

Carrera: Curso Superior en Defensa Nacional

Asignatura: Defensa Nacional

Profesor: Lic. Sebastián Zurutuza (Prof. Adjunto)

Año: 2023

Cuatrimestre: Primero



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

Punto b - (Parte 2): Ejes temáticos

- a. Períodos y formas de distribución del poder en la estructura sistémica – Unipolaridad (pág. 2)
- b. Implicancias estratégicas sistémicas en la Defensa Nacional (pág. 26)

Lecturas:

(Los textos en los cuales no se indican páginas específicas deben ser leídos en su totalidad)

- 1. WALTZ, Kenneth, *The Emerging Structure of International Politics* (1993) pág. 44-50 y 76-79
- 2. KRAUTHAMMER, Charles, *The Unipolar Moment* (1990/91)

Videos - enlaces:

Power Distribution in Global Politics: <https://www.youtube.com/watch?v=9FLBSJmtY0c>

The Post-Cold War World <https://www.youtube.com/watch?v=bFYe9F0YpaA>

¿Qué es la OTAN? <https://www.youtube.com/watch?v=snXhtOpSXtl>

NATO vs Rusia <https://www.youtube.com/watch?v=mKdXOBoQFGY>

a) Unipolaridad y “Nuevo Orden Mundial”

A partir del año 1989 comienza el principio del fin de la bipolaridad como forma de distribución del poder global en la estructura del Sistema Internacional (SI) y de la Guerra Fría como su manifestación estratégico-militar.



A lo largo de una sucesión de eventos en apenas dos años, se registraron hechos relevantes que impactaron en la estructura internacional: entre 1989 y 1991 cae el Muro de Berlín, ocurre la reunificación alemana, se produce el colapso del bloque comunista en Europa Oriental, desaparece la Unión Soviética y se consolida la Comunidad Económica Europea, transformada en la Unión Europea por el Tratado de Maastricht (1992).

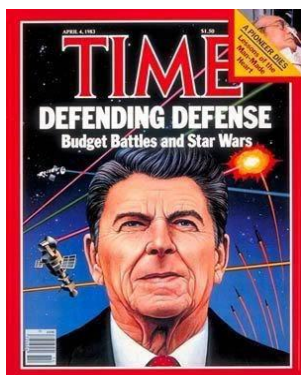
La UE emergerá como un nuevo bloque económico, evolucionando desde un mercado común hacia instancias políticas cada vez más sólidas. Sin

embargo, este bloque se manifestará más como un poder económico que como una entidad estratégica de peso en relación a su poder duro, y ante las abrumadoras capacidades estadounidenses, confirmando el carácter de “unipolo” del hegemon americano, sobre todo en términos estratégico-militares.

Sin dudas, los eventos políticos y económicos de mayor envergadura en la Europa de aquel entonces fueron la reunificación alemana y la desaparición de la influencia e injerencia soviéticas en Europa central y oriental. En términos geopolíticos, el centro de gravedad de la *Mitteleuropa* volvía a estar unificado.

La URSS, superpotencia que compartiera por casi medio siglo el “equilibrio del terror” basado en la posibilidad de Mutua Destrucción Asegurada (MAD) en base a la amenaza nuclear con los EEUU, es desarticulada por una serie de complejas y profundas reformas internas impulsadas por el Premier Mikhail Gorbachev. Ello ocurre en medio de un deterioro de las condiciones políticas y sociales hasta la desaparición de la URSS como entidad política. A nivel doméstico, los efectos de la política de *glasnost* (transparencia) y *perestroika* (apertura) terminan por dislocar al vetusto y opaco aparato estatal soviético, sostenido por setenta y dos años.

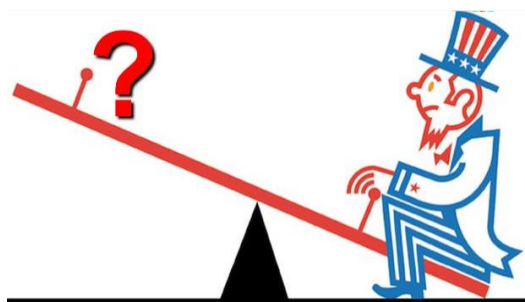
Esas políticas de amplitud y relajación intentaron operar como respuestas a la situación de estancamiento y posterior declinación económica, con un correlato social, que la URSS vivía desde comienzos de la década de 1980 y de algunas decisiones que le impusieron costos políticos a nivel internacional, como el caso de la intervención en Afganistán desde 1979 a 1989 (la URSS perdió alrededor de 15 mil militares en ese escenario), sumado a un fuerte anquilosamiento funcional de su estatalidad.



El intento soviético por actualizarse en el marco de la competencia (la “carrera armamentista”) por el desarrollo tecnológico-militar encarado por EEUU durante la presidencia de Ronald Reagan -la *Strategic Defense Initiative* o Guerra de las Galaxias- y en el marco de un dilema de seguridad de extensión global, terminó por fatigar duramente a la economía soviética.

Por su parte, la superpotencia americana encaró una política económica de corte neoliberal que significó un recorte de la mayoría de los servicios sociales básicos y un incremento abrumador del gasto militar, sustentado por una fuerte retórica anticomunista, al punto de que la URSS era llamada por Washington como “el imperio del mal” (*Evil Empire*). La principal contribución de la política *reaganista* al desplome soviético fue la intensa carrera de gasto militar que condujo al hundimiento económico del polo comunista. (Waissman; 2004)

A partir de 1989 los gobiernos comunistas de Europa oriental, antes aliados y satélites de Moscú, desaparecen en medio de agudos conflictos socio-políticos.



La ex URSS, desde 1991 reconvertida en Comunidad de Estados Independientes (CEI) mediante el Acuerdo de Belavezha firmado por once estados ex soviéticos, intentó remontar su camino por fuera del comunismo, tratando de no perder su influencia (y hasta hace poco su hegemonía sobre su zona de influencia) e intentando retener algo de su anterior rol de superpotencia, transformada ahora en potencia regional.

Sin embargo, la desintegración del que territorialmente es el mayor Estado del planeta, creó un “agujero negro” en el mismo centro de Eurasia; un cráter geopolítico; como si el *Heartland* de la teoría geopolítica de Mackinder y Spykman hubiera desaparecido repentinamente del mapa global (Brzezinski; 1997). Por otro lado, el colapso de la URSS y de la completa estructura geopolítica soviética a nivel planetario (incluyendo sus lejanas zonas de influencia) significó un cambio cardinal en el mapa global: se trató del final del sistema de Yalta y la conclusión de la bipolaridad. (Dugin; 2015)

El trauma postsoviético permitió la reparación en curso, desde el arribo al poder de Vladimir Putin en su rol de alternancia como Presidente y como Primer Ministro desde 1999, respecto de la definición de intereses nacionales y de la consecución de los objetivos: garantizar el perímetro de seguridad de Rusia, incrementar su poder duro y blando, generar proyección de poder en la vecindad próxima mediante acuerdos regionales (el caso de la Unión Económica Eurasiática) así como de acciones asertivas en las fronteras con Ucrania y sobre Crimea, y recuperar una posición relativa más favorable en el cuadro posicional internacional, coherente con su estatus de potencia con alcance global (Zurutuza; 2012). Cabe decir que estos desarrollos ya no ocurren mayormente durante el período unipolar; ellos se solapan con el subsiguiente momento multipolar.

a. 1. Definiendo a la Unipolaridad

En el ámbito teórico de las Relaciones Internacionales, la unipolaridad fue y aún es objeto de intenso debate. Y representa un importante desafío a los postulados del Neorrealismo; una teoría que, aunque sin perder vigencia en varios de sus conceptos centrales y principios de aplicación general, es contestada desde otras corrientes, tanto desde dentro del mismo Realismo como desde enfoques lejanos, tal el caso de los diversos abordajes que surgen en el campo del Liberalismo y de la Teoría Crítica; los enfoques reflectivistas y posmodernos.

¿Cómo definir a la unipolaridad? Gran parte de la respuesta surge del enfoque teórico elegido para hacerlo. Más allá de las teorías clásicas y sus evoluciones, que ya se mencionaron, también existe un “espacio teórico común” (Bartolomé; 2006) en el cual la Teoría de las Relaciones Internacionales, desde el final de la Guerra Fría, se reconoce en una especie de *melting pot* o “pozo común” compartiendo algunas bases y componentes entre los diversos y contrastantes enfoques y escuelas.

Las siguientes consideraciones provienen de tres teóricos –Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth¹– que si bien adhieren a diferentes enfoques (liberalismo y realismo), son coincidentes en la caracterización del fenómeno que entraña la unipolaridad.

Sostienen estos teóricos que, en primer lugar, muchos analistas han invocado una amplia gama de grandilocuentes términos como imperio, hegemonía y “uni-multipolaridad”. Pero esta múltiple selección de vocablos oscurece al concepto de la unipolaridad más de lo que lo revela sobre él.

Para estos tres autores, la unipolaridad se refiere estrechamente a la subyacente **distribución material de capacidades** y no a los patrones políticos o las relaciones de ese tenor, representadas por términos como imperio y hegemonía.

Lo que vuelve global al sistema unipolar es la distribución distintiva de los recursos materiales. Y esa **distribución abrumadora de capacidades se encuentra en cabeza de los EEUU**. Ello implicaría que ningún otro gran actor ha disfrutado de tales ventajas en términos de poder material, ya sea militar, económico, tecnológico o geográfico. Los académicos sostienen que, mientras otros Estados rivalizan con los EEUU en un área u otra, el carácter multifacético del poder estadounidense coloca a este actor en una categoría propia.

De esta manera, la distribución de capacidades entre los principales estados ha tendido a ser multipolar o bipolar, con varios Estados principales de aproximadamente igual tamaño y capacidad. Pero este no es el caso del momento unipolar, en el cual EEUU surgió durante la década de 1990 como un actor sin rival en categorías de poder global, convirtiéndose en un “unipolo”.

Se constata que la teoría Neorrealista -aunque contestada por otros enfoques en la teoría de las Relaciones Internacionales durante la post-Guerra Fría- tiene plena vigencia en los términos de la importancia que las capacidades representan en la distribución del poder entre los actores. Concepto que exhibe una jerarquización en la estructura sistémica internacional, así como otros aportes centrales del Neorrealismo: la anarquía a nivel sistémico y estructural (no obstante la existencia de mayores niveles de institucionalización internacional), y el Estado como actor descollante.

¹ IKENBERRY, John; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William, “Unipolarity, State Behaviour and Systemic Consequences”, World Politics 61, no. 1, January 2009, págs 1-3.

Y ello corre en paralelo a otros fenómenos del período con impacto estructural, que divergen del foco de análisis neorrealista: el rol creciente de los regímenes y la institucionalización de las relaciones internacionales; una profunda y expansiva interdependencia; la multiplicidad de actores estatales y no estatales y la difusión del poder, que relativiza la eficacia de su variante militar ante diversos tipos de conflictos, en contextos en los que surgen poderes alternativos a éste. (Bartolomé; 2006)

Es importante ponderar que la creciente complejidad de las relaciones internacionales, con el transcurso de la bipolaridad sistémica hacia su final, resulta en gran parte consecuencia de la diversidad y multiplicidad de actores en el escenario.

En este sentido, la aguda y gravitante crítica que otros dos destacados teóricos –Robert Keohane y Joseph Nye– realizan hacia la concepción realista de que sólo los Estados son los actores importantes en el sistema, tiene validez y vigencia, más aún en la post-Guerra Fría. Mientras los realistas se enfocaban en las interacciones de gobierno a gobierno, con las sociedades domésticas teniendo impacto sólo a través de sus propios gobiernos, en la post-bipolaridad son las directas interacciones transnacionales de ciudadanos y grupos con otras organizaciones gubernamentales e intergubernamentales los que crean nuevas coaliciones, resultados y efectos en la política mundial (Nye; 2004).

En una obra capital como “*Poder e Interdependencia*” (1989) ambos académicos sostienen que el incremento de las comunicaciones y el enorme desarrollo tecnológico de las últimas décadas, más aún al despuntar la post-Guerra Fría, impactan en un marco de **interdependencia compleja**. Esto significa: efectos recíprocos entre actores, ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía de asuntos a tratar en la agenda internacional (a diferencia de lo ocurrido en la Guerra Fría) y los múltiples canales de contacto entre sociedades. (Keohane y Nye; 1989) Esa interdependencia compleja comparte escenario con **regímenes internacionales** que “institucionalizan” al sistema a través de conjuntos de normas, principios y reglas compartidas.

