



Boletín

año 4
número 17
octubre 2001

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

En este número:

Opiniones

- Estados fracasados
- El mundo está en peligro: Debemos defenderlo
- El cuatro más uno: ¿base para una "Grand Strategy Hemisférica"?
- Cooperación internacional. Su importancia en la lucha contra las mafias

Balizas

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaria de Redacción

Cora Fernández Anderson

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

Estados Fracados

Juan Gabriel Tokatlian*

No ha sido muy difundido ni debatido en Argentina el que posiblemente vaya a ser el más trascendental conjunto de informes estratégicos de Estados Unidos del último lustro. Se trata de los resultados, presentados en tres entregas entre 1999 y 2001, de la United States Commission on National Security/21st Century, encabezada por el demócrata Gary Hart y el republicano Warren Rudman. El propósito básico de la Comisión fue realizar un diagnóstico de las dimensiones de inseguridad que tienden a definir el escenario mundial del nuevo siglo y concretar recomendaciones específicas para que Estados Unidos confronte militar, institucional y diplomáticamente las amenazas a su condición de superpotencia.

En lo que concierne a Latinoamérica, un aspecto clave podría interesar por igual a civiles y militares en Argentina: la importancia otorgada a los "estados fracasados" -failed states-, es decir; los estados que son incapaces de proteger a sus individuos y a las comunidades, de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial.

La Comisión subraya que este fenómeno constituye una amenaza grave a la seguridad de Estados

Unidos y que Washington debe establecer prioridades ante la expansión y eclosión de los failed states: "Not every such problem must be primarily a U.S. responsibility, particularly in a world where other powers are amassing significant wealth and human resources. There are countries whose domestic stability is, for differing reasons, of major importance to U.S. interests (such as Mexico, Colombia, Russia, and Saudi Arabia). Without prejudging the likelihood of domestic upheaval, these countries should be a priority focus of U.S. planning in a manner appropriate to the respective cases. For cases of lesser priority, the United States should help the international community develop innovative mechanisms to manage the problems of failed states".(1)

Esta afirmación revela que dos de los casos críticos para la seguridad nacional de Estados Unidos como consecuencia del potencial desmoronamiento de los estados se ubican en nuestra región: México y Colombia. Esto de por sí debería generar alerta en América Latina.

Si se entiende que Rusia continúa siendo la segunda potencia nuclear del mundo, que Arabia Saudita es supremamente valiosa por sus activos petroleros y su ubicación geopolítica, y que México es fundamental por razones fronterizas y de

interdependencia económica, es altamente previsible que Washington intente usar un mayor número de incentivos positivos para evitar un eventual colapso de dichos estados.

El caso de Colombia es diferente pues su relevancia para Estados Unidos no es comparable a la de los otros tres países. El riesgo de las drogas en Colombia, con todas sus connotaciones reales y alcances imaginarios, empalidece ante el valor combinado del comercio, las finanzas, las inversiones, el petróleo y las armas nucleares en México, Arabia Saudita y Rusia. Por ello, es más factible el ensayo de prácticas de fuerza para resolver situaciones de menor valoración estratégica.

Lo más novedoso en la perspectiva que refleja la Comisión Hart-Rudman es la significación que ha adquirido Colombia en la política exterior y de seguridad de Estados Unidos. Su destino como nación democrática hoy más cerca de la implosión que los otros tres ejemplos mencionados, ocupa un lugar cada vez más preponderante para Washington. Teniendo en cuenta la experiencia histórica y el análisis comparativo del comportamiento de Estados Unidos ante situaciones donde sus intereses vitales se han encontrado en peligro



o han sido desafiados, seis consideraciones deben ser atendidas al observar la evolución de la conducta próxima de Washington hacia Bogotá.

Primero, los protagonistas determinantes de la política estadounidense hacia el país andino serán funcionarios de mayor jerarquía, más vinculados al área de seguridad e inteligencia y con mejor acceso al presidente.

Segundo, la crisis colombiana se transformará en el terreno del discurso: pasará de ser un problema derivado del narcotráfico -la potencialidad de un narco-gobierno- a ser un dilema político -la eventualidad de un Estado narco-marxista.

Tercero, la estrategia de Washington hacia Bogotá será más estable, bipartidista y militar. En efecto, tenderá a cambiar poco, buscará un mayor consenso entre demócratas y republicanos y potenciará el componente bélico.

Cuarto, Estados Unidos se dispondrá a una acción unilateral frente a un derrumbe inminente en

Colombia, incluso sin contar con la aprobación del resto del hemisferio.

Quinto, Washington combinará invariablemente "zanahoria y garrote" en su relación con Bogotá: asistencia bilateral masiva, presencia militar ascendente, iniciativas encubiertas y operaciones clandestinas, privatización de la guerra para evitar bajas oficiales, interés por los derechos humanos, etc.

Y sexto, en forma paulatina el caso colombiano será presentado ante la opinión pública estadounidense como un ejemplo que requiere una solución "especial", "expeditiva", "definitiva"; términos usados por décadas por los gobiernos en Washington con el objetivo de justificar el uso de la fuerza en el exterior.

