

Carrera: Curso Superior en Defensa Nacional

Asignatura: Defensa Nacional

Profesor: Lic. Sebastián Zurutuza (Prof. Adjunto)

Año: 20 23

Cuatrimestre: Primero



UNIDAD DIDÁCTICA 1: “La Defensa Nacional y el Sistema Internacional”

Punto b – (Parte 1) Ejes temáticos:

- a. La Defensa Nacional y el Sistema Internacional contemporáneo (pág. 2)
- b. Períodos y formas de distribución del poder en la estructura sistémica – La Bipolaridad (pág. 7)
- c. Implicancias estratégicas y sistémicas en la Defensa Nacional (pág. 32)

Lecturas:

WALTZ, Kenneth, “*The Origins of War in Neorealist Theory*”, Journal of Interdisciplinary History, Vol. 18, Issue 4, primavera de 1988.

a) La Defensa Nacional y el Sistema Internacional contemporáneo.

El Estado es una unidad política autónoma, independiente y racional. Consideremos que su conducta se sustenta en la Teoría de la Elección Racional, que implica la obtención de mayores beneficios / utilidades a menores costos y riesgos.

El Estado continúa siendo el principal actor sistémico, aunque no el único, existiendo actores de carácter político, económico, social y estratégico-militar que puede manifestar en niveles supra, sub, paraestatal e incluso proto-estatal.

La dinámica del Estado con sus pares y otros actores genera, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, una trama de relaciones sistémicas, mientras que en el campo de la Estrategia delinea escenarios competitivos o cooperativos en diverso grado y expresión. Tanto las Relaciones Internacionales como los escenarios estratégicos revisten especial interés para la Defensa Nacional, la cual opera en un contexto sistémico.

Hemos analizado el concepto de Defensa Nacional (DN) desde su generalidad hasta la especificación que brinda la Ley 23.554 en la segunda parte de su Art. 2º: “(...) *es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*”. Y corresponde integrar a la DN –que es una política sectorial de gobierno- en un marco superior de la dinámica estatal.

La DN se vincula con los intereses nacionales. Intereses son objetos materiales/inmaterial con valor asignado. La designación de esos intereses y su valor son dispuestos por el actor; para el caso, el Estado como unidad política.

Los intereses vitales ocupan la cúspide de la estructura de intereses nacionales. Son objetos cuyo valor asignado es tan elevado que el mismo Estado puede comprometerse en resolver conflictos vinculados a ellos mediante el uso de la fuerza; yendo a la guerra, entendida como “*la violencia organizada y desarrollada entre unidades políticas, unas contra otras*” (Bull; 1983) con el objeto de promoverlos o preservarlos. Este tipo de intereses está relacionado en forma directa con la viabilidad e incluso la supervivencia de la unidad política.

Para el ordenamiento jurídico argentino, la DN tiene por finalidad garantizar intereses que se identifican plenamente con elementos constitutivos del Estado y que viabilizan su existencia y supervivencia como tal, en el sistema internacional: soberanía, independencia, integridad territorial y autodeterminación.

Ergo, la DN debe garantizar la existencia y continuidad de aquellos elementos que forman y caracterizan a un Estado como tal y que le permiten interrelacionarse de forma sistémica.

Se puede así inferir que la Política Exterior (PE), como política sectorial del Estado, orienta a su vez a la DN (otra política sectorial) en cuanto a que ésta tiene por fin garantizar los intereses y valores que aquella promueve y gestiona, en un marco posible de conflicto que requiera el empleo de la especificidad del Instrumento Militar (IM). No se trata de una relación subalterna o subordinada de la DN respecto de la PE, sino de un orden funcional.

La relación virtuosa entre DN y PE puede asimilarse al concepto de Estrategia Nacional o *Grand Strategy* en el orbe anglosajón (Corbacho; 2011) para diferenciarla de la estrategia en estricto sentido militar, resultando de una combinación de política exterior y política de defensa, presente en actores de importante gravitación (Larroca; 2012).

Los lineamientos de la Política de DN se formulan –o deben hacerlo en caso óptimo- desde el análisis de un conjunto de variables que trascienden a su ámbito específico y que involucran otras funciones estatales: RREE, Seguridad Estratégica, Inteligencia, Economía, Investigación y Desarrollo Tecnológico, entre otras.

La normativa argentina vigente que regula la Defensa Nacional, reconoce, a priori, al ámbito exterior –o sea; al Sistema Internacional (SI)- como el ámbito propio, ya desde la Ley 23.554, al ubicar allí a las agresiones que el Sistema de Defensa debe enfrentar. Su Art. 2º refiere a “agresiones de origen externo”.

Por su parte, el Decreto reglamentario 727/06 reafirma en su Título I, Art. 1º -“Principios Básicos”- lo dispuesto por la ley en relación al ámbito de origen de la agresión (externo) pero avanza en la definición de su naturaleza, como militar y estatal: *“Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante **agresiones de origen externo** perpetradas **por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s**, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior. Se entenderá como **"agresión de origen externo"** el uso de la fuerza armada por un **Estado** contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.*”

De forma inequívoca, las agresiones deben reunir un conjunto de características que le otorguen una naturaleza específica: además de ser externas, son puntualmente estatales y militares, lo cual las posiciona de manera eminente en el sistema internacional. Los actores que ejecutan esas agresiones son externos, estatales y militares.

La norma menciona a dos actores típicos del sistema internacional y los vincula con la función de la Defensa Nacional:

1. Estados: en un marco de relación de identidad conflictiva y en un nivel *polemial* (violento)
2. Naciones Unidas: como fuente de legitimidad respecto de los límites que dispone la legalidad internacional (Carta de la ONU), disponiéndose el grado de tolerancia del Estado argentino hacia la violación de ese ordenamiento.

Otro elemento vinculante entre DN y SI, es la consideración de que la forma de la agresión no debe ser incompatible con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas; el principal organismo de gobernanza global y una fuente de legitimidad respecto de los límites que dispone la legalidad internacional. Por su parte, el concepto de agresión que implementa el ordenamiento argentino es el que recepta la Resolución AGNU 3144 (XXIX) de 1974 ya analizado.

En tercer lugar, el Decreto 1691/06 que dispone la “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, para mayor precisión de lo establecido por la Ley y el Decreto 727/06, establece los llamados “Criterios estructurantes del IM de la DN”:

*“(…) La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda **agresión externa militar estatal**, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes. (...) La **misión principal** de las Fuerzas Armadas debe ser, consecuentemente, el principal **criterio ordenador** de todo su diseño de fuerzas, en tanto que toda **misión subsidiaria** del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial (...)”*

Nuevamente, y guardando coherencia tanto con la Ley 23.554 y su Decreto 727/06, el Decreto 1691/06 termina por delimitar en cuanto a su origen, naturaleza y extensión al objeto/sujeto de la DN: la agresión externa, militar y estatal (AEME). Y fija las misiones concernientes al IM, en términos principales (garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales nacionales) y subsidiarios.

En el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar a las que a continuación se detallan:

- a. Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- b. Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- c. Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Observando lo establecido por el conjunto de normas, se manifiesta un orden jerárquico en la vinculación de la DN con el SI conformado, desde la cúspide hacia la base, integrado por:

- 1. Vinculación entre el Estado argentino y otros Estados bajo una hipotética relación estratégica de identidad conflictiva de corte westfaliano, clausewitziano y trinitario;
- 2. Operaciones en el ámbito de la comunidad internacional y en el marco de los Organismos Internacionales;
- 3. Operaciones en apoyo de países amigos regionales o extra-regionales;
- 4. Contribución a un Sistema de Defensa Subregional.

La Defensa Nacional y el Sistema Internacional

- Orden jerárquico en la articulación entre la DN y el Sistema Internacional.



La Defensa Nacional y el Sistema Internacional

Dto. 1691/06

Directiva sobre org. y funcionamiento de las FFAA

Criterios estructurantes del IM:



La Defensa Nacional y el Sistema Internacional

Dto. 1691/06

Directiva sobre organización y func. de las FFAA

Criterios estructurantes del IM:



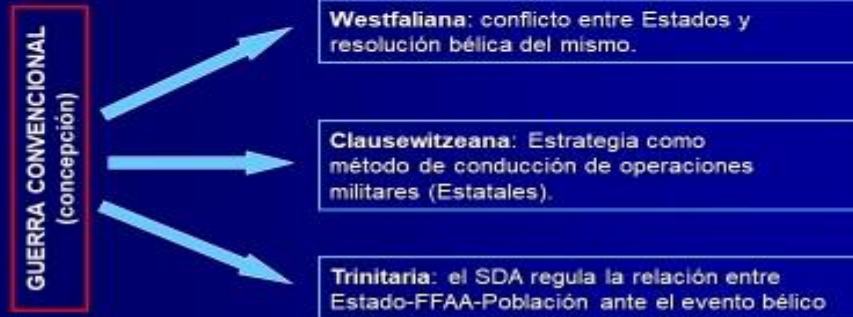
El Sistema de Defensa Nacional argentino actual, en razón de sus bases, doctrina y el diseño de su IM, se posiciona en un marco de involucramiento para un conflicto de tipo convencional. Esto significa que el conflicto reúne la característica de ser:

- Westfaliano:** el conflicto bélico típicamente producido y resuelto entre Estados;
- Clausewitziano:** la estrategia asumida en sentido clásico (militar) y restringida a la conducción de operaciones para la resolución del conflicto bélico entre Estados;
- Trinitario:** la política de Defensa, en el marco de la racionalidad y funcionalidad del Estado, regula la relación entre éste, el IM y la comunidad.

La Defensa Nacional y el Sistema Internacional

□ Sistema de Defensa Nacional argentino:

Bases – Doctrina – Diseño
para **GUERRA CONVENCIONAL**
(A.E.M.E)



b) Períodos y formas de distribución del poder en la estructura sistémica – La Bipolaridad

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) la estructura del sistema internacional ha atravesado tres “momentos” (Layne; 1993) o períodos distinguibles en relación al tipo de distribución del poder –traducido en capacidades- imputable a un número determinado de Estados: un momento bipolar (1945-1991), otro unipolar (1991-2003) y el actual multipolar, aproximadamente iniciado entre 2001-2003 y en adelante.

Eventos y hechos políticos de magnitud a nivel estructural, que luego serán abordados, son los factores de la evolución de los momentos o períodos dentro del Sistema Internacional (SI) contemporáneo y en paralelo son sintomáticos de esos cambios.

Estas modificaciones estructurales del sistema no son espontáneas, inmediatas ni repentinas, sino que en cada período se manifiestan tendencias que se mantienen y confirman, así como otras que pueden desvanecerse, menguar o modificarse.

La dinámica ocurre mediante solapamientos y yuxtaposiciones de diversos y múltiples procesos políticos que pueden experimentar los actores, pero lo determinante tiene lugar en el nivel de la estructura internacional, en un contexto sistémico. Pueden ser eventos secuenciales o simultáneos dentro del proceso histórico.

Las diversas teorías, corrientes y enfoques en el ámbito de las Relaciones Internacionales, permiten la observación, el análisis, la descripción y explicación de estos fenómenos en un marco epistemológico y metodológico.

Por otro lado, es importante considerar que toda modificación en el sistema internacional, a nivel de su estructura, puede tener un impacto crítico e incluso radical en la percepción de las conducciones políticas y de los decisores –en un movimiento desde arriba (estructura/sistema) hacia abajo (unidades)-, así como sobre las capacidades de los Estados, afectando la performance del actor en toda la estructura. Esta condición influirá directamente sobre actividades y funciones esenciales estatales relativas al entorno internacional; específicamente en la política exterior y la política de Defensa, que tiene por objeto garantizar intereses amplios, incluyendo a los vitales.

El Sistema Internacional es un generador eminente de escenarios y situaciones estratégicas en los cuales se ven involucrados –así lo quieran o no- los principales actores sistémicos; los Estados. Por ello es gravitante el poder generar herramientas de análisis que conecten distintos campos del conocimiento y permitan un abordaje holístico para identificar las dinámicas estratégicas que puedan ser de interés de la actividad y función de Defensa Nacional.



