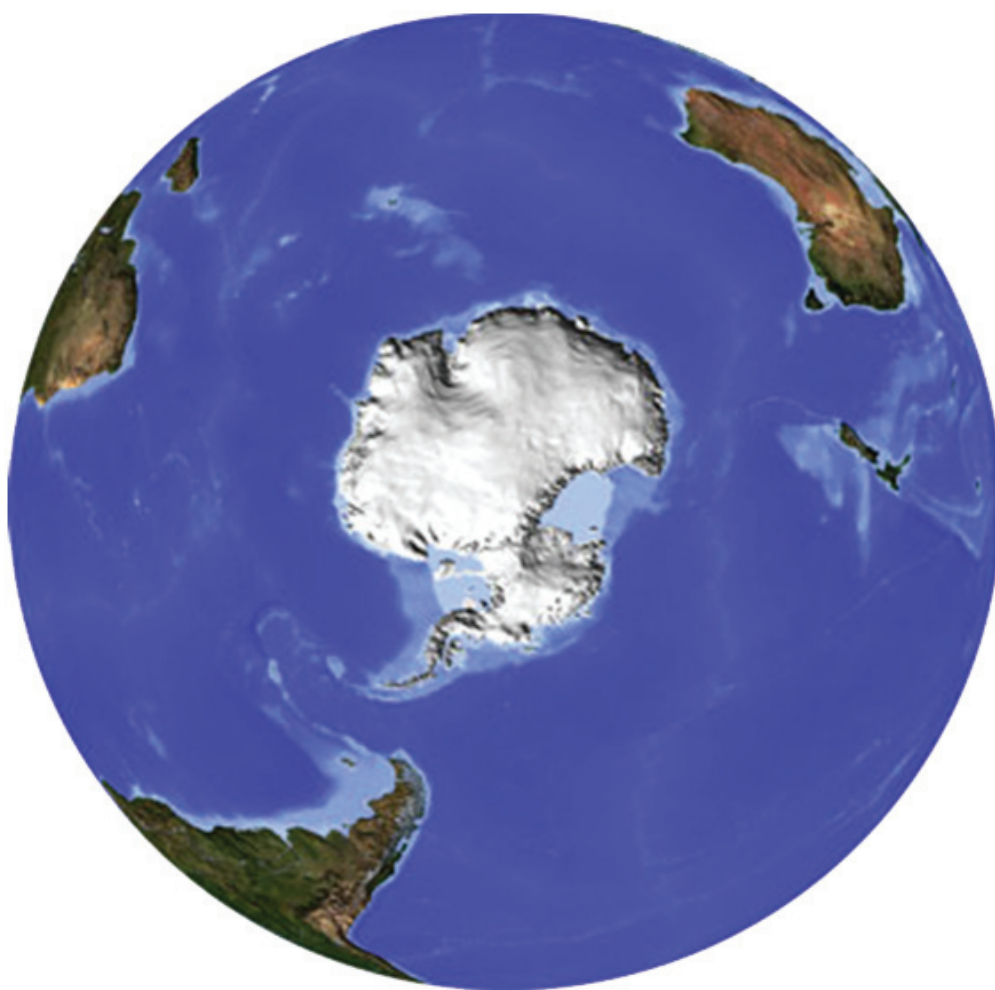


cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO

EN MEMORIA



NUEVOS PARADIGMAS

El modelo de seguridad y defensa argentino vigente desde el siglo pasado ha tenido como consecuencia fáctica, por encima de las argumentaciones históricas y las eventuales deficiencias de aplicación, el aumento de la inseguridad y la disminución de la capacidad de defensa del país.

Disponer los datos de nuestra realidad en un orden diferente, permitiría un avance importante hacia el debate que impone la necesidad de la Nación frente a estructuras políticas e ideológicas petrificadas hace más de un cuarto de siglo.