Habrà que tomar nota entonces de los trabajos de la mencionada Comisión. Entre el diseño y la ejecución de planes siempre hay un hiato. Ojalá que éste le sirva a Latinoamérica para fijar una política común frente a Bogotá y le alcance a Colombia para avanzar seriamente en la resolución de su conflicto

armado interno.

* Juan Gabriel Tokatlian es Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés.

NOTAS:

(1) Traducción: "No todos los problemas de este tipo deben ser responsabilidad primaria de los EE.UU., particularmente en un mundo en el cual otras potencias están amasando una riqueza y recursos humanos significativos. Existen países cuya estabilidad doméstica es, por diferentes razones, de mayor importancia para los intereses de los EE.UU. (como México, Colombia, Rusia y Arabia Saudita). Sin prejuzgar la posibilidad de un levantamiento interno, estos países deben ser un foco prioritario para los planes de los EE.UU. en una manera apropiada para los respectivos casos. Para casos de menor prioridad, los EE.UU. deben ayudar a la comunidad internacional a desarrollar mecanismos innovadores para manejar los problemas de los estados fracasados."

El terrorismo definido desde los EE.UU.

El 5 de octubre el Secretario de Estado Colin L. Powell designó como Organizaciones Terroristas Extranjeras a 28 grupos armados. Esta medida implica que los EE.UU. continuarán tomando medidas contra estos grupos según lo establecido en el Acta sobre Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva. Este Acta prohíbe a toda persona bajo la jurisdicción estadounidense, el brindar apoyo material a toda organización terrorista; promueve el bloqueo de fondos de estos grupos por parte de las instituciones financieras estadounidenses, y permite denegar visas a los representantes de estos grupos. El primer listado de este tipo fue realizado por la ex Secretaria de Estado Madeleine K. Albright en octubre de 1997 incluyendo a 30 grupos en esta categoría.

Los criterios utilizados en la confección de estas listas son los siguientes:

- la organización debe ser extranjera

- la organización debe estar comprometida con actividades terroristas según la siguiente definición: toda actividad ilegal según las leyes del lugar en donde es cometida que involucra cualquiera de estos actos: a) sabotaje o asalto de un vehículo (avisón, barco, etc.), b) la detención, amenaza de muerte o herida de otro individuo a fin de obligar a un tercero (incluyendo un gobierno) a tomar determinadas medidas, d) un ataque violento a una persona protegida internacionalmente, e) asesinato, f) el uso de agentes biológicos, químicos nucleares, o explosivos, g) amenaza, intento o conspiración para cometer cualquiera de los actos descriptos.

- las actividades de la organización deben amenazar la seguridad de los ciudadanos

estadounidenses o la seguridad nacional (defensa nacional, relaciones exteriores, o intereses económicos) de los EE.UU.

De los 28 grupos identificados como terroristas, 15 están ligados al fundamentalismo islámico. Tienen sedes centrales en diferentes países pero sus redes y conexiones se extienden por todo el planeta: la Organización Abu Nidal (Libia), el grupo Abu Sayyaf (Filipinas), el Grupo Islámico Armado (GIA) (Argelia), el Grupo Islámico Gama'a al-Islamiyya (Egipto), Hamas (Franja de Gaza), Hizbollah (El Líbano), Movimiento Islámico de Uzbekistan, Jihad Islámica (Egipto), la Organización Mujahedin-eKhalq (Irán), Jihad Islámica Palestina, Frente de Liberación Palestino, Frente Popular de Liberación Palestino y su Comando General, Al-Qa'ida (Afganistán).



El mundo está en peligro: Debemos defenderlo

*Coronel Roberto Osvaldo Ferrer**

El pasado martes 11 de septiembre, el ataque terrorista al corazón político, financiero y militar de los Estados Unidos, sacudió al mundo. Como pocas veces antes, o quizás por primera vez, miles de millones de personas desparramadas en todos los rincones de nuestro planeta, experimentaban, en el mismo instante, sentimientos similares.

Rostros de diferentes rasgos y colores reflejaban estupor, sorpresa, desconcierto, conmoción y miedo. Hombres y mujeres, en distintas lenguas y dialectos, comentaban y opinaban sobre lo ocurrido, tratando de explicar lo inexplicable, cual método útil de catarsis para amainar el profundo temor que los embargaba.

Los límites de la violencia real conocida se habían vulnerado. La violencia ficticia, tantas veces utilizada en el arte del espectáculo audiovisual y escrito, se transformaba en trágica realidad palpable.

El ataque terrorista ejecutado, materializó con total crudeza, una de las tantas "nuevas amenazas asimétricas" a la seguridad internacional, que desde hace ya un tiempo, los estudiosos de estos temas vienen anunciando que pueden sufrir los Estados. En otras palabras, si bien la forma de ejecución de esta acción fue inédita, no lo fue su naturaleza, puesto que los grupos terroristas se caracterizan justamente por usar, o amenazar con usar la violencia destinando los efectos a un grupo preestablecido más extenso que la víctima inmediata, con el propósito de crear extrema ansiedad y pánico en toda la sociedad.

