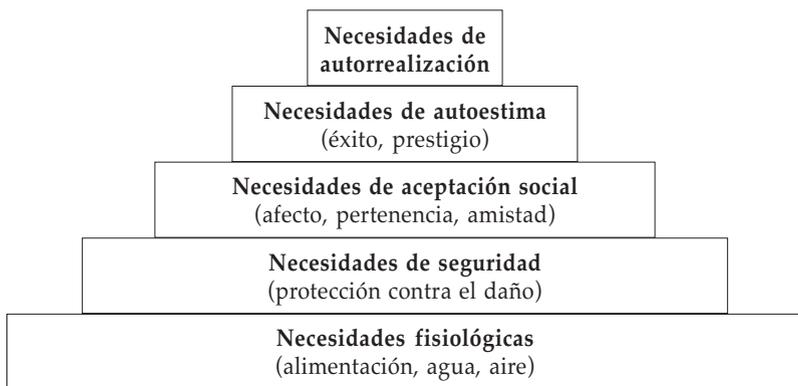
---

<sup>1</sup> **Safety:** *being free from danger or risk. Security:* *being safe.* En COLLIN, P.: *Dictionary of Government & Politics* (2<sup>nd</sup> ed.), Peter Colling Publishing, Middlesex 1997, pp. 254 y 258. *In extenso, Safety:* *Not in danger. The state of being safe from danger or harm. Security:* *Things that are done in order to keep someone or something safe.* En LONGMAN: *Dictionary of Contemporary English* (3<sup>rd</sup> ed.), Longman Group, Suffolk 1995, pp. 1250 y 1286.

caso lo entenderemos en su sentido más amplio, es decir, como “un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas condiciones puede producirse”<sup>2</sup>. Esta concepción amplia de las amenazas excede la existencia o no de una voluntad hostil que las materialice; por lo tanto, engloba en sus alcances a un significado de entidad menor, el de *riesgo*, el que se diferencia del anterior en función de la existencia (o no) de una intención de generar daño.

Según lo plantea Abraham Maslow, tras las necesidades fisiológicas básicas, que hacen a la mera supervivencia, la necesidad de seguridad en tanto “estado de cosas” es la más importante para el ser humano. Así queda plasmado en la llamada “pirámide de Maslow”, que jerarquiza y ordena secuencialmente las necesidades humanas en cinco niveles (Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
PIRÁMIDE DE MASLOW



---

<sup>2</sup> LAIÑO, Aníbal: *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo, AGORA Centro de Estudios Internacionales, Bs. As., octubre de 1991, p. 35.

Con este contexto introductorio, a nivel internacional, el estudio de las cuestiones de seguridad como “estado de cosas” y “acción” configura el campo de análisis de la Seguridad Internacional. Entonces podríamos decir, con Mehrotra, que la Seguridad Internacional define su agenda en función de las “amenazas a un orden (entendido como reglas de juego) existente”<sup>3</sup>.

Ampliando esta idea, el foco central de la Seguridad Internacional consiste en el estudio de la violencia y el conflicto en el sistema internacional y de las amenazas a la seguridad de los Estados, incluyendo enfoques y herramientas de distintas disciplinas, entre ellas la ciencia política; economía; sociología y la historia, entre otras. La riqueza y complejidad que derivan de este abordaje multidisciplinario se incrementan cotidianamente, a partir de la interacción de cuatro factores: la constante incorporación de nuevos métodos de análisis, particularmente de las Ciencias Sociales; la exploración de nuevos períodos históricos, rompiendo cierto “encorsetamiento” que se observaba en relación a las cuestiones asociadas al conflicto Este-Oeste; el aumento cuantitativo de los centros de estudios universitarios en la materia, interconectados a escala global, terminando con el monopolio temático que otrora tenían los organismos estatales (sobre todo militares); y la proliferación de publicaciones especializadas, que facilitan el debate de ideas, la difusión del conocimiento y la transferencia tecnológica<sup>4</sup>.

### **Los paradigmas “westfaliano” y “clauswitziano”**

En términos epistemológicos, cuando hablamos de “conocimiento” estamos haciendo referencia a los juicios y explicaciones que formulamos respecto a la realidad. La actividad cognoscitiva que nos permite, a través de la elaboración de abstracciones conceptuales, formular esas explicaciones sobre la realidad y poder actuar sobre ella, es la *ciencia*.

---

<sup>3</sup> MEHROTRA, O.N.: “International Security and Ethnic Crisis”, *Strategic Review* XXIII:2, May 1999, pp. 325-337.

<sup>4</sup> LYNN-JONES, Sean: *International Security Studies After the Cold War: An Agenda for the Future*, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), December 1991 (CIAO Working Paper).

La ciencia nos brinda conocimientos ciertos, con garantía de objetividad, empíricamente contrastables. Y, accesoriamente, nos permite establecer leyes predictivas. Así, una *ley científica* es la formulación de una predicción sujeta a determinadas condiciones y circunstancias específicas fundadas en su resistencia empírica anterior, cuya capacidad explicativa reposa en su eficacia predictiva.

Hemos formulado estas aclaraciones para postular que, desde nuestra perspectiva, históricamente imperaron en el campo de la Seguridad Internacional dos paradigmas, que facilitaron su conocimiento, permitieron actuar sobre ella y posibilitaron la formulación de leyes científicas.

El primero de estos paradigmas es el que hemos denominado “westfaliano”. Su comprensión nos obliga a recordar que, desde que comenzó a estudiarse en forma sistemática, probablemente hace más de veinte siglos (si se toma como hito de iniciación a los escritos de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso), las Relaciones Internacionales tendieron a concentrarse en las interacciones entre *actores soberanos*, que de esta manera se transformaron en su principal objeto de análisis. Según el momento histórico, esos actores adoptaron el formato de imperios, pueblos o ciudades-estado, entre otros.

En 1648 se registra la Paz de Westfalia, tras los tratados de Münster y Osnabruck que clausuraron la Guerra de los Treinta Años en Europa. Una contienda librada en nombre de la religión entre protestantes y católicos con una ferocidad tal, que daría lugar a los primeros intentos por regular los conflictos armados. Correspondió a Hugo Grocio, sobre quien volveremos en el Capítulo VI, la paternidad de estas iniciativas, razón por la cual es considerado uno de los padres del Derecho Internacional.

Desde ese momento, el Estado se consolida como actor virtualmente único del tablero internacional, jerarquía esta que obedece a que no habría otro tipo de entidad capaz de satisfacer tres atributos clave: soberanía, reconocimiento de su “estabilidad” y control de territorio y población. Esta situación se plasma claramente en el precepto “*rex est imperator in regno suo*” (el

rey es emperador en su reino), por el cual no existe autoridad más alta que la del gobernante (monárquico o republicano) y todos los gobernantes son independientes entre sí.

Así se entiende que en un tablero internacional westfaliano la seguridad en tanto “estado de cosas” pudiera ser comprendida, en una primera aproximación, como una meta negativa: en palabras de Nye, una situación ideal caracterizada por la *ausencia de amenaza al Estado*. Esta definición de Nye coincide con la que elaborara Arnold Wolfers, uno de los principales analistas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, para quien la seguridad tenía dos significaciones básicas: por un lado, *libertad de riesgos y peligros*; por otra parte, *libertad de dudas, ansiedad o miedo*.

Resulta obvio que, en un escenario internacional de impronta estadocéntrica, la fuente de amenaza de un Estado no es otra que un actor de su misma naturaleza. Hartmann, en esta línea teórica, señaló con razón que la seguridad de un Estado siempre será relativa, en tanto los demás Estados continúen existiendo<sup>5</sup>. En esta perspectiva la dinámica de la seguridad, en tanto conjunto de medidas y políticas orientadas a lograr la situación de ausencia de amenaza, se planteó en términos interestatales y se articuló a través de las políticas exteriores.

Las políticas exteriores constituyen la forma de interacción de los actores estatales en el modelo westfaliano y se basan, en última instancia, en una previa definición de intereses (si los mismos no están definidos e identificados, entonces no puede hablarse de política exterior), entendidos como *aquello que los Estados procuran, o podrían, proteger o lograr frente a otros Estados*. De esta manera, podría esbozarse una definición primaria de la política exterior: *una selección de intereses nacionales, presumiblemente formulados de modo tal que constituyan un todo lógicamente coherente que, luego, se pone en práctica*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> HARTMANN, Frederick: *Las Relaciones Internacionales*, IPN, Buenos Aires 1986, p. 13.

<sup>6</sup> HARTMANN, Frederick: *Las Relaciones Internacionales*, IPN, Buenos Aires 1986, pp. XXIV y XXV.

Que la mencionada definición sea primaria y no definitiva obedece a que los intereses seleccionados para su formulación en la política exterior del Estado no necesariamente se plasman en la misma de manera automática. Por el contrario, previamente tiene lugar un proceso por el cual esos intereses se compatibilizan con la cantidad y calidad de medios y recursos estatales que los pueden respaldar, factores estos que hacen al poder estatal y que constituyen su capacidad.

Teniendo en cuenta la capacidad del Estado podemos obtener una definición más precisa acerca del significado de la política exterior, que es la que adoptaremos como propia: *“el conjunto de acciones que el Estado produce hacia el ambiente internacional, en función de sus intereses y capacidades”*<sup>7</sup>.

Es un contexto internacional de naturaleza anárquica, donde la ausencia de una autoridad supraestatal capaz de sancionar una norma y hacerla cumplir de manera efectiva obliga a los Estados a velar por sus propios intereses (“principio de autoayuda”), comenzando por el de la misma existencia (“principio de supervivencia”), las amenazas son la resultante de los conflictos que surgen de la interacción de los Estados. De manera extremadamente simplificada, entendemos aquí a un conflicto como *“una interacción antagónica que surge cuando hay dos aspiraciones para lograr una misma cosa, u objeto social”*.

De lo que hasta aquí se ha expuesto, vemos que a partir de la Paz de Westfalia se configura un sistema internacional donde la seguridad, como objetivo a lograr, reconoce al Estado en un doble rol de objeto y sujeto; en tanto, como medidas y políticas, la seguridad se plantea en términos interestatales y se articula a través de las políticas exteriores. Resta agregar que el empleo del poder militar, en el marco de la política exterior, constituía la principal herramienta con que contaban los Estados para lograr y preservar su seguridad.

---

<sup>7</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: “La problemática del orden”, en Luis Dallanegra Pedraza et al.: *Geopolítica y Relaciones Internacionales*, Pleamar, Buenos Aires 1981, pp. 6-7.

Nuevamente podemos citar a Hartmann, cuando al hablar de la relación que se establece en el plano estatal entre el instrumento militar y la seguridad, postula que los Estados desean más la seguridad que la paz en sí misma, por lo cual no vacilan en recurrir a la guerra para alcanzar y mantener a la primera. Desde esta perspectiva, cobra sentido el axioma “*la paz es un subproducto de la seguridad*”<sup>8</sup>.

Remontándonos en la historia, el militar e historiador Tucídides, en su relato de la Guerra del Peloponeso (431-404 aC) que enfrentó a Atenas y Esparta, expone de manera clara el papel del instrumento militar en la vida de las unidades políticas soberanas, en ese caso las ciudades-Estado de Grecia (*Hellas*) que ocupaban la zona meridional de los Balcanes y los archipiélagos de los mares Egeo, Adriático y Mediterráneo Oriental.

En esa obra, Tucídides postula que la conducta humana es guiada por tres factores: miedo (*phobos*), interés propio (*kerdos*) y honor (*doxa*). Estos aspectos de la naturaleza humana provocan inestabilidades y guerras, características de la condición humana (*anthropinon*). Y el ejemplo más contundente es el llamado “Diálogo de los melios”, es decir, la justificación que esgrimen los atenienses ante los habitantes de la isla de Melos, al momento de intentar ocuparla militarmente: “*los poderosos dominan y los débiles ceden*”<sup>9</sup>.

Unos diez siglos más tarde, Maquiavelo, escribiendo en épocas en que comienza a teorizarse sobre el Estado moderno (*Stato*)<sup>10</sup>, ratifica el papel del instrumento militar en la vida de

---

<sup>8</sup> HARTMANN, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>9</sup> A través del “Diálogo de los melios”, la Guerra del Peloponeso es estimada la primera pieza del pensamiento conocido como Realismo, que considera al poder como elemento basal de las relaciones entre actores soberanos. Al mismo tiempo, esa obra es tomada en cuenta como antecedente de otro de los presupuestos realistas: el balance de poder, como herramienta para mantener la estabilidad general del sistema.

<sup>10</sup> Recordemos que entre los siglos XIV y XVI, en forma simultánea al inicio del Renacimiento y la decadencia del orden medieval, comienza a consolidarse en Italia un sistema de pequeños Estados, en los cuales florecieron las artes y ciencias, recuperándose la lectura de los autores griegos y romanos, que habían sido

ese actor, diciendo que los príncipes que se valen por sí mismos son “los que pueden por gran abundancia de hombres o de dinero reunir un ejército adecuado y dar batalla campal a cualquiera que le venga a atacar”<sup>11</sup>. El célebre florentino agrega, en otro momento:

*“Un príncipe no debe tener más objetivo ni más preocupación, ni dedicarse a otra cosa que no sea la guerra y su organización y estudio; porque este es el único arte que compete a quien manda, y encierra tanta virtud, que no solo mantiene en el poder a los que son príncipes por nacimiento, sino que muchas veces también hace que los hombres particulares alcancen esa categoría. Porque se observa que los príncipes cuando han pensado más en los refinamientos que en las armas, han perdido su Estado. Y el motivo fundamental de que lo pierdas es descuidar este arte; y el motivo que hace que lo adquieras es ser experto en él”<sup>12</sup>.*

Poco más de un siglo después, Thomas Hobbes en su *Leviathan* (1651) se manifestaba en sentido similar, diciendo en el cap. XIII de esa obra:

*“En todo momento, los reyes y las personas que detentan la autoridad soberana están, a causa de su independencia, en una continua sospecha y en la situación y postura de los gladiadores, sus armas levantadas y los ojos de cada uno fijados en los del otro; me refiero a los fuertes, a las guarniciones, a los cañones que tienen en la frontera de sus reinos, y a los espías que mantienen continuamente en el interior de sus vecinos; cosas todas ellas que constituyen una actitud de guerra”<sup>13</sup>.*

---

mantenidos vivos por los musulmanes en el Mundo Islámico. En esta época, los italianos comenzaron a concebir al *Stato*, cuyos ejemplos más notorios fueron Venecia, Florencia, Milán y los Estados papales. El modelo más recurrente era el de una ciudad y sus alrededores, e incluso territorios lejanos, como fue el caso veneciano.

<sup>11</sup> MACHIAVELLI, Niccoló: *El Príncipe*, Centro Editor de Cultura, Buenos Aires 2003, p. 62 (Capítulo X: “Quomodo omnium principatuum vires perpendi debeant”, “De qué forma se deben medir las fuerzas de todos los principados”).

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 81 (Capítulo XIV: “Quod principem deceat circa militiam”, “De lo que corresponde al príncipe en relación con la milicia”).

<sup>13</sup> MERLE, Marcel: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid 1991, p. 34

Pese al carácter prewestfaliano de Tucídides y Maquiavelo, y westfaliano de Hobbes, los tres autores ponen de manifiesto un rasgo característico del sistema internacional que surge tras la Guerra de los Treinta Años: la guerra es el máximo estadio de uso del instrumento militar por parte de los Estados. El estudio de este fenómeno y sus implicaciones en el terreno histórico y sociológico le reconoce un lugar preponderante a Karl von Clausewitz, autor del famoso “De la Guerra” (*Vom Kriege*), publicado en 1832 luego de su muerte.

La definición más famosa de este militar prusiano, “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”, indica que la guerra, en un sistema estadocéntrico, es un instrumento legítimo de la política, por tanto, en una herramienta al servicio de los más altos intereses de un Estado<sup>14</sup>. O expresado de otro modo, el propósito político es el objetivo, mientras que la guerra es el medio.

La mención de Clausewitz nos permite introducir el segundo paradigma que imperó históricamente en el ámbito de la Seguridad Internacional. Ese segundo paradigma es, precisamente, el “*clausewitziano*”, a través del cual hacemos referencia a la forma del empleo del instrumento militar por los Estados; en otras palabras, a la fisonomía de la guerra.

El pensamiento clausewitziano tuvo una fuerte influencia de las guerras napoleónicas. En su visión, la Revolución Francesa transformó repentinamente a la guerra en una preocupación de toda la ciudadanía, que incursionó en un ámbito hasta entonces reservado a gobernantes y militares; las guerras se transformaron así en “*nacionales*”, con el pueblo en armas y la participación de toda la nación (esto sería un anticipo de las ideas de “*guerra total*” de Ludendorff)<sup>15</sup>. Para Clausewitz, la contundencia de los ejércitos napoleónicos estuvo asociada a la conjunción de tres elementos interdependientes y con obje-

---

<sup>14</sup> PARDO RUEDA, Rafael: *La Historia de las Guerras*, Vergara, Bogotá 2004, p. 23.

<sup>15</sup> MEIRA MATTOS, Carlos de: *Estrategias militares dominantes*, Pleamar, Buenos Aires 1986, p. 23.

tivos complementarios, que identificó como el núcleo de su teoría sobre la guerra: el Estado (la política), el ejército y el pueblo<sup>16</sup>.

Así, el paradigma clausewitziano refiere a su famosa forma de guerra *trinitaria*, por sus tres componentes esenciales: un gobierno que representa al Estado, encarna la “racionalidad”, monopoliza la fuerza y la emplea contra otros Estados; un ejército organizado, fuerza “no racional” y “volitiva” que ejecuta la violencia bajo control del Estado; y un pueblo donde encarnan las “fuerzas irracionales” y “pasionales” (odio, enemistad, venganza, etc.) y que permanece al margen de las acciones armadas, salvo que sea incorporado al instrumento militar a través de la movilización<sup>17</sup>.

Queda fuera de duda que el paradigma clausewitziano, con su forma trinitaria de guerra, presupone que esta se manifiesta en términos interestatales, excluyendo de los alcances de esta definición a otras formas de conflicto armado que no estén protagonizadas por Estados<sup>18</sup>. Esta limitación no es invalidada por los conceptos de Clausewitz respecto a “la niebla de la guerra”; a que las guerras difieren en carácter, según los motivos y circunstancias a las que obedecen; y a que “la guerra es un camaleón”.

De esta manera, el paradigma clausewitziano solo puede interpretarse dentro de los límites que impone el paradigma westfaliano. El Cuadro 2 presenta gráficamente los paradigmas westfaliano y clausewitziano a los que hemos hecho referencia.

---

<sup>16</sup> PARDO RUEDA, *op. cit.*, p. 22.

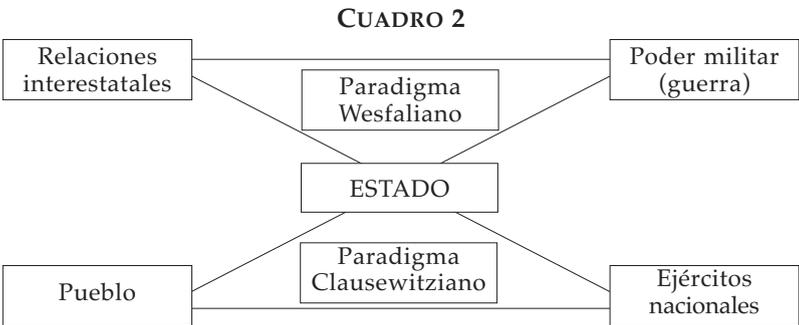
<sup>17</sup> VAN CREVELD, Martin: *The Transformation of War*, Free Press, New York 1991, pp. 33 y ss.