Año 3 - Nº16
Abril de 2016

Universidad de Belgrano

Presidente:

Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:

Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:

Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:

Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:

Fundación SenD

Contacto:

Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400 interno 5075
cedef@ub.edu.ar

RETORNAR A LA ESENCIA DE LAS COSAS

Asumir la obsolescencia del paradigma que rige nuestro esquema de seguridad y defensa presupone no sólo verificar su ineficacia sino tomar plena conciencia de los aspectos que lo definen y que al mismo tiempo lo ponen en crisis. A su vez es menester canalizar el deseo de cambio y de apertura, dejar de lado los propios egos, las creencias e ideas normalmente aceptadas, así como referir a los valores y al sistema de pensamiento aceptado por la sociedad.



Reconstruir el conocimiento para interpretar la compleja y cambiante realidad que afecta a la seguridad de las naciones y por ende a su sistema de defensa, es condición inexorable para construir cualquier paradigma que lo rija.

Siguiendo el ejemplo de las democracias modernas que construyen consensos eficientes, se debería iniciar el debate sobre modelos que confronten los hechos con la retórica de las intenciones, modifiquen o desechen esquemas obsoletos y generen nuevos paradigmas.

El diseño de cualquier modelo exige ineludiblemente reconocer y retomar la esencia del asunto para asegurar su legitimización. Para tal fin y como referencia, remitimos a nuestro Boletín Nro 6 "La Trampa Semántica" del mes de mayo del 2015.

Es menester admitir que cualquier cambio requerirá de líderes que lo introduzcan y promuevan, gobierno e institutos que lo oficialicen, educadores que lo propaguen y medios que difundan esa nueva visión de la realidad.

Evitar la parálisis paradigmática que se agrava cuando afecta a los decisores, es una posibilidad factible en la actual argentina esperanzada tras el cambio de su paradigma político.

Dr Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

UN PARADIGMA OBSOLETO

El actual modelo de seguridad y defensa argentino encuentra sus antecedentes más lejanos en la teoría de la guerra de Clausewitz ajustada en su evolución por los principios generados y aplicados en las Guerras Mundiales y posteriormente, durante la denominada guerra fría, con la difusión del conflicto armado contra fuerzas irregulares o guerrillas. En ese marco y a nivel local las consecuencias de la guerra librada contra dicha guerrilla moldeó la situación que devino en la concepción del actual paradigma.

Paralelamente, sobrevenidos los dos conflictos mundiales el mundo reaccionó “para proteger a las generaciones venideras de los azotes de la guerra que produjeron dos veces un sufrimiento incalculable para la humanidad”(1) y no sólo gestó la Declaración Universal de los Derechos Humanos sino que generó el Derecho Internacional Humanitario, a efectos de regular el empleo de la letalidad propia de la fuerza militar, con el fin de limitar sus consecuencias, proteger a las personas que no participan en las hostilidades y restringir los medios bélicos, particularmente las armas y los métodos de guerra.

Dichas normas del ámbito internacional producto de tratados y concordatos, fueron asumidas como leyes supremas de la nación con jerarquía superior a las propias leyes nacionales a partir de la reforma constitucional de 1994. Por lo tanto, éstas no habrían sido llevadas en consideración un lustro antes al sancionarse la Ley de Defensa Nacional, norma del derecho argentino propicia para recoger las mismas motivaciones, consumando similar objetivo mediante la fijación de límites territoriales al empleo de la fuerza militar, con la consecuente manipulación de los conceptos de seguridad y defensa.

Bajo estas circunstancias y simultáneamente con la reinstitucionalización de la Nación hace más de tres décadas, fue generado el actual modelo enmarcado en el orden internacional vigente definido por la bipolaridad, su estímulo ideológico y la influencia del proceso de restauración de las instituciones tras el fin de un gobierno inconstitucional cuya gestión se caracterizó por la intervención de la fuerza militar, la suspensión del sistema representativo, republicano y federal, la lucha contra la guerrilla, las consecuencias del terrorismo y la derrota en un conflicto armado internacional, luego devenida en crisis del pensamiento político en materia de defensa.