Pero lo que con el correr de los días sigue afectando la inteligencia de la comunidad internacional responsable es la necesidad de tomar conciencia de que a esta indeseable situación, a diferencia de lo que sucede en una película o novela, no es posible, por ahora, vislumbrarle un final, sino que más bien parece ser el inicio de un proceso que podría

adquirir, en el futuro, dimensiones apocalípticas.

El terrorismo en su estrategia endemoniada esta vez eligió como herramienta atacar blancos fijos mediante el secuestro de aeronaves al comando de pilotos suicidas. Mañana podría ser la utilización de virus y agentes biológicos y químicos, que producirían efectos devastadores mucho mayores a los ya experimentados sobre la población de los grandes centros urbanos, o el empleo de las armas tácticas nucleares que proliferan en el mercado sin control, desde la década del noventa, o la penetración de las redes informáticas, de comunicaciones y enlaces, con las consecuencias caóticas en los tantísimos sistemas que ellas gobiernan. En fin, la imaginación podría dar letra ilimitada para inventar muchas "herramientas" más, cuyo uso parecería improbable, pero no es imposible, tal como nos demostraron los hechos del pasado martes 11 de septiembre.

Ante este tenebroso escenario de nuestro mundo real, los Estados no pueden quedarse inactivos, a la espera de ser sorprendidos nuevamente. La única posibilidad es "ponerse de pie", adoptando una actitud proactiva, es decir, adelantándose en lo posible a los acontecimientos de naturaleza terrorista y organizándose para poder limitar, o ¿por qué no?, evitar sus consecuencias nefastas.

En este sentido, los Estados deben comprender las dificultades que esta amenaza conlleva. El terrorismo se caracteriza porque en él no existe un enemigo claramente identificado. Es decir, no hay un beligerante declarado, salvo la idea genérica de terrorismo que califica el modo de operar, pero que no alcanza para precisar el blanco u objetivo al que se dirige. Además, la invisibilidad de la amenaza dificulta su clasificación en interna o externa, convencional o no convencional. Su organización desborda cualquier estructura

conocida. Consiste en una violencia indiscriminada, masiva y vinculada, muchas veces, con otras formas de delincuencia organizada, como es el caso del tráfico ilícito de armas o el narcotráfico. Explora oportunidades, crea hechos que afectan intereses de quien o quienes considera el "enemigo" y focaliza su accionar sobre aquellos blancos menos protegidos, sin importar el territorio estadual en que éstos se encuentren. Su teatro de operaciones es el mundo. Las situaciones que genera corresponden a una gran conflagración, pero lo único visible es lo que sucede en el territorio bajo ataque. Por ello, el terrorista actúa y coordina desde la impunidad.

Teniendo en cuenta lo precedentemente expresado, los Estados deben coordinar una estrategia integral de cooperación y colaboración. La gravedad de la amenaza exige que todos los instrumentos y medios disponibles se utilicen, entendiéndose que la Seguridad Nacional constituye una situación ideal a alcanzar por cada Estado y que debe ser obtenida mediante la acción coordinada de todos sus recursos. La unidad de esfuerzo entre todas las Instituciones Nacionales, bajo una conducción centralizada al más alto nivel, será el requisito de éxito en la lucha contra el terrorismo.

La serenidad, la perseverancia, la firmeza y el dejar de lado prejuicios y egoísmos que sólo desgastan innecesariamente las energías, posibilitarán enfrentar la siniestra amenaza con la debida anticipación estratégica y fortaleza.

El mundo está en peligro y todos sus habitantes deben defenderlo.

* El autor es Oficial del Estado Mayor, Master en Administración de la Defensa (MBA in Defence), Cranfield University, Inglaterra. Actualmente es miembro del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército Argentino.



El Cuatro más uno: ¿Base para una "Gran Strategy Hemisférica"?

*Fabián Calle y Khatchik Derghoukassian**

Al finalizar la Guerra Fría, muchos analistas pusieron en duda la posibilidad del resurgimiento de una nueva Grand Strategy que había caracterizado a la política internacional de Estados Unidos en el mundo bipolar. La Grand Strategy, un concepto mucho más abarcativo que la estrategia militar, de Estados Unidos se identificó con la Contención al comunismo y rigió como el máximo principio de racionalización de las decisiones de la política exterior. Pero el enemigo era identificable en términos territoriales y geopolíticos, aún cuando la abstracción ideológica, elemento novedoso en el mundo Westfaliano de la política de los Estados y propio tanto de la estructura bipolar como del sentido misionero que las dos superpotencias dieron a su comportamiento internacional, marcó en forma especial la Grand Strategy de la Guerra Fría. A tal punto que cuando una de las superpotencias se quedó sin enemigo, el Grand Strategy bipolar siguió sólo por default. Mientras tanto, y después de las primeras ilusiones acerca de un "orden" mundial en su esencia distinto del conocido hasta ahora, las nuevas realidades impusieron la necesidad de conceptualizar fenómenos que la Grand Strategy bipolar no vinculaba a la política internacional.