<sup>18</sup> Existen, no obstante, interpretaciones de Clausewitz que aplican su pensamiento a actores no estatales que protagonizan conflictos armados contemporáneos. Un ejemplo, aplicado al caso de las FARC colombianas, es el excelente trabajo de TORRIJOS, Vicente: “El poder y la fuerza”, *Fuerzas Armadas LX:195*, junio 2005, pp. 28-39

## Vigencia y erosión del paradigma westfaliano

Aproximadamente hasta los albores de la década del 70, es decir, durante los primeros veinticinco años de vigencia de la Guerra Fría, los análisis y desarrollos en el campo de la Seguridad Internacional estuvieron signados por una fuerte impronta westfaliana. Dicho de otro modo, el Estado monopolizaba los roles de sujeto y objeto de la Seguridad; producto de ese monopolio, en el sistema internacional las cuestiones de Seguridad se expresaban a través de relaciones interestatales; finalmente, la condición de un Estado en materia de Seguridad estaba asociada, casi con exclusividad, al poder militar.

Dos conceptos de uso cotidiano en el campo de las Relaciones Internacionales, *poder duro/blando* y *alta/baja política*, ayudan a comprender más cabalmente esas características distintivas de la Seguridad Internacional durante la Guerra Fría. Como se observa en el Cuadro 3<sup>19</sup>, en tiempos del conflicto Este-Oeste la Seguridad del Estado, interpretada desde el prisma teórico realista, estaba asociada al *poder duro* y constituía una cuestión de *alta política*, mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los más importantes niveles del gobierno. Por el contrario, las cuestiones vinculadas a los *poderes blandos* no calificaban como temas de Seguridad, quedando relegados jerárquicamente al campo de la *baja política*.



<sup>19</sup> WILLETTTS, Peter: "Transnational actors and International Globalization in Global Politics", en John BAYLIS & Steve SMITH (eds.): *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Oxford 1997, p. 305.

**CUADRO 3**  
**DISTINCIÓN ENTRE ALTA Y BAJA POLÍTICA**  
**(CONCEPCIÓN REALISTA DE LA GUERRA FRÍA)**

	ALTA POLÍTICA	BAJA POLÍTICA
CUESTIÓN POLÍTICA	Paz y Seguridad	Economía, tecnología, cuestiones sociales, Derechos Humanos
DECISORES	Jefes de gobierno y principales ministros	Ministros de menor jerarquía y otros funcionarios
INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES	Mínima o inexistente	Amplia
TIPO DE SITUACIÓN GENERADA	Alta prioridad (potencial de crisis)	Baja prioridad (rutina)

La asociación de la Seguridad Internacional al *poder duro*, a partir de la adopción global de concepciones estratégicas emanadas de los principales polos del sistema internacional (sobre todo EE.UU.), se explica tanto en la propia naturaleza como en los riesgos inherentes de la contienda interhegemónica: la multiplicación (proliferación horizontal) de conflictos armados en cualquier punto del planeta, susceptibles de escalar (proliferación vertical) a una guerra nuclear global que pusiera en riesgo la misma supervivencia de la especie humana.

Así, los conceptos *seguridad* y *poder militar* quedaron íntimamente asociados en el pensamiento estratégico de EE.UU. en particular, y de Occidente en general, en una relación que impregnó los aspectos y cuestiones más diversas, y que se extendió a cada rincón de su área de influencia.

Involuntariamente, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) coadyuvó a la militarización de la agenda de la Seguridad Internacional, al vincular implícitamente la seguridad al poder militar. Ese documento consagra en su artículo 1° como propósito básico de la entidad el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; sin embargo, a lo largo del

articulado subsiguiente, ambos conceptos serán generalmente asociados a agresiones armadas o amenazas del uso de la fuerza. Más aún, la idea de agresión que maneja la ONU está íntimamente asociada al uso del poder militar. Su Res 3314/74 define a la *agresión* como el uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en alguna forma contraria a la Carta de la entidad.

En definitiva, la militarización de la agenda de la Seguridad Internacional fue, con raras excepciones, el rasgo dominante de las doctrinas estratégicas vigentes durante cerca de cuatro décadas. Quienes adherían a esta óptica rechazaban todo intento de redefinirla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en este campo de análisis<sup>20</sup>.

Desde nuestro punto de vista, el ejemplo más acabado de esta óptica es Stephen Walt, cuya definición de seguridad se refiere a "*el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar*"<sup>21</sup>.

Los paradigmas westfaliano y clausewitziano comenzaron a erosionarse a partir de principios de la década del 70. La descripción secuencial y cronológica de ese proceso se inicia con la aparición, en el plano teórico de las Relaciones Internacionales, de nuevos conceptos y abordajes desde la vertiente teórica del liberalismo, que contemplaron en sus enfoques a otro tipo de actores amén del Estado. Estos enfoques "pluralistas" tienen su punto de partida en 1971, cuando Keohane y Nye carataron como transnacional a todo "*movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno*"<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> DEL ROSSO, Stephen: "The Insecure State (What Future for the State?)", *Daedalus* 124:2, Spring 1995.

<sup>21</sup> WALT, Stephen: "The Renaissance of Security Studies", *Mershon International Studies Review* 41 (1991), pp. 211-39.

<sup>22</sup> KEOHANE, Robert y Joseph NYE (eds.): *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971, p. 332.

Apenas un año después, Oran Young postuló que lo que define a un actor internacional como tal no es el ejercicio de soberanía ni el control de territorio, atributos propios del Estado, sino la *autonomía* (en tanto no subordinación total a otro actor) y la *influencia* (en tanto participación en relaciones de poder). A estas dos características se agregaría una tercera, la *representatividad*, para conformar el conjunto de cualidades que definen a un actor de la política internacional, desde el punto de vista pluralista<sup>23</sup> (Cuadro 4).

**CUADRO 4**  
CONCEPCIÓN PLURALISTA DE UN ACTOR INTERNACIONAL

CUALIDAD	SIGNIFICADO
Autonomía	Grado de libertad de acción que posee un actor en la búsqueda de su/s objetivo/s.
Representatividad	Entidad/es que el actor representa.
Influencia	Capacidad del actor de “marcar una diferencia” en determinado contexto y en relación a una cuestión específica.

La aparición y difusión de los planteos pluralistas, y del concepto de transnacionalidad en ese marco, tuvieron un doble impacto en el paradigma westfaliano. El primero consistió en incorporar al campo de análisis de la Seguridad Internacional a nuevos actores de jerarquía no estatal, extremadamente heterogéneos entre sí (terroristas, traficantes, criminales, fundamentalistas religiosos, insurgentes, etc.), protagonistas de amenazas no militares al Estado. El segundo, fue poner en entredicho que las cuestiones de Seguridad solo se planteaban en términos interestatales, indicando la existencia de amenazas cuyo potencial de daño alcanza, y cuya resolución exige, la acción concertada de más de un Estado.

---

<sup>23</sup> Las obras mencionadas son YOUNG, Oran: 'The Actors in World Politics', en James ROSENAU & M. EAST (eds.): *The Analysis of International Politics*, 1972; y HOCKING, Brian y Michael SMITH: *World Politics*, Harvester Wheatsheaf. Hollis, New York

Nuevamente se registraron fuertes embates teóricos al paradigma westfaliano a fines de los años 70, y otra vez buena parte de la responsabilidad le cupo a Keohane y Nye. Basándose en sus estudios sobre transnacionalidad, estos académicos profundizaron sus análisis y elaboraron el concepto de Interdependencia Compleja, clasificable teóricamente dentro del institucionalismo liberal en general, y del neofuncionalismo en particular.

En lo que se refiere al tema de la Seguridad, la interdependencia compleja tenía dos postulados clave. El primero de ellos indicaba que cuestiones de naturaleza no militar, como la economía, pueden adquirir igual o mayor relevancia estratégica que temas asociados al poder duro; en palabras de los autores, *“la noción tradicional (militar) de Seguridad Nacional se volvió ambigua”*. El segundo postulado, en tanto, señalaba que las armas no son un recurso efectivo para resolver ciertos problemas, por ejemplo algunos de naturaleza económica.

La bandera enarbolada en ese entonces por esos dos académicos, según la cual cuestiones no militares pueden equiparar en importancia estratégica a las militares, tuvo un fuerte impulso desde otras tres procedencias: en primer lugar, desde planteos teóricos encuadrados en lo que se conoce como Realismo Existencial; en segundo término, desde los mencionados estudios sobre Paz y Conflicto; por último, impensadamente, desde el ámbito del medio ambiente.

El Realismo Existencial es un concepto empleado por Robert Lieber, decano del Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, en el sentido de *“el realismo tal cual existe en la realidad”*. La idea es que el realismo, lejos de constituir una *“ley de acero”*, debe servir como aproximación a la realidad fáctica, donde la teoría se contrasta con los hechos<sup>24</sup>.

---

1990. Citadas en GEERAERTS, Gustaaf: *“Analyzing Non-State Actors in World Politics”*, Centrum voor Polemologie - Centre for Peace & Security Studies, Vrije Universiteit Brussel, *POLE Paper* 1:4, october 1995.

<sup>24</sup> LIEBER, Robert: *“Existential Realism after the Cold War”*, en *Strategy And Force Planning Faculty: Strategy and Force Planning*. Naval War College, Newport 1997, pp. 63-77.

Desde la perspectiva realista existencial, recordemos que Stanley Hoffmann postuló la “no fungibilidad del poder”. Esta idea indicaba que aunque el poder militar es la última *ratio* de los Estados, y componente esencial del paradigma westfaliano, su aplicabilidad está severamente restringida, debido a la fragmentación del sistema internacional en sentido vertical (de acuerdo al tipo de poder) y horizontal (en subsistemas regionales). La fragmentación del sistema internacional obedece a que en su seno coexisten diferentes jerarquías y estructuras (“*heterogeneidad estructural*”), en función de diferentes tipos de poder<sup>25</sup>.

Profundizando la línea argumental de Hoffmann, el empleo del instrumento militar como medio de obtener seguridad no solo adolecía de severas restricciones en su aplicabilidad, sino que se había vuelto en extremo oneroso. Este encarecimiento no solo se registraba en términos absolutos, sino también relativos, ya que los costos de las armas como medio para obtener seguridad eran superiores a otras alternativas “blandas” disponibles, como las comunicaciones, el accionar en foros multilaterales y el poder económico.

Esta limitación evidenció los errados resultados que puede proporcionar una ecuación de poder estatal que se base en la fuerza militar, siendo que un cálculo de ese tipo puede brindar una estimación teórica del poder que en modo alguno representa el poder “realmente empleable” por un Estado. Se configura así una brecha entre el poder teórico del Estado y sus verdaderas capacidades para alcanzar sus metas, que se ampliará cada vez más en la medida en que el analista soslaye (o ignore) la naturaleza cambiante del poder mundial.

En cuanto a los estudios de Paz y Conflicto, cuyos antecedentes se registran en las décadas del 40 ó 50, en su seno Johann Galtung y otros teóricos neomarxistas (sobre todo Robert Cox) instalaron progresivamente en el ámbito de las Relaciones Internacionales la necesidad de reformular el concepto “paz”.

---

<sup>25</sup> HOFFMANN, Stanley: *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Westview Press, Boulder & London 1987, pp. 122-148.

Según Galtung, esta debía extender sus alcances más allá de la mera “ausencia de guerra” (denominada “paz negativa”) para incluir una eliminación de todas las formas de “*violencia estructural*”, entendiéndose como tal las formas de dominación interestatales, o entre Estados y ciudadanos. Y desde esta perspectiva, en la cual la superación de la violencia estructural configura una “paz positiva” (vg. sólida, estable, duradera), las temáticas socioeconómicas no podían ser excluidas de los análisis de la seguridad de Estados y ciudadanos<sup>26</sup>.

Un ejemplo elocuente de este enfoque es la encíclica *Populorum Progressio* del 26 de marzo de 1967, en la cual la Iglesia Católica materializó el compromiso asumido en el Concilio Vaticano II de enfocar su atención en aquellos pueblos que se esforzaban por desarrollarse y elevar su nivel de vida. Desarrollo este que la perspectiva papal diferenciaba en dos esferas, una primera referida al desarrollo integral del hombre y una segunda relacionada con el desarrollo solidario de la Humanidad.

La encíclica alertó que una gran porción de la Humanidad no podía materializar su aspiración de vivir en condiciones dignas de salario, salud, educación, vivienda, etc. Y agregaba que la persistencia o agravamiento de esta situación entrañaba el riesgo de inestabilidades políticas y otras manifestaciones polemológicas, basadas en el rechazo a las malas condiciones de vida. En síntesis, *Populorum Progressio* sostuvo que el combate a la miseria y la lucha por el desarrollo no solo equivalían a la promoción de un mayor bienestar material y espiritual, sino también a la consolidación de la paz. En palabras de Pablo VI, la paz no es solo ausencia de guerra, sino vigencia de un orden justo, por lo cual “*el desarrollo es el nuevo nombre de la paz*”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> De acuerdo a GALTUNG, Johan: *Peace: Research, Education, Action. Essays in Peace Research Vol. I*, Christian Ejlens Forlag, Copenhagen 1975. En MOLLER, Bjørn: *The Concept of Security. The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. COPRI, Working Paper N° 20/2000.

<sup>27</sup> *Populorum Progressio*. Carta encíclica de S.S. Pablo VI sobre el desarrollo de los pueblos, Ediciones Paulinas, Buenos Aires 1967.

Respecto a los aportes desde el campo ambiental, fueron especialmente importantes los trabajos *Redefining National Security*, publicado en 1977 por Lester Brown, titular del *World Watch Institute*, y el casi homónimo *Redefining Security* de Richard Ullman, seis años después. Brown sostuvo que entre las amenazas a la seguridad de los Estados debían incluirse el cambio climático, la erosión de los suelos, la escasez alimentaria y la deforestación. Y Ullman, en sentido similar, arguyó que lo que definía a una acción o secuencia de eventos como “amenaza” a la seguridad no era su naturaleza militar o no, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado, o de otros actores (personas, grupos, corporaciones, etc.) que interactuaran con el mismo<sup>28</sup>.

En conjunto, la aparición y aplicación al campo de la Seguridad Internacional de los enfoques teóricos del pluralismo, la transnacionalidad, la interdependencia compleja y la violencia estructural, así como los embates revisionistas generados desde la esfera ambiental, tornaron tan evidente la insuficiencia del paradigma westfaliano, que esa situación fue reconocida por la ONU.

En 1986, el organismo emitió el informe “Los Conceptos de Seguridad” (Documento A/40/553) en el cual, aunque mantiene un enfoque estadocéntrico de la seguridad, la desmilitariza y confirma su multidimensionalidad. En concreto, para la ONU la seguridad en el plano interestatal es: “Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios”.

En esta línea de pensamiento, la seguridad como “acción” se descompone, en términos metodológicos, en *conceptos* y *políticas*. Los *conceptos de seguridad* son las diferentes bases en que confían

---

<sup>28</sup> Hacemos referencia a BROWN, Lester: “Redefining National Security” *WorldWatch Institute Paper* N° 14, Washington DC, October 1977; y ULLMAN, Richard: “Redefining Security”, *International Security* 8:1, Summer 1983, pp. 129-153.

para su seguridad las personas, los Estados y la comunidad internacional en general; comprenden y combinan diferentes elementos como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral. A su vez, las *políticas de seguridad* traducen los conceptos de seguridad en medidas instrumentales concretas.

No podemos dejar de mencionar, en este repaso a la erosión del paradigma westfaliano, un aporte de singular importancia registrado a principios del decenio del 90 y correspondiente a Buzan, quien podría ser calificado como un realista existencial. En la línea planteada más de dos décadas antes por Keohane y Nye, este teórico tipificó dos nuevos tipos de actores de la Seguridad Internacional, a partir de la flexibilización de la concepción estadocéntrica: las *subunidades* y los *individuos*.

Las *subunidades* consisten en grupos organizados de individuos que operan en el interior de las unidades –entendidas como Estados– y que buscan afectar la conducta de las mismas; una organización criminal, o un grupo terrorista, encajarían en esta categoría. Los individuos, en tanto actores de la Seguridad Internacional, podrían serlo desde el momento en que desafían el poder del Estado (“subversivos”); apoyan intereses extranjeros (“quinta columna”); influyen sobre las políticas gubernamentales (opinión pública y “elites”); o, finalmente, ejercen el poder como gobernantes<sup>29</sup>.

Además, Buzan estableció nuevos niveles de agregación para el abordaje de los problemas de seguridad: la *región*, entendida como un territorio compuesto por dos o más Estados; la *subregión*, parte de una región que involucra a más de un Estado o porciones de diferentes Estados; finalmente la *microregión*, como área que se despliega dentro de los límites de un Estado.

---

<sup>29</sup> BUZAN, Barry: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO) 1991, pp. 52-55.

En síntesis, desde principios de los años 70 el campo de análisis de la Seguridad Internacional experimentó un intenso proceso de complejización, resultante de la progresiva erosión del paradigma westfaliano. El Cuadro 5 condensa estos cambios.

**CUADRO 5**  
COMPLEJIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

	GUERRA FRÍA	POST-GUERRA FRÍA
SUJETO	Estado	Estado Actores no estatales
OBJETO	Estado	Estado Sociedad Individuos
TIPO DE RELACIÓN	Interestatales	Interestatales Transnacionales
PODER ASOCIADO	Poder duro	Poder duro Poderes blandos

### **La erosión del paradigma westfaliano desde el reflectivismo**

El análisis de la erosión del paradigma westfaliano que hemos efectuado está basado en los enfoques teóricos tradicionales de las Relaciones Internacionales, que giran en torno al Estado, considerado el único (realismo) o el más importante (liberalismo) actor del sistema internacional. Incluso los aportes de Hoffmann y Buzan, encuadrables dentro del realismo existencial, revelan una fuerte impronta estadocéntrica.

Frente a este estado de cosas, han surgido nuevos conceptos aplicables al campo de la Seguridad Internacional, cuyos adherentes piensan en términos diferentes a los realistas y liberales, a los que denominan indistintamente “racionalistas”, en sentido algo peyorativo. Estos nuevos enfoques, que se engloban bajo el rótulo de “reflectivismo” o “postpositivismo”, concentran su atención en torno a dos ejes básicos: los temas que

integran la agenda de la Seguridad Internacional, y sus criterios espaciales. Ambas cuestiones dan lugar a las principales corrientes reflectivistas, que suelen presentarse de manera combinada: *postmodernismo* y *constructivismo*.

### *El Constructivismo*

El constructivismo considera que la inclusión de un tema determinado dentro de la agenda de Seguridad no solo refleja la existencia de un problema, sino también el ejercicio de una opción política que permite la adopción de medidas y acciones especiales. En otras palabras, esa agenda es dinámica, sujeta a cambios y a una permanente “construcción” (de ahí el nombre del enfoque). El constructivismo pretende contestar la siguiente pregunta: ¿cómo se desarrollan las percepciones sobre seguridad, cómo ingresan en el debate público y cómo se institucionalizan en organizaciones, roles y prácticas?

Algunos autores se refieren al constructivismo como enfoques “no tradicionales” de la Seguridad que enfatizan en su costado normativo. En lugar de enfocar en criterios metodológicos o analíticos, priorizan un debate centrado en qué actores (profundización) y cuáles temas (ampliación) deben ser incluidos en esta área temática. Así, los criterios de profundización y ampliación constituyen las claves de los enfoques no tradicionales de la Seguridad<sup>30</sup>.

Las posiciones constructivistas han facilitado la incorporación a la agenda de Seguridad de una mayor cantidad de cuestiones, en la medida en que así lo hacían los gobiernos y/o las sociedades, en lo que se conoce como “procesos de securitización”. Al mismo tiempo, los temas securitizados reflejan entre sí altos niveles de heterogeneidad, y tornan al concepto en multidimensional. Así se constata en la definición de seguridad que propone la ONU (“...ataque militar, presión política coerción económica”...) y que hemos mencionado en pasajes anteriores.