De esa forma se forjó el paradigma que nos rige, caracterizado fundamentalmente por concebir al conflicto armado de origen externo como razón de la defensa y por regular inadecuadamente el empleo de la fuerza militar en el marco interno. En la evolución de dicho proceso, una minoría intelectual se apropió de esa doctrina, la desvirtuó y prostituyó, extendiendo su vigencia y agravando aún más la crisis paradigmática.

La obsolescencia del modelo planteado, independientemente de las razones propias de su origen y sus características, se materializa en la evolución de los principios que lo fundaron y particularmente en el sostenido y permanente incumplimiento de las normas que lo definen. Los aspectos más salientes son:

(1) Preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945)

- La concepción del conflicto armado o guerra en los términos de una realidad superada en el mundo, manteniendo vigentes herramientas como el Servicio de Defensa Nacional, el Servicio Militar, el Servicio Civil de Defensa, la Organización Territorial y Movilización, las Zonas de Seguridad, etc; en su mayoría no reguladas desde la misma promulgación de la ley que las estipula, hasta la fecha.
- La restricción de su aplicación a conflictos que requieran el empleo de las FFAA ante agresiones externas.
- La negación y por ende la no determinación de hipótesis de conflicto en su más amplia, flexible y actualizada concepción, pese a que éstas son exigidas por la propia ley y que constituyen la finalidad misma del sistema de defensa establecido.
- La separación taxativa y el contraste de dos conceptos incomparables por su naturaleza, como lo son la “seguridad” y la “defensa”, cuya relación lógica está establecida en términos de finalidad a alcanzar con las acciones para lograrlo o garantizarlo.
- La inactividad e incumplimiento de su cometido por parte del Consejo de Defensa Nacional.
- La interpretación inexacta del término “conjunto”, induciendo a errores conceptuales al instruir sobre la organización de las Fuerzas Armadas.

A la crisis planteada se suma el sostenimiento de un esquema desajustado del nuevo orden internacional, hemisférico y regional, particularmente ante la continua y cada vez más acelerada mutación del tablero estratégico, el permanente y creciente desafío que genera la incertidumbre ante el imprevisible cambio del escenario mundial, así como la velada o inexistente visión estratégica de una élite nacional apremiada por atender la urgencia y desatender la esencia, desconsiderando el futuro en la visión de la política de defensa, lo que condiciona las respuestas a la misma exigencia que impone la obsolescencia del actual paradigma.

HACIA NUEVOS PARADIGMAS



LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Desde que fueron promulgadas las leyes de Defensa Nacional, de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional, casi todas alrededor de los finales de la Guerra Fría, entramos en un mundo donde se aprecia una notable reducción en los enfrentamientos por cuestiones limítrofes, en los cuales las operaciones armadas quedaban en manos de los gobiernos y sus fuerzas armadas, mientras comienzan a surgir alteraciones de la paz y seguridad internacional

en países pobres y no tan pobres en los que las desigualdades económicas o sociales están a la orden del día.

El rango actual de enfrentamientos abarca desde ejércitos altamente sofisticados operando contra combatientes irregulares hasta aquellos en los cuales paramilitares y criminales se confunden con poblaciones locales. Más aun, las guerras actuales son muchas veces libradas por lo que se ha dado en denominar “señores de la guerra”, mercenarios, contratistas y hasta incluso niños.

También se observa la ejecución de distintos tipos de ataques, generalmente difíciles de determinar si realmente lo son, de dónde provienen y quiénes los ejecutan. Esta amenaza tiene un alcance global y en ella el actor puede operar desde cualquier parte del mundo, incluido el propio territorio nacional, con el único requisito de tener acceso al ciberespacio.

Igualmente se puede pensar que con el desarrollo y el desembarco en todo el planeta de armamento pequeño pero sofisticado, algunos estados y sus fuerzas armadas y de seguridad habrían ido perdiendo el monopolio del uso de la fuerza.