Keohane y Nye plantean un modelo teórico en el cual el sistema internacional ya no está sólo integrado por Estados, sino por actores no estatales y des-territorializados (económicos, financieros, sociales, estratégico-militares, etc.) y en el cual la preminencia del poder duro; el poder militar se vuelve relativa e incluso “difusa”. En otros términos, esto podría ser definido como un mundo post-realista. Sin embargo, ambos teóricos siguen reconociendo la principalidad del **Estado** en la **estructura internacional** y a la **anarquía** como principio ordenador sistémico.

Un punto importante en el desarrollo teórico de la **interdependencia compleja** son los conceptos de **sensibilidad** y **vulnerabilidad** entre los actores. La primera implica el grado de respuesta de un actor ante costos (estímulos o *inputs*, retomando a Easton) que le son impuestos desde el entorno, antes de que puedan modificar sus propias políticas para adecuarse. La segunda, en cambio, significa la desventaja estratégica que padece un actor antes esos costos, incluso luego de haber modificado sus políticas para absorberlos.

Trasladando estos conceptos a nuestro campo de interés, cabe reflexionar cuál es la relación entre la dimensión de la **Defensa Nacional** y la **sensibilidad** y **vulnerabilidad** antes esos “costos”; esos insumos/estímulos o *inputs* que apuntan y se dirigen hacia el Estado-actor en forma de desafíos, riesgos, amenazas y/o agresiones y ante quiénes debe responder el Sistema de Defensa y su IM, de acuerdo a la normativa vigente, al posicionamiento y actitud estratégica del actor, al diseño, doctrina, planeamiento y capacidades que disponen de los medios para gestionar el poder.

Y sobre todo y más importante aún ¿ante cuál situación, evento o escenario se es sensible y/o vulnerable? ¿En qué grado y sobre cuáles intereses y objetivos? ¿Contando con cuáles y cuántos medios?

Si tuviéramos que combinar diversos conceptos ya analizados: considerando que un valor/interés de alto nivel es para el Estado (actor/unidad) su seguridad (según el Neorrealismo) y que la misma sólo se hace operativa en relación a objetos/intereses concretos (territorio, soberanía, activos económicos, etc.) como sostenían Wolfers, Buzan y Baldwin, entonces será necesario –para decisores y conductores- reparar en el dato de sensibilidad y vulnerabilidad ante esos objetos de cara a una situación potencialmente dañosa y traducida en una crítica merma del nivel de seguridad del actor.

Por su parte, Kenneth Waltz rechaza la distribución unipolar del poder como modelo estable y lo considera contestado por la tendencia al equilibrio entre el mínimo de unidades del sistema, que son dos, y que conforman al modelo bipolar, tal como ocurrió con la URSS y los EEUU.

Sin embargo, hacia 1993 y recientemente inaugurado el momento unipolar, el académico reconoció que *“la estructura de la política internacional está cambiando no porque los Estados Unidos sufrieron un grave declive, sino porque la Unión Soviética lo hizo, mientras que Japón, China y Europa occidental continuaron progresando de manera impresionante. En los años venideros y para bien o para mal, Estados Unidos será el país líder tanto económica como militarmente.”*²

Esta situación persistirá hasta que pueda desarrollarse un nuevo balance de poder entre el *hegemón* americano y otros polos, remitiendo a una nueva bipolaridad o multipolaridad.



² WALTZ, Kenneth, *“The Emerging Structure of International Politics”*, International Security, Vol. 18, No. 2. (Autumn, 1993), pp. 44-79

La unipolaridad, de acuerdo al Neorrealismo, es la forma menos estable de todas las estructuras en términos de distribución del poder, porque cualquier gran concentración del mismo amenaza a otros estados y provocará que tomen medidas para restaurar el equilibrio mediante balance de poder, principio intrínseco como que llevará a la siguiente situación: *“con el tiempo, el poder no equilibrado será controlado por las respuestas de los más débiles que, con razón o no, se sentirán agobiados.”*³

La debilidad, como carencia de poder, se superará mediante el desarrollo de capacidades por parte de los actores. El reemplazo de la unipolaridad está determinado por el factor tiempo, que es lo único certero en la dinámica de la realidad.

Retomando a Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth, es algo evidente que las capacidades tradicionales y rutilantes continúan siendo aquellas del poder duro, con preponderancia del poder militar. Consideremos la importancia de este concepto en el marco de una política de Defensa Nacional y del IM como extensiones de la lógica institucional y del poder estatal.

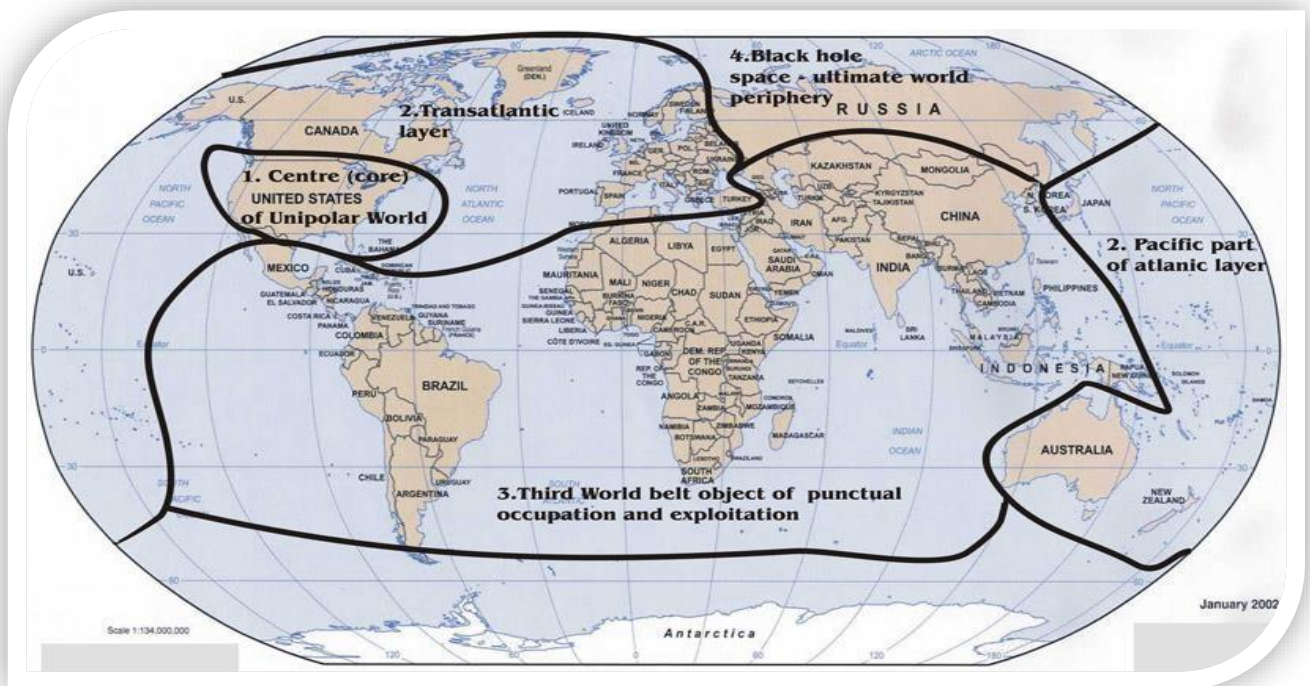
Con el despunte del momento unipolar, a principios de la década de 1990, Charles Krauthammer, destacado teórico estadounidense cercano a la política exterior del neoconservadurismo, abordó la definición de la unipolaridad desde un enfoque que intentaba evitar los extremos a los que consideraba utópicos y expansionistas de esa posición neoconservadora –centrada en que EEUU debía maximizar su situación estratégica y expandir intereses a escala planetaria-, tanto como del realismo, al cual consideraba estrecho en su dimensión analítica y amoral en lo filosófico.

Krauthammer sostenía que la afirmación de que el viejo mundo bipolar engendraría otro multipolar con un poder disperso entre nuevos polos como Japón, Alemania, China e incluso una disminuida Rusia post-soviética (tesis abonada por Waltz en 1993⁴), era básicamente errónea: el inmediato mundo de la post-Guerra Fría no sería multipolar sino unipolar. Así entonces, el centro del poder mundial es una superpotencia que no puede ser desafiada –los EEUU- y que además es apoyada por sus aliados occidentales (Krauthammer; 1990/91).



³ Ibidem.

⁴ Ibidem.



Señala Krauthammer que la característica más llamativa del mundo posterior a la Guerra Fría es su unipolaridad, pero al mismo tiempo reconoce –con lucidez y en similitud con el posicionamiento neorrealista- que la multipolaridad llegará a su tiempo: “*Tal vez en otra generación más o menos habrá grandes poderes iguales a los de Estados Unidos, y el mundo, en estructura, se parecerá a la era anterior a la Primera Guerra Mundial. Pero todavía no estamos allí, ni lo estaremos por décadas. Ahora es el momento unipolar.*”⁵

Este teórico es cauto respecto del optimismo neoconservador, así como distante de las posiciones neorrealistas –en directa crítica a Waltz- que vislumbraban un balance de poder de otros actores hacia EEUU en ese momento, como posiblemente Japón, la Alemania unificada (y repleta de desafíos internos), China y una traumatizada Rusia luego de la debacle soviética.

Una posición mucho más contundente que la de Krauthammer en cuanto a la estabilidad y durabilidad del modelo unipolar –al cual enfáticamente rechaza llamar “momento”- es asumida por William Wohlforth, quien, oponiéndose al neorrealismo respecto del balance de poder como un elemento inherente a la dinámica estructural del SI e inevitable entre los actores, asume algunas proposiciones que, según él, definirían la unipolaridad:

“El sistema es inequívocamente unipolar. Estados Unidos disfruta de un margen de superioridad mucho mayor sobre el siguiente estado más poderoso o, de hecho, sobre todas las otras grandes potencias combinadas que cualquier estado líder en los últimos dos siglos. Además, Estados Unidos es el primer estado líder en la historia internacional moderna con preponderancia decisiva en todos los componentes subyacentes del poder: económico, militar, tecnológico y geopolítico. Describir esta concentración cuantitativa y cualitativa de poder sin precedentes como un “momento” evanescente es profundamente

⁵ KRAUTHAMMER, Charles, “*The Unipolar Moment*”, Foreign Affairs, Vol. 70, No. 1, America and the World 1990/91 (1990/1991), pp. 23-33.

erróneo (...) La ventaja de poder en bruto de los Estados Unidos significa que no existe una fuente importante de conflicto en sistemas anteriores: la rivalidad hegemónica sobre el liderazgo del sistema internacional. Ninguna otra potencia importante está en condiciones de seguir una política que dependa para su éxito de prevalecer contra Estados Unidos en una guerra o una rivalidad extendida (...) Durante muchas décadas, es probable que ningún estado esté en condiciones de asumir los Estados Unidos en cualquiera de los elementos subyacentes del poder. Y, como una potencia “offshore”, separada por dos océanos de todos los demás Estados principales, Estados Unidos puede retener sus ventajas sin arriesgarse a un contrapeso. Los candidatos actuales para el estatus polar (Japón, China, Alemania y Rusia) no tienen tanta suerte.”⁶

Tanto Wohlforth como Krauthammer rechazan o al menos problematizan el planteo neorrealista y específicamente waltzeano sobre el posible rol de estos últimos actores que se mencionan para, en algún futuro, poder balancear a los EEUU.

Es interesante observar el papel que Wohlforth le confiere a la situación geopolítica de los EEUU; como una ventaja estratégica que se conjuga con las capacidades materiales –principalmente militares y económicas–, lo cual enriquece el nivel de análisis en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales al introducir otra disciplina como la Geopolítica, que muchas veces se encuentra ausente del debate teórico.

**THE BIPOLAR WORLD IS OVER, BUT IT NOT GOING TO BE
REPLACED BY A UNIPOLAR WORLD EMPIRE THAT THE UNITED
STATES CONTROLS ALONE. THE WORLD IS ALREADY
ECONOMICALLY MULTIPOLAR, AND THERE WILL BE A DIFFUSION
OF POWER AS THE INFORMATION REVOLUTION PROGRESSES,
INTERDEPENDENCE INCREASES, AND TRANSNATIONAL ACTORS
BECOME MORE IMPORTANT. THE NEW WORLD WILL NOT BE
NEAT, AND YOU WILL HAVE TO LIVE WITH THAT.**

- JOSEPH NYE -

⁶ WOHLFORTH, William, “*The Stability of a Unipolar World*”, *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer, 1999), pp. 5-41.