Hoy, a doce años del fin de la Guerra Fría, se popularizaron temas tales como las denominadas "nuevas amenazas" (ya no tan nuevas) y "amenazas asimétricas", procesos de integración regionales, globalización, mercados emergentes, flujos de capitales, "Estados Fallidos", "Estados bandidos", "democracias iliberales", etc., y el debate acerca del presente y futuro internacional parece ir acercándose de manera lenta, a lo que podríamos definir como un nuevo ordenamiento internacional. Cada

ordenamiento necesita ciertas reglas, procedimientos y estructuras de poder más definidas de las que se denominan en general "de transición". En este sentido, no sería exagerado destacar que el mundo asiste a una clara preeminencia militar de los EE.UU. y un escenario económico de características multipolares (si bien el poder estadounidense se presenta como un "primus inter pares") e interdependientes. Entre los especialistas de Relaciones Internacionales existe un difundido consenso acerca del escenario unipolar sin hegemonía (donde la concentración en un solo polo de las capacidades estratégico-militares no se ve combinada con una concentración equivalente en las variables económicas, financieras, ideológicas-culturales y tecnológicas) encarnado por los EE.UU. (1)

En el caso del Hemisferio Occidental, sin embargo, la unipolaridad y la hegemonía parecen combinarse. Este dato de la realidad presente y del futuro previsible, lleva tanto a formular algunas reflexiones sobre la eventual evolución de los ejes fundamentales de la política de Washington hacia Sudamérica (y en especial en el Cono Sur-MERCOSUR) y de estos países hacia los EE.UU.

A la tradicional marginal geopolítica de Sudamérica a lo largo de la Guerra Fría cabría agregar las dificultades que se presentaron en la década posterior a 1989-1991 para avanzar de manera concreta y con una visión estratégica combinando el plano político, económico y de seguridad en la interacción entre los EE.UU. y el área en cuestión. En este sentido, si entre 1945-1991 el foco de la atención estuvo puesto en la evolución del gran tablero geopolítico y nuclear, en la década posterior la inestabilidad en la zona del Golfo Pérsico, el ascenso de China, las

tensiones comerciales con Europa y Japón y la contención de los denominados "Estados Villanos" concentraron la mayor parte del esfuerzo diplomático y militar. Paradójicamente, una mirada más detallada y realista de los procesos existentes en el ámbito latinoamericano, en general, y sudamericanos, en particular, mostraría la existencia de factores de riesgo e inestabilidad como el creciente peso de las tan popularizadas "nuevas amenazas", la existencia de síntomas propios de "Estados fallidos" y "democracias iliberales", pero también así de oportunidades. Nos referimos a la conformación de una masa crítica económica como es el MERCOSUR, un incremento de la importancia del mercado latinoamericano como receptora de exportaciones e inversiones estadounidenses (tanto fijas como financieras), la creciente importancia de las reservas de carburantes del norte sudamericano, la presencia de algunos de los "emergentes" (Brasil y Argentina) con mayor peso en la composición de los bonos de deuda del mercado internacional y la evidente voluntad de los países del área de buscar relaciones constructivas con Washington.

Este conjunto de claros, oscuros y grises podría ser considerado como un somero y superficial resumen del escenario existente en este primer tramo del nuevo milenio. El mismo, se ha caracterizado por dejar atrás definitivamente las visiones más lineales y simplistas que tendieron a imperar tanto en el plano político como económico en el primer tramo de los '90 cuando se popularizaban términos como el "fin de la historia". Muchos de los problemas y amenazas minimizadas durante los primeros momentos eufóricos de la posGuerra Fría se perfilan de manera mucho más nítida y traumática en el



presente y en una proyección del futuro. En otras palabras, la inserción de los países sudamericanos tanto en la agenda de amenazas como en la de oportunidades llevaría a pensar que se estarían dando las condiciones objetivas para un diálogo más profundo y con contenido estratégico -en sus aspectos políticos, económicos y de seguridad- entre la única superpotencia y los países del área. Evidentemente, las condiciones objetivas para que acontezca el diálogo son una condición necesaria pero no suficiente. Mucho dependerá de la voluntad política y de visiones menos coyunturales de las partes para implementar los términos de un diálogo.

La voluntad y el interés de los EE.UU. de comenzar a desarrollar e implementar una Grand Strategy para la región deberían verse alimentados dentro de un círculo virtuoso con la capacidad de los países del Cono Sur de demostrar de manera concreta su voluntad de mostrarse como contrapartes responsables de una estrategia semejante. En este sentido, la consolidación de regímenes democráticos-liberales, el completar las reformas de primera generación y avanzar en las de segunda generación, el desarrollo de políticas de Estado en temas fundamentales del plano económico, de política exterior y de seguridad deberían ser consecuencia y causa de esta eventual nueva etapa en las relaciones entre la zona de mayor desarrollo económico y político (el MERCOSUR) y la potencia unipolar en el ámbito global y hegemónica en el ámbito hemisférico.