Asimismo se ha visto que las crisis y los conflictos pueden ocurrir en cualquier momento, sin aviso previo y en determinadas circunstancias pueden llegar a requerir de una inmediata respuesta.

A diferencia del conflicto militar clásico, se advierte que los enfrentamientos se desarrollan en escenarios combinados, sin orden aparente y sin líneas visibles de combate; los nuevos soldados no usan uniforme y se mimetizan con los civiles. Las bases de planificación son sustituidas por pequeños centros de comando clandestinos, desde donde se diseñan las operaciones tácticas y estratégicas a desarrollarse en los medios de comunicación, en el campo de Internet y la telefonía celular, factores claves de la movilización de conductas masivas. Se producen infiltraciones en el campo de la política y de la población civil con la misión de detonar hechos de violencia y conflictos sociales. Las tácticas y estrategias militares, son sustituidas por tácticas y estrategias de control social, mediante la manipulación informativa y la acción psicológica orientada a direccionar la conducta social masiva con Internet y los teléfonos celulares jugando como ejes inductores y concentradores.

Es por todas estas razones que algunos gobiernos le fueron asignando a las fuerzas militares nuevos roles, dado que en la mayoría de los casos se trataba de agresiones estratégicas y no de delitos comunes, que superaban en mucho a simples hechos de seguridad pública interna como para ser enfrentados por fuerzas policiales; eran amenazas que no sólo afectaban exclusivamente al Estado (seguridad nacional) y al individuo (seguridad ciudadana) sino que también al escenario mundial (seguridad internacional).

Consecuentemente con ello, las misiones militares a nivel mundial se fueron ampliando y más allá de las tradicionales tareas de combate, comenzó a observarse a los militares participando en un sinnúmero de otras tareas denominadas operaciones militares de no guerra, como las operaciones de paz, la ayuda en emergencias y catástrofes tanto en territorios extranjeros como en los propios; las operaciones de estabilidad; las operaciones de seguridad contra el terrorismo; operaciones militares de apoyo a la lucha contra el narcotráfico y sus delitos relacionados, la evacuación de connacionales de territorios en guerra y en las enmarcadas bajo el concepto Responsabilidad de Proteger (R2P) con lo cual las amenazas a la paz y seguridad actuales parecieran guardar poca semejanza con las batallas entre dos o más ejércitos uniformados de estados enfrentados.

Tanto ha cambiado el paradigma de la división estricta entre seguridad interna y defensa externa que hoy, las contingencias de empleo de las FFAA alemanas, españolas o francesas, para citar algunos ejemplos, derivan de los riesgos y amenazas provenientes de estados fallidos o en decadencia, actos de terrorismo internacional, redes criminales, desastres climáticos y naturales, escasez o interrupción del suministro de recursos naturales y materias primas, epidemias y pandemias, y migraciones ilegales como así también las derivadas de posibles amenazas a la infraestructura crítica debido a las nuevas tecnologías cibernéticas.

Es por ello que, habiendo transcurrido casi un cuarto de siglo desde que se promulgaran la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior, se considera necesario, a la luz de la situación planteada, volver a analizar los aspectos doctrinarios y políticos, sobre lo que supuestamente es viejo y conocido, como lo son los conceptos de seguridad y defensa.

LOS RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD

La Seguridad de la nación es una responsabilidad indelegable del Estado, no pudiendo ser dejada bajo la tutoría de ningún organismo ni alianza, independientemente de los tratados y/o acuerdos que puedan celebrarse en materia de defensa común con otros estados.

La existencia misma del Estado impone la necesidad de contar con FFAA ya que hay vidas, bienes y valores que proteger, en el marco del proyecto de vida en común de sus ciudadanos. El conflicto es propio de la naturaleza humana.