Para el caso de la concepción eminentemente neoconservadora representada por referentes como William Kristol y Robert Kagan, la unipolaridad es interpretada en términos de una hegemonía global benevolente, con fuertes componentes axiológicos, ideológicos y morales:

“El consenso tibio de hoy sobre el papel reducido de Estados Unidos en un mundo posterior a la Guerra Fría es erróneo (...) ¿Cuál debería ser ese papel? Una benevolente hegemonía global. Después de derrotar al "imperio del mal", Estados Unidos goza de predominio estratégico e ideológico. El primer objetivo de la política exterior (...) debe ser preservar y mejorar ese predominio fortaleciéndola seguridad de Estados Unidos, apoyando a sus amigos, promoviendo sus intereses y defendiendo sus principios en todo el mundo. La aspiración a la hegemonía benévola puede parecer algo arrogante o moralmente sospechoso. Pero un hegemon no es más o menos que un líder con influencia y autoridad preponderantes sobre todos los demás en su dominio. Esa es la posición de Estados Unidos en el mundo todo.”⁷

Algunas características que resumen a la unipolaridad:

- ☐ Forma de distribución del poder en la cual un actor ejerce la mayor parte de la influencia política, económica, militar e ideológica-cultural en base a sus capacidades abrumadoras en la estructura del SI.
- ☐ Se sustenta un sistema interestatal no imperial, aunque implica una hegemonía por parte del actor principal.
- ☐ El SI sigue siendo anárquico debido a la incompleta preponderancia de poder del “unipolo” –a diferencia de una gobernanza imperial global- ya que su poder, aunque de enorme magnitud, sigue siendo relativo y no absoluto, ante el resto de las unidades sistémicas.
- ☐ Una gran potencia no puede ejercer un control positivo en todo lugar, en todo el mundo, al mismo tiempo. Por ello, actores relativamente más débiles tienen la libertad de perseguir preferencias políticas, independientemente de la situación unipolar (concepto neorrealista).
- ☐ Existen grados de limitación de la proyección de poder del unipolo como una característica distintiva de una distribución unipolar del poder, considerándose el fenómeno de la difusión del poder.

El cuadro siguiente describe los principales eventos que registran la modificación de la estructura sistémica internacional en el paso de un período bipolar a otro unipolar:

⁷ KRISTOL, William, KAGAN, Robert, *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, Foreign Affairs vol. 75, n° 4, 1996.

ESTRATÉGICOS	GEOPOLÍTICOS	ECONÓMICOS / TECNO.	POLÍTICOS / CULTURALES
1) Fin de la bipolaridad estratégico-militar ("Guerra Fría") por colapso de URSS (1991) mediante pérdida masiva de sus capacidades.	1) EE. UU. percibido y asumido como "hiperpotencia" en razón su capacidad de influencia-injerencia-control en espacios ex soviéticos, además de los espacios sobre los cuales ya tenía presencia.	1) Globalización como proceso de mayor interdependencia económica, financiera y productiva. Bloques económicos (NAFTA, CEE-UE, ASEAN, MERCOSUR). Adopción del "Consenso de Washington" en países emergentes y periféricos.	1) Promoción del ideario neoliberal y su modelo histórico: democracia representativa, libertad individual y economía de mercado.
2) Ascenso de EEUU como "unipolo" o hegemon con proyección global sobre sus aliados (OTAN) y antiguos adversarios.	2) Vacío geopolítico en Eurasia por disolución de la URSS y procesos centrífugos de las exrepúblicas soviéticas. Consolidación del espacio Atlántico-noroccidental sin contrabalance significativo y amenazante por parte de otros actores.	2) Incremento del avance en ciencia y tecnología especialmente en comunicaciones y desarrollos con uso dual (civil y militar).	2) "Fin de la Historia" (F. Fukuyama) como un destacado discurso aportante a la construcción de hegemonía desde los EE. UU. y el orbe occidental.
3) Unipolaridad estructural como forma de distribución de capacidades en el sistema Internacional.	3) Expansión de la OTAN hacia el ex espacio soviético y de los EE. UU. hacia el Asia Central ex soviética.	3) Inversiones directas y transferencias de excedentes desde las economías centrales hacia la periferia.	3) Tensiones entre el ideario liberal y cosmovisiones etnocentristas, identitarias, culturales y nacionalistas.

a. 2. Transición del momento bipolar a unipolar

Se observó como el colapso soviético produjo una redistribución de capacidades en la estructura del sistema internacional.

El vacío geopolítico subsiguiente o "agujero negro" (Brzezinski; 1997) en el centro de Eurasia puede ser señalado como el evento más notorio de un proceso complejo que marca el inicio y desarrollo del período unipolar encabezado por los EEUU, como unipolo y superpotencia supérstite del período bipolar. Desde la concepción neoconservadora, es el momento en que Washington debe buscar la maximización del propio poder, la promoción de sus intereses y el logro de sus objetivos estratégicos.

Algunos eventos que exhiben al período unipolar a través de la gestión del poder por su principal actor:

Estratégicos:

a) Operación "Tormenta del Desierto": primera guerra del Golfo (1991). Una intervención militar internacional bajo mandato de ONU mediante conducción militar estadounidense encabezando una coalición de 34 naciones. Las Resoluciones del CSONU 661, 675 y 678 anticipan medidas y autorizan acciones.

El multilateralismo como praxis de la política y relaciones internacionales se sostiene en la capacidad de poder duro del unipolo estadounidense. El período refleja un **multilateralismo unipolar**, en cuanto a la distribución del poder.



Argentina, en el marco de una adecuación de su política exterior ante la post-Guerra Fría y del alineamiento con el unipolo en el plano estratégico-militar, participó del bloqueo militar contra Irak, mediante la "Operación Alfil" que comprometió medios navales, lo cual exhibió, en materia de política

exterior y política de defensa, la reorientación nacional (a partir del nuevo período de gobierno desde 1989) ante el estímulo que significó el nuevo momento en el SI.

b) Planes de Expansión de la OTAN hacia Europa Oriental.

Geopolíticos:

a) Colapso de regímenes comunistas europeos e implosión de la URSS;

b) EEUU optimiza su estatus en la estructura internacional desde una condición de superpotencia a hiperpotencia⁸, gestionando su influencia e injerencia en zonas ex soviéticas o bajo anterior influencia moscovita que revistan interés estratégico, principalmente en Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central.

Económicos y científico-tecnológicos:

a) Incremento de flujos económicos y financieros *entre y desde* el Occidente capitalista hacia regiones no Euroatlánticas (principalmente Asia y América Latina como mercados emergentes) en el marco del incremento del proceso globalizador, presentando mayor interdependencia a través de relaciones no sólo estadual-gubernamentales, sino transnacionales privadas (económicas), sociales y culturales;

b) Incremento de medios masivos de comunicación, “achicamiento” de distancias, desarrollo de Internet y del uso dual (civil y militar) de las nuevas tecnologías, principalmente del dominio digital, informático y robótico-automatizado.

Político - culturales:

a) Promoción del ideario neoliberal y su modelo histórico: democracia representativa, libertad individual y economía de mercado;

b) Teoría del “hegemon benevolente” promovida por la ideología neoconservadora en el poder de los EEUU;

c) Teoría del “*Fin de la Historia*” (Fukuyama; 1989) como importante discurso que aportó a la construcción de la hegemonía irradiada desde los EEUU y de los principales actores del orbe occidental en tanto aliados del unipolo;

d) Tensiones entre el ideario liberal y el resurgimiento de cosmovisiones etnocentristas, identitarias, culturales, religiosas (incluyendo las fundamentalistas) y nacionalistas, desde la reivindicación cultural y pacífica hasta su gestión política y violenta (conflictos de raíz etno-nacionalista y etnocentrista en la

⁸ “En 1989 cae el Muro de Berlín, el Bloque Soviético se derrumba, la Unión Soviética desaparece (...) En 1991, ya con la Guerra Fría y con la Guerra del Golfo ganadas, Estados Unidos es, como declaró el propio presidente G. W. Bush I en 1992, la única Superpotencia en la tierra. En efecto, se trata de la única Potencia Global que queda, más que eso, una Hiperpotencia, ya que a sus tradicionales zonas de influencia y control ha sumado áreas del mundo que antes orbitaban en torno a su antiguo enemigo, fundamentalmente en Asia Central y Europa oriental.” SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *Génesis del Nuevo Orden Mundial: Aproximación Crítica*, Nómadas, Julio – Diciembre, Nº 4, pgs. 5 y 6, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

Yugoslavia, África, zonas de Asia, el surgimiento de actores violentos noestatales, terrorismo, etc.)

Un corolario del “espíritu de los tiempos” en el temprano 1990 y en vísperas de la primera Guerra del Golfo se manifiesta en el memorable discurso del Presidente George Bush (p) ante el Congreso de los EEUU, el 11 de septiembre de ese año. Es una contundente pieza doctrinaria, ideológica y política que resume la concepción de la política exterior y las relaciones internacionales promovidas por el *hegemón* americano durante la unipolaridad:

*“Estamos hoy en un momento único y extraordinario. La crisis en el Golfo Pérsico, tan grave como es, también ofrece una rara oportunidad de avanzar hacia un período histórico de cooperación. De estos tiempos difíciles, nuestro quinto objetivo, **un nuevo orden mundial**, puede surgir: una nueva era, más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más seguro en la búsqueda de la paz. Una era en la cual las naciones del mundo, Este y Oeste, Norte y Sur, pueden prosperar y vivir en armonía (...)*

***Estados Unidos y el mundo deben defender intereses vitales comunes**, y lo haremos. Estados Unidos y el mundo deben apoyar el estado de derecho, y lo haremos. Estados Unidos y el mundo deben enfrentar la agresión, y lo haremos. Y una cosa más: en la búsqueda de estos objetivos, Estados Unidos no se dejará intimidar.*

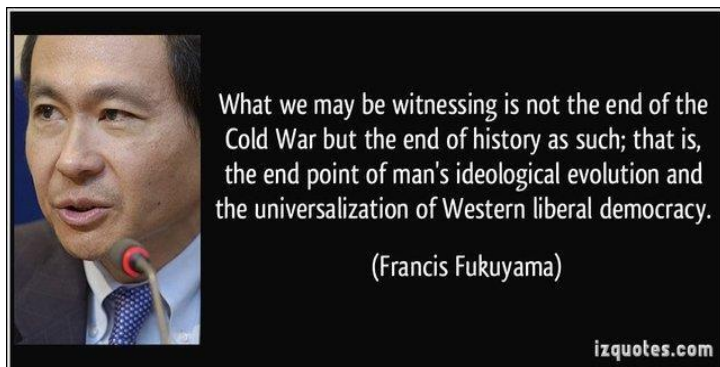
*(...) Los eventos recientes seguramente han demostrado que **no hay sustituto para el liderazgo estadounidense**. Ante la tiranía, que nadie dude de la credibilidad y la fiabilidad de los estadounidenses. Que nadie dude de nuestro poder de permanencia.”*

¿El “Fin de la Historia”?

Durante este período, uno de los principales soportes teóricos que tuvo impacto tanto en el plano de la filosofía política como en el campo de las Relaciones Internacionales, fue postulado por el intelectual estadounidense Francis Fukuyama en su ya famoso artículo “¿El fin de la Historia?” publicado en *The National Interest* (1988) y luego en su obra principal de 1992, “El Fin de la Historia y el Último Hombre”. En el primero, el teórico afirma:

“El triunfo de Occidente, de la "idea" occidental, es evidente, en primer lugar, en el total agotamiento de sistemáticas alternativas viables al liberalismo occidental (...) Lo que podríamos estar presenciando no sólo es el fin de la guerra fría, o la culminación de un período específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano.”⁹

⁹ FUKUYAMA, Francis, *The End of History?*, *The National Interest*, summer 1989, pág. 1



Este supuesto triunfo omnímodo -político, económico, cultural, social- del Occidente liberal-democrático y capitalista encabezado por el unipolo americano, se produce en razón de un agotamiento dialéctico del proceso histórico.

Fukuyama toma el concepto dialéctico de la teoría hegeliana. Culminado este proceso se alcanzaría así el “*Punto final de la evolución ideológica humana en términos universales.*”

Forzando una concepción determinista y una orientación historicista de los fenómenos políticos y sociales –y del sistema internacional- el pensador se opone tanto al ideologismo neoconservador, como al realismo. que pone el acento en las capacidades estatales (o el neorrealismo, que hace hincapié en su distribución estructural) para plantear su modelo de fin de la Historia, reconociendo un pleno anclaje –aunque sumamente simplificado- en la concepción historicista hegeliana y marxista:

“Tanto Hegel como Marx creían que la evolución de la humanidad y las sociedades no eran abiertas, pero terminarían cuando la humanidad hubiera logrado una forma de sociedad que satisfaga sus anhelos más profundos y fundamentales. Ambos pensadores postulaban así un “fin de la historia”: para Hegel este era el estado liberal, mientras que para Marx era una sociedad comunista.