---

<sup>30</sup> TARRY, Sarah: “Deepening and Widening: An Analysis of Security Definitions in the 1990s”, *Journal of Military and Security Studies*, Fall 1999.

Como ya hemos anticipado, un paradigma de securitización fue el del medio ambiente, durante la década del 70. Otras securitizaciones no tuvieron por eje un tema, como en el caso ambiental, sino al objeto de la seguridad; ejemplos en este sentido son, además del concepto *Seguridad Humana*, que veremos con detalle más adelante, los de *Seguridad de los Pueblos*, *Seguridad Societal* y *Seguridad Democrática*.

- La idea de Seguridad de los Pueblos, desarrollada por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, alega que la seguridad de los individuos es una meta de jerarquía igual o mayor que la tradicional seguridad de los Estados, por lo cual esta última pierde sustento (y consecuentemente no puede ser invocada) si desconoce o afecta negativamente a la primera<sup>31</sup>.
- Según Barry Buzan, la *Seguridad Societal* se refiere a aquellas amenazas a la identidad de la sociedad (lengua, religión, costumbres, etc.) que pueden poner en riesgo su supervivencia como tal, entendiendo la sociedad en su sentido amplio: entidades étnicas y/o religiosas relevantes<sup>32</sup>.
- La Seguridad Democrática, tal vez la única concepción de seguridad de cuño verdaderamente latinoamericano, contempla la securitización de la democracia en el continente, vinculándola con cuestiones económicas y sociales, así como con el monopolio de la violencia legítima y el control efectivo del territorio por parte del Estado (*vide infra*).

Desde nuestro punto de vista, el ejemplo más cercano y elocuente de la influencia constructivista en la Seguridad Internacional es el que protagoniza desde inicios de los años 90 el continente americano. En esos momentos, algunos indicadores

---

<sup>31</sup> Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales: *Nuestra Comunidad Global*, Alianza Editorial, Madrid 1995, p. 82.

<sup>32</sup> El concepto original de Seguridad Societal, que luego lo profundizaría y perfeccionaría junto a Ole Wæver, aparece originalmente en BUZAN, Barry: *People, States and Fear...*, *op. cit.*

permitían pensar que un intento de alcanzar consensos continentales en materia de Seguridad tendría mejor resultado que otros que tuvieron lugar en decenios anteriores, entre ellos la recomposición de las relaciones EE.UU.-América Latina; la democratización de la mayoría de las naciones latinoamericanas; el encauzamiento de pujas geopolíticas seculares por la vía de la negociación (esto, en términos de la Teoría de la Paz Democrática, sería consecuencia directa de la democratización latinoamericana); y un efectivo control civil sobre las instituciones militares.

En ese contexto de cambio histórico, la Organización de Estados Americanos (OEA) replanteó la cuestión de la seguridad hemisférica, embarcándose en la búsqueda de un andamiaje conceptual que sea aceptado y adoptado por todas las naciones americanas. Esa búsqueda dio lugar a la creación en 1991 de la *Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica* (CESH), que dos años después presentó a todos los países miembros el documento "*Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica. Seguridad Cooperativa*".

Desde "*Aportes*"... hasta el presente, una marcada influencia del *constructivismo* facilitó la incorporación de un extenso y heterogéneo listado de amenazas a la agenda de seguridad hemisférica. Por una parte ese listado incluye amenazas protagonizadas por actores de naturaleza no estatal, de dinámica transnacional; por otro lado, securitiza cuestiones económicas y sociales, que además mutan su objeto de análisis, el cual se traslada de los Estados a los individuos y las sociedades.

Correspondió a la *Comisión de Seguridad Hemisférica* (CSH) de la OEA, constituida el 9 de junio de 1995 mediante la Resolución 1353 de la Asamblea General y heredera de la CESH, dar los toques finales a ese listado, plasmado en la *Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica* celebrada a fines del mes de octubre del 2003 en México DF. En buena medida, esta se basó en la llamada "*Declaración de Bridgetown*", emitida tras la Asamblea General de la OEA que sesionó en Barbados el año anterior; este documento reconoció que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional; que son problemas

intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales; y que pueden requerir una gama de enfoques diferentes<sup>33</sup>.

En la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica se constató, como ocurriera el año anterior en Barbados y una década antes en el marco de la CESH, la heterogeneidad de perspectivas de los gobiernos americanos respecto a las amenazas a su seguridad: desde el terrorismo y el narcotráfico, hasta el deterioro ambiental y los desastres naturales; desde el tráfico de armas pequeñas/livianas y la proliferación de WMD, hasta la pobreza y la corrupción<sup>34</sup>.

### *El Postmodernismo*

En cuanto al postmodernismo, su intención es avanzar más allá de “la modernidad” de las Relaciones Internacionales, con su consagración del Estado como actor por excelencia. Dicho en otras palabras, se rechaza el llamado “síndrome de Westfalia”: considerar que la territorialidad, la soberanía o la autoridad estatal son conceptos absolutos, macroconceptos imposibles de ser operacionalizados<sup>35</sup>. Por eso sus adherentes analizan la política internacional desde perspectivas alternativas a la estatal, tanto en lo referido a sus protagonistas, como en lo que hace a su geografía.

En los análisis de la Seguridad Internacional en la post Guerra Fría, el posmodernismo ha complejizado y enriquecido los enfoques de este campo desde el prisma de la geografía, un factor clave en esta materia, toda vez que las amenazas se despliegan y materializan en espacios y territorios. Uno de los más famosos estrategas contemporáneos, Colin Gray, lo planteó de

---

<sup>33</sup> OEA: *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002.

<sup>34</sup> OEA: *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 de octubre de 2003.

<sup>35</sup> CAPORASO, James: “Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority and Sovereignty”, *International Studies Review* 2:2, Summer 2000, pp. 1-28.

la siguiente manera: “la geografía define a los jugadores (sean Estados o no), frecuentemente define los objetivos por los cuales los jugadores compiten, y siempre define los términos en los cuales ellos miden su seguridad en relación a otros actores”<sup>36</sup>.

El eje de ese salto cualitativo ha sido relativizar la utilidad de los tradicionales mapas políticos para reflejar en toda su expresión amenazas dinámicas y heterogéneas. En palabras de Michael Klare, hay un “cisma geográfico” correlativo al cisma registrado globalmente en el campo de la Seguridad Internacional<sup>37</sup>.

Opina Kaplan en *La Anarquía que viene*, seguramente uno de los trabajos más provocativos y polémicos sobre la Seguridad Internacional en la post-Guerra Fría, que los mapas políticos en los cuales cada Estado está indicado con un color vivo y uniforme, son una invención del modernismo en general y del colonialismo europeo en particular. Son el resultado de la extensión a la geografía de la voluntad del hombre moderno por clasificar, categorizar y definir, empleando técnicas científicas de medición. Son, también, el producto del abaratamiento de las tecnologías de impresión, que favorecieron su difusión.

En contraste con ese convencionalismo, este autor señala que en muchos lugares de África y Asia los mapas políticos tradicionales escasamente reflejan la realidad que surge de los conflictos intraestatales; de hecho, ejemplifica que en el sector noroccidental de ese continente (Sierra Leona, Costa de Marfil, Guinea, Níger, Benin, Liberia, Ghana, Togo) la realidad es más asimilable a los viejos mapas victorianos de la época del Imperio Británico: un número limitado de puestos de comercio costeros y, más allá, un interior desconocido. En sus palabras:

---

<sup>36</sup> HANSEN, David: “The Immutable Importance of Geography”, *Parameters*, Spring 1997, pp. 55-64.

Cabe aclarar que Gray no utiliza exactamente la palabra “objetivo”, sino “apuesta” (*stake*).

<sup>37</sup> KLARE, Michael: “Redefining Security: The New Global Schisms”, *Current History*, November 1996.

*“Viajar con las guerrillas eritreas en lo que, de acuerdo al mapa, era Etiopía del norte, viajar en “el norte de Irak” con las guerrillas kurdas, y alojarme en un hotel en el Cáucaso controlado por una mafia local –por no decir nada de mis experiencias en África Occidental– me permitió desarrollar un saludable pesimismo respecto a los mapas, los cuales, comencé a comprender, crean una barrera conceptual que nos impide comprender la fractura política que apenas está empezando a ocurrir mundialmente”<sup>38</sup>.*

Bajo el influjo postmodernista, dos ideas en especial parecen flexibilizarse respecto a la Seguridad Internacional: por un lado, la dicotomía interior-exterior; por otra parte, el valor absoluto del factor *distancia*.

En cuanto a lo primero, cada vez resulta más difícil caratular a las amenazas como internas o externas, en la medida en que las mismas tienen una dinámica transnacional y suelen cortar horizontalmente las fronteras de los Estados. Así, en los últimos años se idearon numerosos conceptos que pretendieron dar cuenta de esta situación. Entre los neologismos que de esta manera enriquecieron el debate de la Seguridad Internacional, podemos citar los siguientes:

- Los fenómenos, procesos o espacios “intermésticos”, adjetivo este que hace referencia al entrecruzamiento de factores internacionales, regionales e internos que se superponen o interactúan, y que trascienden la tradicional noción de soberanía estatal<sup>39</sup>.
- Las “áreas grises”. Pese a su ambigüedad, un área gris puede ser comprendida a partir del empleo que hacen de este concepto tres autores diferentes: Peter Lupsha, Jean-Marie Guéhenno y Eric de la Maisonneuve. Lupsha, eventual crea-

---

<sup>38</sup> KAPLAN, Robert: “The coming Anarchy”, *The Atlantic Monthly* 273:2, February 1994, pp. 44-76.

<sup>39</sup> PUGH, Michael: *Protectorates and Spoils of Peace. Intermestic Manipulation of Political Economy in South-East Europe*, COPRI, Working Paper N° 36/2000.

dor del citado término<sup>40</sup>, califica así a determinadas porciones de un territorio que pasan a manos de organizaciones “mitad criminales, mitad políticas”, erosionando la legitimidad del gobierno; Guéhenno, por su parte, indica que la característica distintiva de un área gris es que en su seno desaparecen las distinciones claras entre cuestiones de seguridad interna o externa, así como entre aspectos criminales y militares; por último, De la Maisonneuve describe de esa manera a zonas de “no derecho” que sirven de refugio y santuario a organizaciones terroristas y criminales (a menudo vinculadas entre sí) que evolucionan en el lugar con total impunidad, apoyándose en parte de la población local<sup>41</sup>.

- Las “áreas sin ley”, definidas en noviembre del año 2002 por el Secretario de Defensa de EE.UU. como espacios geográficos “vacíos” de la presencia gubernamental, relativamente despoblados, que son ocupados por organizaciones criminales o terroristas. En palabras del funcionario estadounidense: *“esta amenaza es una hierba que es plantada y crece en los espacios sin gobierno, como costas, ríos y áreas fronterizas despobladas”*. Básicamente un área sin ley es un área gris, siendo errada la idea de “ausencia de ley”, ya que en estas regiones hay una norma, solo que impuesta por criminales o terroristas<sup>42</sup>.

También encaja dentro de la perspectiva postmodernista el llamado “neomedievalismo”, un concepto desarrollado por el teórico Hedley Bull y luego profundizado por otros investigadores como John Ruggie. Los enfoques neomedievalistas postulan

---

<sup>40</sup> Hasta donde sabemos, el primer uso de este concepto se registra en un trabajo de Lupsha publicado en MANWARING, Max (ed.): *Gray Area Phenomena. Confronting the New World Disorder*, Westview Press, Boulder (CO) 1993.

<sup>41</sup> Estas conceptualizaciones las tomamos del prólogo de Juan Gabriel Tokatlián a VV.AA.: *Una Mirada Argentina sobre Colombia*, ISCO, Buenos Aires 1999, pp. 9-10; GUÉHENNO, Jean-Marie: “The Impact of Globalization on Strategy”, *Survival* 40:4, Winter 1998-99, pp. 7-19; DE LA MAISONNEUVE, Eric: *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*, GEL, Buenos Aires 1998, pp. 188-189.

<sup>42</sup> Ver OPPENHEIMER, Andrés: “La amenaza de las áreas sin ley”, *La Nación* (Buenos Aires) 11 de marzo de 2003.

que el Estado experimenta actualmente una simultánea transferencia de autoridad hacia instituciones políticas supraestatales, autoridades locales y regionales, y actores transnacionales. El paralelo es con la Edad Media, época en que coexistía una dualidad de poder terrenal (el Reino) y espiritual (la Iglesia), bajo la cual proliferaban señores feudales de diferente jerarquía (duques, condes, vizcondes, marqueses, barones, etc.), y diferentes unidades territoriales menores, enlazadas por comerciantes.

En el modelo neomedievalista coexisten diferentes entidades a distintos niveles, cuyos ejercicios del poder se superponen, y el Estado podría reducirse a un rol que llegaría a ser prácticamente figurativo; de este modo, en la visión de Ruggie, la soberanía se transforma en "heteronomía". Y consecuentemente, la dicotomía interior-exterior también se torna difusa<sup>43</sup>.

Respecto al segundo factor mencionado, distancia, tal vez ya no sea suficiente que un Estado identifique primariamente las amenazas a su seguridad en función de su contexto regional y de sus vecinos limítrofes. La idea, entonces, es comenzar a asociar las amenazas a escalas de análisis que pueden llegar a ser globales.

El sustento de esta óptica no necesariamente debería asociarse al ejercicio de políticas de poder, sino también con el mantenimiento de la estabilidad general del sistema internacional (o sea del "orden" internacional) frente a eventuales perturbadores que no deponen su actitud por vía de la disuasión. Un provocativo ensayo publicado en *Security Dialogue* ayuda a comprender las argumentaciones que subyacen a este enfoque,

---

<sup>43</sup> Las primeras menciones al neomedievalismo se encuentran en BULL, Hedley: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan, Basingstoke 1977. En este trabajo nos basamos en elaboraciones ulteriores, específicamente HASENCLAVER, Andreas *et al.*: "The Future of Sovereignty. Rethinking a Key Concept of International Relations", *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* N° 26, Tübingen 1996; y MOLLER, Bjørn: *Ethnic Conflict and Postmodern Warfare: What is the Problem? What could be done?*, COPRI, Working Paper, October 1996.

alegando que en los últimos años se ha asistido a una lenta pero constante revolución en los asuntos mundiales que ha afectado el concepto de soberanía.

En esta línea argumenta James Gow, pues a él pertenece este enfoque, que la legitimidad que la comunidad internacional (vg. los Estados con mayor poder) le otorga a un régimen político guarda relación directa con la observancia de las reglas de juego internacionales por parte de ese régimen. O dicho de otro modo, el criterio para reconocer exógenamente una autoridad estatal no es solo su capacidad para ejercer poder *ad intra*, sino también su carácter no disruptivo del orden internacional. Dos conclusiones básicas se desprenden de esta novedosa mutación que Gow denomina “*internacionalización de la soberanía*”:

- Surge una suerte de “monitoreo” de la calidad de soberanía que ejercen los Estados.
- La solidez de la soberanía que ejerce un Estado reconoce como una de sus fuentes a la forma en que este contribuye a la estabilidad internacional.

Entonces, se amplían las tradicionales nociones de amenaza que reconocen los Estados, los que pasan a incorporar en su inventario a tales perturbadores. Las amenazas al orden internacional se tornan, transitivamente, en amenazas a los Estados; y estos pueden reformular su tradicional derecho de autodefensa contra agresiones externas, ejerciendo una novedosa “defensa contra la inestabilidad” que accesoriamente contribuye a la paz y seguridad internacionales<sup>44</sup>.

La internacionalización de la soberanía demanda a los Estados que conciban a escala planetaria lo que Zeev Maoz ha denominado “*Ambiente Internacional Políticamente Relevante*” (PRIE), definido como “*el grupo de unidades políticas cuyas estructuras, conductas y políticas tienen un impacto directo en los cálculos*

---

<sup>44</sup> GOW, James: “A Revolution in International Affairs”, *Security Dialogue* 31:3, September 2000, pp. 293-306.

*estratégicos y políticos del Estado focalizado*". Usualmente el PRIE incluye a todos los países contiguos y a aquellos poderosos capaces de interactuar con el Estado focalizado<sup>45</sup>.

En la línea discursiva de Gow, que sugiere que el PRIE de todo Estado abarca ahora los cuatro extremos del planeta, se ha hablado de "fronteras estratégicas", entendiéndolas como la principal línea de defensa estatal, aunque se encuentren a 15 mil km de distancia de su territorio<sup>46</sup>.

## Seguridad Humana

La manifestación más amplia de los procesos de securitización está constituida por el concepto *Seguridad Humana*, cuya aparición formal se registra en las ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondientes a los años 1993 y 1994<sup>47</sup>. Su surgimiento no es inconexo de la falencia que significa, en el plano internacional, el empleo del concepto seguridad solo en relación a los Estados. Esta opción soslaya las demandas de seguridad de los individuos, las cuales habitualmente se encuentran más asociadas a cuestiones de su vida cotidiana que a conflictos de naturaleza interestatal. Desde este punto de vista, la clave de la Seguridad Humana radica en la mutación de su objeto de análisis, el cual se traslada de los Estados a los individuos.

En la visión de sus primeros teóricos, la Seguridad Humana abarca dos aspectos y siete categorías principales. Los aspectos remiten, por un lado, a la seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la falta de libertades individuales; por otro, a la protección contra alteraciones súbi-

---

<sup>45</sup> Ver MAOZ, Zeev: *Domestic Sources of Global Change*, University of Michigan Press, Ann Harbor (MI) 1996. También en MAOZ, Zeev & Bruce RUSSETT: "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review* 87:3 (1993), pp. 624-638.

<sup>46</sup> CASTRO, Jorge: "En la Aldea Global, la Nación se defiende en todo el Planeta", *Argentina Global* N° 3, octubre-diciembre 2000.

<sup>47</sup> Salvo mención expresa, nos basamos en PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México DF 1994, pp. 25-46.

tas y dolorosas del *modus vivendi* cotidiano en los planos familiar, laboral y/o comunitario. Las categorías, en tanto, son seguridad económica; alimentaria; en materia de salud; ambiental; de la comunidad; política y personal.

A modo de ejemplo sobre la articulación de los referidos aspectos y categorías, el IDH del año 1994 postulaba que la Seguridad Humana es “...un niño que no murió, una enfermedad que no se propagó, un trabajo que no se perdió, una tensión étnica que no desembocó en violencia”... Con el tiempo, la Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU, promovida por Japón y lanzada en la Cumbre del Milenio del año 2000, la definió de la siguiente manera:

*“la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de manera que se amplíen las libertades y se promueva la realización humana. La Seguridad Humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa también proteger a las personas de amenazas generalizadas o invasivas. Significa utilizar procesos que parten de la base de las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto les aporten a las personas los elementos para su supervivencia, su bienestar y su dignidad”<sup>48</sup>.*

La necesidad de detectar tempranamente cualquier deterioro de los entornos de Seguridad Humana le otorga a este concepto un fuerte contenido preventivo, que se articula mediante el monitoreo de “indicadores de alerta anticipada”, especialmente diseñados a tal efecto, de naturaleza socioeconómica y política. Entre los primeros, las tasas de consumo de calorías, de desempleo y subempleo; entre los segundos, el respeto a las libertades individuales y la calidad de coexistencia entre grupos y comunidades étnicamente diferentes. El Cuadro 6 presenta ejemplos de tales indicadores<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Commission on Human Security: *Human Security Now*, New York: 2003, p. 4.

<sup>49</sup> VILLANUEVA AYÓN, Miriam: “La Seguridad Humana: ¿Una Ampliación del concepto de Seguridad Global?”, *Argentina Global* N° 3, octubre-diciembre 2000.