Herramientas de análisis internacional

El "**Triángulo Dorado**" como instrumento multidisciplinario de intervención en la dinámica global:

- La **Teoría de las RRII** como abordaje de relaciones políticas sistémicas
- La **Teoría de la Estrategia** como medio de comprensión y resolución de escenarios y conflictos
- El **Conocimiento Geopolítico** como el vínculo entre contextos geográficos y los intereses de los actores internacionales y su gestión



b.1. Poder, polaridad y Sistema Internacional

El concepto de **polaridad** es importante en la Teoría de las Relaciones Internacionales, sobre todo en el campo de la teoría Realista y posteriores desarrollos. La polaridad implica las diferentes formas en que el poder es distribuido a través de los actores en términos de capacidades.

Al menos se definen cuatro manifestaciones de la polaridad: bipolaridad, unipolaridad, multipolaridad o no-polaridad.

Las capacidades traslucen **poder**. Éste es la facultad atribuible a un actor que permite imponer la propia voluntad y cumplir objetivos doblegando resistencias ajenas. Puede manifestarse de forma muy diversa.

También puede definirse como la capacidad de afectar a otros para obtener los resultados que uno quiere (Nye; 2009). El poder relativo a los Estados, organizado en capacidades, se expresa de manera multiforme: político, diplomático, militar, económico y cultural.

Nye brinda una efectiva diferenciación entre “poder duro” o *hard power*, identificado con la capacidad militar de un actor y sus factores materiales y el “poder blando” o *soft power*, focalizado en la capacidad persuasiva de la acción política, diplomática, comercial y cultural. Éste último implica la habilidad de alcanzar resultados deseados por medio de la atracción, en lugar de la coacción (Nye; 1991).

El concepto de poder blando se volverá un elemento destacado en los posteriores desarrollos teóricos de Nye, que se aparta del Realismo para intentar abordar y comprender los fenómenos de la post Guerra Fría, en un marco de mayor complejidad de las Relaciones Internacionales a partir del inicio de la década de 1990, coincidente con la mutación hacia el período o momento unipolar en cuanto a la distribución del poder entre actores. Para este autor y su compañero de investigación, Robert Keohane,

conceptos como hegemonía, difusión del poder e interdependencia serán claves para el análisis del sistema internacional post-bipolar.

Un matiz es introducido: en términos de gestión o praxis del poder, su tipo duro se basa en algunos elementos más abarcadores; la típica intervención militar pero también la diplomacia coercitiva y las sanciones económicas, mientras que su manifestación blanda se opera mediante la persuasión hacia otros para que hagan lo que uno quiera (Wilson; 2008).

Ambas manifestaciones y empleos del poder dependen de entornos, circunstancias y escenarios estratégicos, en los cuales el tiempo, los actores y la trama de intereses conducirá a los decisores a evaluar cuál tipo de “poder” conviene emplear.

Incluso una fórmula de combinación de ambos tipos, en diferente grados y formas y de acuerdo al contexto estratégico, ha sido sintetizada y propuesta como “poder inteligente” (*smart power*) o la capacidad de combinar elementos de poder duro y blando de manera que se refuercen mutuamente (Wilson; 2008) y bajo un enfoque que subraya la necesidad de un Instrumento Militar (IM) fuerte, pero que también invierte mucho en alianzas, asociaciones e instituciones (Armitage y Nye; 2007).

Estas apreciaciones conducen a identificar a la Defensa Nacional, por especificidad y naturaleza, con el poder duro, bajo la conducción de gobierno y junto a elementos de poder blando –acción política y diplomática, irradiación de valores y cultura- que pueden o no requerir al Sistema de Defensa para el cometido de objetivos y la promoción de intereses, tanto en situación de guerra como de paz, dependiendo de las circunstancias.

Un caso tangible de esta utilización del poder militar en un marco cooperativo y pacífico que atiende al requerimiento de la política exterior (elemento de poder blando) bajo un régimen de alto grado de institucionalización internacional, es la actividad antártica.

En el caso del Sistema de Defensa argentino, la Antártida; y el Sector Antártico Argentino en particular, configura un escenario logístico en el cual opera el IM como apoyo a las tareas científicas y como medio de presencia para sostener la pretensión de soberanía.

Al momento de definir qué es el **Sistema Internacional** (SI) resulta útil apelar a algunos conceptos claves de un enfoque teórico particular: el **Realismo Estructural** o **Neorrealismo** en las Relaciones Internacionales. Un exponente principal de esta teoría fue el académico estadounidense **Kenneth Waltz** (1924-2013), autor de obras capitales en el campo de la teoría como “*El Hombre, el Estado y la Guerra*” (1959) y “*Teoría de la Política Internacional*” (1979).

Adoptar elementos centrales de este enfoque no implica una preeminencia por sobre otras –ya que toda teoría tiene límites gnoseológicos y puede ser interpelada y contestada-, ya sea en el ámbito de la teoría Realista como de su par Liberal (y todos sus desarrollos) o de aquellos enfoques Reflectivistas y de todas las evoluciones diversas y ramificadas que las mismas generaron. Sin embargo, y atento a los objetivos explicativos, el Neorrealismo se ajusta como un útil marco de abordaje de los objetos aquí tratados.

Waltz analiza la política internacional basándose en dos conceptos: **estructura** y **unidades** interactuantes, como componentes básicos de todo sistema, reconociendo a los Estados como las principales unidades, pero aun admitiendo ese carácter para otras de tenor no estatal (Bartolomé; 2006)

a diferencia del Realismo clásico, cuyo principal exponente contemporáneo, Hans Morgenthau (1904-1980), sostenía la exclusividad del Estado como actor sistémico.

El Neorrealismo implica tanto un esfuerzo por rescatar los elementos vigentes del realismo clásico en la formulación de una teoría adecuada para el contexto temporal de fines del siglo XX, como una construcción que vincula conceptualmente otros aportes teóricos. No obstante, la teoría en sí misma, admitirá Waltz, no suministra una herramienta abarcadora de las relaciones internacionales; las cuales requerirían, por ejemplo, una teoría de política interna, porque las unidades configuran la estructura del sistema, tanto como la estructura afecta a las unidades (Fernández Luzuriaga; 2012).

Posiblemente, el mayor aporte del realismo estructural/neorrealismo es su intención de crear un enfoque sistémico cuyo objeto sea, en sí, el sistema internacional, como un objeto autonomizado de las unidades interactuantes, con la capacidad de influir y condicionar sus políticas y acciones. Desde esta postura, las “imágenes” (término empleado por Waltz) del hombre y el Estado y su naturaleza y conductas, en ese orden, son insuficientes como elementos explicativos de la estructura y la dinámica sistémica, bajo crítica de lo que el académico Stanley Hoffmann –cuyo enfoque también es problematizado por Waltz- llama “los agentes característicos y sus formas de conducta” (Hoffmann; 1963).

Waltz contrasta su teoría con los aportes de Hoffmann achacándole un enfoque inductivo; de la parte hacia el todo para entender el fenómeno sistémico, señalando lo siguiente como una debilidad teórica: “Si uno va a abordar sistemas internacionales reales, ¿qué camino debe seguir? A partir del conocimiento de las partes, se deben hacer inferencias sobre el todo. Sólo se pueden observar las partes, trazar el curso de sus acciones, discernir sus propósitos.” (Waltz; 1979)

Por el contrario, Waltz intenta alcanzar una dimensión explicativa efectivamente sistémica a través de un método deductivo, y sobre lo sistémico, que a su vez supere a un nivel descriptivo basado en el análisis de las unidades y sus características intrínsecas –tipo de gobierno, ideología, políticas-, nivel éste que Waltz considera conducente a enfoques reduccionistas. De esta manera, para Waltz, el sistema internacional y su dinámica no podrían ser explicados desde “dentro hacia afuera” desde el nivel de las unidades hacia la globalidad sistémica. El sistema se compone de unidades interactuantes que a su vez son afectadas por la dinámica de aquel, autonomizada e independiente de los caracteres de éstas. El sistema es más y distinto que las partes que lo componen formando la estructura.

Por su parte el Neorrealismo, como rama del Realismo clásico, contiene una serie de elementos conceptuales que comparte con éste y varios otros en los que difiere –como por ejemplo en las causas de la guerra y en la mayor importancia que el neorrealismo otorga al objeto-seguridad frente al objeto-poder del realismo clásico- pero que nos permiten acercarnos a la idea de SI, a su conformación y dinámica y a una caracterización certera de los Estados como objeto.

Aquí observamos los principales elementos de la teoría en cuestión:

- 1) El SI se compone de dos elementos: de una **estructura**, formada por la **interacción** de las **unidades** estatales y de éstas en sí, con sus diferencias relativas en términos de capacidades. Los Estados continúan siendo los principales actores del sistema, aunque Waltz admita la existencia de otros actores, lo que es soslayado por el realismo clásico;

- 2) La **estructura** adquiere una dinámica propia que resulta en una **influencia descendente** sobre esas unidades. La estructura es más que la suma de unidades, y supera y se autonomiza de sus mismas interrelaciones, generando impactos sobre aquellas y éstas;

- 3) El principio ordenador del SI es la **anarquía**, entendida como ausencia de una autoridad de gobierno central que regule las conductas de los actores, más que como una situación de caos o desorden. No existe un real cambio de sistema hasta que este principio ordenador no sea reemplazado por otro;
- 4) La conflictividad internacional, cuya expresión más grave es la **guerra**, se origina en la subyacente condición anárquica del sistema; aunque sin negar las causas antropológicas atribuidas a la condición y naturaleza humana (“el hombre”, como lo supone el realismo clásico desde un enfoque hobbesiano) o las decisiones políticas inherentes a las unidades (“el Estado”). Para el neorrealismo, el conflicto bélico surge de una condición estructural y no del reduccionismo hombre-Estado, en un ámbito descentralizado y anárquico, sujeto al principio de “autoayuda” (*self help*) que practica cada Estado en términos de velar por su seguridad;
- 5) Las capacidades (poder) de cada Estado y el desarrollo de sus esfuerzos permitirán o no la obtención de objetivos, los que invariablemente estarán subordinados al interés supremo: la **seguridad** propia como condición de supervivencia;
- 6) Las capacidades son atributos de las unidades, pero su distribución excede a éstas, siendo una cuestión sistémica. La estructura de un sistema se modifica con los cambios de la distribución de capacidades entre las unidades. Y esto impacta y modifica las expectativas acerca del comportamiento de las unidades y de los resultados que sus interacciones producirán;
- 7) La estructura del sistema experimenta efectivas modificaciones por la **distribución de capacidades** entre las unidades interactuantes –que no difieren entre sí en cuanto a sus funciones sino en cuanto a sus capacidades-, formando un **cuadro posicional** (“*positional picture*”) que exhibe una jerarquización relativa. Esta distribución se refiere al grado en que están repartidos entre los Estados los medios preponderantemente **militares**;