Actualmente existe una compleja situación internacional, marcada por el renacer de tensiones interestatales que se creían superadas; el surgimiento de conflictos intraestatales, en muchos casos de gran virulencia; la existencia de actores no estatales con fuertes incumbencias de alcance global; el deterioro progresivo del medio ambiente, y los descontrolados movimientos migratorios poblacionales.

Si bien muchos de estos riesgos y amenazas son preexistentes al fin de la guerra fría, actualmente se han globalizado, interrelacionado y complejizado, superando las previsiones y respuestas que los Estados tenían al respecto.

Ante esta nueva realidad el Estado debería emplear de su panoplia de medios a disposición, los que sean necesarios acorde a la situación que se plantee. En ningún caso se debe subestimar la importancia y magnitud de estos desafíos a la seguridad.

En lo que respecta a las FFAA, les corresponde enfrentar en forma disuasiva o efectiva aquellas amenazas que puedan afectar los intereses vitales de la nación que por sus características e intensidad requieran el empleo del instrumento militar.

Por ello, la imagen más apropiada para definir la necesidad de disponer de FFAA es el concepto de "SEGURO". Seguro contra riesgos y amenazas, cuya entidad, posibilidad y oportunidad de ocurrencia se desconoce, lo que obliga a estar preparado en todo momento para enfrentarlas.

Asimismo, cada Estado también debe hacer su aporte a nivel regional y global, contribuyendo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

El Estado debe adaptar sus normas, organizaciones y medios a esta nueva realidad que se le presenta con riesgos y amenazas de naturaleza diversa y alcance multidimensional. La conceptualización y el modo de abordaje tradicional deben ampliarse para estar en condiciones de enfrentar amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y

ambientales multisectoriales, transnacionales y que en muchos casos requieren un tratamiento conjunto con vecinos, aliados, organizaciones internacionales, etc.

El militar y pensador francés General Eric de la Maisonneuve señalaba ya en la década de los 90 que nos encontramos ante un nuevo paradigma de seguridad, ante una verdadera metamorfosis de la violencia.

Entre los riesgos y amenazas a la seguridad de los estados, se agrega a continuación un listado que no es excluyente. Cabe agregar que muchos de estos riesgos y amenazas se presentan con vinculaciones entre sí, que pueden ser sistémicas o esporádicas, lo que incrementa sensiblemente el grado de violencia, inseguridad e inestabilidad en su ámbito de aplicación.

1. El terrorismo de los últimos tiempos se ha manifestado a través del surgimiento de organizaciones de alcance global, con inciertos objetivos político-religiosos, una crueldad nunca vista y un accionar que combina fuerzas y medios convencionales con los propios de esa metodología. La extrema irracionalidad demostrada en sus actos trae particular preocupación ante la posibilidad del empleo de armas de destrucción masiva. Además, aprovechando las posibilidades que la tecnología ofrece, potencian su capacidad de daño mediante acciones de ciberterrorismo.
2. El narcotráfico no sólo es una amenaza para la sociedad en materia de salud y seguridad ciudadana, sino que constituye un fenómeno complejo con efectos directos sobre el normal funcionamiento del Estado como consecuencia de su relación con la política y la corrupción. Las organizaciones, que en muchos casos son transnacionales, disputan a los Estados el control del territorio, dando lugar a su feudalización e imponiendo sus propias reglas de juego. Normalmente los cárteles vinculan su accionar con todo tipo de organizaciones delictivas y/o con el terrorismo.
3. La delincuencia organizada transnacional constituida por organizaciones delictivas, son verdaderas mafias que conducen actividades tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, las migraciones masivas, el contrabando, etc. El grado de relacionamiento que pueden alcanzar con los poderes del estado a través de la corrupción y/o la intimidación, puede dar lugar a que se constituyan en un estado dentro del propio estado, y todo ello con alcances a nivel regional y/o global.
4. La disponibilidad y/o acceso a los recursos naturales constituyen una clara fuente potencial de conflicto atento a las demandas de los Estados para contar con ellos. El listado contempla los recursos considerados estratégicos para la industria, la energía y la alimentación, incluyendo el agua potable. Particular atención se requiere cuando se trata de recursos de uso binacional o plurinacional, como es el aprovechamiento del agua de ríos que discurren por varios países. Un papel especial juegan los recursos del mar, donde se han generado y generan situaciones de conflicto de escalada incierta entre los estados involucrados.
5. El medio ambiente y el cambio climático generan decisiones de gobiernos o la acción de organizaciones no gubernamentales que pueden dar lugar a ser consideradas como formas de injerencia e inclusive como amenazas a la integridad territorial y seguridad nacional de los estados.
6. Los espacios geográficos considerados como vacíos geopolíticos por la escasez extrema de población y una incipiente explotación de los recursos naturales, constituyen un serio riesgo para el estado al que pertenecen ya que otros actores internacionales pueden considerar que no están ocupados efectivamente, y por ende intentar avanzar sobre ellos. En ciertos casos, también se involucran organizaciones no gubernamentales o supranacionales que plantean la figura de reservas para la humanidad en el marco de la protección del medio ambiente, o bien la necesidad de solucionar problemas de pobreza estructural de otras naciones.