**CUADRO 6**  
**SEGURIDAD HUMANA: INDICADORES DE ALERTA ANTICIPADA**

CATEGORÍA	INDICADOR
SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferta diaria de calorías.</li> <li>- Índice de producción de alimentos per cápita.</li> <li>- Grado de dependencia respecto de la importación de alimentos.</li> </ul>
SEGURIDAD ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasas elevadas de desempleo.</li> <li>- Descenso del ingreso nacional real.</li> <li>- Elevadas tasas de inflación.</li> <li>- Grandes disparidades en los niveles de ingresos.</li> <li>- Desigualdad, medida en el Índice de Desarrollo Humano.</li> </ul>
SEGURIDAD POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violaciones a los Derechos Humanos (<i>incluye represión política, tortura, desapariciones o censura en medios escritos, etc.</i>).</li> <li>- Gasto Militar, medido por la relación entre gasto militar y el total de gasto en educación y salud.</li> </ul>
SEGURIDAD COMUNITARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflictos étnicos o religiosos medidos por el porcentaje de la población que participa en dichos conflictos.</li> <li>- Número de bajas.</li> </ul>

Hoy, la Seguridad Humana está considerada la categoría más omnicomprensiva de la seguridad, encontrándose presente en documentos de numerosos organismos internacionales y países. Por ejemplo, el concepto de Seguridad Humana de ACNUR implica una agenda normativa que incluye todo lo que es bueno y deseable por parte de la comunidad internacional: derechos humanos; justicia social; libertad; democracia; desarrollo sustentable; mitigación de la pobreza; bienestar social; protección ambiental; estabilidad política y paz interestatal. Aunque los críticos de estas lecturas alegan que, al incorporar

tantos aspectos heterogéneos, la Seguridad Humana conlleva una cierta “devaluación” de la seguridad, desde el momento en que se desemboca en el interrogante: “¿qué no es una cuestión de seguridad?”<sup>50</sup>.

Se ha argumentado que la Seguridad Humana podría constituir la piedra basal de una nueva doctrina de seguridad de la ONU, acorde a las exigencias y desafíos de la post-Guerra Fría. La misma partiría del convencimiento que el logro de seguridad es indisoluble de la existencia de un desarrollo sustentable y centrado en el individuo; democracia, pluralismo y respeto a los derechos humanos; mecanismos de protección social, y distribución equilibrada de la riqueza.

Así, esta nueva doctrina se orientaría a la prevención de conflictos, atacando sus causas políticas y económicas profundas, revalorizando tres conceptos básicos: prevención, intervenciones con finalidades humanitarias, y colaboración de grandes corporaciones transnacionales en la resolución de conflictos.

Sin embargo, una funcionaria del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU ha opinado que todavía existen severos obstáculos estructurales, materiales y morales para que en el corto plazo avance una nueva doctrina basada en la Seguridad Humana. Entre ellos, la falta de una adecuada cultura “preventiva” en el organismo, pese a algunos adelantos registrados en los últimos tiempos; exactamente lo mismo, en relación a las intervenciones humanitarias; la falta de fondos destinables a tal efecto; la carencia de una estructura burocrática concebida para atender estos casos; finalmente, los escollos que podrían surgir en el Consejo de Seguridad (CSNU), cuyos miembros permanentes suelen tomar decisiones en su esfera de competencia en función de abordajes *ad hoc* (caso por caso)<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> HAMMERSTAD, Anne: “Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security after the Cold War”, *Security Dialogue* 31:4, 2000, pp. 391-403.

<sup>51</sup> DE CAMPOS MELLO, Valerie: *Can the UN construct a Universal Doctrine of Human Security?*, International Studies Association (ISA) Annual Convention, Chicago, February 2001.

## Seguridad Democrática

Como se anticipó, la *Seguridad Democrática* es una concepción de seguridad de origen latinoamericano, elaborada teniendo en cuenta que, en la medida en que aumenten –o tal vez solo persistan– altos niveles de violencia estructural en las sociedades, disminuyen los niveles de *governabilidad* (ver Capítulo II) en las democracias del continente, y consecuentemente estas se debilitan.

Los orígenes de la Seguridad Democrática se remontan a América Central, cuando los Acuerdos de Paz de Esquipulas-II del 7 de agosto de 1987, auspiciados por el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, cerraron el capítulo de virtuales guerras civiles en esa parte del continente. En esa oportunidad, se coincidió en que la consolidación de la seguridad en la zona no solo estaba supeditada a la deposición de las armas por parte de organizaciones insurgentes, sino también al avance y consolidación de los procesos de apertura democrática, así como a la superación de la pobreza.

Con este marco, en diciembre de 1991 las naciones del istmo suscribieron el “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos”, que constituía al territorio de sus miembros en una “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. Entre los propósitos del documento, el art. 3 (b) incluía:

*“concretar un nuevo modelo de Seguridad Regional sustentando en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”.*

Ese modelo de seguridad regional se plasmó en el “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, suscripto el 15 de diciembre de 1995 durante la reunión de presidentes centroamericanos celebrada en San Pedro Sula, Honduras. En línea con el Protocolo de Tegucigalpa, el nuevo concepto de Seguridad

Democrática se sustentó en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil; el balance razonable de fuerzas militares; la seguridad de las personas y sus bienes; la superación de la pobreza y la pobreza extrema; la promoción del desarrollo sostenible; la protección del medio ambiente; y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo y el tráfico de armas.

La multidimensionalidad de este concepto deriva, a su vez, de los principios que la rigen: la Seguridad Democrática es integral e indivisible y al mismo tiempo inseparable de la dimensión humana; la ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias amenazas y desastres naturales; la consideración que la pobreza y la pobreza extrema constituyen amenazas a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas<sup>52</sup>.

Esto último queda explicitado en el art. 5, donde se lee que *“las partes reconocen que la pobreza y la extrema pobreza (...) constituyen una amenaza a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas”*. Y se refuerza en el art. 10, que dice: *“la Seguridad Democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes”*.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática constituyó el principal marco referencial de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* adoptada por el gobierno de Colombia en el año 2003. Álvaro Uribe, titular del Poder Ejecutivo de ese país, definió a ese instrumento político de la siguiente manera: *“un con-*

---

<sup>52</sup> OEA: *Aspectos bilaterales y subregionales de la Seguridad Hemisférica. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (presentado por la Doctora Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Directora de la Unidad de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, ante la Comisión en su reunión celebrada el 29 de octubre de 2002). CP/CSH/INF.14/02 add. 5, 6 de noviembre 2002.

*junto integral de estrategias para recuperar el orden en cuanto este constituye el presupuesto ineludible para la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales*<sup>53</sup>.

Las prioridades de este conjunto de estrategias gubernamentales parecen estar dictadas por el triple imperativo de lograr y consolidar el control efectivo de todo el territorio, fortaleciendo y optimizando las instituciones democráticas del Estado en cada zona de su geografía; recuperar el monopolio del uso de la violencia frente a los grupos armados ilegales; y erradicar el cultivo, procesamiento y comercialización de drogas ilícitas, desarticulando a las organizaciones criminales que se dedican a esta actividad. No obstante, la Seguridad Democrática colombiana también incorpora una arista económica y social, a través de un plan nacional que incluye medidas educativas, sanitarias, de cobertura social, crediticias, de vivienda, de generación de empleo y mejora de la infraestructura.

### **Una propuesta de categorización**

La multiplicidad de cambios cualitativos registrada en la arena de la Seguridad Internacional, a partir de la erosión del paradigma westfaliano, ha dado lugar a numerosas lecturas novedosas. Entre ellas podemos citar el planteo de un director de la *Agencia de Inteligencia para la Defensa* (DIA) estadounidense, al hablar de “nuevo paradigma de amenaza”; la idea de “seguridad global” de Gwyn Prins; las “amenazas sistémicas” de Bryan Hehir; o la “metamorfosis de la violencia” que plantea Eric de la Maisonneuve. Como veremos, estos conceptos no solo no son antagónicos, sino que se complementan entre sí a la perfección.

El *nuevo paradigma de amenaza* refleja un alejamiento de los enemigos “conocidos” hacia conjuntos más globales y generalizados de competidores, adversarios y circunstancias conflictivas, las cuales pueden no coincidir con las definiciones tradicionales del Estado, e incluso trascender limitaciones territoriales y políticas. El resultado es que emerge un paradigma de amenaza nove-

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

doso, caracterizado por una alta heterogeneidad, que puede fluctuar a lo largo de todo el espectro de conflicto, desde el momento en que su expresión física varía fuertemente según cuáles sean el lugar y las circunstancias imperantes<sup>54</sup>.

En forma casi idéntica Gwyn Prins, de la Universidad de Cambridge, postuló a la *Seguridad Global* como nuevo enfoque de la seguridad internacional, agregando que la misma reflejaba<sup>55</sup>:

*"...la transición de un mundo donde el poder era interpretado fuera de toda controversia como la fuerza militar de los Estados, a otro donde, cada vez más, los individuos y las comunidades enfrentan amenazas sin enemigos; donde muchas de las fuerzas e ideas políticas familiares durante los dos últimos siglos ya no pueden resguardar la seguridad".*

En un sentido similar, extrapolarlo las categorías de análisis empleadas por Hehir en un trabajo sobre proliferación, las *amenazas sistémicas* son propias del período posterior a la Guerra Fría. Si antes las amenazas eran *agresivas* y estaban encarnadas en un Estado extranjero, ahora son *sistémicas* en el sentido de abarcar todo tipo de actores susceptibles de generar daños<sup>56</sup>.

En cuanto a la *"metamorfosis de la violencia"*, el pensador galo que la sugiere ha postulado que el crecimiento de la violencia a nivel mundial se complejiza y agrava a partir de las múltiples formas en que esa violencia se expresa, y a la velocidad en que lo hace. Complejidad y velocidad se tornan, de esta manera, en las claves de la mencionada metamorfosis, cuya expresión más visible es su *"deslocalización"*; es decir, su transfor-

---

<sup>54</sup> HUGHES, Patrick: *Global Threats and Challenges to the United States and its Interests Abroad*. Statement For The Senate Select Committee On Intelligence, 5 February 1997. Statement For The Senate Armed Services Committee On Intelligence, 6 February 1997.

<sup>55</sup> DEL ROSSO, *op. cit.*

<sup>56</sup> HEHIR, Bryan: *The Uses of Force in the Post-Cold War World*, Presentation Report, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC 1996.

mación en *violencias derivadas* a nuevas zonas de conflicto, otra estable; y *violencias transformadas*, expresadas en nuevos ámbitos de la vida social<sup>57</sup>.

Por nuestra parte, consideramos útil e incorporamos la categorización de la agenda de Seguridad Internacional que propone Uday Bhaskar, estructurada en torno a tres niveles: *macro*, *tradicional* y *micro*.

- *Nivel de Seguridad Macro*: concierne a la distribución de poder en el sistema internacional; se focaliza en los principales polos de poder y sus capacidades e influencias, sean estas políticas, militares, económicas, culturales, etc.
- *Nivel de Seguridad Tradicional*: esencialmente se refiere al *poder duro*, o sea al instrumento militar, así como a la forma y grado de su empleo real o potencial por parte de los Estados, en el marco de arquitecturas de seguridad.
- *Nivel de Seguridad Micro*: engloba cuestiones no necesariamente militares que afectan la seguridad del Estado y/o sus sociedades e individuos, incluyéndose aquí factores de naturaleza transnacional sobre cuya dinámica las estructuras estatales padecen fuertes limitaciones, así como lo que ha dado en llamarse "*Nuevas Guerras*"<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> DE LA MAISONNEUVE, *op. cit.*, pp. 16-21, 59.

<sup>58</sup> BHASKAR, Uday: "Post-Cold War Security", *Strategic Analysis* XXI:8, November 1997, pp. 1135-1148.

## CAPÍTULO II

### LA RUPTURA DEL PARADIGMA CLAUSEWITZIANO: CONFLICTOS ASIMÉTRICOS Y “NUEVAS GUERRAS”

---

#### De la guerra convencional a los conflictos asimétricos

Como se anticipó en el primer capítulo del presente trabajo, los conflictos armados interestatales remiten al modelo de guerra convencional que presupone el paradigma clausewitziano. En ese sentido, Martin Van Creveld define a la guerra convencional como “*un conflicto armado librado en forma abierta por un Estado contra otro, a través de sus ejércitos regulares*”<sup>59</sup>. Como se anticipó en el Capítulo I, basándose en Clausewitz, el referido historiador militar le atribuye a la guerra convencional un carácter *trinitario*, por sus tres componentes esenciales: un gobierno que representa al Estado, monopoliza la fuerza y la emplea contra otros Estados; un ejército organizado, que la ejecuta; y un pueblo que permanece al margen de las acciones, salvo que sea incorporado al instrumento militar a través de la movilización<sup>60</sup>.

El paradigma de la guerra convencional moderna en la post-Guerra Fría fue la primera Guerra del Golfo, con empleo intensivo de tecnologías de última generación. Este salto cualitativo se tradujo en el empleo intensivo del concepto Revolución de los Asuntos Militares (RMA), que atemporalmente Krepinevich definió de la siguiente manera:

*“lo que ocurre cuando la aplicación de nuevas tecnologías en un número significativo de sistemas militares se combina con con-*

---

<sup>59</sup> VAN CREVELD, Martin: *Modern Conventional Warfare: An Overview*, mimeo, NIC 2020 Project, Washington 2004.

<sup>60</sup> VAN CREVELD, Martin: *The Transformation of War*, Free Press, New York 1991, pp. 33 y ss.

*ceptos operacionales innovadores y adaptaciones a la organización, en una manera tal que se altera fundamentalmente el carácter y conducta del conflicto (...) haciéndolo a través de un dramático incremento en el poder de combate y la efectividad militar de las Fuerzas Armadas”<sup>61</sup>.*

Una RMA va más allá de una mera *Revolución Técnica Militar* (RTM), concepto que se refiere a la aplicación de nuevas tecnologías al armamento, para constituirse en un cambio en la misma *naturaleza* de la guerra. Su característica distintiva no sería tanto la rapidez con que se incrementa la efectividad militar respecto al contendiente, sino la magnitud del cambio de esa efectividad en relación a las capacidades militares preexistentes. Así, una RMA es el resultado de cuatro factores secuenciales: cambio tecnológico + desarrollo de sistemas de armas + innovaciones operacionales + adaptación organizacional<sup>62</sup>.

La actual RMA está asociada a una RTM basada en el campo de las Tecnologías de la Información (TI), expresada en una formidable capacidad para procesar y transmitir información. Desde esta perspectiva, se ha vinculado la actual RMA con el avance en los sistemas automatizados de comando, control, inteligencia y guerra electrónica, gracias al cual lo que lograrán las FF.AA. será: *“una forma de combatir que diferirá cualitativamente del combate actual: tendrán la capacidad no solo para atacar al enemigo en su profundidad, sino también para vigilar esa profundidad enemiga en tiempo real”<sup>63</sup>.*

La idea de guerras convencionales, esencia del paradigma clausewitziano, presupone que ambos contendientes adoptan e internalizan sus características básicas, desarrollando consecuentemente modos de combate similares. Sin embargo, la post-

---

<sup>61</sup> KREPINEVICH, Andrew: “Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions”, en Strategy And Force Planning Faculty: *Strategy and Force Planning*. Naval War College, Newport 1997, pp. 430-446.

<sup>62</sup> FITZSIMONDS, James & Jan Van Tol: “Revolutions in Military Affairs”, *Joint Forces Quarterly* N° 19, Summer 1998, pp. 90-97.

<sup>63</sup> TURBIVILLE, Graham, William MENDEL, William & Jacob KIPP: “El Cambiante Ambiente de Seguridad”, *Military Review* julio-agosto 1997, pp. 2 y ss.

Guerra Fría estuvo acompañada por una cambiante fisonomía de los conflictos armados, cambio este que presenta el desafío de emplear el poder militar en formas diferentes a la que plantea el referido paradigma. Opina al respecto Eric de la Maison-neuve:

*“Clausewitz a este respecto está influenciado por la sociedad prusiana de su época: no podía imaginar una alternativa a la sociedad tradicional. Se deja obnubilar por dos instituciones –el Estado y el regimiento– que limitaban su visión del mundo organizado. Clausewitz tiene una concepción también estrecha de la política, que aborda como una actividad autónoma, sin encuentro de formas racionales y emocionales donde la razón y los sentimientos son factores determinantes, pero donde la cultura no desempeña ningún papel decisivo”<sup>64</sup>.*

Esa variación fisonómica ha redundado en la aparición de nuevos rótulos para denominar a los conflictos, pareciendo atractivo el de “guerras subconvencionales”, definidos por Van Creveld como “*conflictos librados por, o contra, actores no estatales, y que abarcan desde terrorismo hasta enfrentamientos entre milicias armadas*”. Empero, la denominación que más parece haberse extendido en los últimos tiempos es la de *conflictos asimétricos*, que no enfatiza en la entidad de los contendientes, sino en su modo de combate. Este concepto surge inicialmente en 1995 en la publicación oficial estadounidense *Joint Warfare of the Armed Forces*, en referencia a conflictos armados en los cuales se enfrentan fuerzas disímiles, en el sentido de terrestres *versus* aéreas, aéreas *versus* navales, etc.

A lo largo de la segunda mitad de la década del 90 los alcances del concepto fueron volviéndose más nítidos, hasta llegar a su significación actual, que es bastante clara, aunque algunos analistas estratégicos insisten en resaltar su vaguedad. Tal es el caso, por ejemplo, de Steven Lambakis, quien postula que la noción de asimetría es un *cliché* empleado para

---

<sup>64</sup> DE LA MAISONNEUVE, Eric: *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*, GEL, Buenos Aires 1998, p. 40.

referirse a la complejidad del entorno internacional post Guerra Fría; que en numerosas oportunidades el adjetivo “asimétrico” es empleado como sinónimo de “antiestadounidense”; y que quienes lo usan le asignan sus propios contenidos, contribuyendo a la incompreensión del actual escenario de la Seguridad Internacional<sup>65</sup>.

No creemos que las cosas sean de ese modo. Hoy se entiende que en los *conflictos asimétricos* la respuesta de uno de los protagonistas frente a su oponente no enfatiza en la búsqueda de una paridad de fuerzas, sino en el empleo de tácticas no convencionales; desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas, esa forma de operar es percibida como profundamente diferente a la que orientó su organización y el desarrollo de sus sistemas de armas<sup>66</sup>.

En los términos de Steven Metz, en el marco de un conflicto la idea de asimetría hace referencia a algún tipo de diferencia que establece uno de los contendientes, para ganar una ventaja sobre su adversario. Esta diferencia busca generar un impacto psicológico de magnitud que afecte la conducta del oponente; requiere una apreciación previa de sus vulnerabilidades; y suele basarse en tácticas, armas o tecnologías innovadoras y no tradicionales<sup>67</sup>.

Otro autor, en este caso el mencionado Lambakis, indica que la idea de asimetría suele remitir a lo “no convencional”, lo inusual, lo que se aparta de lo previsto. Así, el atributo de “asimétrico” podría ser aplicado a toda amenaza, táctica o conducta percibida como desleal, heterodoxa, sorpresiva, no familiar e imprevisible<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> LAMBAKIS, Steven: “Reconsidering Asymmetric Warfare”, *Joint Forces Quaterly* N° 36, December 2004, pp. 102-108.

<sup>66</sup> CRAIG, D.W.: *Asymmetrical Warfare and the Transnational Threat: Relearning the Lessons from Vietnam*, Advanced Military Studies Course (AMSC-1), Department of National Defence, War, Peace and Security WWW Server, Canada 1998.

<sup>67</sup> METZ, Steven: “Strategic Asymmetry”, *Military Review* LXXXI:4, July-August 2001, pp. 23-31.