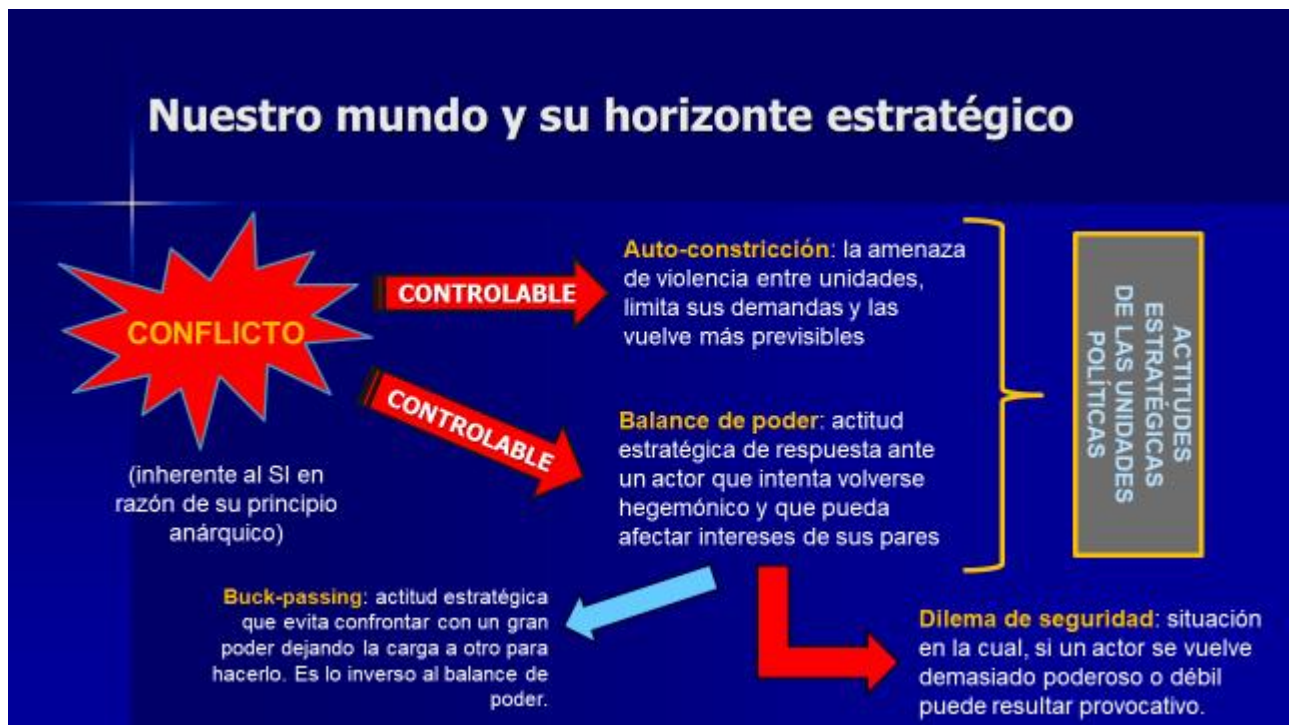
- 8) A diferencia de la postulación del realismo clásico, los Estados aspiran a una condición de **seguridad** más que a la obtención del **poder**, que sería, en el marco de los intereses, un fin a lograr

ENFOQUE SISTEMICO



–lo mismo que la prosperidad y el desarrollo- y un medio para sostener la situación de seguridad, como se observó en el punto sobre Seguridad Internacional de la Parte I de la presente Unidad;

- 9) El conflicto es inherente al sistema internacional, aunque controlable por acción de:
 - a) La **amenaza de violencia**, ya que, en un marco de anarquía, la amenaza significa que la misma existencia de riesgo bélico y la posibilidad de destrucción, limitan las demandas de los actores y los vuelve más previsibles;
 - b) El **balance de poder**, como situación en la cual, ante un actor que intenta volverse hegemónico y obtener supremacía para maximizar su posición en la estructura, éste afecta intereses de otros actores que pueden formar una coalición que limite o frustre esa apetencia. De esta manera se construye un equilibrio de poder.
- 10) El **balance de poder** sugiere que la seguridad aumenta cuando la capacidad militar se distribuye de manera tal en que ningún Estado es lo suficientemente fuerte como para dominar a todos los demás (Kegley y Wittkopf; 2005) Si un estado se vuelve mucho más fuerte que otros, la teoría predice que aprovechará su fuerza y podría amenazar o agredir a los vecinos más débiles, proporcionando así un incentivo para aquellos a unirse en una coalición defensiva. En política internacional, un poder abrumador repele y conduce a otros actores para equilibrar en su contra (Waltz; 1991);
- 11) El balance de poder está relacionado con el concepto de **dilema de seguridad**: situación en la cual, si un actor se vuelve demasiado poderoso, puede resultar provocativo. Por otro lado, grandes peligros surgen si el agresor está convencido de que los poderes de un Estado son débiles en su capacidad de resolución (Jervis; 1976) Por lo tanto, directa e indirectamente, tanto la fuerza como la debilidad relativa pueden alterar el equilibrio de la seguridad en las relaciones internacionales y provocar la adquisición de las capacidades de poder duro por parte de las unidades;
- 12) Los Estados, en un marco de autoayuda, tienen que usar sus capacidades combinadas para servir sus intereses. Las capacidades económicas, militares y de otro tipo de las naciones no se pueden segmentar. Las unidades no se colocan en el rango superior porque se destacan de una manera u otra: su rango depende de cómo puntúan en todos los elementos varios, como el tamaño de la población y territorio; dotación de recursos; fuerza militar; estabilidad política; y competencia (Waltz; 1979).



b. 2. Tipos de polaridad

La **bipolaridad** implica una distribución mayoritaria, incluso abrumadora, del poder duro y blando de las unidades entre dos de ellas; dos polos que, aunque tiendan a la hegemonía, se encontrarían teóricamente balanceados y equilibrados en una situación de cierta estabilidad.

La hegemonía, de acuerdo al enfoque teórico aplicado en el campo de las Relaciones

Internacionales, puede significar una ventaja militar determinante por parte de un actor, o una vasta gama de capacidades y potencias no limitadas a lo militar, incluyendo también aquellas de índole político, diplomático, cultural e ideológico, en el marco del "Poder Inteligente" y de su empleo en términos de "Gran Estrategia" (*Grand Strategy*).

La última expresión contemporánea de bipolaridad sistémica se produjo entre 1947-1991; con el comienzo de la denominada "Guerra Fría" entre los polos estadounidense y soviético, y finalizando con la implosión de este último ocurrida en 1991 a través de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.





La **unipolaridad** se traduce en una distribución de esas capacidades que de forma abrumadora se concentran en un actor específico; en un “unipolo”, ante el resto del concierto de actores que integran al Sistema Internacional.

Sin embargo, ella no se asimila al concepto de imperio, debido a que el unipolo, pese a la acumulación muy significativa de poder que asume,

continúa coexistiendo con otras unidades políticas autónomas e independientes; con otros actores estatales, aunque en muy probable desventaja en términos de poder ante aquel.

La unipolaridad reciente puede ser verificada en el caso de la supervivencia de los Estados Unidos ante su rival soviético a partir de 1991, transformándose en el único actor sistémico que reunía la suficiente capacidad política, económica y principalmente estratégico-militar, erigiéndose como principal actor en el cuadro posicional del sistema internacional; capaz de arbitrar en escenarios, modificarlos e imponer sus propias condiciones.

Por su parte, la **multipolaridad** tiende a una distribución más amplia y diversa de esas capacidades entre diferentes actores que manipulan el poder y generan políticas que irradian en lo que reconocen y asumen como propias zonas de interés, influencia o control, dependiendo de cada escenario. La multipolaridad es un modelo de distribución del poder mucho más inestable que la bipolaridad, pero estratégicamente con mayores oportunidades relativas. Ella puede manifestarse de forma balanceada o no-balanceada, dependiendo de la dinámica entre sus principales unidades y la política de alianzas y coaliciones.



El debate actual en el ámbito de las Relaciones Internacionales incluye poder discernir e identificar la mutación entre la unipolaridad encarnada por los Estados Unidos como la unidad hegemónica del sistema, y cuyo sustento se encuentra en sus formidables capacidades, y una nueva distribución del poder, mediante capacidades, vinculada al surgimiento de actores con vastas aptitudes militares, políticas, económicas y culturales representadas por grandes potencias, por potencias medianas y por potencias

locales relativamente capaces de condicionar y modificar la agenda política y de seguridad internacional, así como los escenarios estratégicos.

Por su parte, la **a-polaridad** o **no-polaridad** es un concepto teórico desarrollado por Richard Haass¹ para abordar el actual momento sistémico, que se diferencia del esquema multipolarista.

Sostiene el autor, como presupuesto teórico, que “(...) la característica principal de las relaciones internacionales del siglo XXI se está convirtiendo en la no polaridad: un mundo dominado no por uno o dos o incluso varios estados, sino por docenas de actores que poseen y ejercen diversos tipos de poder. Esto representa un cambio tectónico del pasado (...) hoy el poder es difuso, y el inicio de la no polaridad plantea una serie de preguntas importantes. ¿Cómo difiere la no polaridad de otras formas de orden internacional?

¿Cómo y por qué se materializó? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias? ¿Y cómo deberían responder los Estados Unidos? (...) De hecho, una de las características fundamentales del sistema internacional contemporáneo es que los Estados-nación han perdido el monopolio del poder y, en algunos casos, incluso su superioridad. Los Estados están siendo desafiados desde arriba, por organizaciones regionales y globales; desde abajo, por milicias; y por los costados, por una diversidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) y corporaciones. El poder ahora se encuentra en muchas manos y en muchos sitios.”²

Independientemente de los modelos de distribución polar del poder en vigencia, a través de los períodos históricos, y de los “momentos” que ellos representan, existe un sustrato común que se evidencia por: 1) los Estados como principales actores del sistema; 2) la estructura en donde opera esa distribución; 3) el sistema como totalidad que constriñe conductas y actitudes de los actores; 4) el respaldo del poder duro al interés-seguridad de los Estados; 5) los dilemas de seguridad y la tendencia al balance de poder.

b. 3. Bipolaridad y Guerra Fría

La derrota del eje nazi-fascista a manos de los Aliados en 1945 marca el fin de la política de las grandes potencias europeas del período 1871-1945 con el nacimiento del Imperio Alemán (Segundo Reich, 1871) y la caída del Tercer Reich nacionalsocialista y sus aliados del Eje (Italia y Japón), así como la declinación del poder imperial británico.

Dos actores emergen lo suficientemente fortalecidos luego del esfuerzo bélico y con suficientes capacidades como para delinear un nuevo escenario e imponer sus condiciones: los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); los nuevos polos de poder del sistema internacional con aquellas capacidades que les permitirán ocupar la cúspide del cuadro posicional internacional.



¹ HAASS, Richard, “The Age of Non Polarity”, Foreign Affairs, mayo/junio 2008.

² Ibídem.

Si bien el costo que tuvo la URSS en términos de pérdida de vidas humanas y destrucción material fue enorme, este actor logró un objetivo (geo) político y estratégico muy importante al extender su influencia y presencia hasta al centro de Europa, luego de 1945.

Rápidamente y sobre las ruinas del Tercer Reich y Europa central, aparece un nuevo equilibrio geopolítico entre el Este y el Oeste, con esa Europa y la Alemania vencida como una frontera entre las dos superpotencias.

Los acuerdos de Yalta, celebrados entre Roosevelt, Stalin y Churchill moldean un nuevo tipo de estructura internacional. El 24 de octubre de 1945, a escasos meses de la rendición de Alemania y Japón, es creada en San Francisco (EEUU) la Organización de las Naciones Unidas, incorporando como membresía original a 51 Estados.

A poco de finalizarse la IIGM, comienzan las tensiones entre estos dos nuevos polos de poder, iniciando así el más reciente período bipolar del sistema internacional, caracterizado por el escenario estratégico conocido como “Guerra Fría”.

Sostiene Thomas Friedman³ que *“La Guerra Fría tenía su propia estructura de poder: el equilibrio entre Estados Unidos y la URSS (...) La Guerra Fría tenía sus propias reglas: en relaciones exteriores, ninguna superpotencia podía inmiscuirse en la esfera de influencia de la otra; (...) La Guerra Fría tenía su propia perspectiva del globo: el mundo era un espacio dividido en tres sectores: el campo comunista, el campo occidental, y el campo neutral. Todos los países encajaban en alguno de los tres (...) La Guerra Fría tenía su propia vara de medición: la capacidad para lanzar misiles nucleares (...) Y, por último, la Guerra Fría tenía como característica un tremendo miedo: el aniquilamiento nuclear. Tomados en conjunto, los elementos de este sistema de Guerra Fría influyeron en el diseño de políticas nacionales y relaciones extranjeras de casi todos los países del mundo (...)”*

Por su parte, Immanuel Wallerstein⁴ señala que *“(...) Yalta fue un acuerdo sobre el statu quo en el cual la Unión Soviética controlaba aproximadamente un tercio del mundo y Estados Unidos el resto (...) Hasta 1991, Estados Unidos y la Unión Soviética coexistieron en el “equilibrio del terror” de la Guerra Fría (...) Washington blandió su papel como dirigente del “mundo libre” con la misma eficacia al menos con la que la Unión Soviética blandió su posición como dirigente en el campo “progresista” y “antiimperialista”. ”*

Se resumen a continuación algunas características y eventos del período internacional en cuestión:

- ❑ Situación estratégica de dimensión política, económica, militar, social, cultural, científica e ideológica e informativa, iniciada al finalizar la IIGM y encabezada por las dos potencias emergentes del conflicto: Estados Unidos y la Unión Soviética; cada uno liderando sus bloques político-militares y ejerciendo hegemonía en sus zonas de influencia.

