



» El Estado moderno frente al desafío de un escenario de seguridad internacional de características postwestfalianas

El presente trabajo pretende dar cuenta de los principales cambios que se están registrando en el área de la Seguridad Internacional. Tales cambios, lejos de ser coyunturales, constituyen una modificación estructural del mencionado campo de análisis, que abandona las características generales que ostentó desde mediados del siglo XVII. Frente a este panorama, postulamos que el Estado debe reformular sus doctrinas y estrategias para desempeñarse con eficacia en este nuevo contexto.

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ

Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Master en Sociología (ULZ/IVVVE, Academia de Ciencias de la república Checa). Profesor titular, Escuela de Defensa Nacional (EDENA) de la República Argentina.



Desde que comenzaron a estudiarse en forma sistemática hace más de veinte siglos, tomando como referencia a los escritos de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso, las Relaciones Internacionales le otorgaron particular relevancia a las cuestiones de seguridad, a punto tal que su estudio constituye el campo de análisis que hoy se denomina Seguridad Internacional.

En esta disciplina, al igual que en otras áreas de las Ciencias Sociales, el concepto seguridad debe ser entendido a partir de una doble significación: como "estado de cosas" y como "acción" tendiente a su logro. En el primer caso es una situación ideal que se presenta como una meta negativa, caracterizada en forma simplificada por una "ausencia de amenazas", en referencia a factores potenciales de daño plausible, más allá de la existencia -o no- de una voluntad hostil que los quiera materializar; dicho de otro modo, sin discernir entre amenazas propiamente dichas, o meros riesgos, como suelen discriminar las doctrinas militares. La segunda significación, en tanto, hace referencia al conjunto de medidas y políticas conducentes a esa situación ideal.

Durante los últimos tres siglos y medio, la Seguridad Internacional estuvo caracterizada por una particular fisonomía "westfaliana". La referencia apunta a la llamada Paz de Westfalia, nombre pomposo que alude a los tratados de Münster y Osnabruck que en 1648 pusieron fin a la sangrienta Guerra de los Treinta Años, que enfrentó a católicos y protestantes en el Viejo Continente.

Durante los últimos tres siglos y medio, la Seguridad Internacional estuvo caracterizada por una particular fisonomía "westfaliana". La referencia apunta a la llamada Paz de Westfalia, nombre pomposo que alude a los tratados de Münster y Osnabruck que en 1648 pusieron fin a la sangrienta Guerra de los Treinta Años, que enfrentó a católicos y protestantes en el Viejo Continente. La Paz de Westfalia consolidó al Estado como actor virtualmente único del tablero internacional, al no existir otro tipo de entidad capaz de satisfacer el crítico atributo de la soberanía, que en palabras del jurista Jean Bodin puede ser entendido como "el poder de mandar y de obligar sin poder ser mandado ni obligado por nadie."¹

La soberanía, lejos de poder ser aplicada en forma meramente nominal, debe traducirse empíricamente en el control de un territorio, incluyendo la población y los bienes que en él se encuentran. El límite del ejercicio soberano por parte de un Estado es allí donde culmina su territorio y comienza el de otro actor estatal, es decir en la frontera, que en consecuencia puede ser entendida como "la línea que marca el fin del alcance territorial de un sistema y el principio de otro."²

Dentro de la lógica westfaliana, las cuestiones de seguridad se hallan íntima e intrínsecamente vinculadas con la política exterior, pues las amenazas a la seguridad de un Estado sólo pueden provenir de terceros actores de similar naturaleza. Y la política exterior, en tanto forma a través de la cual interactúan los actores estatales, en función de sus respectivos intereses y capacidades, proporciona las percep-

1 MERLE, Marcel; Sociología de las Relaciones Internacionales, Alianza Editorial, Madrid 1986, p. 53

2 GONZÁLEZ POSSE, Ernesto; "Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza", Integración Latinoamericana N° 156, mayo 1990, p.3

ciones de amenaza exógena y, simultáneamente, articula las medidas para controlarla y/o neutralizarla.

Al igual que aconteciera en épocas históricas anteriores con otras unidades políticas soberanas (Reinos, Imperios, Ciudades-Estado), desde su mismo nacimiento los Estados modernos enfatizaron en el poder militar a la hora de controlar y neutralizar amenazas de origen externo, planteadas en términos interestatales y articuladas a través de las políticas exteriores. Con el paso del tiempo esa opción, que confirmaba una tendencia cuyos antecedentes se remontaban siglos antes (al inicio del Renacimiento), se tradujo en la creación de ejércitos regulares, cuyo mantenimiento y administración impulsaron una consolidación del aparato estatal, dando forma a una suerte de feedback positivo.