<sup>68</sup> LAMBAKIS, *op. cit.*

En este sentido, en las guerras convencionales los Estados beligerantes “buscan la *disimetría* pero no la *asimetría*”. La diferencia es clara: mientras la *disimetría* indica una diferencia cuantitativa entre fuerzas beligerantes, la *asimetría* subraya las diferencias cualitativas en los medios empleados, en el estilo y en los valores<sup>69</sup>.

Así queda plasmado en la definición de *asimetría* que propone Max Manwaring<sup>70</sup>:

*“Actuar, organizar y pensar de manera diferente al oponente, en orden a maximizar ventajas de uno mismo, explotar una debilidad del oponente, retener la iniciativa, y/o ganar mayor libertad de acción. Puede ser político-estratégica, estratégico-militar, operacional, o una combinación de las mismas. Puede admitir diferentes métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o alguna combinación de todo ello. Puede ser de corto o largo plazo. Puede ser deliberada o por omisión. Puede ser discreta o buscada en conjunción con abordajes simétricos. Y puede tener dimensiones tanto psicológicas como físicas”.*

Lo hasta aquí planteado permite entender que en un conflicto asimétrico que enfrenta a las Fuerzas Armadas y a un actor de naturaleza subestatal, será este el que apele a tácticas no convencionales. Si se considera que en términos estrictamente objetivos el actor menos poderoso es el de jerarquía subestatal, se entiende por qué los conflictos asimétricos suelen ser ejemplificados con la alegoría de “David contra Goliat”, resaltando que en una situación de este tipo el contendiente más débil puede alzarse con la victoria<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> BISHARA, Marwan: “La Era de las Guerras Asimétricas”, *Le Monde Diplomatique* (ed. en español) octubre 2001, pp. 6-7.

<sup>70</sup> MANWARING, Max: “La Política de Seguridad de EE.UU. en el Hemisferio Occidental: ¿por qué Colombia? ¿por qué ahora? ¿qué debe hacerse?”, *Argentina Global* N° 6, julio-septiembre 2001. <http://www.geocities.com/globargentina/Manw01.htm>

<sup>71</sup> MAXWELL, David: “Timeless theories in the 21<sup>st</sup> Century”, *Small Wars Journal*, October 2005.

Conviene destacar que algunos analistas no concuerdan con el postulado que contempla una eventual victoria de David frente a Goliat, si este último está personificado en una de las grandes potencias de Occidente, como sería el caso de EE.UU., Gran Bretaña o Francia. El historiador Victor Hanson, por ejemplo, asegura que el soldado occidental *“puede matar como ningún otro en el planeta”*, producto de su individualismo y su capacidad de adaptación; ambas capacidades estarían asociadas a una estructura cultural que ensalza el capitalismo, la libertad religiosa, la democracia y la tolerancia intelectual<sup>72</sup>.

Sin embargo, es precisamente desde esas potencias occidentales de donde provienen muchos de quienes previeron, hace ya décadas, la dificultad del poder militar convencional ante estos conflictos, que puede llegar a niveles de impotencia.: Lawrence de Arabia ya decía que el empleo de FF.AA. tradicionales contra tropas no regulares era tan inútil como *“tomar sopa con un cuchillo”*; más cerca en el tiempo, en toda la obra de Sir Basil Liddell Hart esta apreciación se repite en numerosas oportunidades. Más recientemente, Ignacio Ramonet lo planteó en los siguientes términos:

*“Este nuevo tipo de conflicto en el que el fuerte se enfrenta al débil o al loco es más fácil empezarlo que concluirlo. Y por masivo que sea, el empleo de los medios militares ultramodernos no garantiza necesariamente que se alcancen los objetivos perseguidos”*<sup>73</sup>.

Un claro ejemplo de asimetría es el terrorismo contemporáneo. El carácter asimétrico del desafío que plantea esa amenaza transnacional fue reconocido dramáticamente hace más de veinte años por el Pentágono, tras un atentado perpetrado con

---

<sup>72</sup> ROTHSTEIN, Edward: “Batallas que definieron a Occidente”, *La Nación* (Buenos Aires) 15 de diciembre de 2001.

La obra de Hanson a la que se hace referencia es *“Carnage and Culture”* (“Matanza y cultura”), editada por Doubleday en 2001. En ella, el autor reafirma el axioma, que muchos atribuyen a Heródoto, según el cual los ciudadanos libres son mejores guerreros, más motivados y flexibles.

<sup>73</sup> RAMONET, Ignacio: *Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona, 2002.

un coche-bomba contra sus instalaciones militares en Beirut, de la siguiente manera:

*“Una bomba terrorista venció la teórica ventaja militar de una unidad anfibia de la Marina, apoyada por aviones, un acorazado y la capacidad de inteligencia combinada de una nación, para ganar la mayor victoria política de importancia estratégica por los terroristas y sus patrocinadores (...) simbólicamente los terroristas derrotaron la fuerza militar de un superpoder al costo de un chofer de camión Mercedes Benz amarillo”<sup>74</sup>.*

Casi dos décadas más tarde, los atentados perpetrados el 11S evidenciaron que las amenazas asimétricas no son necesariamente neutralizables a través de un aumento del gasto y la dedicación a las formas de combate únicamente simétricas, como había sido el caso de EE.UU. El Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, tomó debida nota de esta limitación y aludió a la necesidad de *“imponer un nuevo vocabulario y diferentes construcciones”*, distintas a las tradicionales, para comprender lo que había sufrido y estaba enfrentando su país, ya que:

*“El 11 de septiembre EE.UU. no fue atacado por tradicionales ejércitos, sino por enemigos ocultos. Los ataques representaron una nueva forma de guerra (...) fueron una llamada, una alerta de que estamos entrando en un nuevo período peligroso en el cual la invulnerabilidad (de EE.UU.) ha sido reemplazada por una nueva era de vulnerabilidad; una en la cual las ciudades y las personas son atacadas en nuevas formas (...) debemos pasar de una mentalidad y un planeamiento “basados en amenazas” a una mentalidad y un planeamiento “basados en capacidades”. Es decir, no solo quién es el enemigo, sino cómo nos atacará”<sup>75</sup>.*

Posteriormente, este funcionario amplió sus conceptos a la luz de las acciones de las tropas estadounidenses en Afganis-

---

<sup>74</sup> BERMÚDEZ, Lilia: “El Terrorismo en la Guerra de Baja Intensidad”, en Augusto VARAS (comp.): *Jaque a la Democracia: Orden Internacional y Violencia Política en América Latina*, GEL, Buenos Aires 1990, pp. 179-199.

<sup>75</sup> RUMSFELD, Donald: “Beyond this War on Terrorism”, *The Washington Post*, November 1, 2001, p. A35.

tán, indicando que esa experiencia había confirmado que las FF.AA. debían desarrollar nuevos conceptos basados en la capacidad de adaptación, decisiva en un mundo definido por la sorpresa y la incertidumbre. O como él mismo dijo, “lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado”.

Por cierto, la experiencia afgana no indujo a Rumsfeld a descartar de plano las capacidades para librar combates simétricos, sino, como se dijera anteriormente, a complementarlas con habilidades útiles frente a amenazas asimétricas. Es así que toma como ejemplo de capacidad adaptativa a la batalla que culminó en la caída del bastión talib Mazar-e-Sharif, donde se emplearon en forma complementaria bombas ultramodernas guiadas por rayos láser, con tropas especiales estadounidenses montadas a caballo, que cabalgaron junto a insurgentes locales<sup>76</sup>.

En un sentido similar a lo expresado por el funcionario estadounidense, por ese entonces el *think tank* de estudios estratégicos *Stratfor* postulaba que el combate contra el actual terrorismo transnacional requería la inversión del pensamiento polemológico tradicional, que no se desarrolla en términos asimétricos, sino simétricos. Si habitualmente las capacidades de un potencial agresor son más claras que sus verdaderas intenciones, en el caso de *Al-Qaeda* sus objetivos estaban fuera de discusión, aunque no se conocía las capacidades disponibles para lograrlos<sup>77</sup>.

Citemos una tercera lectura, coincidente con las anteriores, provenientes en este caso del analista y periodista Robert Kaplan. Este ha abogado por una transformación de las Fuerzas Armadas de su país en una versión actualizada de aquel ejército que conquistó el *Far West* en detrimento de numerosas tribus indias que combatían con modalidades asimétricas; esas unidades, describe Kaplan, eran altamente versátiles en el plano táct-

---

<sup>76</sup> RUMSFELD, Donald: “El futuro de los ejércitos”, Archivos del Presente N° 28 (2002).

<sup>77</sup> STRATFOR: *War Plan. Part III: North American Theater of Operations*, September 26, 2001 (<http://www.stratfor.com/home/0109262355.htm>).

tico, logísticamente autónomas y aptas para operar en la profundidad del territorio enemigo.

En el alegato de Kaplan, ese nuevo ejército estadounidense debería alejarse de las grandes unidades conformadas por cientos o miles de combatientes, para adoptar formatos más reducidos, a la sazón más efectivos contra oponentes asimétricos. Así,

*“un buen soldado en un lugar como Mogadisco puede hacer milagros. Unos pocos cientos de boinas verdes en Colombia y las Filipinas pueden ser adecuados multiplicadores de fuerza. Diez mil soldados, como en Afganistán, malgastan agua. Y ciento treinta mil, como en Irak, constituye un desorden que nadie debe repetir”*<sup>78</sup>.

Las lecturas de Rumsfeld, Stratfor y el famoso periodista de *The Atlantic Monthly* coincidían con investigaciones posteriores que indicaron que los eventos del 11S no habían alterado la tendencia global hacia una mayor expansión de los conflictos asimétricos. Inversamente, tomando en cuenta nuevamente a Van Creveld, las guerras convencionales declinarían todavía más, a la luz de dos factores: por un lado, la disminución de su “tamaño”; por otro, su creciente costo.

La referencia del historiador israelí al “tamaño” de los conflictos tradicionales nos informa que difícilmente retornen los días en que los enfrentamientos bélicos se medían en términos de grandes áreas geográficas, como fue recurrente en la última conflagración mundial: la “Batalla del Atlántico”; la “Batalla del Pacífico”; la campaña norafricana de 1941-1943; o el avance alemán hasta Stalingrado y su repliegue, que abarcó desde 1941 hasta 1945. Esta reducción de escala se traduce en una disminución de las unidades involucradas en el evento: la Segunda Guerra Mundial registró el enfrentamiento directo de cuerpos completos de Ejército, cada uno integrado por más de un millón de individuos; hasta el comienzo de los años 90 (primera Guerra del Golfo), la formación estándar continuaba siendo el “cuerpo”,

---

<sup>78</sup> KAPLAN, Robert: “Indian Country”, *The Wall Street Journal*, September 21, 2004, p. A-22

aunque de dimensiones mucho más reducidas que antaño; en el último cambio de siglo, la unidad estándar sería la “división”, pudiendo pasar a ser la “brigada” en un futuro cercano.

A su turno, la referencia al costo apunta, por un lado, al incremento de esta variable a partir del progresivo abandono de los ejércitos conformados por conscriptos, y su reemplazo por soldados profesionales adecuadamente remunerados; por otro, al salto tecnológico experimentado por los sistemas de armas. Dos ejemplos respecto a esto último: mientras en el cénit de la Segunda Guerra Mundial los EE.UU. producían 300 unidades diarias de su aeronave de combate más avanzada, actualmente el desafío de producir 300 bombarderos F-22 le insumiría quince años; y mientras las potencias vencedoras de la primera y segunda guerra mundial podían darse el lujo de abandonar en el campo de batalla gran cantidad de material bélico, tras la primera Guerra del Golfo fue notorio el esfuerzo estadounidense por recuperar, reparar y reacondicionar piezas de artillería, blindados y vehículos de transporte severamente averiados en la contienda<sup>79</sup>.

A más de cinco años de los luctuosos hechos del 11S y del inicio de la subsiguiente “guerra contra el terrorismo”, numerosos especialistas señalan que el gobierno de EE.UU. parece haber hecho oídos sordos a las lecturas del tono de las proporcionadas por Rumsfeld y Stratfor, optando por privilegiar sistemas de armas concebidos para conflictos simétricos.

Max Boot ha asociado ese modelo de conducta de la Casa Blanca a una suerte de aversión histórica a los modos de enfrentamiento armado no convencionales, originada en la guerra de Vietnam. Y agrega que esa aversión coloca a EE.UU. en una posición desventajosa, desde el momento en que no cuenta con la capacidad de “elegir” la naturaleza de sus próximos conflictos, que tendrán una asimetría cada vez más marcada pues *“el enemigo tiene un voto, y cuanto más evidente sea la falta de habilidad*

---

<sup>79</sup> VAN CREVELD, Martin: *Modern Conventional Warfare...*, op. cit.

de EE.UU. para lidiar con tácticas insurgentes o terroristas, más predominantes se volverán esas tácticas”<sup>80</sup>.

Avalando este punto, se ha dicho que los sistemas de armas estadounidenses como el tanque Abrams, los bombarderos B-1 y B-2, o las proyectadas aeronaves F-22 y F-40, no tendrán un impacto importante en la lucha contra el terrorismo internacional<sup>81</sup>. Paralelamente, se ha señalado que la realidad operacional que define la guerra global contra el terrorismo es el combate asimétrico contrainsurgente, lo que impone la necesidad de reorientar el instrumento militar a esta realidad, para hacer frente al desafío estratégico de la época. Tal reorientación no debería enfatizar en conceptos tradicionales como “poder de fuego” o “tecnología”; por el contrario, el foco debería situarse en la formación de recursos humanos adoctrinados, entrenados y equipados para combatir en un contexto de asimetría, enfatizando en su versatilidad y adaptabilidad<sup>82</sup>.

## **Nuevas Guerras**

Existen, en el actual panorama de la Seguridad Internacional, dos manifestaciones descollantes de conflictos asimétricos, que implican la ruptura del paradigma clausewitziano. Mientras una de ellas es el terrorismo internacional, mencionado en párrafos precedentes y tratado *in extenso* en el Capítulo VI, la restante alude a lo que la británica Mary Kaldor ha denominado “*Nuevas Guerras*”.

Resulta claro que Kaldor, al hablar de “*Nuevas Guerras*”, considera que el concepto “guerra” es aplicable a conflictos armados cuyos contendientes no son Estados, alterando de manera sustantiva las características que Clausewitz le atribuyó a ese fenómeno y que son, todavía hoy, las predominantes en el plano teórico de las Relaciones Internacionales.

---

<sup>80</sup> BOOT, Max: “The Struggle to transform the Military”, *Foreign Affairs* March/April 2005.

<sup>81</sup> VAN CREVELD, Martin: *Modern Conventional Warfare...*, *op. cit.*

<sup>82</sup> SERCHUK, Vance & Thomas DONNELLY: *Fighting a Global Counterinsurgency*, American Enterprise Institute (AEI), National Security Outlook, December 1, 2003.

El chileno Salgado evidencia esa continuidad conceptual a través de la definición de Hedley Bull según la cual la guerra “es la violencia organizada llevada a cabo entre unidades políticas”. En ese sentido, la violencia no es guerra a menos que sea llevada a cabo en nombre de una unidad política, contra otra unidad política, en ambos casos Estados; las unidades políticas tienen la responsabilidad simbólica de las acciones que llevan adelante quienes ejercen la violencia; y en el actual sistema internacional, solo la guerra librada entre unidades políticas puede aspirar a cierta legitimidad<sup>83</sup>.

Otros autores también coinciden con esta lectura, como Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, quienes utilizan el concepto “guerra” de acuerdo al grado de intensidad del conflicto armado. Así, este puede ser *menor*, si el número de bajas registradas durante su transcurso es superior a 25, pero menor a 1.000; *intermedio*, con más de 1.000 bajas durante su transcurso, pero, en cualquiera de los años considerados, menos de esa cantidad y más de 25; y *mayor* (o literalmente *guerra*), con más de 1.000 bajas fatales en cualquiera de sus años de desarrollo<sup>84</sup>.

Estas, más allá de sus causas específicas (que varían de caso a caso), son la manifestación extrema de la erosión de la autoridad del Estado; su debilidad de representación; la pérdida de confianza en la capacidad estatal para responder a las demandas públicas, su inhabilidad (o falta de voluntad) para regular la privatización e informalización de la violencia.

En cualquier caso las *Nuevas Guerras*, más allá de sus causas específicas (que varían de caso a caso), son la manifestación extrema de la erosión de la autoridad del Estado; su debilidad de representación; la pérdida de confianza en la capacidad estatal para responder a las demandas públicas, su inhabilidad (o falta de voluntad) para regular la privatización e informalización de la violencia.

---

<sup>83</sup> SALGADO BROCAL, Juan: Democracia y Paz. Ensayo sobre las causas de la guerra. CESIM, Santiago de Chile 2000, p. 100

<sup>84</sup> WALLENSTEEN, Peter & MARGARETA SOLLENBERG: “Armed Conflict, 1989-1998”, *Journal of Peace Research* 36:5, September 1999, pp. 593-606

En la visión de la investigadora del Reino Unido, estos conflictos borran el límite, otrora claro, entre “paz” y “guerra”. Y pueden ser percibidas como “fallas de protección”, desde el momento en que la legitimidad de las instituciones políticas está íntimamente ligada a la protección física de los ciudadanos<sup>85</sup>.

Pueden agregarse cuatro comentarios a la cuestión de las Nuevas Guerras, sea o no que se las denomine así:

- Son de carácter intraestatal (asemejándose así al concepto de “conflictos semiconvencionales” que propone Van Creveld), constituyendo en tal sentido la forma de conflicto armado más usual de la post-Guerra Fría.
- Su incremento cuantitativo, en los últimos tres lustros, está asociado a los cambios experimentados por el tablero estratégico global, debido a la finalización de la Guerra Fría.
- Están íntima y directamente relacionadas con el concepto de *governabilidad*.
- Su estudio es pasible de ser enfocado desde las teorías que correlacionan el conflicto y las formas de organización política predominantes en determinada época.

### *Predominio cuantitativo en la post-Guerra Fría*

El empleo de la violencia en los conflictos intraestatales revela formas alternativas a la guerra convencional interestatal, única aceptada por el modelo teórico realista, y porcentualmente desplaza a esta última en el escenario de la post-Guerra Fría. Sin menoscabo de los elevadísimos índices de conflictividad registrados durante el siglo XX, las tendencias sugieren que desde el siglo XVI existe un paulatino abandono

---

<sup>85</sup> KALDOR, Mary: *Cosmopolitanism and Organised Violence*, paper prepared for Conference on “Conceiving Cosmopolitanism”, Warwick, April 2000. The Global Site ([www.theglobalsite.ac.uk](http://www.theglobalsite.ac.uk)).

del empleo de la fuerza para dirimir conflictos interestatales, sea entre grandes poderes como entre estos y otros Estados con menores capacidades.

Esta tendencia, que podría ser interpretada como una erosión del realismo, bien puede explicarse a partir de los postulados teóricos de la corriente de la Sociedad Internacional, que encuentra entre sus principales referentes a Hedley Bull, un teórico que en numerosas oportunidades ha sido catalogado entre las corrientes heterodoxas del realismo. Esta escuela ha demostrado, en perspectiva histórica, la existencia de una progresiva estabilidad en las relaciones interestatales, producto de la interacción de tres factores esenciales: la consolidación de las fronteras estatales; la institucionalización de normas (escritas y no escritas) y procedimientos de conducta; y el liderazgo de las grandes potencias<sup>86</sup>.

*Contrario sensu*, durante los once años transcurridos entre el fin de la Guerra Fría y el cambio de milenio (1989-1999), se registraron 110 conflictos armados en diferentes lugares del planeta, cubriendo todas las gradaciones de intensidad. De ese total, 94 de ellos fueron intraestatales sin intervención de terceras partes externas; otros 9 fueron intraestatales aunque con algún tipo de participación extranjera; finalmente, los 7 restantes fueron interestatales. Es decir que el 93,63% de los conflictos armados acontecidos en el mundo entre 1989 y 1998 (103 casos) fueron de naturaleza intraestatal<sup>87</sup>.