Una mirada de la historia y evolución de Europa Occidental o de los países pro-occidentales de Asia luego de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, sería una guía útil (si bien no necesariamente reproducible) de la visión holística y sistemática que implica una Grand Strategy. Un progreso hacia la conformación de la misma, requeriría una posición proactiva y responsable de los formadores de políticas de los Estados con mayor peso económico y político del MERCOSUR. En este sentido, cabría partir de la idea que orientar los esfuerzos con el objeto de sensibilizar y entablar marcos de

análisis compartidos con los tomadores de decisiones en EE.UU. no implica un debilitamiento o desarticulación de los avances logrados en la integración subregional dado que, si de visión estratégica y largo plazo se trata, se reconocería el aporte sustancial que procesos de estos tipos brindan a políticas que no caen en reduccionismos mercantilistas ni cálculos coyunturales y, que en cambio, piensan desde una perspectiva estratégica.

Frente a las eventuales visiones que tenderían a considerar qué avances en este sentido derivarían en un debilitamiento o crecimiento de las tensiones intra-MERCOSUR, cabe recordar que el mismo se ha visto sometido a fuertes tensiones y estancamientos a lo largo de los últimos años. La existencia de crisis económicas en sus principales actores, potenció este tipo de fuerzas centrifugas. Es por ello, que parte sustancial de los especialistas en la evolución de este espacio de integración han destacado a lo largo de los últimos 3 a 4 años la existencia de un estancamiento o crisis. El refuerzo de los lazos estratégicos derivados de la implementación de una Grand Strategy de los EE.UU. tendería a ser un factor de importancia en moderar la desconfianza que ha imperado en el mercado internacional sobre la solidez de las bases económicas y políticas de los principales Estados del Cono Sur. Es por ello que partimos de reconocer la posibilidad de una relación madura y constructiva entre la eventual y deseable Grand Strategy estadounidense con lo más cercano a una Grand Strategy subregional tal como ha sido y es el MERCOSUR con sus antecedentes políticos, de seguridad y económicos de mediados de los '80. A otra escala y con sus particularidades, los formadores de políticas estadounidenses comprendieron de manera inteligente la funcionalidad de la Comunidad Económica Europea (CEE) como elemento estabilizador durante la Guerra Fría.

La consolidación democrática y de la economía de mercado liberal en el Cono Sur brindaría un efecto moderador y de control sobre los factores que desde diferentes planos tienden a acentuar y propender al

desorden y la imprevisibilidad en el ámbito sudamericano. En otras palabras, un MERCOSUR estable, con las características de un regionalismo abierto, con crecientes lazos con el NAFTA, conformado por un núcleo de Estados democráticos-liberales y con economía de mercado, con reglas de juegos claras y con la construcción gradual de espacios que lo acerquen paulatinamente a lo que se suele denominar "comunidad pluralista de seguridad", se erigiría en un socio geopolítico relevante en los esfuerzos de la potencia unipolar por hacer frente a amenazas que no aparecen como tan nítidas y focalizadas como las que se dieron a partir del inicio de la Guerra Fría, pero que no por ello no dejan de demostrar su capacidad de aportar incertidumbre y turbulencia aún más allá de las fronteras nacionales y de la región.

Si a partir de mediados de los '40, la contención del comunismo se constituyó en un factor clave para la preservación de los intereses y la seguridad del mundo occidental, las décadas por venir parecen demostrar la compleja tarea de contener las fuerzas que, desde diferentes planos y ligados más o menos directamente a lo que usualmente se definía como "seguridad", propenden a la inestabilidad y al conflicto. En este sentido, y tal como lo muestra la historia y en particular el escenario poscrisis de 1929, los temas de agenda en el plano económico, que son en general calificados por la Escuela Realista de las Relaciones Internacionales como "baja política", terminarán impactando de manera crítica o traumática en la "alta política", o sea en el plano de la seguridad internacional. Por ello, el desafío básico de los estrategas y formadores de decisiones a lo largo de las próximas décadas sea tal vez dotar de mejores y más efectivos espacios de gobernabilidad a la tan mentada globalización. Visto de esta forma y considerando cuestiones como las nuevas amenazas, las crisis financieras, el deterioro ambiental, las involuciones políticas, etc., sería más fácil comprender y valorizar la mayor relevancia estratégica de Sudamérica y del Cono Sur.

Más allá de las lógicamente complejas y prolongadas



negociaciones que se deberán llevar a cabo entre el MERCOSUR y EE.UU., cabría empezar a mirar esta vinculación desde una perspectiva que no se limite al de por sí importante ámbito de lo económico-comercial y propenda a buscar complementarlo con aproximaciones que tomen en cuenta los aspectos estratégicos. El nuevo ordenamiento internacional que va tomando paulatinamente forma requerirá de nuevas y reformuladas alianzas y esquemas de consulta y cooperación. Parte sustancial de las alianzas desarrolladas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial han demostrado su vigencia y utilidad una vez concluida la bipolaridad (la OTAN y la Unión Europea son ejemplos paradigmáticos). Ello no implica que a las mismas se deben acoplar procesos y estrategias que conlleven a complementar los instrumentos de la alianza occidental de operar de manera más efectiva sobre el sistema internacional.