Esto no significaba que el ciclo natural de nacimiento, vida y muerte terminarían, que eventos importantes no ya no sucederían, o que los periódicos que los informan dejarían ser publicados. Significaba, más bien, que no habría más progreso en el desarrollo de principios e instituciones subyacentes, porque todos los interrogantes realmente importantes habían sido resueltos.”¹⁰

Transitando desde plano filosófico al ideológico-político, y con implicancias directas en las relaciones internacionales, Fukuyama asume que “*el siglo XX vio al mundo desarrollado descendiendo en un paroxismo de violencia ideológica, mientras el liberalismo contendió primero con los restos del absolutismo, luego con el bolchevismo y el fascismo, y finalmente con una actualización del marxismo que amenazaba con conducir al último apocalipsis de la guerra nuclear.*

Pero el siglo que comenzó lleno de confianza en sí mismo con el triunfo final de la democracia liberal occidental, parece estar cerca de regresar a un círculo completo donde comenzó: no a un “fin de la ideología” o una convergencia entre capitalismo y socialismo, como antes fue previsto, sino a una victoria descarada del liberalismo económico y político. El triunfo de Occidente, de la Idea occidental, es evidente ante todo en el agotamiento total de viablesalternativas sistemáticas al liberalismo occidental.”¹¹

Si bien Fukuyama evalúa como inevitable el “cese” de la Historia en cuando al choque dialéctico entre las grandes ideas (y los grandes interrogantes) que organizan a la historia, la realidad y al fenómeno humano, su mismo artículo de 1989 finaliza con una apreciación sobre un posible futuro post-histórico –lleno de patetismo en un contexto con tintes distópicos- que termine por retornar o reiniciar el proceso histórico nuevamente:

¹⁰ FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York, 1992, pág. xiii.

¹¹ *Ibíd.*, pág. 18.

“El final de la historia será una época muy triste. La lucha por el reconocimiento, la disposición a arriesgar la vida por un objetivo puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que provocó audacia, coraje, imaginación e idealismo, será reemplazada por el cálculo económico, la resolución interminable de problemas técnicos, preocupaciones ambientales, y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores.

En el período poshistórico no habrá arte ni filosofía; solo el cuidado perpetuo del museo de historia humana. Puedo sentir en mí mismo, y ver en otros a mi alrededor, una poderosa nostalgia por el tiempo en que existía la historia. Tal nostalgia, de hecho, continuará alimentando la competencia y el conflicto incluso en el mundo poshistórico durante algún tiempo.

Aunque reconozco su inevitabilidad, tengo los sentimientos más ambivalentes por la civilización que se ha creado en Europa desde 1945, con sus ramificaciones en el Atlántico norte y Asia. Quizás esta misma perspectiva de siglos de aburrimiento al final de la historia sirva para que la historia comience una vez más.”¹²

Al poco tiempo de que Fukuyama pronosticara este escenario en 1989, sus principales descripciones y aseveraciones serían contestadas duramente por la realidad a través de la década siguiente, con el surgimiento de una actividad política internacional intensa en el marco de la post-Guerra Fría. La traducción de esta situación ocurriría mediante múltiples conflictos étnicos, religiosos, político-culturales e identitarios, incluyendo violentas expresiones, como ocurrió en las guerras de la ex Yugoslavia, en algunas zonas del desmembramiento soviético (Georgia y Chechenia) y en regiones de Asia y África, no obstante el telón de fondo caracterizado por la unipolaridad y, al mismo tiempo, el incremento del multilateralismo en el marco de los organismos internacionales.

a. 3. La cuestión de la hegemonía

La contraparte político-estratégica del “*Fin de la Historia*” en tanto discurso legitimador de una construcción filosófica con implicancias en todos los niveles, es la **hegemonía** de los EEUU durante la unipolaridad.

Los contextos unipolares siempre fueron considerados peligrosos para la estabilidad del sistema internacional debido a que el poder en términos de capacidades y la decisión de emplearlo, se concentran en un solo actor, mientras que las demás unidades competidoras tenderán de desarrollar y reunir capacidades suficientes para restablecer un equilibrio en la distribución del poder (Wolhforth; 1999). Entonces, la cuestión del balance de poder deviene central: ¿a quién se equilibra al no existir ya otro polo?

En el ámbito teórico, esta situación significó, a priori, un interrogante irresoluble para el neorrealismo waltzeano y hasta cierto punto una degradación de su efectividad explicativa: al no existir un “otro” (polo) al cual balancear ¿cómo opera la estructura y cuál es su dinámica en un contexto unipolar?

La teoría dio paso a una revisión del realismo clásico de Hans Morgenthau y logró avanzar, en distintas vertientes, hacia un “realismo neoclásico”¹³ (diferente y contrastante con el Neorrealismo waltezeano) buscando una adecuación teórica para el período unipolar; para la mutación del poder y para la cuestión de la hegemonía.

¹² Ibídem, pág. 18.

¹³ Diversos teóricos y autores identificados con los postulados de esta corriente son Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller, William C. Wohlforth y Fareed Zakaria.

De acuerdo a Morgenthau, el poder tiene su carácter material, incluidas las capacidades militares y económicas. Pero también cuenta con una dimensión menos tangible, que incluye al tipo y calidad de sus élites políticas, la efectividad de su gobierno y su performance en diplomacia.

En contraste con el Neorrealismo, que prioriza a la estructura por encima de elementos sociales y estaduales (o sea, domésticos; a nivel de las unidades y no de la estructura), el Realismo clásico enfatiza los vínculos entre los determinantes sistémicos y aquello domésticos de la política exterior del Estado (Wieclawski; 2017) Y éste es un punto importante a considerar, porque allí, en esa dimensión, se inserta la política de Defensa Nacional, como expresión ideal y material del poder duro de un actor.

Por otro lado, Morgenthau subraya un carácter variable de los intereses nacionales y el entorno internacional, así como la naturaleza antagónica de la política y su potencialidad de conflicto, ya sea polemial (violenta) o agonal (no violenta). Pero también incluye a la política de poder brutal, abogando por domesticar y dominar la lucha por el poder.

Entre sus elementos principales y más reconocibles, el realismo neoclásico “*incorpora variables tanto externas como internas, actualizando y sistematizando ciertas ideas extraídas del pensamiento realista clásico (...) el alcance y la ambición de la política exterior de un país está impulsado principalmente por su lugar en el sistema internacional y específicamente por sus capacidades de poder material relativas.*”¹⁴

Luego de la Guerra Fría, los EEUU preservaron su preeminente posición global a través de esfuerzos coordinados en políticas económicas y en una notoria seguridad estratégica (Mastanduno;1997)

En un contexto unipolar, esa posición preeminente puede proyectarse a través de la **dominación** o de la **hegemonía**.

Si bien ambos conceptos hacen al fenómeno del poder, la primera implica su ejercicio sin consentimiento crítico y reflexivo por parte de los gobernados, mientras que la segunda involucra un consenso entre los gobernados y aquel que ejerce el poder (Augelli y Murphy; 1993).

Esta distinción proviene de los desarrollos realizados por el intelectual marxista italiano Antonio Gramsci en las primeras décadas del siglo XX. Aplicado a las Relaciones Internacionales, éstas surgen –para el pensador italiano- de las correlaciones de fuerzas *dentro* de las unidades políticas; de los Estados, para luego reflejarse luego entre las unidades.

Si seguimos a la crítica waltzeana, la posición de Gramsci sería claramente reduccionista, partiendo ya no desde lo sistémico-estructural sino desde un nivel inferior, concentrada en las unidades, y que entraña al Estado en tanto espacio de disputa política interna; doméstica, lo que luego puede variar u orientar su conducta en el ámbito internacional y así impactar en la estructura del sistema.

Robert Cox, destacado teórico de las RRII y posicionado desde la teoría neomarxista como seguidor de los postulados gramscianos, advierte que “*Gramsci tomó de Maquiavelo la imagen del poder como un Centauro: mitad hombre, mitad bestia, una combinación necesaria de consenso y coerción. Mientras el aspecto consensual del poder esté en el frente, prevalece la hegemonía (...) es suficiente para asegurar la conducta de conformidad en casi toda la gente, casi todo el tiempo.*”¹⁵

¹⁴ ROSE, Gedeon, *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, “World Politics” 51 (1), 1998, pág. 146.

¹⁵ COX, Robert, *Gramsci, Hegemony and International Relations*, en COX, Robert y SINCLAIR, Timothy, “*Approaches to World Order*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. pág. 127

Cox identifica con este concepto de hegemonía a lo que denomina “*Pax Americana*” la cual, durante la bipolaridad y la Guerra Fría, “*disfrutó de una amplia medida de consenso entre los Estados fuera de la esfera de la Unión Soviética y fue capaz de proveer suficientes beneficios a los elementos asociados y subordinados con el fin de obtener su consentimiento (...)*”¹⁶

Ante la desaparición del período bipolar, esa *Pax Americana* continuó como garantía del momento unipolar posterior, en tanto expresión de poder para desalentar -en razón de la fórmula consenso / coerción ejercido por el unipolo- cualquier desafío hacia este. El vocablo hegemonía, cuya etimología es griega, proviene de la esfera militar y significa “estar al frente” o al mando; conducir, dominar o guiar.

Retomando a Gramsci y Cox, la hegemonía se opera mediante consenso en niveles políticos, ideológicos, culturales y axiológicos (asimilable a la esfera del poder blando) y generando efectos sobre los actores a través de identificaciones cooperativas. Pero también incluye una faz de coerción sustentada por capacidades abrumadoras en términos de poder militar, con el objeto de alinear, limitar u orientar a los demás actores en relación con los propios intereses del *hegemon*. Por ambas características, admite modalidades cooperativas (acuerdos con aliados) y competitivas/conflictivas –dominación de los oponentes- que pueden implicar el uso de la fuerza hacia actores desafiantes y antagónicos, de acuerdo a los diversos escenarios.

Robert Cox and the Analysis of World Order

- Robert Cox introduced Gramsci to the study of world politics. He criticized prevailing theories of international relations and International Political Economy and tried to develop an alternative framework for the analysis of world politics.
- **His article “Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory” (1981):** If ideas and values are a reflection of a particular set of social relations, and are transformed as those relations themselves are transformed, then this suggests that all knowledge must reflect a certain context, a certain time and space. In other words, knowledge cannot be objective and timeless as neo-realists argue. **For Cox, “theory is always for someone and for some purpose”.**

Key points

- Gramsci shifted the focus of Marxist analysis towards superstructural phenomena. Gramsci explored the processes by which consent for a particular social and political system was produced through the operation of hegemony. Hegemony allows the ideas of the ruling elite to become widespread.
- Cox attempted to internationalize Gramsci’s thought by transferring his concepts such as hegemony to the global context.

¹⁶ COX, Robert, “*Social forces, States and World Orders*”, COX y SINCLAIR, op. cit. pág. 107.

Desde otro enfoque, el teórico neorrealista estadounidense Christopher Layne, en su destacada obra *“The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present”* (2006) define otros aspectos de la hegemonía, que pueden ser identificables en relación con las características de los EEUU durante el período, así como diversos elementos que sustentan sus opciones estratégicas en el ámbito internacional:

- 1) **Poder** crudo y duro (militar, *hard power*);
- 2) **Supremacía** económica y material (recursos) sostienen al *hard power*;
- 3) **Ambiciones** de poder/intereses (orden internacional seguro y estable para el *hegemon*);
- 4) **Polaridad** (abrumadoras capacidades del *hegemon* determinan la polaridad);
- 5) **Voluntad** de ejercer el poder propio e imponerse en el sistema internacional.

Teniendo presente que el momento unipolar implica que un solo poder es preponderante porque sus capacidades son lo suficientemente formidables para desalentar la formación de una coalición de equilibrio en su contra (Waltz, 1991), Layne afirmará en 1993, con clarividencia, que este “momento” particular de la estructura internacional es sólo un interludio geopolítico que dará lugar a la multipolaridad entre los años 2000 y 2010.

En resumen, los elementos más gravitantes del momento unipolar son:

Predominio de una única superpotencia en términos militar-estratégicos. EEUU se erige como superpotencia militar, principal actor económico y promotor ideológico de la unipolaridad sistémica; considerado como un “hegemón benevolente” (Kristol y Kagan; 1996) o “imperio por invitación” (Ikenberry; 1998).

Sostiene el teórico liberal John Ikenberry que *“el orden americano es jerárquico y finalmente sostenido por el poder económico y militar, pero está puesto al servicio de la expansión del sistema democrático y del capitalismo.”*¹⁷

Hegemonía mediante consenso y coerción. Los elementos del “poder blando” (*soft power*) como modeladores del consenso a través de la irradiación cultural e ideológica con la difusión del liberalismo político y económico.