De todos modos, ni el incremento cuantitativo de los conflictos armados intraestatales, ni su creciente participación en el universo de contiendas armadas existentes, son notas exclu-

---

<sup>86</sup> PIETRZYK, Mark: *Explaining the Post-Cold War Order: An International Society Approach*, mimeo., International Studies Association, 40<sup>th</sup> Annual Convention, Washington DC, February 1999.

<sup>87</sup> Las cifras consignadas para el lapso 1989-1998 fueron tomados de WALLENSTEEN, Peter & Margareta SOLLENBERG: "Armed Conflict, 1989-1998", *Journal of Peace Research* 36:5, September 1999, pp. 593-606. La actualización correspondiente a 1999 se obtuvo de LE DANTEC, Francisco: "Conflictos que derivaron en guerra en la post Guerra Fría", *Revista Política y Estrategia* N° 95, ANEPE (2004), pp. 66-82.

sivas del fin de la bipolaridad. Una mirada atenta confirma que, en este campo, asistimos a la aceleración de una tendencia iniciada en el siglo 19: esa centuria mostró un promedio de 18 enfrentamientos armados por década, 65% de los cuales eran intraestatales. En el siglo recientemente concluido, ese promedio de conflictos ascendió a 27 casos por decenio, aunque varió sustancialmente su composición cualitativa: los mismos representaron el 80% de los eventos en los años 70, llegaron al 90% en los años 80 y –como se dijo– oscilaron entre ese porcentaje y un virtual 100% en los años 90<sup>88</sup>.

### *Cambios en el tablero estratégico mundial*

Los cambios experimentados en el tablero estratégico mundial, particularmente la finalización de la Guerra Fría, han facilitado, e incluso fomentado indirectamente, la aparición y desarrollo de Nuevas Guerras.

Respecto a lo primero, numerosos conflictos intraestatales contemporáneos tienen relación directa con la desaparición de la bipolaridad, una etapa en que los casos de ese tipo existieron en gran cantidad, eclosionaron en todos los continentes y aumentaron constantemente en cantidad. Lo novedoso, en cambio, es que ahora tales conflictos suelen manifestarse y desarrollarse sin restricciones.

Para explicar este cambio, recordemos que en épocas del enfrentamiento Este-Oeste los conflictos intraestatales se ajustaban al juego global entre EE.UU. y la URSS. La conducta de las dos superpotencias aparentaba ser contradictoria, aunque era profundamente cínica en su esencia: como señaló Aron, la disuasión nuclear le otorgó a Washington y Moscú una suerte de *tranquilidad estratégica* que les permitió fomentar (sin protagonizar de manera directa) la violencia en niveles convencionales y en regiones periféricas a su hipotético teatro de enfrentamiento directo, descentralizándola.

---

<sup>88</sup> PASCHALL, Rod: *LIC 2010. Special Operations & Unconventional Warfare in the Next Century*, Brassey's (US), New York 1990, p. 17.

Ese fomento podía adoptar dos formas básicas. La primera forma se iniciaba con la identificación del Estado alineado tras la superpotencia opuesta y, como segundo paso, la virtual creación de un conflicto entre ese Estado y otro actor (estatal o no), que hasta ese momento era inexistente o tenía una conducta pasiva; este actor era apoyado con armas, recursos logísticos, dinero y un discurso ideológico. Muchos movimientos insurgentes en África y América Latina están incluidos en esta categoría.

La segunda forma de fomento de las superpotencias a los conflictos periféricos, consistía en “tomar posición”, por iniciativa propia, en un conflicto previo entre actores estatales y/o no estatales, cuyas raíces no estaban relacionadas con la lucha ideológica de la Guerra Fría. Aceptando el punto de vista de Rufin, dentro de esta categoría deben incluirse a aquellos conflictos donde las partes buscaron racionalmente el apoyo de una superpotencia, y usaron a la Guerra Fría como una justificación para lograr sus propios objetivos.

Uno de los ejemplos que expone este autor es el conflicto armado desatado en Etiopía en 1961, cuando las minorías eritreas resisten la asimilación total que les quería imponer el emperador cristiano Negus. Al comienzo los eritreos fueron financiados por las naciones árabes musulmanas, opuestas a Negus por su prédica religiosa y por su simpatía hacia Israel. A fines de ese decenio, los eritreos recibieron apoyo soviético en forma simultánea al alineamiento del gobierno central con EE.UU. Y desde 1977, cuando la URSS abandona su alianza con Somalia y atrae hacia su esfera a Etiopía, Occidente opta por respaldar a los eritreos. La conclusión en este caso es que las antinomias Este-Oeste no explicaron la esencia étnica y religiosa de la confrontación descrita<sup>89</sup>.

Otros autores sostienen ópticas similares a las de Rufin. Solomon demuestra que este enfoque es aplicable a muchos casos acontecidos en África Subsahariana. En Angola, el enfrentamiento entre el grupo Movimiento Popular para la Liberación

---

<sup>89</sup> RUFIN, Jean Christophe: *O Imperio e os Novos Bárbaros*, Editora Record, Rio de Janeiro 1992.

de Angola (MPLA), de orientación pro marxista y sostenido por Moscú, y la pro occidental Unión Nacional para la Liberación Total de Angola (UNITA) de Jonas Savimbi, mostraba hacia el exterior una cobertura ideológica, aunque sus raíces eran étnicas: la puja por el poder entre el mayoritario grupo *Umbundu*, cuyo líder era el propio Savimbi y que se había organizado en la UNITA, y los minoritarios *Kimbundu* agrupados en el MPLA, junto a los sectores mestizos (descendientes de la unión de locales y portugueses).

Un caso similar al angoleño es el que se observaba en Mozambique. En este caso, el grupo que se subordinaba a las directivas estratégicas soviéticas era el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO), mientras la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) se alineaba tras EE.UU. y otras potencias occidentales (y del gobierno blanco de Sudáfrica). Pero el hecho es que, debajo del enfrentamiento ideológico Este-Oeste, la RENAMO era la organización de la etnia *Ndau* que habitaba las regiones centrales del país, que pujaba por el poder contra las tribus meridionales que habían conformado el FRELIMO<sup>90</sup>.

Rapoport, por su parte, puntualiza otros casos parecidos. Uno de ellos es el de los *kurdos*, cuyo separatismo en detrimento de Irak fue financiado por los soviéticos durante la década del 70, hasta que un acercamiento entre Bagdad y Moscú hizo que cesara ese respaldo. Un segundo caso es el respaldo estadounidense a la autonomía de los *miskitos* en Nicaragua, en épocas en que ese país estaba gobernado por el régimen sandinista, opuesto a Washington; tan pronto el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) dejó el poder, el apoyo de EE.UU. a los *miskitos* cesó. Otro caso que involucró al gobierno de Washington fue el de la resistencia tibetana (los llamados *khampas*) a la ocupación china, que fue apoyada hasta los años 70, cuando mejoran las relaciones chino-estadounidenses<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> SOLOMON, Hussein: *Towards the 21<sup>st</sup> Century: A New Global Security Agenda?*, Institute of Security Studies (ISS), Occasional Paper N° 6, South Africa, June 1996.

<sup>91</sup> RAPOPORT, David: "The Importance of Space in Violent Ethno-Religious Strife", The University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation, February 1996.

Aun cuando haya correspondido a los protagonistas de los conflictos periféricos la intención de sobredimensionar la importancia de estos en el marco de la compulsa Este-Oeste, está más allá de toda duda que el enfrentamiento bipolar los reguló. Y este gerenciamiento redujo hasta un nivel prácticamente nulo el protagonismo de la ONU en casos de ese tipo. El ejemplo de esta inactividad es que durante el transcurso de la contienda bipolar el citado organismo solo tuvo real injerencia en un solo conflicto que involucraba cuestiones de naturaleza étnica: el árabe-israelí. De ahí la sentencia de Väyrynen, para quien *“el contexto de la Guerra Fría hizo de la ONU una arena, más que un actor, en la diplomacia preventiva”*<sup>92</sup>.

Entonces, el primer efecto de la post-Guerra Fría en los conflictos internos es claro: por lo general, los mismos pueden expresarse ahora en su verdadera magnitud. Para algunos, esta expresión es la continuación natural del proceso de descolonización iniciado luego de la Segunda Guerra Mundial, que había sido suspendido por el juego bipolar.

Fuera de unas pocas regiones sensibles (por ejemplo el Medio Oriente), la mayoría de esos conflictos no afectan intereses estratégicos de los grandes poderes. Como dijera descarnadamente un embajador norteamericano en Somalia, *“muchos conflictos étnicos contemporáneos involucran áreas que no son piezas críticas para nadie en el mundo de la post-Guerra Fría”*<sup>93</sup>. Y si no existen intereses estratégicos en riesgo, no siempre existe interés “real” (es decir, un interés independiente del llamado “efecto CNN”) en limitar y controlar un conflicto periférico, razón por la cual el mismo suele ser ignorado: *“algunos decisores políticos simplemente no quieren saber (sobre conflictos intraestatales en otras partes del mundo), porque tomar conocimiento implica responsabilidad de actuar”*, sentencia un informe de Carnegie Commission<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> VÄYRYNEN, Raimo: *Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosova*. International Studies Association (ISA), 40<sup>th</sup> Annual Convention, Washington DC, February 1999.

<sup>93</sup> JENTLESON, Bruce: *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), *Policy Paper* N° 27, La Jolla (CA), June 1996.

<sup>94</sup> OTIS, Pauletta: *“Ethnic Conflict. What Kind of War Is This?”*.

Si hasta aquí hemos analizado por qué el fin de la Guerra Fría ha facilitado la aparición de las llamadas Nuevas Guerras, agreguemos que estas pueden verse indirectamente fomentadas por el citado cambio estratégico, por lo menos de tres maneras específicas. La primera de esas formas es quitándole apoyo político y económico a muchos Estados que, en función de esa colaboración, durante décadas no desarrollaron una élite política eficiente, instituciones públicas sólidas ni una estructura económica capaz de satisfacer por sí sola las demandas de la población. Así, el fin de la Guerra Fría dejó al descubierto una amplia franja de países con limitadas capacidades de funcionamiento político y económico.

Existe un claro antecedente histórico de la ineptitud de muchos Estados para manejarse por sí mismos, sin sostén externo, con un mínimo grado de eficiencia: el proceso de descolonización de África subsahariana. Paul Johnson, en su historia del siglo XX, describe con precisión los primeros pasos de muchos Estados africanos donde las élites políticas locales no supieron instalar una administración pública con el mínimo nivel de eficiencia, y donde la estructura económica colapsó rápidamente. Esas élites políticas aseguraban que el “subdesarrollo” era el producto del colonialismo, pero ese subdesarrollo fue todavía mayor luego de la independencia.

La segunda manera en que el orden emergente de la post-Guerra Fría fomentó la aparición o el agravamiento de conflictos internos tuvo que ver con la expansión a escala planetaria de los ideales democráticos, entendiendo a estos en el sentido que lo hace Occidente.

Tras la caída del Muro de Berlín numerosos Estados africanos, asiáticos e inclusive latinoamericanos recibieron fuertes presiones externas para que democratizaran sus sistemas políticos. La forma en que se materializaron esas presiones fue condicionando toda ayuda económica al inicio y desarrollo de procesos de democratización. Si así no fuera, esa ayuda externa sería susceptible de ser empleada de manera espuria, culminando en las arcas de la elite política, situación en la cual “buena

parte del auxilio externo es una redistribución desde los pobres de Occidente a los ricos del (Sur)<sup>95</sup>.

La conducta de condicionamiento de la ayuda externa a la ejecución de procesos de democratización ha sido denominada como “*el espíritu de La Baule*”, en alusión a la ciudad gala donde se desarrolló la cumbre francoafricana de 1990, ocasión en que el mandatario local François Mitterrand condicionó toda ayuda externa de su país a la introducción de la democracia en el Estado receptor<sup>96</sup>. Idénticas posiciones sostuvieron la Unión Europea (UE) y el Banco Mundial.

Así, por imposición del “*espíritu de La Baule*” numerosos Estados iniciaron procesos de transición regimental completamente numerosos, siendo que en épocas de la Guerra Fría tal demanda había sido subordinada al posicionamiento del Estado en relación al juego entre las superpotencias. Tales procesos de transición, aplicados en sociedades civiles escasamente desarrolladas, en numerosos casos redundaron en cuadros de fragmentación social y en la eclosión de conflictos internos.

Finalmente, la tercera forma en que el orden emergente de la post-Guerra Fría fomentó la aparición o el agravamiento de conflictos internos es similar a la segunda manera, solo que reemplazando los ideales democráticos por los mecanismos de liberalización y desregulación económicas. En la medida en que la ayuda proveniente del exterior esté condicionada a la aplicación de procesos de liberalización, privatización, reducción del presupuesto estatal y ortodoxia fiscal, estas políticas pueden generar efectos indeseados: profundización de las brechas de

---

<sup>95</sup> NICHOLSON, Michael: *Failing States, Failing Systems*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

<sup>96</sup> HOLM, Hans-Henrik: *The Responsibility That Will Not Go Away: Weak States in the International System*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

Este autor indica la conducta hipócrita del gobierno francés, siendo que cuatro años después (Biarritz, 1994) Francia aceptaría como copresidente de la cumbre francoafricana al dictador de Zaire, Mobutu Sese Seko.

pobreza; agravamiento de las disparidades de desarrollo entre diferentes regiones; polarización social y desocupación, entre otras. Tharoor lo plantea de la siguiente manera<sup>97</sup>:

*“Es irónico, aunque cierto, que las economías paternalistas no generaron tantos conflictos sobre cuestiones económicas como lo hicieron las economías en proceso de conversión al capitalismo, donde la distribución de recursos sigue las leyes del mercado, antes que los imperativos políticos del Estado”.*

Un escenario de ese tipo puede, a su vez, desatar o agravar manifestaciones de protesta susceptibles de ser protagonizadas, o capitalizadas, con objetivos de naturaleza étnica.

### **Gobernabilidad y “Estados Fallidos”**

La aparición, vigencia en el tiempo o agravamiento de todo conflicto intraestatal, como sería el caso de las Nuevas Guerras, refleja cuadros de fragmentación social<sup>98</sup> que fomentan la proliferación de *grupos subculturales*: sectores sociales con tendencia a formar sus propias normas y valores, que se aíslan a menudo del resto de la sociedad y acentúan de ese modo su tendencia al particularismo y a la interpretación parcial de la realidad. A su vez, la proliferación de grupos subculturales ahonda más la fragmentación social, configurando un *feedback* negativo.

Un escenario signado por la fragmentación social y la aparición –o radicalización– de grupos subculturales denota, *per se*, la existencia de importantes niveles de *anomia social*, entendiendo como tal al debilitamiento de los mecanismos de control normativos e institucionales, de valores tradicionales y pautas

---

<sup>97</sup> THAROOR, Shashi: “The Future of Civil Conflict”, *World Policy Journal* XVI:1, Spring 1999.

<sup>98</sup> Parafraseando a Tulchin podríamos decir que una sociedad fragmentada es “aquella en la cual no es probable que resulten efectivas las políticas para solucionar los problemas referidos a la violencia y a la inseguridad (siendo) probable que causen divisiones entre los grupos sociales y que creen distancia entre estos”. En TULCHIN, Joseph: “La Seguridad Ciudadana en la perspectiva global”, *Archivos del Presente* N° 16, abril-junio 1999, pp. 51-59.

de conducta social<sup>99</sup>. O lo que es básicamente lo mismo, aunque en forma inversa, un bajo grado de *institucionalidad* (concepto más conocido por su palabra en inglés, *governance*), en referencia a las normas abstractas o reglas del juego –formales e informales– que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva<sup>100</sup>.

En un cuadro como el descrito se produce, casi automáticamente, un aumento de los niveles de *violencia social*, entendida como aquel tipo de violencia “*que resulta de una relación social particular de conflicto que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación*”<sup>101</sup>. Incluso suelen surgir manifestaciones de *violencia política*, o sea, “*aquella que proviene de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente, o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población*”<sup>102</sup>.

Todo esto afecta negativamente la *governabilidad*, concepto político que, en lo que podríamos llamar una visión “tradicional” o “estrecha”, básicamente consistiría en la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, condiciones esenciales para garantizar su existencia. En última instancia, la existencia misma del Estado se plasma en su posibilidad de ejercer en forma continuada el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo; contrariamente, en condiciones de *ingovernabilidad*, no hay forma de ejercer el poder político ni de controlar los acontecimientos.

---

<sup>99</sup> WALDMANN, Peter: “Anomia social y violencia”, en Alan Rouquié (comp.): *Argentina, hoy*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1982, pp. 206-248.

<sup>100</sup> PRATS CATALÁ, Jordi: “Gobernabilidad y globalización”, en Fernando CARRILLO FLÓREZ (ed.): *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC 2001, pp. 79-99.

<sup>101</sup> Aunque la definición corresponde a Álvaro Guzmán, la tomamos según su empleo en CONCHA EASTMAN, Alberto: “Salud, violencia e inseguridad”, en Fernando CARRIÓN (ed.): *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO Ecuador - OPS/OMS, Quito 2002, pp. 503-520.

<sup>102</sup> CARRIÓN, Fernando: “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en Fernando CARRIÓN (ed.): *Seguridad Ciudadana...*, op. cit., pp.13-58.

A partir de las definiciones de ingobernabilidad de Robert Dorff, se puede obtener (por contraste) una segunda definición de gobernabilidad, que coincide absolutamente con la presentada anteriormente: “la habilidad para gobernar, para cumplir las muchas y variadas responsabilidades de manejar un Estado moderno en un ambiente crecientemente complejo”<sup>103</sup>.

Entre las condiciones que hacen a la gobernabilidad, en tanto capacidad estatal, se han incluido la provisión de adecuados niveles de seguridad interna y externa; estabilidad política; la existencia de algún tipo de proceso de participación en la actividad política, que sea aceptado por las mayorías; una situación económica que garantice ciertos niveles de bienestar, ofrezca posibilidades de progreso y permita participar de parte de la renta nacional; cierto grado de justicia social; un manejo eficaz de las relaciones entre diferentes grupos étnicos y/o religiosos, en caso de que estos existan; finalmente, y por sobre todas las cosas; el respaldo de la mayoría del electorado, que debe “percibir” al gobierno (más allá de que realmente lo sea) como legítimo<sup>104</sup>.

Conceptualizaciones más complejas y abarcativas de la gobernabilidad entienden que esta no es un atributo del Estado, sino de la sociedad, y que depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno<sup>105</sup>.

En un punto extremo, la caída de los niveles de gobernabilidad puede producir un virtual colapso estatal, configurando lo que usualmente denominamos “Estado Fallido”, aunque también se lo ha conocido bajo diferentes denominaciones:

---

<sup>103</sup> DORFF, Robert: “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”. *Parameters*, Summer 1996, pp. 17-31.

<sup>104</sup> MARKS, Edward: “The War on Terrorism: The Critical Role of Governments”, *American Diplomacy* IX:4 (2004).

<sup>105</sup> TOMASSINI, Luciano: “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, en Carrillo Flórez, *op. cit.*, pp. 45-78.

solo por citar algunos casos, Peters habla de “Estados accidentales”, Mills de “Estados disfuncionales” y Holm de “Cuasi-Estados”<sup>106</sup>. Más allá de las denominaciones, este escenario ha sido caratulado por algunos analistas como la mayor amenaza a la estabilidad internacional en las primeras etapas del presente siglo<sup>107</sup>.