El establecimiento de un framework estratégico entre EE.UU. y el MERCOSUR tendería a brindar las bases para la readaptación de los esquemas de seguridad como el TIAR a la nueva realidad hemisférica e internacional. Este mismo framework tendría también su razón de ser si se reconoce la utilidad de sumar al mundo democrático-liberal / capitalista una masa crítica económica, política y demográfica

como el MERCOSUR que, en su condición de mercados emergentes y con potenciales tasas de crecimiento a mediano y largo plazo mayores que el promedio de los países desarrollados, compensen, al menos en parte, el creciente peso económico-financiero que van adquiriendo ciertas grandes potencias emergentes en Asia.

El NAFTA, en general, y EE.UU., en particular, encontrarán en el MERCOSUR un regionalismo abierto que asume como un interés relevante la profundización progresiva de la liberalización del comercio y las inversiones, el control de la difusión de armas no convencionales y tecnología de uso dual y la difusión del tipo de régimen democrático-liberal. El progresivo desarrollo de una visión estratégica y a largo plazo por parte de la superpotencia, ayudaría a abordar, por ejemplo, cuestiones como el proteccionismo para-arancelario que afecta a una masiva parte del sector agroindustrial de países como la Argentina y Brasil. En otras palabras, un espacio subregional que tendría desde el punto de vista estratégico y de largo plazo intereses sustancialmente convergentes con la última superpotencia.

El presente trabajo fue elaborado con anterioridad a los luctuosos hechos del 11 de Septiembre y parte del estímulo intelectual que a lo largo de los últimos

meses han generado los artículos del Dr. Felipe de la Balze "Finding Allies in the Back Yard: NAFTA and the Southern Cone" (Foreign Affairs, July/August 2001), Dr. N. Botana, "La sucesión política en América Latina", Diario "La Nación", 26/8/01, "A Letter to the President and a Memorandum on US Policy Toward Brazil", Council on Foreign Relations, 2001, J. Nye, "Globalization's Democratic Deficit: How to make International Institutions More Accountable" (Foreign Affairs, July/August 2001) y "Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts" December 2000 (este último documento contó con la participación de: University of Maryland, Georgetown University, IISS, National Defense University, Rand Corporation, Naval War College, Carnegie, Departamento de Estado y personalidades como Joseph Nye y Richard Haas).

* Khatchik Derghoukassian es Master en Relaciones Internacionales de FLACSO / Argentina, actualmente candidato a Doctorado en la University of Miami con Fellowship del Dante B. Fascell North-South Center.

NOTAS:

(1) Cabe recordar que en el siglo XIX el Reino Unido era una potencia hegemónica en el contexto de un mundo multipolar y los mismos EE.UU. fueron considerados hegemónicos entre 1945-1973 en un ambiente bipolar.

Cooperación Internacional: Su importancia en la lucha contra las mafias

Enrique A. Antonini*

El crimen transnacional organizado -denominación moderna de las mafias- es una de las actividades más prósperas, poderosas y peligrosas del mundo. A través de sus múltiples y variadas facetas plantea una creciente amenaza para los países, para las sociedades que los conforman y para sus instituciones.

Actualmente está claramente demostrada la participación de estas

bandas criminales en numerosas actividades ilícitas. Mencionamos a modo de ejemplo: el tráfico ilegal de armas, el de estupefacientes, la explotación y tráfico de menores para el ejercicio de la prostitución, el tráfico de órganos humanos, el contrabando de residuos tóxicos, el juego clandestino, el terrorismo, la corrupción en el ámbito de la administración pública y los secuestros extorsivos.

La correlación entre la criminalidad organizada y el tráfico ilícito de estupefacientes es hoy tan evidente y su simbiosis tan perfecta, que puede afirmarse que es su expresión más genuina, y con el tráfico de armas y el terrorismo, sus exponentes más visibles y peligrosos.

Las mafias tradicionales estaban basadas en estructuras locales o regionales. En la actualidad, las nuevas organizaciones mafiosas de



carácter internacional han llegado a decisivos acuerdos y entendimientos para repartirse zonas geográficas, desarrollar nuevas estrategias de mercado, elaborar fórmulas de ayuda mutua y de resolución de conflictos. Un claro ejemplo del affectio societatis que las inspira se demuestra cuando comparten estructuras operativas, accionando una red virtual de intercambios y apoyos recíprocos. Además, con la permeabilidad de las fronteras, surgieron mercados al margen del Estado y del imperio de la ley en muchas regiones del mundo.