Según Joseph Nye *“la seducción es siempre más efectiva que la coerción y muchos de nuestros valores, como democracia, derechos humanos, y oportunidades individuales son profundamente seductores.”* (Nye; 2004) En una relación entre actores, la seducción genera atracción y da lugar a la aceptación consensual por parte de quien es atraído, de aquellas reglas, objetivos e intereses que promueve el “atractor”. En la fórmula gramsciana de la hegemonía (consenso más coerción), la coerción se identifica con la capacidad de la propia imposición, especialmente a través de su manifestación más cruda y contundente: el poder duro o militar.

¹⁷ IKENBERRY, John, *Illusions of Empire: Defining the New American Order*, The New York Times, 16 de marzo de 2004.

Ausencia de contrapeso o balance de poder. No existió un verdadero poder real (individual o coaligado) que pudiera balancear abiertamente a EEUU durante el momento unipolar. De hecho, para el Neorrealismo, la unipolaridad es una imposibilidad teórica en razón de que el sistema no admitiría un número menor a dos polaridades. Y esto impacta directamente en la ausencia de balance estratégico debido a que el unipolo no tiene enfrente a quien balancear.

El unipolarismo estratégico y militar norteamericano alcanzó su clímax durante la mayor parte de la década de 1990 al mismo tiempo en que se profundizaban y expandían instancias multilaterales económicas y políticas adoptando la forma de grandes acuerdos comerciales, bloques integrados y organismos internacionales, generando una vasta y densa interdependencia entre los actores estatales y no estatales, pero sin alterar la distribución unipolar del poder a nivel de la estructura.

Mayor institucionalización del Sistema internacional. La distribución unipolar del poder en cabeza de EEUU tuvo un correlato sistémico a través de un notable incremento de la actividad multilateral en el marco de los organismos internacionales y de una vasta institucionalización de procesos políticos en escenarios conflictivos, independientemente de su efectividad. Recordemos el enfoque de Keohane, Nye y Krasner en términos de interdependencia compleja y regímenes internacionales en la post-Guerra Fría.

a. 4. Seguridad Internacional, multilateralismo y unipolaridad

La situación de **unipolaridad (*hegemon*) > multilateralidad (*institucionalismo*)** también torna ajena o al menos distante la idea de EEUU como un actor “imperial”, debido a que el concierto de Estados soberanos e independientes continua vigente; cada uno con sus capacidades e interrelaciones, independientemente de las abrumadoras capacidades, traducidos en poder duro y blando, y consensual-coercitivo del unipolo.

En otras palabras: la unipolaridad y la hegemonía no implican necesariamente una modalidad de organización política imperial ni la ausencia de la acción multilateral por parte del conjunto de actores sistémicos.

De hecho, la Organización de las Naciones Unidas incrementó su rol en diversos conflictos en todo el planeta desde el fin de la Guerra Fría, aunque sin soslayarse el hecho evidente de que el garante estratégico- militar de la estabilidad/seguridad, eran los EEUU y su solvente poder duro.

Esto está próximo a la idea de una “estabilidad unipolar”. Tampoco existieron reformas en el principal organismo internacional respecto de anular el poder veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de ONU, por lo cual una disminuida Rusia y una China emergente, ambas aún distantes de las capacidades/poder que hoy ostentan, continuaron contando con ese recurso en el máximo organismo de seguridad mundial.

Esta instancia –único órgano internacional de carácter realmente estratégico en virtud de sus atribuciones y sobre todo de la autorización del uso de la fuerza que le compete- continuó manteniendo una estructura que, al menos en términos geopolíticos, seguía reflejando el anterior momento bipolar, al continuar incluyendo a la Rusia post-soviética y la China comunista, contando ambos con poder de veto. Algo que sería impensable e inviable en un sistema de dominación imperial.

Sin embargo, ello no obstó a que la Rusia post-soviética, intentando reajustarse ante la nueva situación estructural, haya acompañado resoluciones impulsadas por EEUU o sus aliados o, al menos, no haya utilizado su veto ante éstas.

Durante el anterior momento bipolar, el poder de veto de las superpotencias y el llamado “consecuencialismo”¹⁸ minaron la efectividad del Consejo de Seguridad de ONU. Por otro lado, el enfoque sobre seguridad internacional estaba basado en:

- 1) “Alta política”, asimilada a la pugna estratégica Este-Oeste;
- 2) “Baja política”, identificada con conflictos intra-estatales.

Hacia final del momento bipolar, la ONU pareció ingresar en una fase crítica en relación al cumplimiento de sus objetivos y se producen intensos debates entre liberales-institucionalistas (proclives a la cooperación y el sistema de regímenes internacionales) y los realistas que eran críticos del organismo, escépticos ante el multilateralismo y el institucionalismo.

La crisis se produce en la transición del momento bipolar al unipolar: la implosión de la URSS y sus satélites, el surgimiento de la hegemonía de EEUU, la aparición de nuevos actores de carácter no estatal y de tenor violento y no violento. Y esto conllevó el replanteo del enfoque sobre la Seguridad Internacional, incluyendo dimensiones más allá de lo militar: económicas, sociales, culturales y una mayor complejidad resultante entre todas ellas, como analizamos previamente con la evolución del concepto de Seguridad entre la Guerra Fría y la post-Guerra Fría, en el Punto a de la presente Unidad.

En el marco de la crisis y posterior Guerra del Golfo (1990/91) se produjo un cambio de paradigma en las Naciones Unidas respecto de la resolución de conflictos que requirieran el empleo de la fuerza, afectando a la concepción de Seguridad Internacional vigente.

Hubo avances conceptuales y normativos con correlatos político-estratégicos en la toma de decisiones que se manifestaron a través de Resoluciones del CSNU con sustento en el Capítulo VII de la Carta de ONU, para el caso iraquí-kuwaití.

La Resolución 660/90 se aprobó por unanimidad el mismo 2 de agosto de 1990, fecha de la invasión iraquí a territorio kuwaití y cuando la Unión Soviética aún existía como tal. El texto considera a Irak como “actor perturbador” de la paz y seguridad internacionales y exige reestablecer el “*statu quo antebellum*”, o sea: retrotraer la situación al 1 de agosto.

¹⁸ Actitud política y a su vez principio de conducta que implicaba la evaluación de consecuencias políticas y estratégicas de posibles intervenciones de ONU en una situación crítica, y que pudiera generar riesgo de escalada en un frágil equilibrio bajo la “MAD” (*Mutual Assured Destruction* nuclear) (Bartolomé; 2006). Era resultado de la bipolaridad estratégica que condicionaba y moldeaba la arquitectura de seguridad del momento.

La posterior Resolución 678/90 autoriza a todos los miembros el uso de la fuerza para liberar territorio agredido por Irak y reestablecer paz y seguridad en la región. Luego, la Resolución 687/91 dispone el cese de operaciones militares y la liberación de Kuwait.

Las Resoluciones adoptadas por el CSNU, sin contar con veto por parte de ningún miembro permanente y sólo con algunas abstenciones o votos en contra de miembros no permanentes, erosionaron el tradicional principio de no injerencia y el “consecuencialismo”. Y reflejaban el momento unipolar.

El conflicto del Golfo Pérsico inauguró un mecanismo de Seguridad Colectiva *sui generis* porque el CSNU actuaba como una “caja de resonancia” que legitimaba las iniciativas del unipolo, en divergencia con el Artículo 24° de la Carta de ONU, que dispone que dicho órgano es responsable primario de mantener paz y seguridad, actuando a nombre y en representación de todos los miembros (Bartolomé; 2006).

A partir de la década de 1990 se comenzó a elaborar el concepto de “emergencia compleja” que tomó forma hacia el año 2000 y que puede resumirse en:

- a. Una crisis humanitaria en un país, región o sociedad
- b. Susceptible de colapso total o considerable de la autoridad
- c. Resultado de un conflicto interno o externo
- d. Requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de cualquier agencia individual y/o de cualquier programa de la ONU en curso.

Este concepto está directamente ligado al marco de Operaciones de Paz, dentro de las que encuadran las Operaciones de Observación o Mantenimiento de Paz (Cap. VII Carta de ONU) y Operaciones de Imposición de Paz (Cap. VI) que en caso de su violación y, a diferencia de las otras dos misiones, incluye la respuesta militar por parte de miembros de ONU. Por ello se le denomina “Capítulo VII y 1/2” (Bartolomé; 2006) al encontrarse a mitad de camino del Capítulo VII que autoriza el uso de la fuerza militar.

El precedente que deja la actuación de la ONU en el contexto de la crisis y posterior Guerra del Golfo trasluce que la organización, a través del Consejo de Seguridad y sus Resoluciones, actuó según el esquema de Seguridad Colectiva, con la inclusión de la variable “violencia” para la resolución del conflicto; y con el objetivo de mantención de paz y seguridad internacionales y de castigo a las agresiones (Res. 3314/XXIX/1974); con una relativización de la política de veto, un discurso de “nueva legalidad” internacional y de “Nuevo Orden” político, jurídico y estratégico que fuera expresado por el presidente Bush (p) en vísperas de la Guerra del Golfo.

Otra característica notable del período, fue el comienzo de una inédita expansión de la OTAN luego de la implosión soviética y de los regímenes satélites de la URSS en Europa Oriental. Hay un interrogante central y aún irresuelto: siendo la OTAN una organización estratégico-militar basada en un modelo Seguridad Colectiva cuyo objetivo fue balancear al bloque comunista, que se organizara luego en el Pacto de Varsovia, ¿cuál es su actual objetivo en términos de balance de poder?

Se trata de un debate amplio y actual –y que se vuelve aún más sensible y crítico en el marco del conflicto militar sostenido entre la Federación Rusa y Ucrania- que también incluye la cuestión del sustento económico de la alianza y la distribución del esfuerzo entre los países europeos y los EEUU.

Lo concreto es que la expansión de la OTAN tiene un componente geopolítico insoslayable porque incorpora a Estados ex soviéticos y ex comunistas, ante las mismas fronteras de la actual Federación Rusa o en su vecindad inmediata, lo que para Moscú también se trata de su perímetro de seguridad y de zonas de interés estratégico. La conducción rusa considera esto un posible escenario de amenaza y existe la percepción de una lejana reedición del *Drang Nach Osten* (“impulso hacia el este”) perpetrado por los poderes occidentales, representados en el bloque atlántico (Zurutuza; 2014), orientados hacia el *Heartland* eurasiático, con el cual Ucrania (como pivote geopolítico que comunica el Cáucaso con la Mitteleuropa) y la misma Rusia, tienen una determinante conexión.

Ya en la cumbre de Jefes de Estado de la alianza de julio de 2018 desarrollada en Bruselas, se elaboró un documento en el cual se sintetizan los objetivos estratégicos contemporáneos de la organización:

“Nos enfrentamos a un entorno de seguridad peligroso, impredecible y fluido, con desafíos y amenazas duraderos desde todas las direcciones estratégicas; de actores estatales y no estatales; de las fuerzas militares; y de ataques terroristas, cibernéticos e híbridos.

Las acciones agresivas de Rusia, incluida la amenaza y el uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos, desafían a la Alianza y están socavando la seguridad euroatlántica y el orden internacional basado en normas.

La inestabilidad y las continuas crisis en Medio Oriente y África del Norte están alimentando el terrorismo. También contribuyen a la migración irregular y la trata de personas.

La crisis en curso en Siria tiene un efectodirecto sobre la estabilidad de la región y la seguridad de la Alianza en su conjunto.

Enfrentamos desafíos híbridos, que incluyen campañas de desinformación y actividades cibernéticas maliciosas. La proliferación de armas de destrucción masiva y la tecnología avanzada de misiles también continúa amenazando la seguridad de nuestras naciones.

A la luz de todo esto, nuestra unidad y solidaridad son más fuertes que nunca; tomaremos todas las medidas necesarias para garantizar nuestra defensa colectiva.”¹⁹

La ampliación de la OTAN comenzó luego del fin de la bipolaridad, durante el momento unipolar y luego multipolar, con énfasis en las incorporaciones de Estados ex comunistas e incluso de ex Repúblicas Soviéticas en 1999, 2004, 2009, 2017 y 2023:

¹⁹ Texto oficial de la OTAN, *Brussels Summit Declaration*, 11-12 de julio de 2018

The Enlargement of NATO, 1949–2018



NATO, RUSSIA AND THE WARSAW PACT

1990

■ NATO countries
■ Warsaw Pact countries



2015

■ NATO countries
■ Russia



Copyright Stratfor 2015 www.stratfor.com

La pequeña República de Montenegro, con 631 mil habitantes, en los Balcanes occidentales (centro-oeste de la Ex Yugoslavia), se incorpora como Estado adherido a la OTAN en 2017.



