



año 6  
número 27  
diciembre 2003

# Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

## Fundamentalismo Islámico: Hezbollah, veinte años de acción

Erwin Viera\*

### En este número:

#### Opiniones

- Fundamentalismo Islámico: Hezbollah, veinte años de acción.
- La comunidad internacional a examen: un análisis de los discursos presentados en Naciones Unidas.
- La arquitectura europea para la lucha anti terrorista.
- Comentarios bibliográficos: "Crime, Democracy and Development in Latin America." "El lugar de Brasil en la política exterior argentina."

#### CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

#### Presidente

Carlos Manuel Muñiz

#### Director ISIAE

Roberto E. Guyer

#### Director del Boletín

Fabián Calle

#### Secretaria de Redacción

Valeria Di Fiori

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](http://www.cari1.org.ar)

El Hezbollah se formó en el año 1982 como respuesta a la invasión por parte de Israel del Sur del Líbano. El Hezbollah se constituyó como la fuerza aglutinante de varias organizaciones, grupos y movimientos radicalizados chiíta, cuya inspiración estaba dada por el fenómeno de la Revolución Islámica de Irán (1979), y por las lecciones y enseñanzas que emanaban del entonces Ayatollah Khomeini. Para los dirigentes fundadores del Hezbollah, la solución de todos los problemas políticos del Líbano estaba en la adopción de los lineamientos básicos de la República Islámica de Irán.<sup>1</sup>

El Hezbollah está formado por un Consejo Consultivo (*Majlis al-Shura*), que es el cuerpo más jerarquizado, en el cual se toman las decisiones políticas de más alto nivel. Éste es liderado por el Secretario General Hassan Nasrallah, quien sucedió en el cargo a Abbas Musawi, muerto por las tropas de defensa israelí (este pretexto fue utilizado para atacar la Embajada de Israel en 1992 en nuestro país<sup>2</sup>). A partir de 1992, funciona al mismo tiempo como partido político en el Parlamento Libanés, con escaños propios. También posee un líder espiritual, que es el Sheikh Muhammed Hussein Fadlallah, jefe de la

comunidad chiíta (*mujtahid*).

Desde el punto de vista político-militar, la meta primera era la de liberar al Líbano de las fuerzas de ocupación israelíes. Luego se instaló la idea de instaurar un Estado Pan-islámico en el Líbano, cuya ley fundamental sería la *Sharia* (ley del Islam), en franca oposición a cualquier ingeniería constitucional moderna provista por Occidente.

Si bien el Hezbollah tiene una estrecha relación con Irán, también la tiene con Siria. A pesar de no compartir la orientación secular del gobierno sirio, el grupo ha servido a los intereses de Siria en el Líbano y en su disputa con Israel por el poder regional. A partir del Acuerdo Ta'if (1989), en donde Siria comienza a tener plena influencia en los asuntos internos del Líbano, el movimiento político-militar chiíta estará en cierta medida constreñido a la voluntad del gobierno sirio, siendo la principal carta de juego de Siria en contra de Israel.<sup>3</sup>

#### Pasado y presente del Hezbollah como actor principal del terrorismo internacional

La creciente influencia del Hezbollah en el Líbano estará precedida por una doble estrategia: una vinculada con el desarrollo de un movimiento socio-político y religioso, en donde la

*Dawa* (infraestructura de bienestar social), juega un rol preponderante, en especial en aquellos lugares y sectores en donde el Estado no llega, o si lo hace, no lo hace con suficiente eficiencia. La *dawa* será de vital importancia para lograr una creciente legitimidad dentro de la población musulmana al interior del Líbano, por satisfacer aquellas necesidades no provistas por el gobierno de turno. La otra estrategia estará vinculada con el plano de llevar a cabo acciones de tinte militar contra objetivos israelíes y contra el "imperialismo occidental" representado por Estados Unidos.

Las "acciones militares" serán a lo largo de los años 80 y 90 lo que le otorgará al Hezbollah el dudoso privilegio de ser la primera organización terrorista transnacional, según lo definido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos a partir de fines de los '90.