³ Periodista y analista internacional estadounidense, tres veces ganador del Premio Pulitzer. Columnista de *The New York Times*. Sus obras tratan temas vinculados a la dinámica política internacional como la globalización (*“The Lexus and the Olive”*, *“The world is flat”*), la situación política en Oriente Medio (*“From Beirut to Jerusalem”*), y los atentados del 11 de septiembre de 2001 (*“Longitudes and attitudes”*).

⁴ Sociólogo y científico social histórico estadounidense. Destacado teórico de las Relaciones Internacionales y promotor principal de la teoría del “sistema-mundo”, ubicándose en el espectro de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales desde un enfoque marxista.

- ❑ Se origina entre 1945 y 1947 mediante una sucesión de eventos tensos en Europa central y sobre el territorio alemán dividido entre los aliados vencedores.
- ❑ La popularización de los términos “Guerra Fría” proviene de una frase de Bernard Baruch, influyente asesor financiero y político de los presidentes W. Wilson y F. D. Roosevelt, pronunciada en un discurso del 16 de abril de 1947 ante los sectores de la dirigencia estadounidense, aludiendo al nuevo momento del sistema internacional: *«no nos engañemos; estamos inmersos en una guerra fría»*.
- ❑ En 1945, las Conferencias de Yalta (Crimea, febrero de 1945) y Potsdam (Alemania, julio de 1945) entre los principales aliados y vencedores de la IIGM –EEUU, el Reino Unido y la URSS- redefinirían al orden político europeo de posguerra.

No existía acuerdo definitivo sobre como reorganizar a Europa en la postguerra. El modelo estadounidense de «estabilidad» se basaba en la instauración de gobiernos y modelos económicos capitalistas, y la convicción de que los países con dicha organización serían proclives a recurrir a organizaciones internacionales, como la futura ONU, para solucionar sus controversias.

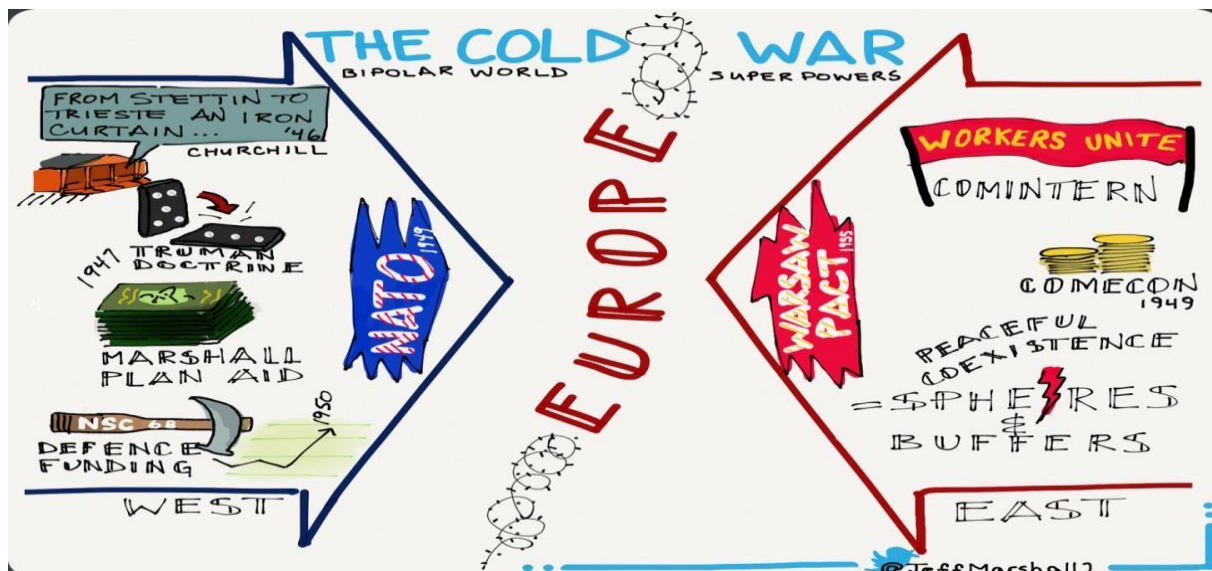
La dirigencia soviética consideraba que la estabilidad habría de basarse en la integridad de las propias fronteras de la Unión Soviética debido a la experiencia histórica de Rusia (zarista y luego soviética) de que padecer invasiones desde el Oeste durante los últimos siglos, cuyo último episodio sería la política nacionalsocialista equivalente al *Drang nach Osten* (“empuje hacia el este”) que existía desde el medioevo, con el objetivo de ocupar territorios de población y cultura eslava y báltica por parte de colonos germanos.

Las consecuencias de la invasión alemana a la URSS -alrededor de 27 millones de muertos y una destrucción generalizada y casi total del territorio ocupado- conminó a los líderes de Moscú a asegurarse de que el nuevo orden europeo posibilitara la existencia a largo plazo del régimen. Seguridad y supervivencia eran cruciales para el desarrollo del Estado soviético y este objetivo solo podría conseguirse mediante la eliminación de cualquier gobierno hostil a lo largo de la frontera occidental soviética, y el control directo o indirecto de los países limítrofes a esta frontera, para evitar la aparición de fuerzas hostiles en estos países.

Francia, el Reino Unido y EEUU unieron sus zonas de ocupación en la “Trizona”. En protesta ante este evento, la URSS se retiró del Consejo de Control Aliado y bloqueó las vías de comunicación entre Berlín y Occidente, anunciando el 24 de junio de 1948 que la capital pasaba a dominio soviético. A las pocas horas, el Reino Unido y EEUU establecieron un puente aéreo con Berlín; una operación logística inédita para ese momento. El bloqueo culminó el 12 de mayo de 1949 por el embargo de las exportaciones del bloque soviético.



- ❑ **“Doctrina Truman”**: El Presidente de los EEUU, Harry Truman, sucesor del fallecido Franklin D. Roosevelt, expresó esta doctrina con elementos ideológicos, axiológicos y de política exterior el 12 de marzo de 1947 ante el Congreso de los Estados Unidos: *“(…) debemos ayudar a los pueblos a forjar su propio destino [...] Cada nación debe escoger entre dos modos de vida opuestos. [...] Uno reposa sobre la voluntad de la mayoría y se caracteriza por sus instituciones libres, por un gobierno representativo, por elecciones libres, por la garantía del mantenimiento de las libertades individuales y por la ausencia de cualquier opresión política [...]. El otro reposa sobre la voluntad de una minoría impuesta por la fuerza a la mayoría. Se apoya en el terror y en la opresión, tiene una prensa y una radio controladas, unas elecciones truncadas y la supresión de las libertades personales”*.
- ❑ **“Plan Marshall”** (*European Recovery Program*, 1948) Con el objetivo de reconstruir aquellas zonas destruidas por la guerra, eliminar barreras al comercio, regulaciones, modernizar la industria europea, incrementar la productividad y la afiliación sindical a estructuras democráticas, con el objetivo de hacer próspero al continente el fin estratégico de evitar, desalentar y detener la propagación del comunismo soviético, con creciente influencia en la Europa de posguerra y con amplias y sólidas conexiones con las resistencias comunistas y de la izquierda antifascista en Italia y Francia.
- ❑ El fortalecimiento de Estados europeos y no europeos en términos de democracia liberal y capitalismo, apoyados por EEUU era un objetivo estratégico que aportaba a la seguridad nacional estadounidense. Se instalaron bases militares estadounidenses en Grecia y Turquía, aumentando así el número de efectivos en Europa Occidental. Y se forzó la expulsión de la influencia comunista en estos dos países con ayudas económicas de Francia, Italia, Bélgica y Dinamarca.
- ❑ Desde la contraparte soviética surgen diversos organismos supranacionales: el **KOMINTERN** (Internacional Comunista) que luego deviene en **KOMINFORM** (Órgano de Información de Países Comunistas) y el **COMECON** (Consejo de Ayuda Mutua Económica, integrado por la URSS, los Estados comunistas de Europa Oriental, Asia, África y América Latina).
- ❑ El documento **NSC-68**. Un documento secreto del Consejo de Seguridad Nacional elevado al Presidente Harry Truman en 1950. El texto recomendaba como actitud estratégica a asumir, el defender al hemisferio occidental en puntos sensibles para desarrollar capacidades ofensivas y proporcionar y proteger la base de movilización mientras se acumulaban fuerzas necesarias en el teatro europeo ante la amenaza soviética. La consecuencia directa de estas acciones sería la militarización de Europa occidental.



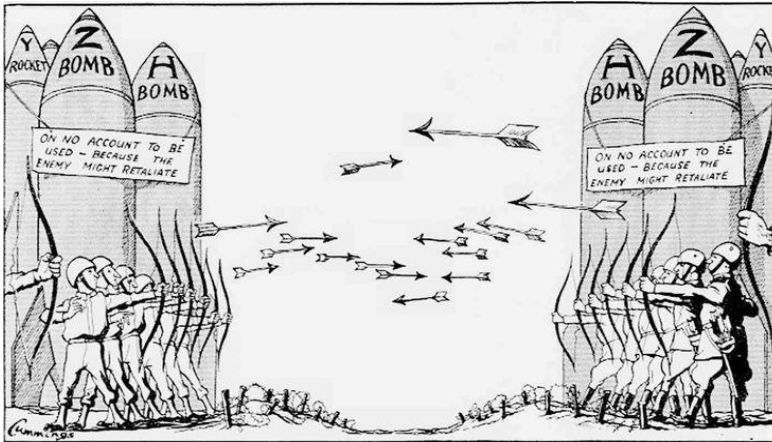
b. 3. I. Elementos relevantes del período:

Poder nuclear. Determinante para la auto-restricción de los Estados (Waltz; 1979) y la disuasión nuclear. De producirse un enfrentamiento directo entre ambas unidades-polos, la capacidad atómica ofensiva y defensiva de ambos terminaría provocando inaceptables daños mutuos, sin garantizar la posterior supervivencia y supremacía de alguno.

En términos generales, se entiende por **disuasión** es la actitud estratégica por la cual un actor intenta que otro no adopte acciones desfavorables que le generen un perjuicio intolerable. El primer actor recurre entonces a la amenaza de provocar al segundo un daño inaceptable. En el caso de la estrategia de la disuasión nuclear puede definirse como aquella que pretende renunciar a la guerra nuclear y hacer imposible ésta. Se basa en que un número limitado de armas nucleares puede originar daños intolerables capaces de disuadir a un agresor potencial y trata de alcanzar el objetivo político, no mediante la victoria militar, sino por la acción indirecta, gracias a la paralización del adversario, es decir, gracias a la disuasión a la que es sometido.

La **disuasión** debe reunir tres elementos para ser efectiva: 1) credibilidad; 2) capacidad; 3) certeza del empleo de la fuerza (o comunicación). En el caso de la disuasión nuclear la credibilidad se compone de una tríada: 1) capacidad técnica de alcanzar al enemigo y afectar sus intereses vitales; 2) amplia gama de sistemas de armas; 3) certeza o compromiso de utilización de la opción nuclear.

Los desfiles en la Plaza Roja de Moscú exhibiendo el potencial balístico nuclear o las pruebas nucleares de Estados Unidos eran parte de una “política de prestigio estratégico” vinculada con una actitud estratégica de disuasión.



Según Waltz y el enfoque neorrealista, la bipolaridad es la forma de distribución de poder más estable –por ende, segura, siendo la seguridad el valor deseable a lograr por los Estados– al sustentarse en un equilibrio de poder compartido por ambos polos principales, con la suficiente capacidad de destrucción (sistemas de Defensa) como para volver inaceptables los hipotéticos daños infligidos.