Por eso, cuando Clausewitz teoriza en su *Vom Kriege* que "la guerra es la continuación de la política por otros medios", indica que ese fenómeno, en un sistema estadocéntrico, es un instrumento de la política (exterior) cuya legitimidad es indisoluble de los más altos intereses del Estado. Entonces, en los términos de este prusiano la guerra se manifiesta en términos interestatales, excluyendo de los alcances de esta definición a otras formas de conflicto armado que no estén protagonizadas por Estados.³ Esta limitación no es invalidada por las referencias del autor a "la niebla de la guerra"; a que las guerras difieren en carácter, según los motivos y circunstancias a las que obedecen; y a que "la guerra es un camaleón".

Sin embargo, el énfasis westfaliano-clausewitziano en el poder militar promovió un pernicioso error conceptual, consistente en soslayar el carácter multidimensional de la seguridad y reducirla únicamente a su aspecto bélico. Así se comprueba en la conocida definición de seguridad de Stephen Walt, que se refiere a "el estudio de la amenaza, uso y control de la Fuerza Militar".⁴

El mencionado error puede ser planteado en otros términos, como una equiparación de la seguridad con la idea de la defensa. Lejos de significar lo mismo, la defensa constituye una acción derivada de la seguridad, y en términos generales siempre tiene como instrumento protagónico (aunque no excluyente) a las Fuerzas Armadas Nacionales, pudiendo ser entendida entonces como la organización del poder armado y no armado del Estado para ser empleado en caso de amenaza, potencial o efectiva. Esta diferenciación queda claramente planteada en la llamada "pirámide estratégica", usual en las doctrinas estratégicas de occidente.⁵

LA PIRÁMIDE ESTRATÉGICA



El énfasis westfaliano-clausewitziano en el poder militar promovió un pernicioso error conceptual, consistente en soslayar el carácter multidimensional de la seguridad y reducirla únicamente a su aspecto bélico. Así se comprueba en la conocida definición de seguridad de Stephen Walt, que se refiere a "el estudio de la amenaza, uso y control de la Fuerza Militar".

3 Existen, no obstante, interpretaciones de Clausewitz que aplican su pensamiento a actores no estatales que protagonizan conflictos armados contemporáneos. Un ejemplo, aplicado al caso de las Farc, es el trabajo TORRIJOS, Vicente: "El poder y la fuerza", Fuerzas Armadas LX:195, junio 2005, pp. 28-39.

4 WALT, Stephen: "The Renaissance of Security Studies", *Mershon International Studies Review* 41 (1991), pp. 211-39.

5 VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal: "Terrorismo, paradigmas, puzzles y servicios de inteligencia", *Ejército* Nº 767, marzo 2005, pp. 62-71.

Hasta aquí, una abreviada descripción de la fisonomía que exhibió durante unos trescientos cincuenta años el campo de la Seguridad Internacional. Sin embargo, este estado de cosas está cambiando a una vertiginosa velocidad, producto del desarrollo de nuevos abordajes teóricos y herramientas metodológicas que empleamos para comprender el mundo que nos rodea. El fruto de esa mutación es la cristalización de un escenario de la Seguridad Internacional de impronta postwestfaliana, mucho más complejo que su antecesor.

En ese conflictivo escenario juegan un papel descollante actores heterogéneos de naturaleza no estatal, dotados de los medios para llevar adelante agresiones de magnitud a los Estados, sus sociedades y sus habitantes. Por cierto tales actores adolecen del atributo de la soberanía, aunque compensan esa carencia con otras propiedades que, de acuerdo a ciertos enfoques teóricos, los confirman como jugadores del tablero postwestfaliano. Entre ellas la autonomía, que en palabras de Keohane refiere al poder de lograr objetivos por medio de la acción individual e independiente;⁶ la influencia, que refiere a la capacidad de "marcar una diferencia" en determinado contexto y en relación a una cuestión específica; y por último la representatividad.⁷

Estos actores de jerarquía no estatal despliegan sus acciones en términos transnacionales, ignorando las fronteras, que se les antojan como meros convencionalismos cartográficos, barreras artificiales que no condicen necesariamente con la realidad. De esta manera se configuran conceptualmente las "amenazas transnacionales", que ocupan un lugar de relevancia en la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea.

Salvo excepciones puntuales, como la guerra informática, las amenazas transnacionales no constituyen en rigor de verdad fenómenos novedosos, razón

Salvo excepciones puntuales, como la guerra informática, las amenazas transnacionales no constituyen en rigor de verdad fenómenos novedosos, razón por la cual la difundida idea de "nuevas amenazas" es más un cliché que el reflejo de la realidad. Sin embargo, no puede soslayarse que estos fenómenos han alcanzado niveles de expansión geográfica, complejidad operativa y peligrosidad que carecen de antecedentes históricos.

por la cual la difundida idea de "nuevas amenazas" es más un cliché que el reflejo de la realidad. Sin embargo, no puede soslayarse que estos fenómenos han alcanzado niveles de expansión geográfica, complejidad operativa y peligrosidad que carecen de antecedentes históricos. El terrorismo es paradigmático en este sentido.