Ello ha posibilitado que los beneficios obtenidos por estas organizaciones en los distintos países puedan, gracias a la integración de los sistemas financieros mundiales, a la velocidad de las comunicaciones y a las transferencias electrónicas de fondos, ser invertidos en cualquier tipo de actividad económica, infiltrando las economías nacionales convirtiéndose así, en verdaderas "multinacionales del delito".

Estas organizaciones no se limitan a llevar a cabo una o dos actividades delictivas, sino que se dedican a todas aquellas que generan ganancias, eligiendo las más rentables, sin descartar ninguna. A medida que se conocen por dentro sus estructuras, se advierte un alto grado de profesionalidad entre sus integrantes. Especialistas de distintas disciplinas, científicos, abogados, economistas y políticos aportan experiencia y conocimiento.

Una de las características más destacadas de esta nueva criminalidad organizada es su transnacionalización y aunque este tipo de delincuencia tenga repercusiones en distintos territorios, atravesando fronteras, hay que reconocer que la tarea de prevención y lucha contra la misma han de variar necesariamente de un Estado a otro y de una región a otra.

La estrategia estará, en consecuencia, basada en la efectividad y capacidad de respuesta nacional; el conocimiento más integral de los grupos delictivos organizados (mafias) y el aprovechamiento común de la experiencia adquirida al respecto. En

este aspecto resulta conveniente recordar el último esfuerzo internacional tendiente a ello.

A mediados de diciembre del año pasado, más de las dos terceras partes de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron en Palermo, Italia, a unificar la lucha contra las mafias y contra la impunidad del crimen organizado. El acuerdo, que recibió la denominación de "Convención de Palermo", es el primero que vincula jurídicamente a los miembros de la ONU en la lucha contra el crimen organizado, dotándolos de las herramientas concretas para frenar la actividad de los grupos delictivos.

El mayor logro de la Convención fue la tipificación -como delitos internacionales- de la asociación para la delincuencia (pertenencia a un grupo criminal), el lavado de dinero, la corrupción de funcionarios y la obstrucción a la Justicia, hasta ahora sólo regulados en las normativas nacionales.

Al tiempo que simplifica los procedimientos de extradición y crea un sistema permanente de enlace entre los países firmantes, el texto también prevé ayuda a las víctimas, mecanismos de protección de testigos y acciones para defender el comercio internacional de la infiltración de grupos mafiosos criminales.

La Convención -que debe ser ratificada por 40 países antes de convertirse en un instrumento de ley internacional- permitirá luchar mejor contra las nuevas, aunque muy conocidas mafias rusas, chinas, albanesas, japonesas, italianas, italo-americana y nigerianas que, junto con los narcotraficantes colombianos y venezolanos, ganan espacio constantemente.

La globalización de las mafias ha avanzado más rápidamente que la de los sistemas de Justicia: además los grupos criminales se coordinan con gran rapidez, escogen países para refugiarse y planifican desde un territorio nacional ataques a otro Estado. Indudablemente el crimen organizado fue uno de los primeros en aprovechar los beneficios de la globalización. Al desintegrarse las

fronteras, la alta tecnología quedó al servicio de las redes criminales organizadas que vieron así facilitados, entre otros, los mecanismos para legitimar el dinero proveniente de sus actividades ilícitas

La persecución de los activos y del dinero proveniente de delitos que involucren al crimen transnacional organizado es una de las formas principales de combatir a las mafias modernas, toda vez que las astronómicas ganancias que se derivan de estas actividades parecían, hasta ahora, imposibles de ser derrotadas.

De todas maneras, el combate contra el lavado de activos no será completo si no se realiza una acción preventiva y punitiva contra la corrupción que los grandes capitales del crimen son capaces de generar - y de hecho generan- en aquellos países donde poco se ha hecho para contrarrestarlo.

A partir de esta Convención todo parece indicar que la Justicia comienza a recuperar el terreno perdido frente a las mafias internacionales, que han prosperado en los últimos años aprovechando la falta de coordinación entre los Estados. Tanto es así que los "padrinos" de la aldea global tendrán que sobreponerse al acecho de un marco internacional más sólido y homogéneo.

Es indudable que estamos ante un auténtico contrapoder delictivo, capaz de imponer su voluntad en los Estados legítimos, de socavar sus instituciones, de perturbar el equilibrio económico-financiero y de destruir la vida democrática.

Con el nuevo instrumento legal contra el delito transnacional se busca, en definitiva, incrementar la cooperación entre los países en materias tales como la extradición, asistencia legal mutua y transferencia de procedimientos e investigaciones, lo que obligará a las naciones a mejorar sus capacidades técnicas y estructurales para enfrentar esta dura y difícil lucha.

* Abogado



BALIZAS

Los intereses británicos en el Atlántico Sur. La visión de Lord Shakleton.

En el marco de la nueva resolución de la Organización de los Estados Americanos sobre el conflicto de Malvinas (AG/doc.4033/01), y del tratamiento que recibió el tema recientemente en Naciones Unidas, en el Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (29 de junio de 2001), resulta oportuno continuar analizando el tema, intentando definir los intereses británicos en la región austral.