Lógicamente, esto bajo la amenaza de

Mutua Destrucción Asegurada nuclear (*Mutual Assured Destruction* o MAD) Por otro lado, en la bipolaridad la distribución de capacidades ocurre entre el número mínimos de actores – dos-, de lo cual puede inferirse que el existir menos polos con capacidad militar, el sistema se vuelve más predecible, contrario a lo que ocurre en un modelo multipolar en el cual muchos actores poseen capacidades, particularmente militares.

Para Waltz, los EEUU y la URSS funcionaban de forma similares a nivel estratégico internacional, buscando el objetivo de la propia seguridad, independientemente de las diferencias políticas e ideológicas que mantenían, las cuales pertenecen a un nivel menor que la estructura, que es el Estado y sus características. Había una similitud funcional en cuanto a la búsqueda de seguridad, sustentada en un reparto mayoritario de capacidades entre sí.

De esta forma, el balance opera en favor del equilibrio de poder reduciendo la posibilidad de conflicto a gran escala en un marco anárquico, mientras que la misma amenaza de guerra autorestringe a los actores, brindando mayor seguridad a cada unidad y al sistema.

Frontera ideológica. Las fuerzas del llamado “mundo libre” democrático, liberal y capitalista (incluyendo a las social-democracias de Europa occidental) se alinearon mayormente en torno de Estados Unidos, mientras que el campo social-comunista lo hizo bajo la órbita de la Unión Soviética. La frontera ideológica implicaba la no tolerancia de gobiernos de signo ideológico contrario en los espacios de interés de los polos. La OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y el Pacto de Varsovia fueron los instrumentos militares, la expresión estratégica, de la frontera ideológica.

Escenarios alternativos de conflicto y proxys. La Guerra Fría incluyó la tercerización de teatros operacionales. Ambos contendientes buscaban no comprometer directamente su seguridad territorial. Existió apoyo económico y tecnológico-militar de ambas potencias a sus aliados más lejanos geográficamente; alcanzando y comprometiendo a actores tanto estatales como no estatales en América Latina, Asia y África, e intentando desplazar los conflictos de los escenarios eurasiático y euro-atlántico hacia otras latitudes, disminuyendo la opción nuclear y utilizando actores como *proxys* para gestionar actos de fuerza y episodios bélicos. Es en atención a estas situaciones, y en el marco estratégico de Guerra Fría atravesado por el proceso de descolonización en el denominado Tercer Mundo, que Asamblea General de las Naciones Unidas establece que se considerará como agresión:

“(…) el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo sotos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.”⁵

Relativa estabilidad sistémica. El mundo se encontraba dividido en dos sectores claramente diferenciados: el Occidente mayormente capitalista y el Oriente preponderantemente socialcomunista. Prácticamente era una situación de “empantanamiento” estratégico, sin grandes sobresaltos, a excepción del bloqueo de Berlín por los soviéticos en 1948, la guerra de Corea, Vietnam y la Crisis de los Misiles de Cuba, ocurriendo los conflictos y escaladas en teatros alternativos fuera de los territorios de los polos.



En todos estos casos, la racionalidad operante en los actores bajo amenaza de la Mutua Destrucción Asegurada logró contener las escaladas. Ambos polos vivieron mayormente una “fantasmagoría”: creer que el otro era más poderoso.

Estrategia de la Contención vs. Coexistencia Pacífica. La primera se trató de una opción estratégica aplicada sobre la URSS por los EEUU. Fue promovida por George F. Kennan, Ministro Consejero de la Embajada de EEUU en Moscú (1944-1946) Como conocedor y crítico de la concepción del mundo soviética, fue quien debió articular las relaciones entre ambas potencias. A través de dos publicaciones académicas, “*El largo telegrama*” y “*X*” (ambos de 1947, publicados en la prestigiosa publicación *Foreign Affairs*) Kennan plantea, en líneas generales, una política de contención y de *roll back* (enrollar hacia atrás) hacia la URSS: contenerla y empujarla hacia el *Heartland* en términos geopolíticos, hacia el “corazón” de la Isla Mundial (Eurasia); concepto central de los geopolíticos Halford Mackinder y Nicholas Spykman.

Esta opción estratégica fue asumida por Washington y un verdadero cerco militar fue impuesto a la URSS. El polo soviético debió plantear un “contra-cerco” estratégico para conjurar los efectos del *roll back*, “saltando” por encima y promoviendo diversos intereses en Asia, África y América Latina mediante la intervención política y militar directa (Angola, Cuba, etc.) o el apoyo por afinidad ideológica (en repúblicas socialistas árabes, procesos nacionalistas, movimientos de liberación nacional, etc.) en el contexto del proceso descolonizador, de la “liberación del Tercer Mundo” y de la “Guerra Revolucionaria”, cuyas expresiones más corrientes militares fueron guerras de media y baja intensidad y acciones contrainsurgentes combinando elementos regulares, no regulares, convencionales y no convencionales.

La Estrategia de Contención fijaba como objetivo primordial de EEUU impedir la difusión del comunismo en las naciones no comunistas; es decir, “contener” al comunismo dentro de sus propias fronteras. Esta actitud estratégica evolucionó hasta convertirse en una oposición por principio a todo desborde de la URSS fuera de su área de influencia. Sin embargo y con el paso del tiempo sufrió retrocesos y luego de la retirada estadounidense de Vietnam quedó desacreditada. Políticos de Estados Unidos postulaban entonces nuevas teorías de relajación y de coexistencia pacífica entre las dos potencias.

⁵ Resolución AGNU 3314/XXIX, Artículo 3º, inciso g., analizada en Parte I de esta Unidad.

Los textos de **George F. Kennan** son piezas de análisis político y sociocultural –incluso de cultura estratégica- sobre la Unión Soviética en aquel momento. El “*Telegrama largo*”, formalmente llamado “*Las fuentes del comportamiento soviético*” y que fuera filtrado a *Foreign Affairs* en 1947 con la firma de un supuesto “*Agente X*”, fue dirigido al Dpto. de Estado.

En el texto, Kennan expuso su visión sobre el régimen soviético. Su razonamiento se basaba en dos percepciones: 1) el poder soviético era «impermeable a la lógica de la razón»; 2) el poder soviético era sensible a la lógica de la fuerza. Y se explayaba sobre otras cuestiones:

- ☐ La URSS se percibía a sí misma como en guerra eterna contra el capitalismo y sus expresiones.
- ☐ Los grupos de izquierda moderada (no-comunistas) serían percibidos por el régimen soviético como enemigos, no como aliados.
- ☐ La URSS utilizaría como aliados a los elementos marxistas localizados en el mundo capitalista a los que pudiera controlar.
- ☐ La «agresión soviética» no estaba fundamentalmente alineada con los puntos de vista del pueblo ruso o la realidad económica, sino más bien con la «histórica paranoia y xenofobia rusa».
- ☐ La estructura del gobierno soviético prohibía la descripción objetiva tanto de la realidad interna como de la externa.



Nicholas Spykman (1893-1943) Fue un referente de la geopolítica estadounidense contemporánea, influido por las obras del Almirante Alfred T. Mahan (autor de “*El Poder Naval en la Historia*”) y Sir Halford Mackinder (autor de “*El Pivote geográfico de la Historia*”) e influyente a su vez sobre George F. Kennan, Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski, entre otros intelectuales y estrategas estadounidenses.

Spykman desarrolla la teoría, partiendo de los postulados de Mackinder, de la necesidad de operar y controlar la periferia de Eurasia –*rimland* (o tierras del borde)- para contener los desbordes soviéticos y generar ese necesario *roll back* sobre el territorio eurasiático, para limitar la expansión de la URSS. Para el escenario de América Latina, Spykman entonces considera lo siguiente:

- 1) Ponderar la separación entre la América anglosajona y la latina;
- 2) Dividir geopolíticamente al mundo latino en dos regiones: a) “América Mediterránea”: México, América Central y Caribe, Colombia y Venezuela; b) Sudamérica: Estados y territorios al sur de Colombia y Venezuela;

- 3) EEUU debería ejercer una hegemonía / supremacía sobre la América Mediterránea (lo que denominaba “Perímetro de Seguridad”);
 - 4) Los grandes países al sur de esa región (Argentina, Brasil, Chile) podrían desear neutralizar el poder americano a través de acciones comunes o del uso de influencia desde fuera del hemisferio;
 - 5) Una amenaza de la “Región ABC” (Argentina, Brasil, Chile) debería ser respondida a través del uso de la fuerza y asumir conflictos armados.
- ❑ La teoría del “Perímetro de Seguridad” implicaba que toda la región debería transformarse en la primera línea de defensa de la hegemonía global de EEUU y en el área de contención de rivales extra-continetales, forjándose relación estratégica entre América Latina y EEUU a través del mercado panamericano y de acuerdos de Defensa.

Ejemplo de esto, y coetáneo del inicio de la Guerra, fue la firma del acuerdo del **TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca)** en 1947, un sistema de seguridad colectiva impulsado hemisférico y continentalmente por los EEUU para sumar a los actores latinoamericanos al esfuerzo estratégico de Washington de cara a la competencia hegemónica con Moscú.

Este acuerdo fue el primero en su tipo en dicho período, ya que la formación de la OTAN corresponde a 1949. Incluso precede a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) que ocurrió en 1948.

El contexto en el cual surge el TIAR fue la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente, inaugurada el 15 de agosto de 1947, en Petrópolis, Brasil.

Considerando el instrumento que los valores a proteger son la Paz y Seguridad internacionales en el marco de acción regional, su núcleo es el Artículo 3º, inciso 1 establece:

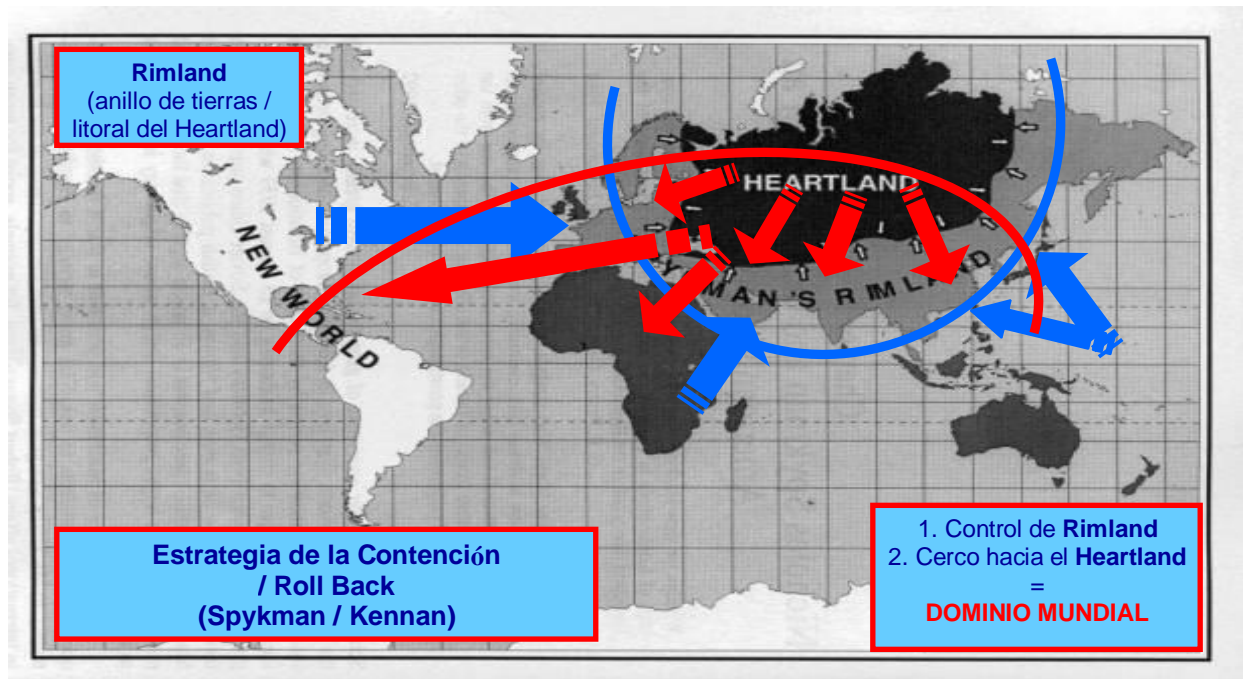
“Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.”