7. La sobrepoblación y las migraciones masivas provocan desplazamientos, generalmente sin control, de refugiados que escapan de sus países de origen debido a guerras civiles o persecuciones, así como también de quienes buscan lograr una calidad de vida mejor, frente a la falta de expectativas, las hambrunas, la falta de atención médica y el desempleo. En los países receptores estos movimientos poblacionales pueden llegar a producir situaciones de conflictividad social, el surgimiento de posiciones xenófobas, la participación de mafias intermediarias de trabajo esclavo o trata de personas, etc; pudiendo también llegarse a situaciones de tensión entre los países involucrados al percibirse esta situación como un riesgo para la seguridad.
8. Las asimetrías de poder generan un clima de desconfianza cuando existen importantes desproporciones en las capacidades económicas y militares entre estados, particularmente en contextos de relaciones tensas o conflictivas entre países vecinos o dentro de una región supuestamente sin situaciones potencialmente críticas.
9. Los actos de piratería han incrementado su número y alcance constituyendo una seria amenaza a la navegación marítima en particular, si bien también se producen en la fluvial. Las acciones de secuestros de buques, personas y cargas, no sólo afecta al comercio internacional sino también a la estabilidad política en las regiones donde se produce con mayor virulencia.
10. El desarrollo o acceso a las ADM (armas de destrucción masiva) por parte de un Estado genera un desequilibrio militar extremo, no sólo con sus países vecinos sino a nivel global. Ello puede llegar a constituir una seria amenaza para la seguridad y la paz internacional. Constituye también un serio riesgo el nivel de control y las condiciones de seguridad de este tipo de armas en ciertos países, ante la posibilidad de pasar a manos de grupos terroristas. A ello debe agregarse que la tecnología disponible y el bajo costo para la fabricación de ADM químicas o biológicas o de "bombas sucias" de dispersión de elementos radioactivos, por parte de dichas organizaciones constituye un peligro latente.
11. Los diferendos territoriales, pese a que los Estados se comprometen a la solución pacífica de las controversias, no debe descartarse como posibilidad de generación de crisis con incierta escalada. Actualmente litigios que se consideraban cerrados, han vuelto a la escena de las relaciones internacionales retrotrayendo el tiempo a los inicios del problema.
12. Las rivalidades históricas, étnicas y religiosas comenzaron a manifestarse con una violencia de variada intensidad, en especial con motivo del fin de la bipolaridad. Generan, ya sea dentro de un mismo estado o en el marco de una región, enfrentamientos entre comunidades, persecuciones religiosas, intentos secesionistas, etc. Los objetivos perseguidos pueden ser tanto el intentar constituir nuevos estados con una determinada uniformidad, así como también responder a planes expansionistas también sobre la base de uniformidades étnicas o religiosas.