Resulta irónico que, a pesar de su importancia, aún hoy no exista una definición oficial del terrorismo, razón por la cual aquí lo entendemos como "violencia premeditada, que responde a motivaciones políticas, perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de ejercer influencia sobre una audiencia."⁸ Entendido de esa forma, el fenómeno terrorista que no es nuevo, sino que sus raíces nos remiten a la antigüedad, por ejemplo al caso de los sicarii, el grupo radical de militantes judíos que operaba en Tierra Santa en épocas de Cristo.

6 KEOHANE, Robert: "Soberanía estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica", en José Álvaro Moisés (coord.): O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria, Paz e Terra/USP, São Paulo 2001, pp. 165-190.

7 GEERAERTS, Gustaaf: "Analyzing Non-State Actors in World Politics", Centrum voor Polemologie - Centre for Peace & Security Studies, Vrije Universiteit Brussel, POLE Paper 1:4, October 1995.

8 PILLAR, Paul: "The dimensions of Terrorism and Counterterrorism", en HOWARD Russell & Reid Sawyer, Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment, McGraw Hill/Dushkin, Guilford (CT) 2004, pp. 24-46.

Sin embargo, como nunca antes en la historia, el accionar de los grupos terroristas trasciende las fronteras estatales para operar a escalas regional, transcontinental e incluso global. De hecho, hoy se habla recurrentemente de la globalización del terrorismo, a punto tal que se ha sugerido que el concepto “guerra global al terrorismo” (“Global War on Terrorism”) debería reformularse como “guerra al terrorismo global” (“War on Global Terrorism”), en aras de una mayor exactitud.⁹ Huelga aclarar aquí que el ejemplo más conocido internacionalmente es el de la organización Al-Qaeda, liderada por Osama Bin Laden, cuyas ramificaciones alcanzan a más de medio centenar de países, según todas las evaluaciones existentes al respecto.

Usualmente en procura de financiamiento, estos grupos terroristas interactúan con organizaciones criminales, particularmente las dedicadas al narcotráfico. Este vínculo, que se ha comprobado especialmente en lo relativo a coca y opio, con el tiempo suele reflejar una mutación en la posición del grupo, que evoluciona desde una tolerancia pasiva a una participación activa en el negocio de las drogas; en un punto extremo de esta vinculación, terrorismo y crimen organizado se vuelven fenómenos indistinguibles e inseparables.¹⁰

Este patrón de conducta es observable en diferentes partes del planeta, involucrando distintas organizaciones (Hezbollah, Sendero Luminoso, PKK, entre otros). Pero sin lugar a dudas el caso más contundente es el de las Farc, que el salvadoreño Joaquín Villalobos describió magistralmente en los siguientes términos: “Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a

primer ejército irregular del narcotráfico, convirtiéndose en un reto real para el Estado colombiano.”¹¹

Por último, y como corolario de lo planteado en los párrafos precedentes, en un escenario internacional donde los Estados confrontan con actores no estatales que actúan en términos transnacionales, haciendo caso omiso de soberanías y fronteras, la rigidez conceptual del formato clausewitziano de gue-

Como nunca antes en la historia, el accionar de los grupos terroristas trasciende las fronteras estatales para operar a escalas regional, transcontinental e incluso global. Hoy se habla recurrentemente de la globalización del terrorismo, a punto tal que se ha sugerido que el concepto “guerra global al terrorismo” (“Global War on Terrorism”) debería reformularse como “guerra al terrorismo global” (“War on Global Terrorism”), en aras de una mayor exactitud.

rra queda sujeto a debate. El germano Ulrich Beck habla de la “guerra posnacional” como nueva forma de conflicto que coexiste con la clásica guerra interestatal, aunque muestra una dilución y evaporación de las características distintivas de esta última. Así, se tornan difusos (cuando no inexistentes) los límites entre guerra y paz, naturaleza militar o policial de la agresión, carácter interno o externo de la amenaza, combatientes y no combatientes; accesoriamente, estos casos entrañan una severa lesión del concepto tradicional de soberanía, asumiendo formatos intra y transnacionales.¹²

9 ROBERTS, Nick: “Defining ‘Global Reach’ Terrorism”, *Defence Studies* 3:2, Summer 2003, pp. 1-19.

10 Existe un concepto concebido por Makarenko, “nexo crimen-rebelión”, útil para estudiar los vínculos entre el crimen organizado y la insurgencia, considerados como diferentes. Este nexo adopta la forma de un continuo, con el crimen en un extremo del espectro, y la insurgencia en el otro. Entre ambos extremos, se presentan las diferentes posibilidades de interacción. Ver al respecto CORNELL, Svante: “Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications”, *Studies in Conflict & Terrorism* N° 30 (2007), pp. 207-227.