El TIAR se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la región que el mismo instrumento dispone (Artículo 4º) o dentro del territorio de cualquier Estado americano. Pero incluso el objetivo trasciende a esto, considerando también a situaciones de agresión no armada y de otro tenor, a diferentes casos que ameritarían la reunión del Órgano de Consulta del tratado y la adopción de medidas consecuentes, incluyendo la acción armada (Artículo 8º).

Así lo dispone el Artículo 6º: *“Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de*

la paz y la seguridad del Continente.” Este artículo fue el reciente sustento de la intención de activar el TIAR, impulsada por EEUU y otros Estados regionales, en el marco de la crítica situación venezolana.

Esquema geoestratégico de la Teoría de la Contención (Spykman / Kennan)



Estrategia de Contención / Roll Back
Cerco sobre el Heartland desde el Rimland



Estrategia de Expansión / Contra-cerco
y proyección a aguas cálidas

La dinámica de la Guerra Fría, como se verá, presentó períodos de tensión y distensión signados por diversos eventos puntuales que predispusieron a los polos a realizar cambios estratégicos. Este fue el caso de la doctrina de la **Coexistencia Pacífica**. Fue desarrollada en el ámbito de la filosofía política soviética, en un contexto de cambios internos significativos dentro de la URSS: la muerte de Stalin, el ascenso de Krushev al poder, la consiguiente “des-estalinización” y un esforzado impulso tecnológico-industrial para elevar el nivel de vida la población y equiparar el desarrollo del occidente capitalista. Esta doctrina política, devenida en actitud estratégica en el campo de las Relaciones Internacionales y con el telón de fondo de un escenario estratégico con peligro nuclear, implicaba:

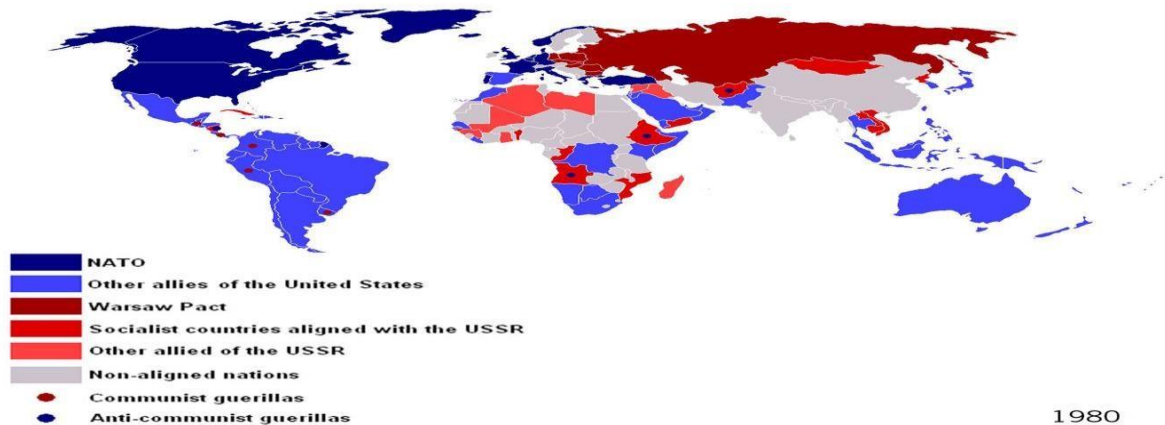
1. El reconocimiento de una esfera de influencia del campo capitalista y de dos modelos sociopolíticos;
2. La renuncia a la guerra como medio de resolución de las disputas internacionales;
3. El desplazamiento de la lucha de clases a nivel global (comunismo vs. capitalismo) hacia un campo de emulación económica, en donde las ventajas del modelo socialista compitieran y eventualmente superaran a las de su par capitalista sin necesidad de recurrir a la guerra, lo cual había sido expresado previamente por Lenin.

El Diccionario Soviético de Filosofía, edición de 1965, definía que *“La coexistencia pacífica es una forma peculiar de la lucha de clases, que se lleva a cabo por medios pacíficos, con la particularidad de que el principal campo de batalla entre socialismo y capitalismo radica en la emulación económica, en la cual el socialismo, gracias a las ventajas que le son inherentes, alcanzará la victoria.”*

En 1959 se produce una cumbre bilateral entre los gobernantes Nixon y Krushev en Moscú, en la cual, de modo informal y cordial, aunque calculado, ambos líderes mostraron el carácter de la Coexistencia Pacífica, cada uno describiendo las bondades económicas y sociales de los modelos en pugna.

b. 3. II. OTAN vs. Pacto de Varsovia

La expresión estratégico-militar de la Guerra Fría se manifestó a través de los sistemas de defensa colectivos representados en dos organismos conceptual y funcionalmente similares: la *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) y el Pacto de Varsovia.



La OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue creada por el Tratado de Washington en 1949, como un Sistema de Defensa Colectivo ante la expansión comunista en Europa. Los miembros reaccionan ante la agresión externa hacia un miembro. La seguridad de los actores es el valor a proteger por parte de la alianza. Se integra por 16 países miembros hasta el final de la Guerra Fría en 1991, cuando se produce el desmembramiento de la URSS.

Desde 1999, 13 países ex comunistas -incluyendo algunos ex soviéticos- se incorporaron a la alianza, siendo el último la República de Montenegro, ubicada en la costa occidental de la ex Yugoslavia, en fecha 5 de junio de 2017.

Según Lord Hastings Ismay, general británico y primer Secretario de la OTAN, la organización tenía por objetivo: *“mantener a los americanos dentro de Europa, a los soviéticos fuera de ella y a los alemanes aplacados”*. Esta definición implica una concepción geopolítica, en la cual Europa adquiere el significado de escenario estratégico, a la vez que de teatro operacional en términos militares.



Apelando nuevamente al neorrealismo –aunque escéptico frente a las posibilidades de cooperación entre Estados y priorizando la autoayuda como actitud político-estratégica- la teoría sostiene que los Estados generan alianzas para balancear e intentar equilibrar contra enemigos comunes (Thue; 2007) y a menudo llegan a acuerdos que reflejan aproximadamente la distribución del poder (Mearsheimer; 1995).

Poniendo en contexto lo que los Estados de Europa Occidental percibían en términos de amenaza en razón del polo soviético y sus satélites, aquellos más débiles en términos de capacidades para lograr su seguridad, no pueden ponerse a salvo solos, y cualesquiera sean los riesgos, la mejor estrategia disponible podría ser “subirse a un carro” (*bandwagoning*) tirado por Estados más fuertes (Waltz; 1997). Bajo condiciones de anarquía, los estados deben proporcionar su propia seguridad y las alianzas son un medio para este fin ante los adversarios (Thue; 2007).

El Pacto de Varsovia - “Acuerdo de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua”

Este sistema de seguridad colectiva fue creado por el Acuerdo de Varsovia (Polonia) en 1955 perdurando hasta 1991, cuando ocurrió la desintegración de la URSS. Su origen obedece a una política de balance y respuesta estratégica ante el surgimiento de la OTAN, orientada bajo su mismo principio: los miembros reaccionan colectivamente ante cualquier agresión externa hacia uno de ellos. El Pacto fue integrado por ocho países miembros hasta el fin de la Guerra Fría: la URSS, la República Democrática Alemana, Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

Estructuras como la OTAN y el Pacto de Varsovia traslucen la diferente distribución de capacidades de los actores, y se vuelven instancias de extensión del poder de las unidades principales; de los polos que las encabezan. Se asumen como frentes para la distribución predominante del poder y ambos son la expresión estratégico-militar (poder duro) de la polaridad imperante.

El planteo teórico visto más arriba puede ser válido para el caso, en el cual los actores más poderosos del sistema crean y mantienen instituciones para sus propios fines, que se consideran meras arenas para representar relaciones de poder y jerarquización de objetivos, coincidentes con los actores de mayor peso relativo. Desde esta mirada, la OTAN y el Pacto de Varsovia fueron poco más que la manifestación del orden bipolar, confirmando su ascendente sobre el resto de los actores del sistema (Thue; 2007).

b.3. III. Los picos de tensión y relajación de la Bipolaridad

Como todo período histórico particular, la Bipolaridad presentó matices y evoluciones internas, independientemente de los rasgos característicos y generales que presentó entre 1947 y 1991. A través de distintos eventos entre los bloques y dentro de ellos, se manifestaron siete ciclos de tensión y relajación, en la relación estratégica entre ambos polos.

1. Tensión (1947 – 1953) Principales eventos:

- 1) Endurecimiento de las políticas de Stalin hacia la periferia soviética (Europa Oriental);
- 2) Bloqueo soviético de Berlín y puente aéreo de Estados Unidos; 3) Expulsión de Yugoslavia del KOMINFORM (intra-bloque) 4) Guerra de Corea.

2. Relajación (1953 – 1958) Principales eventos: 1)

- Muerte de Stalin y ascenso de Krushev;
- 2) Crítica al período anterior y “desestalinización” del Estado soviético.

3. Tensión (1958 – 1962) Principales eventos: 1)

- Triunfo de la Revolución Cubana (1959);
- 2) Crisis de los Misiles (Cuba-URSS-EEUU);
 - 3) Inicio de la construcción del Muro de Berlín.

4. Ciclo mixto - tensión intra-bloques y relajación inter-bloques (1962 -1968) Principales eventos:

Divergencias internas en cada campo de influencia, injerencia y control de los dos polos:

- 1) Tensión entre China y Rusia (disputa por conducción del movimiento revolucionario y antiimperialista mundial);
- 2) Tensión entre Francia y la OTAN debido al planteo de una estrategia nuclear autónoma y de mayor autonomía política europea frente a EEUU, en razón de ser la única potencia continental europea con capacidad nuclear miembro de la OTAN. Francia se retira de la Alianza en 1964.

5. Relajación (1968 – 1976) Principales eventos:

- 1) Política de distensión (cumbre Nixon – Brezhnev);
- 2) Comienzo de negociaciones y firma de acuerdos SALT (*Strategic Arms Limitations Talks*) para lograr una limitación nuclear bilateral. El primer SALT se suscribió en 1972 y el segundo en 1979.



6. Tensión (1979 – 1985) Principales eventos:

- 1) Intervención soviética en Afganistán (1979);
- 2) Proyecto estadounidense de la *Strategic Defense Initiative* (SDF) o “Guerra de las Galaxias” (administración Reagan, 1983)

7. Relajación (1985 – 1989) Principales eventos:

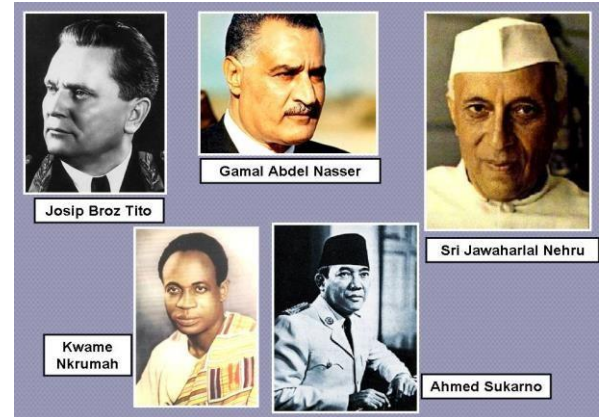
- 1) Procesos de *glasnost* (transparencia institucional soviética) y *Perestroika* (apertura política); 2) Implosión de regímenes comunistas euro-orientales desde 1989, con la caída del Muro de Berlín y finalizando el período con el desmantelamiento de la URSS en 1991.



b. 3. IV. Movimiento de Países No Alineados (MNOAL)

Este bloque de Estados tuvo por objetivo coordinar y asumir una postura estratégica que, más allá de particularidades y matices de cada actor, pudiera sustraerse de la bipolaridad imperante, evitando alineamientos automáticos o inclinaciones marcadas hacia alguna de las superpotencias en pugna.