El primer ataque de resonancia mundial se perpetró en Beirut en el año 1983 contra el cuartel de los marines, luego contra la embajada de Estados Unidos, causando más de 300 muertos. En ambos atentados se utilizó la metodología de los ataques suicidas, que sentaría precedencia en la táctica terrorista del grupo en todo el mundo. Los primeros ataques se efectuaron al



interior del Líbano, para luego saltar a la palestra mundial, perpetrando una serie de atentados terroristas en Europa (Alemania en los años '90), Argentina (1992/1994), en Bangkok (1994) y en Daharan (1996). Todos estos ataques fueron legitimados ante los ojos de los "fieles del Islam" por las *fatwas* (edictos religiosos), que establecen que los atacantes suicidas son en realidad mártires (*shahids*), por lo que lo realizado por ellos es para defender el honor y la tierra que le han robado los "infieltes y cruzados enemigos del Islam".

### **Por quién doblan las campanas: Hezbollah en el nuevo escenario mundial**

Dos acontecimientos, uno regional, el otro de efecto mundial, modificarán de alguna manera el accionar de la agrupación. El primer evento es el acatamiento por parte de Israel de la resolución 425 del Consejo de Seguridad de la ONU, cuyo efecto inmediato fue el retiro unilateral por parte de las fuerzas de defensa israelíes del Sur del Líbano. El otro suceso de impacto mundial fue el ataque del 11/9, que llevó a los Estados Unidos hacia su lucha sin cuartel contra el terrorismo global, provocando acciones militares primero contra el régimen talibán en Afganistán, y luego en Irak. Estos acontecimientos entrañan un grave peligro para la agrupación, según lo dicho por las autoridades principales<sup>4</sup>.

El hecho de que Estados Unidos tenga una presencia político-militar en estos dos países, quedando Irán entre medio de ellos, ha llevado a que, tanto desde la línea reformista iraní del presidente Khatami, como también desde el novel gobierno de Basher al-Assad en Siria, se haya expresado preocupación ante las autoridades supremas del Hezbollah, indicándoles tomar ciertas medidas de morigeración de su accionar, ante la posibilidad de una eventual represalia por parte de los Estados Unidos, o de que éste otorgue cierta "impunidad" al accionar de Israel para combatir a la agrupación.<sup>5</sup>

En la actualidad, la disyuntiva

del Hezbollah es si continúa con su accionar terrorista a nivel regional y/o mundial, o si se concentra de lleno en la actividad política interna libanesa. Desde la visión política del entonces gobierno laborista del Premier israelí, Ehud Barak, la salida del Sur del Líbano pondría fin a la actividad militar del grupo chiíta, pero esto fue rápidamente desmentido por la realidad, cuando en marzo del 2002 la agrupación terrorista llevó a cabo una serie de bombardeos con cohetes katuysha en la frontera sur del Líbano, con la "excusa" de unir a toda la *umma* musulmana contra Israel, mostrando al mismo tiempo que el Hezbollah podría llevar a cabo con éxito los reclamos de la "liberación de Palestina" como antaño lo había hecho en el Líbano. En abril del mismo año, se sucede la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Irán, Kamal Kharazi, a Damasco y Beirut, en donde mantiene reuniones con el Secretario General, Hassan Nasrallah, y le solicita cautela en el accionar del grupo, ante el temor de represalias por parte de Estados Unidos como de Israel. Días después, el Secretario de Estado norteamericano Colin Powell realiza una idéntica visita, durante la cual se entrevista con las más altas autoridades del gobierno sirio como así también con el Premier libanés Rafiq Hariri. Lo trascendido en ambas reuniones sería el pedido de Powell para que Siria se ocupe de enviar fuerzas regulares al Sur del Líbano para desarmar a la milicia del Hezbollah, ya que esto posibilitaría una disminución de la tensión en el conflicto palestino-israelí.<sup>6</sup>