11 VILLALOBOS, Joaquín: “Las Farc, un decadente club de narcos y bandidos”, *La Nación* 18 de enero de 2008.

12 BECK, Ulrich: “War is Peace. On Posnational War”, *Security Dialogue* 36:1.

Conclusiones

A partir del fin de la Guerra de los Treinta Años y durante tres siglos y medio, el campo de la Seguridad Internacional tuvo una clara impronta westfaliana, siendo el Estado el único protagonista de las cuestiones de seguridad. El Estado, en su interacción con actores homólogos allende las fronteras, articulaba esas cuestiones a través de su política exterior, enfatizando en el poder militar de acuerdo a una lógica clausewitziana. En esta perspectiva, seguridad y defensa se tornaron conceptos indisolubles entre sí, a un punto tal, que los límites entre ambos se diluyeron.

El escenario arriba planteado sufrió profundas modificaciones, a partir del reconocimiento de la existencia de actores de jerarquía no estatal, autónomos e influyentes –aunque tal vez no tan representativos– que (i) despliegan sus acciones en términos transnacionales; (ii) pueden alcanzar una escala de operaciones verdaderamente global; (iii) interactúan sinérgicamente con entidades de similar naturaleza, incrementando su peligrosidad, y (iv) tienen la versatilidad necesaria para cambiar su modelo de con-

ducta, si fuera necesario o conveniente. El terrorismo es un claro y elocuente ejemplo de esta radical modificación.

Por definición, frente a un escenario postwestfaliano las doctrinas y estrategias tradicionales del Estado westfaliano son insuficientes. Por eso, resulta imperativo que el Estado moderno tome debida nota de las características del nuevo ambiente de la Seguridad Internacional, adecuando sus instituciones, capacidades y conductas a los nuevos desafíos, mediante un proceso de reflexión estratégico caracterizado por una alta dosis de pragmatismo. La razón es clara: más allá de los cambios descriptos, el ciudadano común recurrirá a él en busca de protección. Como apuntó acertadamente Jervis con posterioridad a los hechos del 11 de septiembre, los ciudadanos estadounidenses "no apelaron a sus iglesias y corporaciones multinacionales, ni a la ONU, sino a su Gobierno nacional."¹³ En estos términos, la incapacidad estatal para satisfacer adecuada y rápidamente una demanda de protección por parte de sus ciudadanos, no tendrá otro resultado que una pérdida de legitimidad que inevitablemente se traduce en una merma de gobernabilidad. ≡

Bibliografía

1. BECK, Ulrich; "War is Peace. On Postnational War", *Security Dialogue* 36:1, March 2005, pp. 5-26
2. CORNELL, Svante; "Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications", *Studies in Conflict & Terrorism* N° 30 (2007), pp. 207-227
3. GEERAERTS, Gustaaf; "Analyzing Non-State Actors in World Politics", *Centrum voor Polemologie - Centre for Peace & Security Studies, Vrije Universiteit Brussel, POLE Paper* 1:4, October 1995
4. GONZÁLEZ POSSE, Ernesto; "Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza", *Integración Latinoamericana* N° 156, mayo 1990, p.3
5. JERVIS, Robert; "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?" *Political Science Quarterly* 117:1, Spring 2002, pp. 37-54
6. KEOHANE, Robert; "Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica", en José Álvaro Moisés (coord.): *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*, Paz e Terra/USP, São Paulo 2001, pp. 165-190
7. MERLE, Marcel; *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid 1986, p. 53
8. PILLAR, Paul; "The dimensions of Terrorism and Counterterrorism", en HOWARD Russell & Reid Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment*, McGraw Hill/Dushkin, Guilford (CT) 2004, pp. 24-46
9. ROBERTS, Nick; "Defining 'Global Reach' Terrorism", *Defence Studies* 3:2, Summer 2003, pp. 1-19
10. VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal; "Terrorismo, paradigmas, puzzles y servicios de inteligencia", *Ejército* N° 767, marzo 2005, pp. 62-71
11. VILLALOBOS, Joaquín; "Las Farc, un decadente club de narcos y bandidos", *La Nación* 18 de enero de 2008
12. WALT, Stephen; "The Renaissance of Security Studies", *Mershon International Studies Review* 41 (1991), pp. 211-39.

March 2005, pp. 5-26

13 JERVIS, Robert; "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?", *Political Science Quarterly* 117:1, Spring 2002, pp. 37-54