El antecedente se produce en la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1955) y luego la formación del Movimiento toma forma en la Conferencia de Belgrado (Yugoslavia, 1961).



Integrado originariamente por 25 Estados de Asia, África y América Latina, bajo el principio de un “Tercer Mundo” que no integrase a cualquiera de los dos bloques encabezados por la URSS y EEUU, y con el fin de intentar y sostener una equidistancia geopolítica, estratégica e ideológica entre ambos polos. Sin embargo, y en términos realistas/neorrealistas respecto del poder, los actores integrantes del MNOAL carecían de capacidades suficientes como para alterar la distribución bipolar y, por lo tanto, de operar sobre la estructura sistémica, o sobre los principales escenarios estratégicos del momento. Lógicamente, una de las críticas tradicionales del MNOAL hacia el sistema internacional, radica en la necesidad de modificación de la estructura de la ONU, considerando sobre todo el imperativo de reforma de su Consejo de Seguridad que, según el Movimiento, refleja la política de los principales poderes en forma jerárquica, lo cual –claro está- representa la distribución de capacidades global.

Uno de los antecedentes doctrinarios de los fundamentos y objetivos del MNOAL surgirá en la Argentina con la “Doctrina de la Tercera Posición Justicialista” promovida por el Presidente Juan Perón y el canciller Atilio Bramuglia en 1947, la cual implicaba una equidistancia de los bloques polarizados y una vía de desarrollo autónoma con contenido nacional, social y humanista.

Criterios de membresía del MNOAL:

- a) Estados con una política independiente basada en la coexistencia de diferentes sistemas político-sociales;
- b) No alineamiento o demostración de una tendencia en favor de un modelo político determinado;
- c) Estados deben apoyar consistentemente a los movimientos por la independencia nacional;
- d) Estados no debe ser miembros de una alianza multilateral militar en el contexto del conflicto inter-hegemónico;
- e) Si el Estado tiene un acuerdo militar bilateral con una potencia, o es un miembro de un pacto de defensa regional, el acuerdo no debe haber sido uno de aquellos concluidos deliberadamente en el contexto del conflicto inter-hegemónico;

- f) Si el Estado ha concedido la utilización de bases militares a potencia extranjera, la concesión no debe haber sido hecha en el contexto de los conflictos de las grandes potencias.

Algunos de los miembros pendulaban entre ambos polos en el marco del proceso de descolonización bajo auspicio de la ONU. La atracción ejercida por la polaridad de EEUU y la URSS ponen en discusión el “campo neutral” que cita Friedman.

Si bien algunos acercamientos entre actores del MNOAL y los polos pueden considerarse tácticos y pragmáticos para la obtención de beneficios puntuales que apoyen a sus objetivos propios –compra de material militar, tecnología, apoyo económico, etc.- y sin una obligada y ulterior intención de alineamiento geopolítico e ideológico, la presión o la fuerza centrípeta de la polaridad (y de la estructura) se ejercía sobre esos actores, aunque evitaran un compromiso mayor y estratégico, tanto con los EEUU como con la URSS.

Son evidentes los casos de Cuba, único miembro latinoamericano de MNOAL al momento de su fundación, pero así mismo, principal aliado regional de la URSS, y el caso de Indonesia, cuyo líder nacionalista, el General Sukarno, uno de los fundadores del MNOAL y aliado del importante Partido Comunista Indonesio (PKI) cercano a Moscú, fue derrocado por el General Suharto, de perfil fuertemente anticomunista y que colocó al país cerca de la órbita de EEUU, desatando una dura represión sobre el PKI y las minorías cristianas, hinduistas y chinas. Sin embargo y pese a estas modificaciones en su orientación exterior, Indonesia continuó como miembro del MNOAL. La República Argentina integró al MNOAL entre 1973 y 1991, coincidente con los últimos períodos de relajación-tensión-relajación y de fin de la bipolaridad.

Durante la Guerra Fría, no hubo excepciones relevantes que hayan intentado poner en entredicho la bipolaridad. Considerada por Waltz como la forma más estable de distribución del poder a través del balance entre los dos polos, en un contexto anárquico y bajo la posibilidad de Mutua Destrucción Asegurada, no existió actor individual o coalición capaz de oponerse con eficacia.

La China maoísta, si bien en una incipiente tensión y competencia geopolítica con Moscú al compartir el espacio euroasiático y enmascarada en una rivalidad ideológica en base a la conducción del proceso revolucionario mundial y del rechazo del sometimiento a la vía soviética para la construcción de la sociedad comunista, todavía no se proyectaba como una potencia regional e intentaba consolidar su propio proceso político interno, comenzando con la proclamación de la República Popular en 1949. Sus capacidades, sobre todo militares, aún distaban mucho de las soviéticas.

En este período las organizaciones internacionales y foros multilaterales eran ámbitos de disputa y debate entre ambos bloques. Las alianzas o los foros traslucen la diferente distribución de capacidades de los actores que las integran, y en un punto se vuelven ámbitos de extensión del poder de las unidades principales, y de la gestión de sus intereses dentro de tramas conflictivas. Se consideran como eventuales “arenas” para representar las relaciones de poder. El autocontrol y constreñimiento de los polos principales en abstenerse del empleo de la opción nuclear responde a la amenaza a la seguridad propia en grado severo o intolerable y a una estricta lógica que obedece a perseguir el balance de poder.

c) Implicancias estratégicas y sistémicas en la Defensa Nacional

El Sistema de Defensa de un Estado debe responder a sus requerimientos estratégicos, los cuales deben estar contemplados en el diseño, organización, funciones y capacidades de las cuales se dota al mismo.

Su especificidad respecto de otros sistemas estatales –el Sistema Educativo, el Sistema de Salud, el Sistema Económico, etc.- radica en la existencia del IM como componente específico, diferencial y exclusivo sustentado por el monopolio legal y estatal del ejercicio de la violencia.

Independientemente del diseño, bases, doctrina, organización y misiones de un Sistema de Defensa y de su IM, y atendiendo a la singularidad de cada actor estatal, es eminente la vinculación entre la Defensa, el IM y el SI. Porque las capacidades de poder duro tienen por objeto sustentar la seguridad estratégica del Estado a nivel internacional, tanto en un marco cooperativo y de alianzas (el caso, por ejemplo, de las arquitecturas de seguridad colectivas) así como en uno competitivo, que incluya dilemas de seguridad y la posibilidad / probabilidad de conflicto armado.

Como principio general, el poder militar y una política de Defensa están directamente vinculados con la dinámica del sistema internacional; con el objeto de la seguridad, con el ejercicio del poder duro y con el apoyo a la política exterior de los actores, en un contexto anárquico y de autoayuda, que tiene como telón de fondo la posibilidad del conflicto bélico, lo cual es inherente al nivel de la estructura sistémica, como ya se analizó.

Apelando al esquema teórico del politólogo canadiense David Easton (1966), los actores y sus conductas, así como la misma dinámica de la estructura internacional en tanto componentes de un “ambiente extrasocietal”, operan como estímulos e insumos –o *inputs* / ingresos demandantes- impactando en un protagonista (actor con sus intereses) generando respuestas políticas y estratégicas como productos o “exumos” (*outputs*), que a su vez retroalimentan y “*loopean*” cíclicamente en el entorno sistémico, caracterizado por la incertidumbre, la ambigüedad y la oportunidad, que también actúan como restricciones las apetencias de las unidades.

Los elementos básicos de la estructura teórica de Easton son simples: existe un sistema (político) que opera en un entorno, en el cual hay insumos -demandas y apoyos- y exumos que son decisiones y acciones del protagonista, ubicado en el centro del sistema.

Asimismo, existe una retroalimentación o *feedback* que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, y hay un lazo o *loop* que reconecta al protagonista con el resto del sistema. La unidad básica del análisis es la interacción, que surge de la conducta de los miembros del sistema cuando actúan como tales (Arnoletto; 2007).



Una política de Defensa y un Sistema de Defensa diseñado y gestionado por aquella, representan productos y “exumos” (salidas) generados por el protagonista/actor/Estado, ubicado en el centro del esquema, para responder a las demandas que recibe desde el entorno sistémico: desafíos, riesgos, amenazas o apoyos (aliados), siendo todos elementos que deberán ser adecuadamente apreciados y calibrados por los decisores con la mirada puesta en la obtención de mayores cuotas de seguridad, como precondition de la supervivencia, para lograr el propio desarrollo, siguiendo al postulado del enfoque neorrealista y la teoría de la Elección Racional.

Es entonces posible afirmar que un Estado, dentro del sistema internacional como un ambiente incierto, ambiguo y oportuno, recibe estímulos de las demás unidades interactuantes y de la misma presión que genera la estructura. Y responde a ellas a través de políticas (productos, exumos) que, para el caso que interesa, se expresan en la política exterior y la política de Defensa.

Para que esto se vuelva eficaz, el Sistema de Defensa debe integrar de forma orgánica a la globalidad funcional del Estado, en coherencia con los intereses y objetivos nacionales y con el conjunto de valores que caracterizan al sistema político y a la estatalidad.

Por ende, la política de Defensa deberá apreciar y reflejar el momento o período internacional con la mayor certeza posible y responder con la mayor eficiencia y eficacia a los estímulos negativos y positivos que desde el sistema emanan, teniendo como horizonte que la Defensa Nacional debe garantizar de forma permanente los intereses vitales de la Nación tanto en paz como en guerra.

Durante el extenso período bipolar, el Sistema de Defensa argentino reflejó diversos momentos dentro del mismo, estimulado por la dinámica internacional; por *inputs* determinados que en lenguaje de la Defensa y la Estrategia se traducen en desafíos, riesgos, amenazas (conflictos) y en apoyos (confluencias; aliados) dentro de un proceso histórico, como se observa a continuación.

c. 1. Presidencia de Juan D. Perón (Gobierno constitucional entre 1946-1955, interrumpido por golpe de Estado)

Ley 13.234 (1948) - “Organización de la Nación para tiempos de guerra”

Contexto internacional: 1) Fin de la IIGM y comienzo de la bipolaridad, en el primer ciclo de tensión de la Guerra Fría; 2) consolidación de los EEUU y la URSS como superpotencias y polos en sus áreas de influencia.

Política Exterior: Doctrina de la “Tercera Posición” como antecedente doctrinario de los principios del MNOAL e impulso a la cooperación regional sudamericana.

Política Interior: Plan de Industrialización nacional y elevación de las condiciones socioeconómicas de las mayorías populares.

Doctrina de Defensa: Hipótesis de conflicto externo, convencional e interestatal –clásico, clausewitziano- en el marco estratégico del reciente comienzo de la Guerra Fría.



Principales disposiciones de la Ley 13.234:

- 1) Coordinación de todos los factores y recursos de poder nacional para el esfuerzo bélico inspirado en las ideas de la “Nación en Armas” (“*Das Volk in Waffen*”; Colmar Von der Goltz, 1883) y de la “Movilización Total” (Ernst Jünger).
- 2) Creación de Consejo de Defensa Nacional, Gabinete de Guerra y Estado Mayor de Coordinación;
- 3) Mayor precisión de funciones para el Servicio Civil de Defensa;
- 4) Creación de Zonas de Seguridad de Fronteras;
- 5) Dictado de asignatura “Defensa Nacional” en todas las carreras de Universidades Argentinas y creación de la EDENA.

c.2. Presidencia de Juan Carlos Onganía (Gobierno de facto entre 1966-1970)

Ley 16.970 (1966) - “Bases para la preparación y ejecución de la Defensa Nacional”

Contexto internacional: 1) rígida bipolaridad sistémica, 2) principio de fronteras ideológicas entre los bloques enfrentados, 3) doctrinas de guerra revolucionaria y lucha contrainsurgente en América Latina, 4) período mixto de tensión / relajación en la Guerra Fría.

Política Exterior: alineamiento estratégico del gobierno argentino con los EEUU en el marco de la compulsa estratégica Este-Oeste.