En este sentido, el ISIAE publicó en el número 13 de este Boletín (diciembre de 2000), el trabajo "Posición Británica en el Cuadrante Austral", como un esfuerzo por comprender las intenciones del Reino Unido en la región. En este último se concluía que los intereses británicos en permanecer en las Islas eran tanto económicos como estratégicos, y que por lo tanto el interés nacional argentino debería centrarse en la totalidad de la zona austral y no solamente en las Islas Malvinas.

Un artículo escrito por Lord Shakleton, Presidente de la Royal Geographical Society, titulado "Why the Falklands Matter?" publicado por The Times el 22 de Abril de 1985, confirma muchas de las ideas expuestas en el trabajo de nuestro Instituto.

Desde el comienzo de su artículo Lord Shakleton enfatiza la importancia geopolítica de la totalidad de la zona del Atlántico Sur, advirtiendo sobre el error de centrarse únicamente en las Islas Malvinas: "Tanto en los informes económicos sobre las Falklands de 1976 como en los de 1982, enfatice los intereses más amplios que están en juego(...) Mientras que naturalmente nuestra mayor preocupación han sido las Falklands y sus habitantes, deberíamos haber conducido nuestra atención a intereses más amplios y de más largo plazo en el Atlántico Sur y la Antártida. A pesar de que las Falklands son ahora el centro de atención política, las Georgias

del Sur pueden en el largo plazo ser de mayor importancia para el futuro desarrollo de la riqueza potencial del Atlántico sudoccidental y la Antártida. También enfatizamos la importancia de una correcta política de conservación y la necesidad de estar alertas ante posibles amenazas al Tratado Antártico."

En su planteo de tomar a toda la región austral como área de interés británico, Shakleton establece una relación clara entre las Islas Malvinas y la Antártida. "Mientras que siempre he favorecido alguna forma de propiedad o administración internacional de la zona Antártica, el hecho es que si el Reino Unido tuviera que entregar las Malvinas, la posición e influencia británica, y a su vez la del British Antarctic Survey, se vería seriamente debilitada. Esto podría conducir a la persecución del interés nacional puro o incluso del conflicto".

Skackleton considera que la permanencia del Reino Unido en las islas constituye la garantía de paz para toda la región austral. Y esta función de garantizar la estabilidad de diferentes regiones a través del mundo, parece estar presente en cada una de las posesiones coloniales británicas. Ya en el artículo del ISIAE se resaltaba la utilidad de las bases británicas en Chipre durante la Guerra del Golfo.

En cuanto al interés económico del Reino Unido en la zona austral, Shakleton también lo menciona explícitamente como una variable a ser tomada en cuenta. "A pesar de su inmensa importancia científica, la Antártida tiene en el presente muy poco valor económico directo, y sus minerales y otros recursos (más allá de la pesca) no serán probablemente explotados en este siglo. Sin embargo, sería absurdo no pensar que en algún momento podrían adquirir valor y constituirse por lo tanto en una fuente de tentación".

"Buscando aliados en el patio trasero"

En el número de Julio/Agosto de 2001 de la revista Foreign Affairs, el Dr. Felipe de la Balze publicó su artículo "Buscando aliados en el patio trasero". En el mismo se plantea que los EE.UU. no podrán mantener su liderazgo global sin la cooperación de naciones aliadas que compartan sus valores e intereses.

La propuesta del Dr. de la Balze es la expansión del NAFTA mediante la integración de los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Sin embargo, este proceso de integración no debe limitarse al ámbito económico sino que debe poseer una lógica política, basada en la promoción de la democracia y la seguridad regional. Si bien en el corto plazo el acuerdo deberá ser esencialmente económico, en el largo plazo es de esperar el establecimiento de acuerdos de seguridad.

El primer paso consistiría en establecer controles de frontera coordinados regionalmente y en realizar intercambios de inteligencia. En una etapa más avanzada se esperaría alcanzar un acuerdo más abarcativo que establezca una política común de defensa y la creación de instituciones que ataquen los problemas del narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de armas.

El artículo plantea las ventajas de un acuerdo semejante frente a, por ejemplo, la constitución del ALCA. Este último se reduciría a un simple acuerdo de liberalización comercial, sin incluir medidas en el plano político y de seguridad. La necesidad de llegar a un acuerdo entre 34 países, inevitablemente conducirá a un tratado poco comprometedor con enunciados vagos.

El Dr. de la Balze destaca que "por primera vez desde que los países sudamericanos conquistaron su independencia, las prioridades de las elites gobernantes y la opinión pública están convergiendo con las de los EE.UU.". Este NAFTA expandido se basaría en la adhesión común a los principios democráticos, el estado de derecho, y el libre mercado. En un primer momento se integrarían los países del Cono Sur creando para el año 2003 el "SuperNAFTA". En un segundo momento se irían incorporando gradualmente el resto de los países de la región.

La expansión del NAFTA garantizará a los EE.UU. su predominio global y empujará a las naciones Sudamericanas hacia un ciclo de crecimiento económico, mayor equidad social y profundización de la democracia.