Como respuesta a estas "recomendaciones" de moderación, el Hezbollah llevó a cabo una serie de bombardeos contra asentamientos israelíes, y se involucró de lleno en el conflicto palestino-israelí, al ser descubierto un contrabando de armas, explosivos y cohetes a bordo del barco Karim-A. Se descubrió que las armas provenían de Irán, y la responsabilidad de llevar dicho armamento le cabría a la agrupación chiíta. Esto ocurrió en un momento de extrema tensión en las ne-

gociaciones de paz entre palestinos e israelíes. A su vez, post 11/9, la estrategia del Hezbollah ha sido incrementar su retórica ofensiva contra Estados Unidos, llamando a toda la población árabe musulmana a expulsar al imperio de las tierras santas. Cabe acotar que para la comunidad chiíta, lo que se podría llamar "el Vaticano chiíta" se encuentra en Karbala y en Najaf (en esta ciudad recibieron educación religiosa las máximas autoridades del grupo). Ambas ciudades se hallan en el Irak ocupado por tropas occidentales y convulsionado por los cruentos ataques suicidas.

Como si esto fuera poco, el Hezbollah, en los años noventa, proveyó entrenamiento militar y apoyo logístico a varias organizaciones terroristas de variada ideología, como Al-Gama Islamiyya (egipcia/sunnita) y al Grupo Armado Argelino (sunnita), ambos pertenecientes al frente creado por al-Qaeda. También suministró apoyo a la facción marxista del Frente Popular para la Liberación de Palestina (PFLP/George Habash) con la lógica de contribuir a causar la mayor cantidad de víctimas posibles a su enemigo regional, Israel.

### **¿Status Quo?**

Los últimos acontecimientos referidos a las actividades del Hezbollah indicarían que se está yendo hacia un implícito "status quo", al haber aceptado el gobierno de Ariel Sharon la liberación de prisioneros libaneses y palestinos que han tenido responsabilidad en ataques comandados y/o guiados por el grupo terrorista. Vemos también una disposición al diálogo por parte de Siria hacia Israel, solicitándole cese sus incursiones sobre la "zona de seguridad", al Sur del Líbano, a cambio de un control del accionar del Hezbollah por parte de las autoridades sirias.<sup>7</sup>

Los pasos próximos del grupo estarán fuertemente influenciados por la evolución del post-conflicto en Irak, por las decisiones que vayan a tomar los "patrocinadores" (Irán y Siria), y por la propia dinámica del problema israelí-palestino.



<sup>1</sup> Yoram Schweitzer, "Hizballah: A Transnational Terrorist Organization", en *The International Institute for Policy Counter-Terrorism*. Septiembre 1-2002. Website: www.ict.org.il

<sup>2</sup> Ely Karmon, "Hizballah and the War on Terror", en *PolicyWatch N° 642*, July 30, 2002, The Washington Institute for Near East Policy.

<sup>3</sup> *Patterns of Global Terrorism, Appendix*

*B: "Background Information on Designated Foreign Terrorist Organizations"*, US Department of State.

<sup>4</sup> [www.bayynat.org](http://www.bayynat.org), sitio oficial del Secretario General, Hassan Nasrallah

<sup>5</sup> Daniel Sobelman, "Hizbollah two years after the withdrawal- Compromise between Ideology, Interests, and exigencies", en *Strategic Assessment*,

Vol.5 N° 2, August 2002.

<sup>6</sup> Matthew Levitt, "Hizballah's West Bank foothold", en *Peacewatch*, Number 429, August 2003, The Washington Institute for Near East Policy.

<sup>7</sup> Diario *La Nación*, pág 2, 1/12/2002.

\* Licenciado en Ciencia Política (UBA). Master en relaciones internacionales (FLACSO). Docente de la UBA.

## La Comunidad Internacional a Examen

### Un Análisis de los Discursos Presentados en Naciones Unidas

*Valeria Di Fiori y Federico Merke*

#### Introducción

Entre el 23 de septiembre y el 2 de octubre pasados tuvo lugar la Sesión Nro. 58 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esos días, los jefes de estado o ministros de 192 países tuvieron la oportunidad de resumir en pocos minutos cómo ven ellos, desde su lugar, el mundo. Casi nadie duda que los discursos que se pronuncian cada año en este foro están plagados de lugares comunes y palabras de buena voluntad. Sin embargo, la sola elección de los temas que cada representante aborda es de por sí un indicador de qué le preocupa a su país o cuáles son sus prioridades. Tomadas en su conjunto, estas intervenciones ofrecen una valiosa ventana hacia los desafíos que enfrenta el mundo.