Montenegro fue invitada a iniciar conversaciones de adhesión para unirse a la OTAN en diciembre de 2015. El Protocolo de Adhesión fue firmado por los ministros de Asuntos Exteriores aliados el 19 de mayo de 2016.

Una vez ratificado el Protocolo de Adhesión por todos los miembros de la Alianza, Montenegro se convirtió en miembro de pleno derecho de la OTAN, cuando el instrumento se depositó en Washington el 5 de junio de 2017.

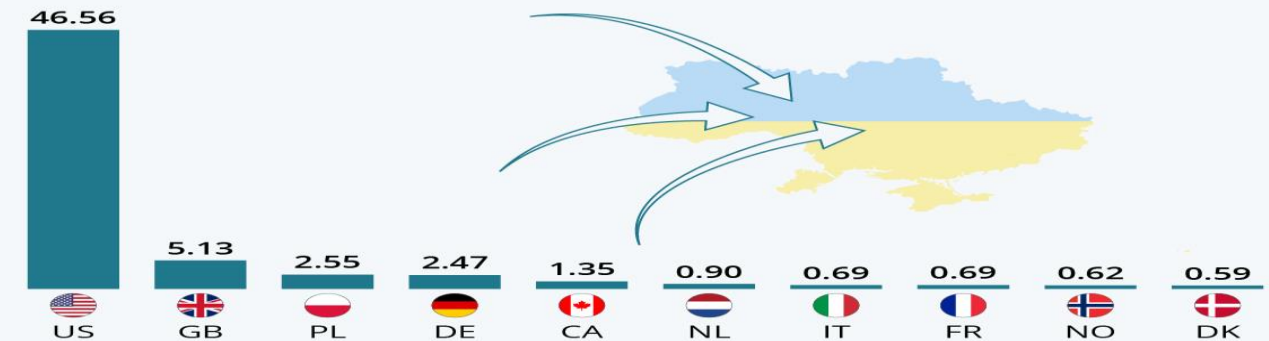
Montenegro apoyó activamente la operación liderada por la OTAN en Afganistán desde 2010 hasta finales de 2014 y ahora apoya la misión de seguimiento para entrenar, asesorar y ayudar a las fuerzas de seguridad afganas.

Ante la perturbación sobre la paz y la seguridad internacionales que implica el conflicto desatado entre la Federación Rusa y la República de Ucrania, con el inicio de la llamada “Operación Militar Especial” por el Kremlin el 24 de febrero de 2023 y la consecuente ocupación rusa de territorios del norte, centro y sur del levante ucraniano, la OTAN activó una política de intensa cooperación entre sus miembros y Kiev, en términos de un inédito apoyo económico y logístico al esfuerzo de guerra, sin ser Ucrania un integrante de la alianza.



The Countries Sending the Most Military Aid to Ukraine

Countries with the most pledged military aid to Ukraine from 24 Jan 24, 2022 to Jan. 15, 2023 (in billion U.S. dollars)



Bilateral military aid includes financial assistance tied to military purposes and does not include weapons and equipment.

Source: Kiel Institute for the World Economy



statista

El último ingreso de pleno derecho a la OTAN se produjo en dicho contexto, en abril de 2023. La República de Finlandia se convirtió así en el trigésimo primer miembro de la OTAN, tras culminar el proceso de ingreso solicitado a raíz del conflicto ruso-ucraniano, implicando que el país escandinavo adquiere la protección de este sistema de defensa colectivo de acuerdo a su reglamento (Artículo 5to). Finlandia pone fin a casi ocho décadas de una neutralidad estratégico-militar. Su adhesión a la Alianza Atlántica duplica la línea fronteriza existente entre Rusia y los miembros de la OTAN, a través de los 1.340 kilómetros de frontera compartida entre ambos estados.

Cabe preguntarse si el momento unipolar se asimila a un intento de consolidación hegemónica por parte de los EEUU, maximizando ganancias/utilidades en el sistema surgidas de su, hasta ahora, incontestable posición en la estructura al contar con una supremacía estratégico-militar y por recursos abrumadores de poder duro y blando, en relación al concierto internacional.

También se abren varios interrogantes de índole geoestratégica. La expansión del OTAN hacia el Este:

- ☐ ¿Busca avanzar hacia la profundidad de Eurasia, tal como lo denuncia la conducción política de la Federación Rusa, justificando así, y al menos en parte, su acción contra Ucrania?
- ☐ ¿Responde, por el contrario, a una percepción de amenaza por parte de una Rusia más asertiva y agresiva –como la caracterizaba el General Breedlove, máxima autoridad militar estadounidense para la OTAN en Europa, en 2016- y cuyos intereses interfieren con la estrategia de seguridad euroatlántica?
- ☐ ¿Existe una estrategia de “neo-contención” desde los poderes atlánticos y occidentales hacia la Federación Rusa, China y el centro de Eurasia como polo geopolítico?

Preguntas cuyas posibles respuestas pueden delinear escenarios estratégicos, cuyos dinámicas y evoluciones afecten directamente a la paz y seguridad internacionales durante los próximos años y décadas.

b) Implicancias estratégicas sistémicas en la Defensa Nacional

Hacia el fin de la Guerra Fría, en 1989, la República Argentina transitaba una crisis económica, social y política de magnitud, con el fin de un ciclo político y la apertura de otro, surgido de un proceso electoral democrático que reorientó las prioridades estratégicas y la política exterior, en respuesta al contexto sistémico.

Los estímulos/insumos o *inputs* que ese contexto generaba hacia el protagonista (el actor con sus intereses) darían lugar a respuestas y productos, como exumos u *outputs*, en materia política y en términos de un reposicionamiento del país en el sistema internacional.

Las acuciantes necesidades domésticas, atravesadas y condicionadas por la crisis, requerían -a criterio de los decisores de entonces- diversos reacomodamientos coherentes con una nueva etapa o momento internacional. El principal producto político de ese período fue una nueva política exterior y su par económica, mientras que el resto de las políticas sectoriales les estaban subordinadas. La política de Defensa Nacional cumplía con la relación (ya analizada) con su par exterior, en el marco normativo vigente. Los objetivos de la nueva política exterior²⁰ del flamante primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), se centraban en:

1) Reencauzar las relaciones exteriores en un marco estratégico de post Guerra Fría, que significaba el acercamiento al bloque occidental encabezado por los Estados Unidos y sus aliados principales -entre ellos el Reino Unido- implementado un enfoque denominado “realismo periférico”²¹;



²⁰ “Menem señaló que en materia de política exterior su gobierno sostendría una visión pragmática y pro-occidental y dejaría de lado los rasgos nacionalistas, populistas y autárquicos de la Tercera Posición peronista. Las prioridades serían establecer relaciones cooperativas con los Estados Unidos, restablecer vínculos con Gran Bretaña y liberar de obstáculos las relaciones con la Comunidad Europea, mantener la política de integración con los países vecinos y, en el ámbito de las políticas nuclear, militar y comercial, realizar los cambios necesarios para evitar escollos en las relaciones con los países desarrollados (...) el cambio efectuado en la política exterior al asumir Menem parece haber sido guiado por una posición ideológica y una valoración del escenario mundial y de la inserción de la Argentina en el mismo sustancialmente distinta a la del gobierno radical. Así, el no alineamiento fue reemplazado por un acercamiento a los países líderes de Occidente, con los que se consideraba que la Argentina tenía fuertes lazos histórico-culturales y que constituían el ámbito adecuado donde el país debía insertarse.” MACHINANDIARENA de DEVOTO, Leonor y MASANA, Sebastián; *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Capítulo 3, “Relaciones con los países europeos (1989-1999)”; edición digital, 2000.

²¹ “Para un país periférico, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de las potencias centrales, la única política exterior moral es aquella que reduce los costos y riesgos de costos eventuales, maximiza beneficios y por sobre todo atrae inversiones y baja las tasas de riesgo-país.”, ESCUDÉ, Carlos, *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992, pág. 281-282.

- 2) Insertar al país en los circuitos económicos y financieros internacionales que experimentarían un auge importante en el marco de incremento del proceso globalizador gracias a una mayor interdependencia económica y financiera entre actores;
- 3) Captar inversiones extranjeras directas (IED) y lograr transferencias de excedentes desde los países centrales.

Para el caso, la política de Defensa estaba imbricada y de alguna forma, dominada por la política militar, que regula las relaciones cívico-castrenses, y en proceso de consolidación del control civil del IM, evolucionando hacia un gobierno o conducción política de la Defensa.

Por otro lado, las consecuencias estratégico-militares del resultado del conflicto del Atlántico Sur seguían gravitando y pesando para Argentina.

El IM de la Nación requería también adecuarse, como componente del Estado, a la nueva situación internacional y, sobre todo, bajo los condicionantes y nuevas orientaciones domésticas, principalmente aquellos de corte presupuestario en el marco de un profundo y vasto ajuste estructural y recorte de los recursos estatales.

b. 1. El Libro Blanco de la Defensa (1999)

En 1999, último año del ejercicio presidencial de Carlos Menem, el Ministerio de Defensa presentó el “*Libro Blanco de la Defensa Nacional*” que había comenzado a elaborarse en 1996.

Se trata del primer documento oficial y público en el que se expusieron los principales parámetros institucionales del sistema de defensa nacional de la Argentina acerca de la política de Defensa y los asuntos militares.

Dice el académico argentino Marcelo Saín sobre este proceso de gestación:

“El Libro Blanco fue el corolario formal de un abarcativo proceso de cambios producidos en la esfera de las relaciones civil-militares y de los lineamientos de la política de seguridad regional seguida por nuestro país durante los años ’80 y ’90. En el ámbito doméstico, esos cambios desembocaron en el establecimiento de relaciones civil-militares asentadas en la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles democráticamente electas y en la conformación de un sistema jurídico-institucional en materia de defensa y militar altamente institucionalizado en el marco de una concepción democrática y moderna de la seguridad nacional. En el plano internacional y, en particular, en el ámbito subregional, se creó un nuevo clima de seguridad signado por la ausencia de rivalidades o conflictos sujetos a resolución militar entre los países del área y por el establecimiento de iniciativas y lazos de intercambio, cooperación e integración en asuntos de seguridad y defensa.”²²

Esta descripción resume, en el plano exterior, los elementos principales que caracterizaron a la unipolaridad en materia de institucionalización y regimentación de la cooperación internacional del

²² SAÍN, Marcelo, *El “Libro Blanco de la Defensa Nacional” en la Argentina Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio*, ponencia del autor para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003, RESDAL, 2003, pág. 1 y 2.

período mencionado, a través de una praxis política de corte multilateralista; de la creación de medidas de confianza mutua en la región y de mayor cooperación e integración.

En su primera parte, el Libro Blanco de la Defensa, plantea con acierto una lectura –o apreciación– de los escenarios estratégicos internacionales, comenzando por un panorama global que describe las principales tendencias de la dinámica sistémica y de qué manera se posiciona la República Argentina en tal contexto. Y esta modalidad es virtuosa, debido a que a una correcta apreciación del entorno internacional sirve como insumo y estímulo para el diseño de una política exterior coherente y acorde para el logro de intereses nacionales y, a su vez, como una orientación para el diseño de una política de Defensa que garantice esos intereses, comenzando por aquellos identificados y dispuestos como vitales.

El Libro Blanco de 1999 realiza una lectura retrospectiva –comenzado una década antes y a lo largo de lo que podríamos denominar el “momento unipolar”– junto con una visión prospectiva, que intenta una lectura e interpretación del contexto estratégico internacional presente y futuro, analizando una confirmación o modificación de múltiples tendencias.

A continuación, se incluyen un recorte de los conceptos principales de la denominada “*Parte I: el Escenario estratégico: una visión desde la Argentina*” y su “*Capítulo I: el panorama global*” del Libro Blanco de la Defensa (1999):

*“La determinación y difusión de la Política de Defensa de la República Argentina, requiere establecer, previamente, la ubicación del país en el actual **escenario estratégico de fin de siglo**.*

Este escenario presenta tal variedad de características que, por su vigencia generalizada e incidencia común, resulta susceptible de ser englobada en un solo contexto.

Esta cualidad es la que precisamente refleja el título de este capítulo, por ser a su vez derivado de la peculiaridad principal de esta época: la globalización.

Sin embargo, su análisis exige efectuar una referencia inicial al suceso que generó este cambio en el orden internacional, que tuvo un efecto disparador o potenciador sobre el hecho referido (...)”