Llegados a este punto es necesario destacar que, aun cuando el concepto Estado Fallido ha sido empleado en forma recurrente en los últimos tiempos, con especial énfasis en el análisis de los conflictos intraestatales, no se registra un consenso absoluto respecto a sus alcances. Por lo menos dos interpretaciones parecen enfrentarse en este campo: una de ellas asocia esa figura a una debilidad extrema del aparato estatal, mientras la otra la vincula a una “distorsión” de las naturales funciones estatales, sea que esto implique debilidad o no.

Un ejemplo de este segundo enfoque está dado por quienes definen al Estado Fallido a partir de dos situaciones extremas, antagónicas y mutuamente excluyentes: por un lado, la acumulación excesiva de poder por parte del aparato estatal y su transformación en amenaza a los habitantes que supuestamente debe proteger; en las antípodas, su incapacidad para funcionar y cumplir con sus obligaciones básicas. Es decir, este concepto podría ser aplicado a Estados tanto demasiado fuertes como demasiado débiles<sup>108</sup>.

Por el contrario, en el primer enfoque de un Estado Fallido este revela una clara incapacidad para mantener la estabilidad en su territorio, independientemente de la forma “consensual”

---

<sup>106</sup> PETERS, Ralph: “The Culture of Future Conflict”, *Parameters*, Winter 1995-96, pp. 18-27; MILLS, Greg: “A 21<sup>st</sup> Century Security Agenda: The End of <Defence> as We Know It?”, *Strategic Analysis* XX:2, May 1997; HOLM, *op. cit.*

<sup>107</sup> WOODWARD, Susan: “Failed States. Warlordism and ‘Tribal’ Warfare”, *Naval War College Review* LII:2, Spring 1999; MOORE, Will & David DAVIS: *Does Ethnicity Matter? Ethnic Alliances and International Interactions*. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), Policy Paper N° 20, June 1995.

<sup>108</sup> WALLENSTEEN, Peter: *State Failure, Ethnocracy and Democracy: New Conceptions of Governance*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

o “coercitiva” que adopte la misma. Hablamos de estabilidad consensual cuando está construida en torno a instituciones políticas en funcionamiento, mientras la estabilidad coercitiva se refiere a situaciones en las cuales el Estado provee a los habitantes de seguridad física y autoridad, aunque al costo de un recorte de las libertades individuales y la eventual violación a los Derechos Humanos.

En términos comparativos, la primera lectura no incluye en esta tipología a aquel caso en el cual el aparato estatal mantiene la estabilidad interna, aun cuando la misma sea únicamente de carácter coercitivo. En palabras de un investigador de la Universidad de Sussex, “muchos de los Estados con los peores registros en materia de Derechos Humanos no han fallado, en el sentido de tener gobiernos inefectivos. De alguna forma ellos son muy efectivos, considerando sus objetivos represivos”<sup>109</sup>. En cambio, una situación de esta naturaleza sí configura, para el segundo abordaje, un Estado Fallido.

Sin embargo, usualmente se emplea el primer enfoque de Estado Fallido, y así lo hacemos en este trabajo, asignándole a esta categoría de unidades políticas seis características básicas: mantienen escasas instituciones estatales en funcionamiento; ofrecen pocos o nulos servicios públicos; carecen de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que alcancen a todos los ciudadanos; no pueden ejercer el control físico efectivo sobre su territorio; ven disputado su monopolio legal de la fuerza, y son incapaces de contener la fragmentación social (es decir, no cuentan con la capacidad para resolver sus propios problemas sin ayuda administrativa o presencia militar exterior). Desde esta perspectiva, la precondition para la viabilidad estatal es mantener el funcionamiento de cuatro instituciones políticas, cada una de ellas vital e imprescindible: las FF.AA., las FF.SS. y policiales, la administración pública y el sistema judicial<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> NICHOLSON, *op. cit.*

<sup>110</sup> BAKER, Pauline & John AUSINK: “State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model”. *Parameters*, Spring 1996, pp. 19-31.

Habiendo establecido que el enfoque de Estado Fallido que estamos empleando es el que remite a una debilidad extrema del aparato estatal, y luego de identificar las seis características básicas que se le atribuyen, conviene remarcar que un escenario de esas características no se plantea de manera abrupta y repentina; por el contrario, suele ser el producto de una caída progresiva de los niveles de gobernabilidad, en lo que ha dado en llamarse un “proceso de falla” (*failure process*). Esta aclaración es de capital importancia, desde el momento en que permite operacionalizar al concepto Estado Fallido en diferentes categorías.

Así, Waldmann efectúa una importante contribución a la comprensión de este tema, al discriminar dos estadios previos a los Estados Fallidos propiamente dichos: los *Estados institucionalmente débiles*, por un lado, y los *Estados anómicos*, por otro. Los primeros carecen de la capacidad para monopolizar la fuerza y hacer cumplir sus obligaciones impositivas a la población, atribuciones estas que hacen al núcleo de la idea de soberanía; por otro lado, la brecha existente entre una elite gobernante severamente deslegitimada y el resto de la sociedad, induce a esta última a reorientar su lealtad y obediencia a actores subestatales alternativos.

La segunda categoría de esta tipología, los Estados anómicos, remite a unidades políticas que no controlan una parte importante de las atribuciones que le competen, y cuya presencia en buena parte de su territorio es ficticia, por lo cual su soberanía sobre esas áreas (usualmente zonas de fronteras alejadas del ecúmene estatal) es meramente nominal<sup>111</sup>.

Resulta evidente que en un Estado Fallido se rompe el acuerdo de naturaleza contractual que existe entre la ciudadanía y el aparato estatal, por lo cual este último monopoliza la violencia. En otras palabras, desaparece la atribución clave que Hobbes le atribuye al *Leviathan*. De allí que este tipo de actores carezcan de un consenso político lo suficientemente sólido

---

<sup>111</sup> WALDMANN, Peter: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 2003, pp. 15 y ss.

como para eliminar el uso de la violencia como un elemento central y continuo en la vida doméstica.

Para algunos investigadores, la pérdida del monopolio estatal de la violencia es el aspecto más saliente de estos casos. La razón de esta línea argumental es que suelen emerger nuevos actores con mejor capacidad que el Estado para restablecer el orden, en un contexto de relaciones sociales fragmentadas y autoridades frágiles e informales. Y en la medida en que esos actores no estatales logran restablecer el orden sobre porciones de territorio, pueden captar la lealtad de la población del lugar, en base a un tácito acuerdo de reciprocidad.

Respecto a lo antedicho, De la Maissonneuve expresa la gravedad que implica *“la desesperanza de hombres y mujeres que, no teniendo nada que ganar (con la observancia del acuerdo contractual con el Estado), no tendrían tampoco nada que perder (con su rescisión)”*<sup>112</sup>. Su connacional Edgard Morin se manifiesta en similar sentido hablando de un *“mito del progreso”*, entendiendo como tal a la esperanza de un futuro mejor que justifique los padecimientos del presente; y en el contexto de determinadas culturas políticas, la desaparición de ese mito le puede hacer perder legitimidad al Estado<sup>113</sup>.

Las visiones de estos dos franceses, es descripta sombriamente por Dorff en los siguientes términos:

*“Frustrado por la falta de habilidad de los gobiernos para ayudar, el pueblo puede alejarse del Estado soberano y abrazar grupos pequeños y más efectivos. De esa manera, las presiones a favor de la fragmentación a menudo están relacionadas con la decreciente capacidad del Estado para responder a las necesidades de sus ciudadanos”.*

Una característica de capital importancia de los Estados Fallidos es que los mismos, por lo general tras un proceso de gene-

---

<sup>112</sup> DE LA MAISONNEUVE, *op. cit.* p. 20.

<sup>113</sup> MORIN, Edgard: *“El Mito del Progreso murió”*, *Clarín*, 5 de septiembre de 1996.

rativo de cierta duración, se tornan “*incapaces de sostenerse a sí mismos como miembros de la comunidad internacional*”. De ningún modo esto significa su desaparición oficial; por el contrario, generalmente el país continúa existiendo oficialmente (siendo en esto de vital importancia el reconocimiento internacional), o más gráficamente “*persiste*”, pero sin capacidades concretas<sup>114</sup>.

Al momento de explicar esta persistencia, se ha argumentado que el sistema estadocéntrico de Westfalia, una vez reconocido un Estado, le prestó escasa importancia a su grado de organización y su forma de funcionamiento interno; de hecho, el principio de *no intervención*, sobre el que volveremos en el Capítulo V, auspiciaba este desentendimiento. Desde esta perspectiva, el enfoque westfaliano subordinó, como elemento de persistencia de un Estado, su desenvolvimiento en el ámbito doméstico a su reconocimiento en el plano externo. Un caso ejemplificador es el de Zaire, que implosionó de manera absoluta recién en 1997 y tras casi cuarenta años de funcionamiento “*aparentemente*” normal, siendo que en 1961 ya se opinaba sobre este país<sup>115</sup>:

“El gobierno, reconocido por las potencias extranjeras, semeja ser un grupo de individuos extraídos de la minúscula *intelligentzia* congoleña, investidos de autoridad formal pero careciendo de los requisitos para un efectivo control sobre la población, para no decir nada de su capacidad para formular leyes basadas en la opinión pública y en el conocimiento de problemas y alternativas, para imponer esas leyes, y para que sean respaldadas en procesos judiciales. Ni puede decirse que la población tenga el suficiente sentido de bienestar necesario para rechazar su uso de la violencia”.

La comprensión de ese estatus ficticio, meramente nominal, que suelen ostentar muchos Estados Fallidos, remite directa-

---

<sup>114</sup> DORFF, *op. cit.*

<sup>115</sup> STOHL, Michael & George Lopez: “Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a “NEW” Problem”.

mente a la cuestión de cómo se crean los Estados. En este plano, con el tiempo se consolidaron dos escuelas teóricas sobre su conformación y reconocimiento: la *teoría declaratoria* y la *teoría constitutiva* (uno de cuyos principales referentes es el jurista Hans Kelsen). Ambas le otorgan una capital importancia a cuatro factores capitales: un territorio definido, una población permanente, un gobierno efectivo y la capacidad de establecer relaciones con otros Estados.

Para la teoría declaratoria, la satisfacción de los referidos elementos hace que una entidad pueda ser considerada un Estado, independientemente de la acción que tome la comunidad internacional. Para la teoría constitutiva, en cambio, esas condiciones son necesarias pero no suficientes, debiendo agregarse a las mismas el reconocimiento de la entidad como Estado, por parte de la comunidad internacional. Dicho en otros términos, mientras para la teoría constitutiva la consagración de un Estado es un hecho legal, para la teoría declaratoria es un hecho fáctico y natural.

Estas dos escuelas dan lugar a sendas concepciones diferentes de la soberanía, pudiendo esta ser *positiva* o *negativa*. La soberanía positiva repara en la cuestión de las capacidades de los Estados, pues considera que el reconocimiento legal y formal es insuficiente. En cambio, la soberanía negativa solo es contemplada por la teoría constitutiva; es decir, una condición legal y formal, por lo cual se admite o decide la existencia de Estados (y de gobiernos) incapaces de avanzar como tales por sí mismos<sup>116</sup>. Otra forma en que se han explicado las diferencias entre las dos tipologías es señalando que el estatus de soberanía es negativo cuando es otorgado desde el exterior, correspondiendo los límites y formas del nuevo Estado a una decisión exógena; en tanto, es positiva la soberanía cuando el nuevo Estado accede a la misma sustentado en sus propias acciones y capacidades, sin contar con la ayuda inicial de la comunidad internacional<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> ECKERT, Amy: *The Construction of States in International Politics*, International Studies Association (ISA), 40 th Annual Convention, Washington DC, February 1999.

<sup>117</sup> HOLM, *op. cit.*

El apego irrestricto a la soberanía positiva comienza a ser dejado de lado luego de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de los procesos de autodeterminación y de descolonización. En esos momentos el deseo o la aquiescencia de las potencias coloniales de reconocer a nuevas unidades políticas impulsadas por tendencias etnonacionalistas, se transforma en un criterio más importante que su grado de organización y su forma de funcionamiento interno; el principio de *no intervención*, de hecho, auspiciaba este desentendimiento.

De esa manera, la persistencia de un Estado Fallido como miembro de la comunidad internacional solo es entendido a partir de la teoría constitutiva, con predominio de soberanía negativa, soslayando otros factores domésticos.

### ***Conflicto y formas de organización política***

Si bajo el rótulo de *Nuevas Guerras* nos referimos, parodiando a Kaldor, a conflictos asociados a la erosión de la autoridad del Estado y a la reducción de los niveles de gobernabilidad estatales, hay quienes sugieren que estos casos están influidos por las formas de organización política contemporáneas.

Concretamente, la referencia es a la creciente debilidad de los Estados bajo el influjo de la globalización, un concepto originalmente concebido por George Modelski en 1972, en un trabajo donde analizaba la tendencia europea a incorporar otras regiones a su sistema de comercio, que de esa manera se ampliaba cada vez más<sup>118</sup>.

En el caso de este trabajo, limitado deliberadamente a lo económico, se utilizará una definición simplificada que condensa los factores capital; mercados; estrategias competitivas; tecnología e I+D. Entonces la globalización será: *“La integración internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la libera-*

---

<sup>118</sup> Hacemos referencia a MODELSKI, George: *Principles of World Politics*, Free Press, New York 1972.

*lización del comercio y los mercados de capitales, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico*<sup>119</sup>.

Producto de la mencionada revolución tecnológica, que comenzó a manifestarse a lo largo de la última etapa de la puja estratégica soviético-estadounidense, las brechas existentes en materia de bienestar se han ido ampliando, tanto entre Estados ricos y pobres como en el seno de los países de ambos grupos.

Este *gap* en materia de bienestar suele ser explicado a través del empleo de abordajes propios de la llamada “escuela marxista” de las Relaciones Internacionales, cuyo enfoque es radicalmente diferente al ofrecido por el realismo y el liberalismo. Su eje no reposa en la conflictividad del sistema internacional, como sí se observa entre realistas y liberales, sino en la existencia de estructuras de dominación y subordinación inter e intraestatales, en cuyo seno se registran situaciones de inequidad económica y social<sup>120</sup>.

Con este marco teórico, hoy se habla de una concepción *centro-periferia* o, en los términos de Wallerstein, un *Sistema-*

---

<sup>119</sup> Adaptamos aquí la definición que se emplea en QURESHI, Zia: “La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos”, *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1996, pp. 30-33.

<sup>120</sup> Los actores principales de la lectura marxista no son los mismos que en el realismo (el Estado) ni el liberalismo (además del Estado el individuo, actores sub y supraestatales), ya que el protagonismo reposa en las clases sociales, definidas a partir de su relación con los medios de producción; más específicamente, el Estado y los organismos supraestatales son entendidos por los marxistas como herramientas constituidas deliberadamente por las clases dominantes, para consolidar y mantener su dominación.

Para las posiciones marxistas, la economía internacional no solo ocupa un lugar central, sino que constituye el sustento de las mencionadas estructuras de dominación y subordinación, debido a su carácter capitalista. El capitalismo, en su evolución histórica, había alcanzado una etapa de *imperialismo* a nivel planetario, donde las sociedades capitalistas más desarrolladas (lo que se daría en llamar el “Norte”) se imponían a las de menor desarrollo (el “Sur”); estas últimas, por su parte, no veían limitado su desarrollo debido a una aplicación ineficiente y/o incompleta de los postulados capitalistas (como sugiere el liberalismo clásico), sino por el mantenimiento deliberado de la dominación del Norte a través de diferentes vías.

*Mundo*. Aquí *mundo* alude a un área geográfica específica, dominada por un conjunto de reglas, cuya estructura está compuesta por un *núcleo* caracterizado por producciones con alto grado de especialización y empleo intensivo de tecnología y capital<sup>121</sup>; una *periferia* intensiva en mano de obra, caracterizada por una producción de naturaleza primaria, y una *semiperiferia* (agregado del autor a la idea básica de Lenin) que cumple un rol intermedio entre el núcleo y la periferia, asumiendo algunas características de cada uno<sup>122</sup>.

Hoy el Sistema-Mundo es, valga la redundancia, verdaderamente mundial. En este esquema, conforme se avanza del centro hacia la periferia disminuye la calidad de inserción de los Estados en el juego económico de la globalización y, salvo que medien factores de seguridad, también la importancia de los mismos para el núcleo. Este panorama ha llevado a algunos analistas a alegar que la globalización es un contrasentido si no incorpora a todos los Estados, y que solo podrá llamarse de esta manera cuando subsane esta falencia; es decir, cuando se produzca “*la globalización de la globalización*”<sup>123</sup>.

Existe una relación directamente proporcional entre la evolución de las brechas de bienestar y la evolución de los niveles de conflictividad social. A partir de esa relación, podría cuestionarse la validez “universal” de aquellas teorías que aseguraban que una mayor liberalización comercial inevitablemente reduciría los niveles de conflicto inter e intraestatales. Probablemente, no exista mejor ejemplo de esta corriente teórica que la tesis de Richard Rosecrance sobre el “*Estado Comercial*” (*Trading State*)<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Puede ser un núcleo de poder centralizado, es decir un *Imperio-Mundo*, o una *Economía-Mundo*: múltiples centros dentro del núcleo, que compiten entre sí y donde los recursos no se distribuyen de acuerdo a una decisión política centralizada, sino en función del mercado y los recursos de poder de tales centros.

<sup>122</sup> De acuerdo a HOB DEN, Steve & JONES, Richard: “World-System Theory”, en BAYLIS, John & Steve SMITH (eds.): *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Oxford 1997, pp. 125-145.

<sup>123</sup> IANNI, Octávio: *A Sociedade global*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 1992, p. 25.

<sup>124</sup> Para Rosecrance los niveles de seguridad internacional podrían incrementarse cualitativa y cuantitativamente si todos los Estados concentraran sus energías

Una manera de comprender el impacto negativo que puede tener la globalización económica en la erosión de los niveles de gobernabilidad, es empleando el modelo que propuso el checo Sztompka, cuando analizó las transformaciones de Europa Central-Oriental: las sociedades que están sometidas a intensas transiciones, como la que significa la adaptación al fenómeno de la globalización, se regulan por tres relojes que avanzan a diferente velocidad, señalando diversas horas: la *hora del abogado* indica el tiempo que demanda la sanción de las leyes y reglamentos necesarios para adaptarse a la nueva realidad, y es de seis meses; la *hora del economista* muestra el tiempo que se necesita para aplicar las reformas económicas, y se la estima en seis años; finalmente, la *hora del ciudadano* significa el tiempo que puede demandar un cambio en los códigos culturales de la población, que puede llegar a los sesenta años<sup>125</sup>.

Entonces, una baja calidad de inserción en el juego económico global puede agravar un conflicto intraestatal si el reloj que indica la *hora del ciudadano* es sensiblemente más lento que los otros dos relojes. ¿Qué implican estas diferentes velocidades, en sociedades con formas premodernas de organización, o con un concepto de democracia asociado a la eficacia? Que al desaparecer la esperanza de un futuro mejor como justificación de los padecimientos del presente (en un sentido similar al mencionado *mito del progreso* del francés Edgard Morin), puede debilitarse la idea de la convivencia.

En buena medida, el impacto negativo que puede tener la globalización económica en la erosión de los niveles de gobernabilidad es comprobable, actualmente, en América Latina. El

---

en la expansión de su comercio, en un contexto que permita desarrollar esa actividad en forma libre; el sustento a esta tesis es que a partir de la Revolución Industrial se rompe la tradicional relación directamente proporcional que habían registrado los factores territorio y poder, siendo que un aumento del primero impactaba favorablemente en el segundo. Tras esa revolución y la aparición de los procesos de industrialización, la mejor vía para incrementar el poder estatal es captando nuevos mercados para colocar su producción y obtener importaciones, a través del comercio internacional.