El objetivo de este artículo es mencionar algunas conclusiones derivadas del estudio de una muestra de 35 de estos discursos<sup>1</sup> con el propósito de identificar, a partir de las propias palabras de los protagonistas, los principales lineamientos de la agenda internacional.

#### Los Discursos: Estrategias y Perfiles

No todos los países tuvieron una misma estrategia o perfil de intervención frente a la pregunta 'para qué me sirve ir a Naciones Unidas'. Simplificando, podríamos agruparlos en tres tipos de países. Los 'normativos' le hablaron a un gobierno mundial que no existe. Frases como 'el mundo necesita X' o 'la humanidad tiene

que hacer Y' fueron los lugares comunes. Los 'pragmáticos' presentaron propuestas concretas o reclamos puntuales sobre cuestiones diversas pero problemáticas para ellos y toda la comunidad internacional. Cabe resaltar los casos de Polonia y Uruguay que le dedicaron el 90% de sus textos a ideas concretas sobre la reforma de Naciones Unidas. Finalmente, estuvieron los 'marketeros' que intentaron 'vender' su gestión doméstica al mundo en busca de inversiones, de confiabilidad o de mostrar que son 'estados normales'. El caso ideal lo representó Alvaro Uribe, que le dedicó la totalidad de su discurso al escenario doméstico colombiano. Esta situación plantea desde el vamos una falta de denominador común entre los que asisten a la Asamblea.

#### Reforma de Naciones Unidas

Uno de los temas que aparece en casi la totalidad de los discursos analizados es la necesidad de reformar el sistema de Naciones Unidas. Esta cuestión fue puesta sobre la mesa por Kofi Annan al dar inicio al debate, destacando la necesidad de decidir si el mundo está dispuesto a hacer los cambios radicales que son necesarios para hacer frente a lo que denominó las 'amenazas duras': terrorismo, armas de destrucción masiva y proliferación nuclear. Propuso así la creación de un panel de reconocidas personalidades encargadas de realizar una revisión general de las nuevas amenazas que enfrenta el

mundo, para luego sugerir qué debe hacer la ONU para mantener su vigencia y efectividad en el nuevo contexto.

Aunque las opiniones sobre este tema abarcaron distintos organismos, la reforma del Consejo de Seguridad fue el reclamo más reiterado. Mientras algunos sugieren ampliar el número de 'jugadores' para hacer al Consejo más democrático, otros hablaron de cambiar las 'reglas de juego' para darle al Consejo la capacidad de acción que necesita frente a los nuevos desafíos. En este sentido, es curioso notar que la idea de 'prevención' no genera rechazo *per se* sino en tanto se la articula de manera unilateral y no como acción multilateral. Aunque no hubo consenso sobre las reformas a realizar, la idea que quedó en el aire es que 'hay que hacer algo'.

Un dato a señalar es que al menos tres países (Paraguay, Mozambique y Australia) apoyaron explícitamente la candidatura de Brasil a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

#### Unilateralismo Revisado

La crítica al unilateralismo también se pudo oír en el recinto de la Asamblea General, aunque ésta provino fundamentalmente de países que tienen un abierto enfrentamiento con Estados Unidos (Cuba), de aquellos que han hecho de ésta su "caballo de batalla" (Francia), y otros países que se sienten amenazados por las acciones militares resultantes



del unilateralismo norteamericano (Irán). La mayoría de los jefes de estado, sin embargo, optaron por no hacer una crítica explícita del unilateralismo de Estados Unidos y de sus ataques preventivos, y prefirieron expresar con énfasis su apoyo al multilateralismo para resolver los conflictos que amenazan al sistema internacional. China abogó en favor del multipolarismo, en el sentido de una verdadera democracia entre los estados que garantice que ningún país pueda imponer su voluntad sobre otro. Este concepto de 'democracia interestatal' fue también invocado por Francia.