Sobre los cambios en el contexto internacional:

*“La Guerra Fría configuró un **sistema bipolar**, con cabecera en las dos superpotencias de ese tramo de la historia. La multiplicación del armamento nuclear a disposición de ambas, con la “amenaza infinita” que planteaba, generó un **balance estratégico** que condicionó, de un modo casi total, la agenda internacional del período, con un fuerte predominio de las cuestiones de seguridad y las militares.*

*La siempre latente **posibilidad de una guerra nuclear** de consecuencias imprevisibles, y el enfrentamiento absoluto de ambos sistemas antagónicos, actuaron como dique de contención de la mayoría de las demás cuestiones que pudieran existir en el mundo, fueran éstas históricas, culturales, geográficas, u otras.*

*La quiebra del ordenamiento que predominó durante la Guerra Fría, produjo un **cambio sustancial de las reglas de juego** imperantes hasta entonces; la modificación significativa de la estructura de las relaciones; la aparición de nuevos fenómenos y la potenciación o aceleración de otros preexistentes.*

*En síntesis, el fin de la Guerra Fría estableció una **nueva agenda internacional**, ahora de gran diversidad de contenidos y afectada por inéditas variables y matices (...)*

Sobre la globalización, identificada con la post-bipolaridad, se reconocen los siguientes elementos:

*“La **globalización** implica, en primer término, una **interdependencia intensificada y compleja** entre las economías nacionales, con un alto grado de interpenetración en todas las actividades económicas. Este proceso ya se encontraba en ciernes durante la Guerra Fría, pero acotado en su evolución por el encorsetamiento que significaba la puja bipolar. A partir de 1989, con el corolario del **triunfo de unade las cosmovisiones** -singularizada por **democracia y libre mercado**- esta tendencia se acentuó fuertemente, hasta impregnar todos los órdenes de vinculación entre las sociedades, ya fuesen sociales, culturales, científicas, de comunicación, de opinión pública, etc.*



*La globalización trasciende así lo meramente económico, configurando un **fenómeno planetario multidimensional**, cuya complejidad obliga a un esfuerzo para sintetizar sus rasgos salientes (...)*

Planteadas así las dos expresiones salientes del cambio en el sistema internacional -el fin de la Guerra Fría y la globalización-, se puede entonces continuar con la desagregación de los demás fenómenos y procesos que están influyendo en la gestación del nuevo sistema internacional, los cuales son, según los casos, consecuencia directa o mediata de uno u otro de los factores anteriormente descritos, o de la interrelación entre ambos.

Esto evidencia, como ya se ha consignado, el carácter altamente complejo de esta intensificación de todas las vinculaciones interestatales a través de sus fronteras, las que –de modo horizontal- involucran también a las agencias del Estado, aspecto éste del que no escapan las organizaciones militares.”

Entre los más salientes caracteres de la transición del poder global, aun cuando el Libro Blanco no lo menciona de esa manera y se refiere a la globalización como una fuerza y proceso autónomo, se señala que:

*“**Las asimetrías de la transformación: globalización y fragmentación** (...) El avance en la interconexión entre países no es equilibrado en todo el mundo, sino que se presenta con altibajos de distinta intensidad, tanto desde el punto de vista geográfico como en su profundidad. Este aspecto del fenómeno tiende al aislamiento de los países o áreas del mundo no absorbidos en el proceso de globalización, o que no se integran por razones de tipo social, étnico, religioso o cultural, **las cuales, a su vez, coadyuvan en esos casos a la** exacerbación de los nacionalismos.*

*Esta fragmentación se manifiesta así en una «**explosión de diversidades**» y estas desigualdades del fenómeno se traducen también en **diferentes grados de estabilidad del sistema**, persistiendo, como consecuencia, zonas de variado grado de conflicto, si bien dichas inestabilidades no son en todos los casos consecuencia exclusiva de la imposibilidad de insertarse en el proceso.*

El surgimiento de los polos regionales.

La reacción ante la fragmentación lleva a la aparición de **regiones** como concepto multifacético, esto es, no solo de carácter geográfico-económico, sino de convergencia, por ejemplo, en lo político, en lo cultural, en la que aparecen valores compartidos y, en consecuencia, **con evolución estratégica**.

La revolución científico-tecnológica

Este signo de nuestros tiempos, impulsado fundamentalmente por el continuo progreso en los campos asociados de la informática y las telecomunicaciones, entre otros, es el hecho estructural del drástico cambio en las modalidades productivas.

Paradójicamente, la menor importancia que hoy posee la distancia geográfica entre los lugares de producción y de consumo, como también entre los centros de inversión, impone una **mayor exigencia en términos de la estabilidad general y de seguridad del sistema internacional**, por el mayor alcance de las perturbaciones, en muchos casos global.

La "revolución de los asuntos militares" (...) aparece, especialmente en los Estados más desarrollados, como una transformación en la fisonomía tradicional del poder militar. Este último tiende progresivamente a superar el criterio de masa numérica como factor decisivo, incorporándose el de "soft power" que, genéricamente, gira en torno a tres ejes: la colección de inteligencia (sensores no tripulados que monitorean el espacio -ampliado- de la batalla), su procesamiento (sistemas avanzados de C3I2) y el accionar basado en esainteligencia (con armamento de precisión quirúrgica). Estos cambios generan un nuevo peligro sobre ellos: la amenaza sobre los sistemas informáticos propios.

Nuevos actores en la escena mundial (...) Estos cambios (fin de bipolaridad e incremento de globalización) han permitido que emerjan nuevos protagonistas -tanto de carácter transnacional como intranacional- en las relaciones internacionales, las que anteriormente estaban reservadas, con absoluta exclusividad, a los Estados-Nación. Entre los más importantes en relación a este documento se destacan:

- El **individuo y grupos sociales** internos, quienes van adquiriendo, progresivamente, el carácter de sujetos de la acción de las relaciones internacionales.
- Las **organizaciones no gubernamentales** (ONG), las cuales aglutinan nuevos y diversos intereses sociales, muchas veces con anticipación a su formalización por los sistemas jurídicos nacionales.
- La **opinión pública**, con un efecto de transnacionalización del impacto de los sucesos a través de los medios de comunicación globales -potenciado por la revolución de las telecomunicaciones- influye, entre otros órdenes, sobre la decisión de actuar o de retirarse de los focos de conflicto.

La fisonomía actual del Estado-Nación (...) A pesar de algunas modificaciones en el concepto absoluto de la soberanía, sigue siendo el **actor fundamental y pieza clave** de las relaciones de poder internacionales, si bien debe adaptarse a las nuevas condiciones del mundo.

Pero, por otra parte, el Estado-Nación está emergiendo con cualidades potenciadas como instrumento político y como catalizador estratégico y de orientación de las acciones de la sociedad.

Resurrección de antiguos conflictos (...)

Ya se ha mencionado la persistencia de zonas de tensiones. Éstas se encontraban anteriormente prácticamente dominadas por la lucha ideológica característica de la Guerra Fría, pero mantenidas bajo control por la lógica intrínseca al sistema bipolar de base nuclear (...)

*La desaparición de la estructura bipolar ha provocado, además del **surgimiento de nuevos Estados**, la reaparición con renovados bríos de muchos de esos **antagonismos**, los cuales tienen origen en variadas cuestiones: históricas, étnicas, religiosas, culturales, disputas territoriales, etc.*

*(...) dichos antagonismos no sólo ocurren entre Estados **-interestatales-** sino que también se presentan crecientemente dentro de los Estados, **-intraestatales-** en muchos casos en aquellos débiles, con sistemas de gobierno frágiles o no consolidados, de dudosa viabilidad, o con poblaciones empobrecidas y por debajo del umbral de subsistencia.*

El reverdecimiento de valores (...)

*La **paz mundial** no debe considerarse como la ausencia total de conflictos, sino como un **orden** en el cual la voluntad se dirige a disminuir sus efectos y consecuencias atendiendo a sus causas, con una cuidadosa administración en el uso de la fuerza y su reemplazo por otros mecanismos.*

*La paz está estrechamente asociada con otro valor que tiende a difundirse en muchas regiones del mundo: la **vida en democracia** y la vigencia de ésta realza la validez de cuestiones fundamentales para el individuo, como son los Derechos del Hombre.*

*La proyección de la **política de defensa** argentina privilegia particularmente estos conceptos.*

De la bipolaridad a la multipolaridad (...)

*El orden dual de la Guerra Fría dio paso al **carácter multipolar jerarquizado**, que presenta actualmente el sistema internacional.*

*Así los EEUU han emergido como la **única superpotencia en lo militar**, y desapareció el balance estratégico que caracterizó al período anterior, sin haber sido reemplazado aún por otro mecanismo. Se observa ahora una situación de **poder general difuso**, el cual es ejercido por **múltiples actores** en diversos campos y sustentado por diversos atributos.*

*Esta situación ha introducido un fuerte ingrediente de **incertidumbre** en la evolución de los asuntos mundiales, concepto expresado en relación a la **dificultad de anticipar estratégicamente tanto los acontecimientos como sus consecuencias**, generando así condiciones de contorno más peligrosas y menos previsibles.*

*Otro aspecto que acentúa dicha incertidumbre está dado por encontrarse todavía **en transición** el sistema internacional, a casi diez años de la caída del Muro, no presentándose aún como totalmente definida su configuración final.*

*Esta **incertidumbre**, y su correlato de expectativa o **vigilia estratégica**, mantiene las **necesidades clásicas de defensa** del Estado-Nación, si bien adaptadas en su dimensión y calidades, a las nuevas exigencias que plantean los cambios en desarrollo.*

*Otra consecuencia de la multipolaridad es el renovado rol que adquirieron **organismos internacionales**, como la ONU y la OEA, en particular en lo referente a cuestiones de seguridad (...)*

Es importante reconocer que en éste último punto (“De la bipolaridad a la multipolaridad”) se soslaya la definición de unipolaridad en razón de que el período unipolar ya se encontraba avanzado y que, hacia el fin de la década de 1990, eran reconocibles tendencias, situaciones, condiciones y elementos propios de la siguiente mutación estructural; del próximo momento multipolar. La unipolaridad comenzaba a solaparse con aquella en la dinámica internacional y en el curso del proceso histórico.

No obstante, el Libro Blanco reconoce la primacía estratégico-militar del unipolo (EEUU) y cierta jerarquía dentro de una incipiente multipolaridad, que podemos asimilar a esa primacía de capacidades del *hegemon* en relación con los demás actores.

Cabe ponderar que la República Popular China y la Federación Rusa no contaban con las mismas capacidades y robustez en términos de poder militar y económico en 1989, con las que contarían una y dos décadas más tarde. Y tampoco en 1989 y a lo largo de casi toda la década siguiente, podrían balancear estratégicamente a los EEUU en asuntos sensibles concernientes a la Seguridad Internacional, a diferencia de lo que ocurre hoy en diversos escenarios, a través de lo que luego analizaremos como “balance opaco” (Layne; 2006).

Incluso en 1999, con la asunción presidencial de Vladimir Putin en Rusia, esta potencia –seriamente afectada por el proceso de desintegración de la antigua URSS- comienza una gradual pero sostenida política de optimización de sus capacidades de poder duro, incluyendo la expansión de industrias estratégicas; desde el campo de la generación y la exportación de energía hasta la producción de tecnología militar, lo cual le permitiría plantear una redefinición y ajuste de sus intereses y objetivos estratégicos como condición de un recupero de su estatus internacional (Zurutuza; 2014).

Es también llamativa la inclusión de la teoría de la “Incertidumbre Estratégica”, un concepto que manifiesta como complejidad o dificultad, la tarea de la conducción del Estado para identificar y designar un adversario concreto y, más aún, un oponente de naturaleza estatal sobre el cual actuar estratégicamente. Esta idea fue influyente en el pensamiento estratégico y a la doctrina militar del período.

El Libro Blanco se refiere a otros puntos importantes:

La aparición de nuevos desafíos (...)

*Todo ello saca a la superficie, con una magnitud antes desconocida, nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente, bajo la forma del **narcotráfico**, el **terrorismo**, los **fundamentalismos**, la proliferación de **armas de destrucción masiva** y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y **tecnologías intangibles** (éxodo de científicos), el **crimen organizado**, el **contrabando de armas**, e incluso, el **deterioro del medio ambiente** y las **migraciones**, por falta de espacios aptos para la subsistencia, entre otros. Debido a la interdependencia, estos sucesos adquieren **carácter transnacional**, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que hacen a la seguridad o a sus intereses.*



Los efectos sobre la Seguridad y la Defensa (...)

*(...) Existe una multiplicación de la gestación de **conflictos localizados** en un marco de **incertidumbre**, apareciendo entonces **crisis imprevistas**, por la dificultad en interpretar los signos de tensión.*

Por otra parte, han aparecido nuevos riesgos de naturaleza compleja, con una fuerte interdependencia en cuestiones de seguridad y sin que se cuente con un sistema de seguridad eficaz.