Política Interior: objetivo del gobierno de consolidar el “orden interno” para lograr la estabilidad y el desarrollo nacional.

Doctrina de Defensa: reemplazo de la doctrina de Defensa Nacional por la doctrina de Seguridad Nacional.

Esta doctrina implicó una ruptura con el paradigma expresado por la doctrina de Defensa Nacional, de la cual podemos encontrar un antecedente teórico en la exposición del Coronel Perón en la Universidad Nacional de la Plata, en 1944, mediante conceptos que serían plasmados en la Ley 13.234 (1948). La Seguridad Nacional tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones “subversivas” a la mayor parte de las insatisfacciones sociales, económicas y políticas y a los grupos y actores internos que promovían intereses vinculados a ello. Por otro lado, este planteo condujo al mayor esfuerzo en el orbe latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad.



El componente militar tomó primacía como mediador y garante de las relaciones sociales, trascendiendo las originarias y naturales funciones castrenses. La Seguridad Nacional se transformó prácticamente en un artículo ideológico provocando un enorme impacto en la región. Y se convirtió en la ideología militar de mayor impacto político en la región: el mundo contemporáneo estaba dividido en dos fracciones irreconciliables, el occidente liberal y capitalista y el oriente soviético y colectivista. Desde una concepción filosófica e ideológica, el enfrentamiento era inevitable e irreductible, con características ontológicas y esenciales.

Muchos países latinoamericanos eran objetivo de la insurgencia interna en la medida en que formaban parte del bloque político occidental; la subversión provenía, por lo tanto, de un enemigo externo que la irradiaba. Los valores atacados, percibían los decisores y las jerarquías castrenses, eran la seguridad nacional y la sociedad misma. En consecuencia, y para esta lógica, no quedaba más alternativa para las FFAA que asumir la conducción política del Estado o generar contextos de democracias tuteladas en defensa de esos valores, preservando, ante todo, su seguridad (Velázquez Rivera; 2002).

La doctrina de Seguridad Nacional no sólo debía responder a los intereses vitales de una nación en el orden externo, sino también a su desarrollo y seguridad intrínseca. Asimismo, las FFAA fueron consideradas como organismo generador de desarrollo y progreso debido a su lógica organizacional que incluían conocimientos técnicos, despliegue territorial, portación de valores patrióticos y cultura de orden y jerarquía.

Otro componente destacado fue el aspecto legal: un corpus que debía regirla y de alguna manera brindar legitimidad a los gobiernos de facto de la región. Por otro lado, la esfera legal debía dar laxitud a la consecución de los objetivos nacionales trazados por la doctrina, valiéndose de normas sancionadas ex profeso, cuando no de actos abiertamente delictivos (Velázquez Rivera; 2002).

Es imposible sustraer esta descripción del contexto internacional de entonces, dinamizado por la Guerra Fría y a la sombra de la Mutua Destrucción Asegurada. Como se observó, esta pugna estratégica priorizó escenarios y teatros alternativos en América Latina, Asia y África, proyectando el choque de

intereses de ambos polos a través de actores locales, estatales y no estatales, regulares e irregulares bajo el criterio estratégico de manipulación de *proxys*.

Durante este período, la estrategia estadounidense en la región fue presionar a los gobiernos estableciendo condiciones para el otorgamiento de ayuda financiera y, por otra parte, promover la formación en el ámbito de las Fuerzas Armadas (Míguez; 2017). El poder blando y duro eran claramente ejercidos.

Esta relación entre el poder militar de los EEUU y los instrumentos militares regionales; una especie de diplomacia castrense se articuló a través de tratados, misiones especiales, agregadurías y capacitación y formación en instituciones especializadas, como el caso de la “Escuela Militar de las Américas” (*Fort Gluck*, Panamá) creada en 1963 con un evidente perfil en lucha y represión contrainsurgente.

Principales disposiciones de la Ley 16.970:

- 1) La Defensa Nacional como conjunto de medidas para lograr y mantener la situación de Seguridad Nacional (valor/objeto);
- 2) La Seguridad Nacional como situación a lograr en la cual intereses vitales nacionales estuvieran a resguardo de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Consecuencias:

- 1) Acento sobre la Seguridad Interior más que sobre la Defensa Nacional (dimensión externa) y re-direccionamiento de los medios a tal fin;
- 2) Plataforma jurídico-política que permitiría la persecución y represión de actividades políticas, gremiales y sociales por parte de las FFAA.

c.3. Presidencia de Raúl Alfonsín. (Gobierno constitucional entre 1983-1989)

Ley 23.544 (1988) - “Ley de Defensa Nacional”

Contexto internacional: 1) procesos regionales de recuperación democrática, 2) señales de mutación de la situación estratégica de la bipolaridad, 3) mayor interdependencia financiera y comunicacional global, 4) último ciclo de tensión de la Guerra Fría (Estrategia de la SDI o “*Guerra de las Galaxias*” y posición neoconservadora en el gobierno estadounidense) seguido por los procesos de *glasnost* y *perestroika* en la URSS.

Contexto nacional: gravísimas secuelas políticas, sociales, institucionales y culturales del Proceso de Reorganización Nacional (dictadura militar entre 1976-1983), efectos múltiples de la post-Guerra de Malvinas con principal impacto en las FFAA y el sistema de Defensa; reivindicaciones sectoriales y cuestionamientos al gobierno por parte de grupos militares minoritarios y facciosos.

Política interior: recuperación y revalorización democrática a partir de 1983, luego de la transición por colapso de la dictadura militar, abandono de la lucha armada por parte de actores políticos, necesidad de control civil y reinstitucionalización sobre las FFAA y un amplio consenso político para avanzar con una nueva Doctrina de Defensa Nacional en reemplazo de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyo corolario sería la sanción de la Ley de Defensa Nacional de 1988.

Doctrina de Defensa: luego de la derrota de Malvinas y del “*Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur*” (Informe Rattenbach) se produce una amplia revisión de la doctrina y el planteo para una modificación de la concepción de la Defensa y de los criterios estratégicos y operacionales del IM, en tránsito desde la doctrina y paradigma de la Seguridad Nacional a otro de Defensa Nacional.

Desde la recuperación democrática en diciembre de 1983, la política de Defensa Nacional fue mutando gradualmente para abandonar el paradigma y la doctrina de la Seguridad Nacional, sostén teórico y doctrinario de la represión estatal, extendida a la oposición política y la movimientos sociales y sindicales en el marco de la hipótesis de guerra interna.

El proceso democrático iniciado a fines de 1983 comenzó a delinear una política de Defensa en la cual no estuvieron ausentes sinuosidades y contramarchas, al ritmo de la frágil democracia que se consolidaba.

Como política sectorial del Estado en un marco democrático, la política de Defensa ha experimentado una importante evolución en las últimas tres décadas gracias a una continuidad basada primero en el control civil de las FFAA (como política militar) y luego, en un gobierno político del área, en tanto una política de Defensa.

Vale recordar que la última dictadura militar (1976-1983) finalizó en una profunda crisis económica, social y política (incluyendo la derrota militar en Malvinas) y en un descrédito y repudio generalizado a causa de la ilegalidad de su accionar represivo. La erosión de la dictadura generó una transición por colapso hacia el sistema democrático. Si bien la mayoría de las experiencias dictatoriales castrenses de la región lograron una transición del poder de forma pactada y gradual con las dirigencias civiles – Brasil, Chile y Uruguay, por ejemplo- el caso argentino fue diferente. Sin dudas, la derrota de Malvinas señaló el final desprestigiado de la dictadura y se pasó de un contexto de pacto a otro de colapso (López; 2007).

El “pacto” se refiere a la intención política, durante el gobierno del General Viola y previo al del General Galtieri, de abrir un diálogo con sectores políticos con miras a una transición futura: la denominada “Multipartidaria”. Ese intento fracasó debido a la salida de Viola del poder y al ascenso de Galtieri –considerado un “duro”; un halcón muy poco proclive al diálogo político-. Luego la derrota de Malvinas (14 de junio de 1982) y agregándose otros factores subyacentes de debilidad, el régimen militar comenzó una situación de colapso, pero sin un carácter instantáneo.

Los mandos en el poder lograron mantenerse hasta el último día -9 de diciembre de 1983, un día de la asunción del electo presidente Raúl Alfonsín-, y en control del aparato del Estado. Se produjo entonces una “transición por colapso con particularidades.” (López; 2007).

Ernesto López⁶ señala cuatro condicionantes fundamentales para construir el trabajo control civil sobre las FFAA, a partir de fines de 1983:

- 1) Las secuelas del terrorismo de Estado;
- 2) La revalorización de la democracia a nivel de la dirigencia y la conciencia ciudadana luego del desalojo del poder militar en 1983;
- 3) La transición por colapso, con las particularidades mencionadas;
- 4) El desarrollo de la globalización y los cambios en el sistema internacional, hacia el final de la Guerra Fría.

Durante el gobierno democrático del presidente Alfonsín, se logró la sanción de la Ley de Defensa Nacional, 23.554, que derogó a la ley 16.970 (bajo la doctrina de Seguridad Nacional) y reorientó a la política de Defensa hacia una revigorizada Doctrina de la Defensa Nacional de tenor democrático.

Ello se produjo en un contexto muy complejo: por un lado con un debate y acompañamiento mayor de todo el arco político en un gran consenso democrático; por otro, con una situación de inestabilidad a causa de levantamientos militares (principalmente del sector denominado “Carapintada” del Ejército Argentino, y principalmente de elementos de Comandos) que portaban reclamos sectoriales, incluyendo la oposición a los avances en los procesos penales por delitos de lesa humanidad y violaciones a los DDHH durante la última Dictadura militar. En esa coyuntura surgen también las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final” durante el gobierno de Alfonsín.



Uno de los objetivos principales, luego de la consolidación del control civil y del avance hacia el gobierno o conducción política de la Defensa, era cancelar el paradigma de auto-diseño de las FFAA; que una situación de desconexión entre las Fuerzas relativa a planeamiento, doctrina, misiones, operaciones, adiestramiento y disposición de medios y, más grave aún, de divorcio entre el poder civil en el gobierno de la Defensa y el mismo IM, dentro de un esquema delegativo por parte de la conducción política hacia la conducción de las FFAA.

El contexto complejo en el cual se desarrolló la elaboración de la Ley 23.554 es evidente en la siguiente descripción: *“En el caso argentino, a veces debió construirse sobre la crisis y en otras oportunidades se pudo avanzar apelando a los criterios ortodoxos (...) la Ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 debió soportar sucesivas postergaciones en su debate por las crisis militares que crearon condiciones insostenibles para encarar su tratamiento en el Congreso. En cuanto se abrió una ventana*

⁶ LÓPEZ, Ernesto, *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*; Altamira, Buenos Aires, 2007.

de oportunidad, es decir, cuando maduraron las condiciones políticas, se desplegó el debate y con él la posibilidad de aprobar la ley que consolidaría los avances logrados desde 1983 en adelante.”⁷

Y en este sentido, “la búsqueda del consenso político interpartidario fue imprescindible para avanzar hacia la definición de una orientación que permitiera conducir a las Fuerzas Armadas desde el campo civil. Pero esto por sí mismo era insuficiente para lograr el éxito. Sin el previo mejoramiento de las relaciones civiles y militares, los cambios que se pretendían introducir hubieran sido de imposible cumplimiento, pues en ausencia de un clima de confianza y sin haber generado el necesario conocimiento mutuo, la transformación deseada habría abortado.”⁸

Recién la subordinación efectiva de las FFAA al poder político se logró tras la decidida represión gubernamental, en la flamante presidencia de Carlos Menem (1989) –al año siguiente de la sanción de la Ley 23.554- contra el último levantamiento del sector militar insurrecto, el 3 de diciembre de 1990.

A partir de allí, la política sectorial estuvo dirigida fundamentalmente a consolidar la sujeción del IM a la conducción política del Estado, que fuera trabajosamente lograda entre los años 1983 y 1990.

⁷ MARTÍNEZ, Pablo, *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso; la experiencia argentina*, UDAPDE, La Paz (Bolivia), 2002, pág. 51.

⁸ *Ibíd.*, pág. 59.