### **Los Conflictos de Medio Oriente**

La situación en Irak estuvo, por supuesto, en boca de casi todos. El deseo de que la soberanía sea devuelta al pueblo iraquí lo antes posible (lo que podría verse facilitado por la reciente captura de Saddam Hussein), y de que la ONU adopte un rol más preponderante en este contexto, estuvo presente en gran parte de los discursos analizados. La necesidad de alcanzar la paz en Medio Oriente, y específicamente el apoyo a la solución de un estado israelí y uno palestino coexistiendo lado a lado, fue repetida en muchos discursos: "no hay alternativa al Road Map" fue una idea fuerza que pudo oírse en repetidas ocasiones.

Un dato a mencionar es que muy pocos demostraron preocupación por el desarrollo de la situación en Afganistán, especialmente cuando este país todavía no ha dado signos de estabilidad y seguridad interna en todo su territorio. Esto señala un vacío serio en la agenda internacional respecto a lo que se conoce como *nation building*.

### **Proliferación**

La preocupación por la proliferación nuclear también estuvo presente en muchos discursos. Hablando en representación de la Unión Europea, Silvio Berlusconi destacó que la UE ha redoblado sus esfuerzos para hacer frente a esta amenaza, y mencionó específicamente los casos de Corea del Norte, India y Paquistán e Irán. China, por su parte, reiteró su

voluntad de resolver la cuestión nuclear en la Península de Corea pacíficamente. Francia y Estados Unidos pidieron que el Consejo de Seguridad adopte una nueva resolución para hacer frente a la amenaza de la proliferación.

### **Otros Desafíos**

Resulta llamativo el espacio mucho menor que ocuparon las amenazas "blandas" -degradación del medioambiente, SIDA y otras enfermedades, migraciones, derechos humanos. Parecería que las amenazas "duras" arriba señaladas, que ponen en jaque la seguridad de los estados, desplazaron a un segundo plano a estas otras cuestiones que habían comenzado a preparar posiciones en la agenda internacional tras el fin de la Guerra Fría.

En cuanto a los límites a la soberanía por cuestiones humanitarias, cabe señalar el poco tratamiento que se le dio a este tema, más teniendo en cuenta que la acción militar sobre Irak pudo haber representado una oportunidad para discutir esta idea, sobre todo a partir de las razones morales que ofreció Tony Blair para justificar la guerra (quizás porque los actores involucrados no estaban convencidos de que la Comunidad Internacional aceptaría el caso Irak como una causa humanitaria). De todas formas, pareciera que las urgencias que plantea la coyuntura dejó poco espacio en los acotados discursos para entrar en estas discusiones más profundas. Lo mismo ocurrió con el concepto de seguridad humana, que sólo fue mencionado en algunas pocas intervenciones.

### **Las Deudas de la Globalización**

Varios de los países tomados en la muestra expresaron su preocupación por la creciente brecha entre países ricos y países pobres, identificando este problema como un factor de desestabilización internacional. Aprovechando la gran preocupación que predomina entre las grandes potencias por su seguridad, algunos utilizaron este argumento para avanzar agendas propias: varios países en vías de desarrollo reclamaron una mayor apertura de los mercados como

una de las vías posibles para cerrar esta brecha. La idea detrás fue que un mundo más justo será también un mundo más seguro.

La necesidad de continuar apoyando a África estuvo también presente en no pocos discursos, mientras que un puñado de jefes de estado, la gran mayoría de países en vías de desarrollo (y entre ellos la Argentina), hizo referencia a la cuestión de la deuda, y a la necesidad de reformar a los organismos multilaterales de crédito.

### **Reflexiones Finales**

Este artículo es apenas un esbozo de un análisis más profundo y abarcativo en marcha. Sin embargo tres conclusiones pueden presentarse de manera sintética.

Primero, queda claro que a pesar de las críticas que Estados Unidos recibió a partir de la crisis en Irak, la Asamblea General hizo eco de dos puntos centrales en la agenda de Washington: la lucha contra el terrorismo y una solución definitiva al conflicto árabe-israelí.

Segundo, observamos que la reacción hacia el unilateralismo de Estados Unidos no vino mediante el intento de imponer otra agenda sino a través del reclamo de reforma de Naciones Unidas bajo la idea de que una ONU fortalecida y con mayor capacidad de acción es la clave para limitar lo que G. John Ikenberry denominó la 'ambición imperial' de Estados Unidos.