*A su vez, se ha producido un **cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas**, y existe así una gran dificultad para definir, anticipadamente, el perfil de los desafíos futuros.*

*Por un lado, mantienen su vigencia las **amenazas de seguridad clásica**, las que hacen a la integridad de los Estados y a las cuales la incertidumbre estratégica aconseja no dejar totalmente de lado.*

*Pero también ha existido una mutación bajo la forma de **amenazas emergentes**, las que, teniendo carácter hostil, afectan a instituciones y a personas por la mayor permeabilidad que presentan las fronteras estatales. Adquieren este carácter las diversas manifestaciones delictivas de matriz transnacional. Se presentan, también, **factores de riesgo**, los cuales, aun careciendo de una voluntad impulsora, hacen al interés de los Estados de diversos modos, tales como la acumulación y transporte de desechos nucleares; la acumulación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares; y la afectación del medioambiente, entre otros factores.*

*Por último, existen **fuentes de inestabilidad**, que engloban todos los bolsones de esta característica que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra-fronteras de raíz histórica, cultural o territorial y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones potencialmente críticas, que, en función de su evolución, pueden incidir sobre su seguridad.*

Fenómenos de esta naturaleza eran antes marginales en relación con los problemas básicos de seguridad y de defensa.

*Sin embargo, por su **transnacionalización, entrecruzamiento e incidencia** en el proceso de globalización, tienden a ser motivo de atención de esos campos de acción estatal, por no ser factor de escape a su influencia, el sólo hecho de pertenecer a determinado ámbito geográfico, resultando en consecuencia dificultoso la distinción de su carácter externo o interno.*

Lejos de significar una militarización de la aproximación a estos nuevos problemas, los cambios en desarrollo requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las demandas nuevas (...)

b. 2. Elementos normativos de la Defensa Nacional en el período

En 1996 y en 1998, antes de la edición del Libro Blanco (1999), tuvieron lugar dos eventos significativos en el ámbito institucional y normativo de la Defensa Nacional.

Por un lado, la emisión del **Decreto 1116/96** por el Poder Ejecutivo Nacional, que aprobó la Directiva para la realización del **Planeamiento Militar Conjunto** (impartida al Estado Mayor Conjunto por el Ministerio de Defensa) y que exhibió una intención coherente y racional de la conducción política del área para vertebrar un método de planeamiento militar, con los objetivos de:

- 1) Adecuar la estructura orgánica del IM en base al criterio de **conjuntez** (como accionar coordinado de elementos con especificidades diferentes) incluyendo entrenamiento, equipamiento y despliegue;
- 2) Fijar un **encuadramiento político** a la tarea específica de organizar las FFAA, marcando **pautas estratégicas** en el nivel nacional, de modo de fijar escenarios donde el IM deberá cumplir las misiones asignadas por la conducción superior del Estado.

El Decreto también establecía los criterios de la **actitud estratégica** nacional, que adoptaba un tenor **defensivo** mediante modalidades **disuasiva** y **efectiva** ante amenazas externas, principio coherente con la Ley de Defensa Nacional, y basada en el principio de legítima defensa de los Estados reconocido por la Carta de la ONU (Artículo 51°).

Respecto del **planeamiento**, la norma consideraba determinantes para la preparación, desarrollo, evolución y eventual empleo de las FFAA a los **riesgos** existentes y **amenazas** y riesgos apreciados (para corto, mediano y largo plazo).

En el caso de los **escenarios** que podrían derivar de amenazas y riesgos más graves, estos generarían un planeamiento militar conjunto y la adopción de medidas que permitieran alcanzar y mantener una disuasión permanente, efectiva y creíble.

Asimismo, el planeamiento debía basarse en un principio de “**racionalidad estratégica**”: respuestas proporcionales a la agresión recibida y procura del efecto deseado sobre el oponente con el menor daño posible, sin afectar la eficacia operativa de las propias Fuerzas.

Además, establecía jerárquicamente las **misiones** del IM cuya principal era el preservar los intereses reconocidos por el Art. 2 de Ley de Defensa Nacional, seguido de misiones subsidiarias, sin afectar las capacidades para cumplir aquella: 1) misiones bajo mandato de ONU; 2) participación en tareas de Seguridad Interior de acuerdo a la Ley 24.059 (1992) que regula la materia; 3) participación en el sistema de defensa regional a través de instancias cooperativas y medidas de confianza mutua y 4) apoyo a la comunidad nacional. Este núcleo de misiones fue conservado prácticamente sin modificaciones por la posterior normativa.

El Decreto 1116/96 fue derogado por su par 1691/07 que dispuso una nueva organización y bases funcionales para las FFAA, el cual a su vez fue derogado por el Decreto 683/18, que también modificó al Decreto 727/06, el cual reglamenta a la Ley de Defensa Nacional. Actualmente, el Decreto 571/20 derogó el Decreto 683/18 y reestableció la vigencia del anterior Decreto 1691/07.

Independientemente de estos cambios normativos, diversos principios y criterios como el de conjuntes, así como el espectro de misiones del IM, continúan como bases del actual Sistema de Defensa argentino y han sido ratificados y fortalecidos por el plexo jurídico que regula la materia.

En 1998, se sanciona la **Ley 24.948**, la cual, a diez años de ser sancionada la Ley 24.554 de Defensa Nacional, tenía por objeto establecer las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración y modernización de las FFAA, incluyendo sus principios fundamentales, disposiciones generales y particulares, criterios para el equipamiento y financiamiento.

La norma reafirma criterios y disposiciones del Decreto 1116/96 al tiempo que, siendo una Ley nacional y superior a un Decreto, jerarquiza a aquellos y amplía hacia otras cuestiones de Política de Defensa y Política Militar, con especial énfasis en la organización del personal, las formas de equipamiento del IM²³

²³ Ley 24.948. “Del equipamiento de la Defensa Nacional (...):

ARTICULO 19.-Para analizar el equipamiento se considerarán en el orden indicado, las siguientes alternativas:

- a) Recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener;
- b) Modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas;
- c) incorporar nuevo material.

A tratar la incorporación de nuevos equipos, se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos.

ARTICULO 20.-Se privilegiará la incorporación de sistemas de armas que incluyen la transferencia de la tecnología involucrada y el equipamiento necesario para el adiestramiento operativo simulado.

y el financiamiento de la jurisdicción. A la fecha, esta ley no se encuentra reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional.

b. 3. Misiones de Paz en el marco de ONU

A pesar de la fuerte merma en la inversión para la Defensa experimentada desde los inicios de la década de 1990, Argentina se transformó en uno de los mayores contribuyentes de América Latina a las Operaciones de Misiones de Paz bajo mandato de la ONU –siendo una misión subsidiaria del IM argentino-, con incremento de personal, una gran profesionalización y destacado reconocimiento internacional.

A los efectos de la capacitación y adiestramiento del personal civil y militar, nacional y extranjero, para desempeñar roles en Operaciones de Paz u organismos relacionados con las mismas, bajo normas y estándares fijados por la ONU, desde al año 1995 funciona en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las FFAA, el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) en calidad de centro de entrenamiento.



Mucho antes de la existencia del CAECOPAZ y específicamente desde 1990 “(...) la participación militar en misiones de paz por parte de los países del Cono Sur americano ha sido expresiva de políticas de defensa que procuran alinear sus instrumentos militares en relación con sus políticas externas en los escenarios de la post-Guerra Fría, producir mecanismos de cooperación internacional multilaterales, generar oportunidades de empleo operativo de sus Fuerzas Armadas, y promover

formas de reconocimiento gubernamental y de la sociedad nacional hacia las mismas en un contexto regional de paz y cooperación tras la supresión de las hipótesis de conflicto vecinales históricas mantenidas con Brasil y Chile.”²⁴

Cabe agregar que entre 1990 y 1999, Argentina participó a través de su IM en treinta y dos (32) Misiones bajo mandato de la ONU, en regiones y países de América, Asia Oriental, Medio Oriente, África y Europa. Lafferriere y Soprano sostienen que la “(...) participación histórica en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas tuvo un notable despegue a comienzos de la década de 1990. Si se ordena el envío de efectivos agrupándolos en cuatro secuencias temporales, se advertirá la siguiente evolución: 4 efectivos en 1958, 93 entre 1960-1966, 125 entre 1967-1989, 18.853 entre 1990-1999 y 21.282 entre 2000-2010.”²⁵

ARTICULO 21.- En lo referente a la producción para la defensa se estimularán el interés y la intervención privada, debiéndose impulsaren forma decidida la investigación de las tecnologías duales que sirvan a la defensa y procurar la asociación con otros países, a estos fines. Asimismo, el Ministerio de Defensa estudiará e implementará las distintas acciones que permitan mantener y adquirir aquellas capacidades logísticas indispensables que por su difícil obtención en períodos de crisis resulte conveniente asegurar en forma permanente en el país.”

²⁴ LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán, *Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento en las Fuerzas Armadas. 1990-2013*, Revista de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, n° 50, 2016, pág. 256.

²⁵ *Ibíd.*, pág. 258.

Es evidente que la presencia argentina en las Misiones de Paz se incrementó sensiblemente en cuanto a número de efectivos y a la diversidad de misiones a partir del fin de la Guerra Fría y de la Guerra del Golfo –en la cual el país participó en el marco del “Operativo Alfil / Bishop”- siendo el año 1992 un punto de inflexión para ese crecimiento que se volvió exponencial (Simonoff; 2005).

También es notorio que la reorientación en la política exterior consideraba a la política de Defensa como un elemento de apoyo en el nuevo marco de inserción internacional que buscaba la Argentina en la post-Guerra Fría; en el complejo tránsito de la estructura bipolar a la unipolar.

Por otro lado, el desafío del control civil de las FFAA residía en consolidar una subordinación que, por lo menos en sus aspectos normativos, ya había dado algunos pasos.

La mayor manifestación en términos de ejercicio de una política militar se concretó en la represión de los últimos focos rebeldes de militares sediciosos denominados “Carapintadas” (elementos de Comandos del Ejército Argentino) en el diciembre del año 1990.

A partir de ese punto el poder civil alcanzó un elevado nivel de control efectivo sobre las FFAA, pero aún persistía un enfoque “delegativo” hacia ellas, permitiendo la autonomía de diseño entre las Fuerzas y la ausencia del principio de conjuntes. Y tampoco se avanzó hacia la plena conducción política de la jurisdicción y de los aspectos del planeamiento estratégico-militar como elemento central de la política de Defensa.

Un aspecto importante de esta política militar fue el inicio de la imposición de una especie de “grifo” presupuestario como herramienta disciplinaria tanto sobre los medios materiales -reducción, desmantelamiento, desprogramación sin reemplazo, obsolescencia- como por sobre los haberes del personal mediante una política de suplementos particulares, no remunerativos ni bonificables, abonados “en negro”.

El nuevo contexto internacional y la necesidad de adecuación de la Defensa Nacional no lograron despertar en la mayoría de la dirigencia política un amplio interés en la modernización integral de la jurisdicción.

En este período, que resume las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) se generaron algunas medidas que de contenido “estratégico” orientadas a articular la política internacional de la Defensa con los lineamientos adoptados por la política exterior resumida en el “realismo periférico” ya mencionado, en el contexto de un eminente momento unipolar del SI:

- a) Reconocimiento y aceptación del unipolarismo estratégico estadounidense y la necesidad de acceder a circuitos del capitalismo global para sostener el plan de gobierno;
- b) Mayor compromiso militar en el ámbito multilateral, a través de misiones de mantenimiento de paz bajo mandato de la ONU;
- c) Participación con medios propios en la Coalición durante la Guerra del Golfo (Operación *Alfil / Bishop* de 1990/91) Argentina desplegó cuatro unidades navales de superficie de la Armada Argentina bajo mandato de la ONU y de la fuerza multinacional, en ejecución de las Resoluciones del CSNU, n° 661 (embargo total sobre Irak) y 665° (uso de la fuerza en la imposición de sanciones económicas). Se trató del único país de América Latina en comprometer medios para apoyar el bloqueo a Irak, siendo exitosa la misión con más de setecientas intercepciones en el área (Tan; 2010);
- d) Creación del cuerpo de cascos Blancos por propuesta argentina como cuerpo internacional para mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria en el ámbito de la ONU (1993);

e) Designación de Argentina como “gran aliado extra OTAN” de los EEUU, ratificado por el Congreso de ese país (1997) y firma de acuerdo de Cooperación en Defensa con el Reino Unido(1998);

f) Desmantelamiento de parte del complejo militar industrial y desactivación de ciertas capacidades en virtud de los dictados de política exterior; principalmente en lo relativo a la Defensa y presencia militar nacional en el Atlántico Sur y su posibilidad de proyección sobre el Área Malvinas.