<sup>125</sup> SZTOMPKA, Piotr: *La variedad de acercamientos a la investigación*, ULZ/IVVVVE/Academia de Ciencias de la República Checa, Maestría en Sociología, módulo II, 1995.

informe sobre *Indicadores Mundiales del Desarrollo*, difundido en abril del año 2004 por el Banco Mundial, considera que en América Latina fracasó la lucha contra la pobreza, persistiendo niveles de desigualdad entre pobres y ricos que son incluso más altos que en África. Ese *dossier* muestra que la extrema pobreza en la región (aquellos que viven con menos de US\$ 1 diario) está estancada en 10% de la población desde 1981, y que el crecimiento económico de la década de los noventa no logró modificarlo. Paralelamente, en la franja social de personas que viven con menos de US\$ 2 por día, la región también está prácticamente detenida, habiendo bajado apenas del 27% al 25%<sup>126</sup>.

Los datos que aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caminan en el mismo sentido e indican que aproximadamente 220 millones de personas en el subcontinente, que constituyen el 44% de la población, carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas<sup>127</sup>.

Se observa un correlato directo en el debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos, y en la afectación negativa de la gobernabilidad, abundando indicadores cualitativos y cuantitativos que confirman la aplicación de este axioma en América Latina. En este sentido el informe *“La democracia en América Latina”*, elaborado por el PNUD a mediados del año 2004, analiza la solidez de ese sistema político en la región, y su permeabilidad a los vaivenes económicos y sociales. El administrador del Programa, Mark Malloch Brown, anticipó en el prólogo del *dossier* los resultados obtenidos, de la siguiente manera:

*“América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades,*

---

<sup>126</sup> WORLD BANK: *Global Poverty down by half since 1981 but progress uneven as economic growth eludes many countries*, News Release 2004/309/S, Washington DC, April 23, 2004; WORLD BANK: *Growth is back to Latin America and the Caribbean*, News Release 2004/284/LAC, Washington DC, April 19, 2004.

<sup>127</sup> CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile 2004 ([www.eclac.cl/estadisticas](http://www.eclac.cl/estadisticas)).

*existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras”<sup>128</sup>.*

El informe, basado en consultas a casi 20 mil ciudadanos de la región, así como en entrevistas personales a más de doscientos líderes de opinión, mostró que el 43% de los latinoamericanos tiene actitudes democráticas, otro 30,5% posiciones ambivalentes y el remanente 26,5% posturas no democráticas. Más específicamente, se evidenció que el 48,1% de los latinoamericanos prefiere el desarrollo económico a la democracia y el 44,9% apoyaría un gobierno autoritario si este satisface sus aspiraciones de bienestar<sup>129</sup>.

Similares fueron los resultados obtenidos por la *Corporación Latinobarómetro*, en su informe de agosto del año 2004, confirmando que la mayoría de los latinoamericanos apoya la democracia pero también toleraría un régimen autoritario si es capaz de resolver sus problemas económicos. Así,, en una eventual dicotomía entre los valores *democracia* y *bienestar/orden*, sectores mayoritarios de la población del hemisferio podrían inclinarse por la segunda alternativa. Textualmente, el informe indica: “*La base del autoritarismo político en América Latina está sin duda en esta demanda de orden o autoritarismo social, donde la población prefiere orden en vez de libertades*”. Como sustento de esta apreciación, un 55% de los encuestados señala que “*no le importaría un gobierno no democrático en el poder si resuelve los problemas económicos*”<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> PNUD: *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), Alfaguara, Lima 2004, p. 11.

<sup>129</sup> *Ibidem*, pp. 137-153, en especial Tabla 46.

<sup>130</sup> *Corporación Latinobarómetro: Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004, pp. 10 y 18-19. Este 55% constituiría el segmento de “demócratas insatisfechos” (p. 24): los que apoyan a la democracia y dicen no estar satisfechos con su desempeño.

Las conclusiones del PNUD y de Latinobarómetro fueron reafirmadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este organismo advirtió en su informe del año 2003 que “*las deudas sociales acumuladas durante la crisis son una amenaza para la estabilidad a mediano plazo de América Latina*” y debido a ello hay un considerable descontento en la región, no solo con la administración económica sino con los resultados de la democracia. En tanto, el Informe Anual 2003 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que los regímenes democráticos en la región “*no han logrado una institucionalidad y cultura democrática suficientes (...) obstaculizando el imperio de la ley, afectando la vigencia de los derechos fundamentales*” y “*generando un clima apto para crisis sociales con impacto político-institucional*”<sup>131</sup>.

En definitiva, lo cierto es que quienes apostaban a la liberalización económica como factor de ordenación automático de la post-Guerra Fría a escala global, aquellos que anunciaban que *Marte* (dios de la guerra) sería reemplazado por *Mercurio* (dios del comercio) en los asuntos mundiales<sup>132</sup>, no solo se han equivocado sino que han soslayado que en determinadas circunstancias, irónicamente, *Mercurio ayuda a Marte*.

También debe destacarse la erosión de las capacidades estatales que puede generar un aspecto en particular de la globalización: el que se refiere a las comunicaciones. Este fenómeno se basa en el despliegue de una verdadera revolución tecnológica, especialmente en el campo de la Tecnología de la Información (IT). Diariamente observamos el efecto de esta situación: hay mayor cantidad de información, respecto a una mayor cantidad de hechos, que se transmite más rápidamente, por mayor cantidad de fuentes.

Esta “difusión de la información” suele reducir, de forma casi absoluta la capacidad del Estado para controlar a sus ciu-

---

<sup>131</sup> OLIVERA, Yanina: *La democracia en la picota en América Latina*, AFP, 4 de abril de 2004.

<sup>132</sup> Ver GRONDONA, Mariano: “En vez de Marte, Mercurio”, *La Nación* (Buenos Aires) 1 de julio de 1990, p. 8.

dadanos mediante la censura; es decir, regulando la cantidad y calidad de información que los ciudadanos reciben, una política normalmente justificada en motivos de seguridad nacional o paz social. Dorff expresa este efecto de la siguiente manera<sup>133</sup>:

“La tecnología de las comunicaciones fue en no pequeña parte responsable de la caída de muchos regímenes políticos y económicos centralizados; simplemente se volvió imposible controlar la información y las ideas, y manejar la política y la economía a través de sistemas altamente centralizados y jerárquicos. Grupos subnacionales, transnacionales y descentralizados pueden ahora competir con muchos gobiernos formales por la lealtad de los individuos”.

Y en sentido similar, Peters agrega<sup>134</sup>:

*“La declinación del Estado, real o relativa, se acelera bajo el asalto del conocimiento, y nuevas estructuras de conocimiento usurpan la habilidad de los gobiernos tradicionales de procesar y responder a la información. La era moderna fue la era de la eficiencia de las masas. La era postmoderna es la era de la ineficiencia de las masas”.*

En la misma medida en que disminuye la capacidad del Estado para ejercer censura, aumenta la capacidad de información de los ciudadanos, aun sobre cuestiones contrarias a los intereses del gobierno central. Por cierto, a partir del crecimiento de Internet el Estado no solo ve dificultado el control de la información que reciben sus ciudadanos, sino también de la información que emiten. Esto, porque esa red rompe las tradicionales diferencias entre *productores* y *consumidores* de información, entre autores y lectores.

En suma, el punto es que la globalización recorta y limita las capacidades del Estado para satisfacer demandas societales,

---

<sup>133</sup> DORFF, *op. cit.*

<sup>134</sup> PETERS, *op. cit.*

favoreciendo su fragmentación. Sintetizando lo antedicho, coincidimos con Eric de la Maissonneuve cuando indica que el problema es el desfasaje, y a veces la contradicción, que existe entre el cambio radical del mundo y las estructuras políticas ligadas al pasado. Estos dos factores no evolucionan a la misma velocidad, ni de forma armoniosa, por lo cual son las estructuras del Estado, sometidas al doble proceso de la globalización y la desintegración, las que están en tela de juicio<sup>135</sup>.

Las lecturas de Van Creveld caminan en el mismo sentido que las del pensador galo. Él percibe que el Estado, que desde la Paz de Westfalia ha constituido la más importante institución política moderna, está perdiendo jerarquía *pari passu* la aparición de nuevas estructuras, con alto nivel de complejidad; tal reducción se patentiza en el hecho que, hacia adentro de las fronteras, disminuye su capacidad para proteger la vida política, económica y social de sus ciudadanos.

Este cuadro repercute en la esfera de la seguridad, donde los resortes de la violencia dejan de estar monopolizados por el Estado, difundándose entre actores no estatales capaces de movilizar lealtades contra el primero; más aún, en numerosos casos la difusión de los instrumentos de violencia fomenta la irrupción de conflictos armados que culminan en el virtual colapso del Estado.

Así, el Estado moderno enfrenta una crisis: por un lado, sus más modernos armamentos son demasiado poderosos, y de efectos demasiado indiscriminados, como para ser usados contra estos grupos; por otro, la proclividad de combatir a los insurgentes a partir de sus propios métodos llevaría a los funcionarios políticos (y a los militares) a ser considerados, ellos mismos, como autoritarios. Ante esa disyuntiva, los Estados suelen volverse anómicos, en muchos casos subestimando deliberadamente ante el público la dimensión de la amenaza, facilitando su crecimiento.

---

<sup>135</sup> DE LA MAISONNEUVE, *op. cit.*, pp. 18, 21, 29.

Con este diagnóstico, el futuro del Estado, considerando a esta institución política según su forma tradicional adquirida tras la Paz de Westfalia, sería nebuloso. Contrariamente a lo predicho por George Orwell en 1984, la tecnología moderna (expresada en el fenómeno de la globalización) no ha resultado en el establecimiento de dictaduras totalitarias, sino en la pérdida de poder de los gobiernos en manos de organizaciones y actores no estatales<sup>136</sup>.

### *Conflictos de nueva generación*

Si las llamadas *Nuevas Guerras* están asociadas a la erosión del poder del Estado en épocas de globalización, como se corrobora en los enfoques de La Maissoneuve y Van Creveld, entonces aquellas constituyen una “nueva generación” de conflictos, enraizados en las características de la época. De la Maissoneuve, por ejemplo, habla de “revoluciones estratégicas” que se vinculan con la forma predominante de expresión de la violencia organizada; por eso, también se refiere a ellas como sucesivas “metamorfosis de la violencia” (concepto que da nombre a su principal obra en español).

La primera de esas revoluciones estratégicas tiene lugar en el Renacimiento, de la mano de la aparición de la pólvora, elemento este que le brinda a las potencias de entonces los medios para satisfacer su sed de poder y riquezas. Por imperio de las circunstancias, surgen los ejércitos regulares y permanentes, dotados de una compleja organización, cuya manutención exige recursos (financieros, logísticos, humanos) que solo puede proveer una administración centralizada. Así, la revolución militar renacentista, caracterizada por la aparición del arma de fuego y la constitución de ejércitos regulares, incide de manera directa en la conformación del Estado moderno<sup>137</sup>.

Hoy, al cabo de otras revoluciones, en varios puntos del globo el Estado moderno parece perder el control de una vio-

---

<sup>136</sup> VAN CREVELD, Martin: “The Fate of the State”, *Parameters*, Spring 1996.

<sup>137</sup> DE LA MAISONNEUVE, *op. cit.*, pp. 32-34.

lencia que abandona el formato de la guerra convencional y simétrica, para tornarse multiforme. Este hecho demanda un *aggiornamento* estatal que, de no llevarse a cabo, podría producir un colapso de esa institución política. En este punto, De la Maissoneuve detecta una paradójica inversión de factores: las amenazas que permitieron que los Estados se “hicieran” en una adversidad designada podrían, más de dos siglos después y con nuevas formas, llevarlo a “deshacerse”<sup>138</sup>.

Si, como anticipáramos, las Nuevas Guerras constituyen una “nueva generación” de contiendas armadas, cuya lógica es indisociable de las características de la época, para algunos son *Conflictos de Cuarta Generación*.

La idea de conflictos de cuarta generación, bastante popularizada en los últimos años, se desprende de un desarrollo teórico que se difundió esencialmente desde las publicaciones del *Marine Corps* estadounidense. Uno de los primeros trabajos en la materia, aparecido en las postrimerías de la década del ‘80, asocia este concepto a la transición en la morfología bélica registrada durante el Siglo XX, identificando dos grandes hitos que marcan el final y el inicio de tres *generaciones* de conflictos: en el primer hito, el incremento del poder de fuego, aunado al desarrollo del arte táctico, decretan que el *poder de fuego masivo* reemplace al *poder humano masivo* tácticamente pobre; en el segundo, al poder de fuego se le suma una mayor movilidad. Secuencialmente, cada una de las tres generaciones identificadas genera una ampliación del campo de batalla y de la capacidad de maniobra del contendiente.

En esta línea de pensamiento, los conflictos de cuarta generación reconocen como campo de batalla a la sociedad en su conjunto (y a su cultura), pudiendo provocar su implosión. Por eso se ha dicho de ellos que son políticos, más que militares; que el primer objetivo que se persigue con este tipo de lucha es la “parálisis política”, haciendo colapsar a las instituciones, para luego influenciar la voluntad y la resolución de los decisores en

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 152.

un sentido determinado. Sirven como ejemplo los sucesos registrados regularmente en Irak desde el año 2003: atentados de los insurgentes contra líderes locales, sedes de los partidos políticos y centros de reclutamiento de las nuevas fuerzas policiales. En esos casos, el objetivo de las agresiones fue más allá de los daños materiales y las bajas en vidas humanas, apuntando a la erosión del proceso de democratización y a la deslegitimación de la dirigencia política y los nuevos policías.

Avanzando en el carácter eminentemente político de estas contiendas, hasta el momento su ocurrencia siempre redundó en profundas alteraciones del contexto político en el cual tuvieron lugar. Así se constató tanto en aquellos casos en que la victoria correspondió total o parcialmente a sus protagonistas irregulares (Vietnam, Líbano, Somalia, Chechenia, Argelia), como cuando se impusieron las fuerzas estatales (Malasia, Omán, El Salvador)<sup>139</sup>.

Estos eventos no reconocen límites claros entre guerra y paz, o entre combatientes y no combatientes, ni permiten identificar con precisión los frentes de batalla. Son eventos signados por una gran dispersión geográfica y valorizan, en mayor medida que en cualquier generación anterior, el rol de las operaciones psicológicas y el manejo de los Medios de Comunicación Social (MCS).

El rol de las operaciones psicológicas y el uso de los MCS revela uno de los elementos centrales de los conflictos de cuarta generación: la importancia que adquiere, para los contendientes, la influencia en la voluntad del oponente, entendiendo como tal no solo a los combatientes, sino también a su dirigencia política y a su cuerpo social. Trabajos recientes han destacado, como antecedentes mediatos de este énfasis en la voluntad del oponente, a la “Guerra Popular” de Mao Tse Tung y –particularmente– a la estrategia político-militar seguida por el Viet-

---

<sup>139</sup> HAMMES, Thomas: “Insurgency: Modern Warfare evolves into a Fourth Generation”, National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS), Strategic Forum N° 214, January 2005.

cong en la guerra de Vietnam contra los estadounidenses; en esa estrategia, cuyo nombre original es *Dau Trahn*, las acciones dirigidas a la población propia, así como a la población del enemigo, adquirirían una jerarquía similar a las acciones armadas que se llevaban adelante.

Se ha dicho que EE.UU. no fracasó en Vietnam por causales estrictamente militares, sino por la pérdida de su voluntad de luchar. En esta línea, en el marco de la guerra contra el terrorismo que EE.UU. implementó tras los atentados del 11S, las acciones de los insurgentes iraquíes estarían demostrando que el *Dau Trahn* es aplicable a los conflictos del siglo XXI: el objetivo de sus ataques no sería tanto afectar la capacidad bélica de la Casa Blanca y sus aliados, sino erosionar el respaldo de la opinión pública estadounidense a las operaciones militares que su gobierno lleva adelante en Irak<sup>140</sup>. Así fue reconocido por la prensa estadounidense después del sitio y posterior captura de la ciudad de Fallujah en marzo de 2004, al referirse a la conducta que tuvieron en esos eventos:

*“la historia de la guerra sugiere que en una situación de ese tipo (Fallujah) el ejército moderno no siempre vence. Las guerrillas cometen atrocidades precisamente con el propósito de romper la voluntad de su adversario. <Voluntad> en este caso no se aplica solo a los soldados sino, mucho más, al gobierno democrático que los envió a pelear”<sup>141</sup>.*

En definitiva, quienes definen a los conflictos de cuarta generación como conflictos que reconocen a la sociedad como campo de batalla, de gran dispersión geográfica y con un importante rol de las operaciones psicológicas y el manejo mediático, alegan la importancia estratégica de su adecuada interpretación, pues:

---

<sup>140</sup> MAXWELL, *op. cit.*

<sup>141</sup> MELLOAN, George: “There’ll be more Fallujahs to test U.S. resolve”, *The Wall Street Journal*, April 6, 2004, p. A-17.

*“Quien primero reconozca, entienda e implemente un cambio generacional tendrá una ventaja decisiva. Por el contrario, la nación que se adapte tardíamente al cambio generacional, quedará expuesta a la derrota”<sup>142</sup>.*

Otra concepción de los conflictos de cuarta generación también asocia esta idea a una transición en la morfología bélica, pero abarca un período que excede holgadamente al siglo XX y toma elementos de la Ciencia Política, en el marco de la *Teoría de las Épocas de la Guerra*. Esta postula que la evolución de la guerra se basa en la aparición de nuevas formas de combate que desafían a aquellas consideradas aceptables por las instituciones políticas vigentes en el momento y que, pese a ser rechazadas por criminales o moralmente corruptas, persisten y se consolidan debido a que reflejan cambios más profundos, referidos a la organización social de los individuos. En otras palabras, la evolución de la guerra está signada por sus cambios de paradigma.

**CUADRO 7**  
TEORÍA DE LAS ÉPOCAS DE LA GUERRA

ÉPOCA	ORG. SOCIAL VIGENTE	FORMA DE COMBATE VIGENTE	DESAFÍO	APARICIÓN DEL DESAFÍO
Clásica	Imperio	Legiones de Infantería	Insurgentes montados (Caballería Liviana)	Fines del siglo IV a inicios del siglo VIII
Medieval	Reinos Feudales	Caballería con armas de puño	Mercenarios con armas de fuego (arcabuces)	Mediados del siglo XIV a mediados del siglo XVII
Moderna	Estado	Fuerzas Armadas estatales	Insurgentes no estatales	Desde fines del siglo XX-

<sup>142</sup> LIND, William *et al.*: “The Changing Face of War: into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette* October 1989, pp. 22-26.

Desde esta perspectiva, como puede observarse en el Cuadro 7, la actual incompatibilidad entre la guerra limitada moderna y las nuevas formas de violencia debe ser entendida como el tercer desafío histórico a la tradición bélica de Occidente, tras la aparición de la caballería liviana y de las armas de fuego, dando lugar a una cuarta *época* (vg. *generación*) de la guerra<sup>143</sup>.

Podría citarse aun una tercera lectura, que califica como conflictos de cuarta generación a los conflictos asimétricos, generados a partir de la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, caracterizados por contextos políticos volátiles; entre sus manifestaciones estarían incluidos el terrorismo y el crimen organizado, tanto en sus formas tradicionales como en sus últimas versiones, aunque las futuras fisonomías de estos conflictos aún permanecerían sin identificar<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> BUNKER, Robert: "Epochal Change: War Over Social and Political Organization", *Parameters*, Summer 1997, pp. 15-25.

<sup>144</sup> WILSON, G.; F. BUNKERS & J. SULLIVAN: *Anticipating the Nature of Next Conflict*, Emergency Research Response Institute (ERRI), February 19, 2001 (<http://www.emergency.com/Emergent-thrts.htm>).