Tercero, el hecho de que casi sin excepción todos los estados hayan enfatizado su apoyo a la lucha contra el terrorismo demuestra la enorme preponderancia que tiene Estados Unidos en el establecimiento de la agenda internacional. Más allá de reconocer la amenaza que plantea el terrorismo a los pueblos, creemos que existen otros problemas (el desarrollo, la brecha entre países ricos y pobres) que representan una amenaza mucho mayor para la estabilidad del sistema internacional en el mediano y largo plazo.

El debate anual de la Asamblea General de Naciones Unidas actúa como sismógrafo.



Nos informa la 'escala Richter' de cada problema. Pero el sismógrafo tiene dos problemas: fue fabricado en Estados Unidos y no nos indica qué es lo que hay que hacer.

<sup>1</sup> Los 35 países analizados fueron: Afganistán, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Croacia, Cuba, China, El Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Indonesia, Irán, Japón, México, Mozambique, Ni-

geria, Noruega, Omán, Paquistán, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Sudáfrica, Tailandia, Ucrania, Uruguay y Vietnam.

## La arquitectura europea para la lucha anti terrorista

*Informe realizado por Mario Sandoval*

Europa dispone de una arquitectura para la lucha contra el terrorismo compuesta de varios pilares, los cuales están constituidos por instituciones, organizaciones y normas comunitarias:

**1. La conceptualización determinada por la Unión Europea.** El Consejo Europeo declaró durante una reunión extraordinaria el 21 septiembre de 2001 "que el terrorismo es un verdadero desafío para el mundo y para Europa y que la lucha contra el terrorismo será un objetivo primordial de la Unión Europea", y estableció en un documento puntos claves y definiciones consensuadas que servirían de base para las actividades ulteriores de los Estados miembros en esta materia (entre ellas, qué se entiende por personas implicadas en actos de terrorismo, qué se entiende por grupos y entidades implicadas en actos terroristas, qué es un acto de terrorismo, un grupo terrorista y una acción estructurada).

**2. Las convenciones y declaraciones de las instituciones y las organizaciones multilaterales europeas o supra europeas.**

*OSCE:* En la cumbre de diciembre último en Maastrich, la organización para la Cooperación y Seguridad Europea (OSCE) ratificó su compromiso con la lucha contra el terrorismo internacional, proponiendo la creación de un sistema de comunicación contra el terrorismo y de una unidad de lucha contra el terrorismo (ATU) similar al CICTE de la OEA. Los 55 estados miembros se han comprometido a impedir que desde sus territorios operen grupos terroristas, a compartir con las naciones de los estados miembros información sobre grupos terro-

ristas y a emprender acciones directas para prevenir y suprimir el financiamiento de organizaciones terroristas.

*OTAN:* La OTAN respondió inmediatamente a los ataques terroristas del 11/9 invocando la aplicación del Artículo 5° del tratado de Washington. Estimando que un ataque terrorista conduce a la obligación de autodefensa colectiva de la OTAN, se decide que la lucha contra el terrorismo constituye una misión estratégica y principal de la organización, por lo que se suscribió un plan de acción en el que está previsto compartir inteligencia, el control de fronteras, intercambiar información en materia de fuerzas encargadas de la lucha anti-terrorista, cooperación de los planes civiles de urgencia y consultas políticas sobre las cuestiones de terrorismo.

*UEO:* En los informes respectivos de 2001 y 2002 de la Unión de la Europa Occidental (UEO) se menciona que "las acciones terroristas como las del 11/9 deben ser considerados como crímenes internacionales y tratados con una respuesta internacional coordinada, previendo entre otras dimensiones una cooperación entre los servicios judiciales, de policía y de inteligencia, como también la puesta en práctica de todas las medidas necesarias para contrarrestar el financiamiento de las organizaciones terroristas".

*El Consejo de Europa (CdE):* La acción de esta organización se apoya sobre tres pilares: el refuerzo de la acción jurídica contra el terrorismo, la salvaguardia de los valores fundamentales y la acción sobre las causas del terrorismo.

**3. Instrumentos puestos en práctica por la Unión Europea en la lucha anti-terrorista:** si bien la cooperación europea para la lucha anti-terrorista comienza en 1976 con la creación del grupo TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional), y posteriormente se transformó al terrorismo en una cuestión de interés común gracias al Tratado de Maastricht (1993) y otros instrumentos anexos, la UE tomó varias medidas adicionales luego del 11/9:

- Reunión extraordinaria del Consejo JAI (20/09/2001): Se fijaron directivas de cooperación entre la justicia, policía y servicios de inteligencia de la Unión Europea. Se creó una Task Force de jefes de policías europeos, se puso en funcionamiento a un equipo de especialistas antiterroristas en Eupropol, se creó un grupo "Terrorismo" del Consejo JAI. Asimismo, se previó la presentación de un informe anual ante el Parlamento Europeo sobre la situación del Terrorismo en la Unión Europea, y se definió una cooperación especial para con los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.

- Reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 21/09/2001 y Reunión del Consejo Europeo del 08/10/2001: Los Estados miembros confirmaron la voluntad de combatir toda forma de acto terrorista y se comprometieron a reforzar la cooperación entre las instancias encargadas de la lucha contra el terrorismo, como Eupropol, Eurojust, los servicios de policía, de inteligencia, como también en cooperación con los Estados Unidos.

- Reunión extraordinaria del Consejo JAI (16/10/2001) sobre la



orden de arresto europeo y los procedimientos de puesta a disposición entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo.

-Posición común n° 930 del Consejo del 27/12/2001 relativa a la lucha contra el terrorismo en los aspectos del financiamiento de actos terroristas. Es considerado crimen "la colecta deliberada sobre el territorio europeo, por cualquier medio, directa o indirectamente, de fondos que podrán ser utilizados para perpetrar actos terroristas".

-Posición común n° 931 del Consejo del 27/12/2001 relativa a la aplicación de medidas específicas para la lucha contra el terrorismo. En esta posición se precisan conceptos, definiciones y acciones conjuntas. Al determinar una definición común sobre el acto de terrorismo, se cubrió un vacío, puesto que 9 de los 15 países miembros no la precisan en sus legislaciones nacionales. La definición es muy amplia porque cubre "atentados, secuestros y destrucciones masivas con el objetivo de intimidar gravemente a una población, a un gobierno, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional".

-Reglamento n°2580/2001 del Consejo de la Unión Europea del 27/12/2001 correspondiente a la adopción de medidas restrictivas específicas en contra de ciertas personas y entidades en el marco de la lucha contra el terrorismo. Se fijan normas y principios sobre los aspectos de la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

-Decisión-marco 2002/475/JAI del Consejo del 13/06/2002 relativo a la lucha contra el terrorismo. Esta disposición se aplicará a todo acto terrorista cometido de manera intencional y que pueda afectar a una organización internacional o a un país. Con el fin de sancionar los actos terroristas, los Estados miembros deben prever en sus legislaciones nacionales: a) las sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasivas, que puedan dar lugar a la extradición, b) circunstancias atenuantes (colaboración con las autoridades judiciales y policiales, identificación de pruebas y de otros autores de la infracción). Al 31 de diciembre de 2003, como fecha límite, el Consejo verificará que los Estados miembros hayan adoptado las medidas necesarias para conformarse a la decisión-marco.

-Proposición a la iniciativa de España del 04/07/2002: Nuevas funciones del Sistema de Información Schengen (SIS) en la lucha contra el terrorismo. El objetivo es introducir nuevas modificaciones en el SIS con el propósito de luchar más eficazmente contra los actos terroristas.

-Decisión 2003/48/JAI del Consejo del 19/12/2002: Relativa a las medidas específicas de prevención y de lucha contra el terrorismo. Correspondientes a la cooperación policial y judicial conforme al artículo 4° de la posición común 2001/931/PESC.

-En los proyectos de la futura constitución europea, el Grupo VIII de la convención prevé que se podría aplicar una cláusula de solidaridad que iría en el artículo 1ro. del tratado constitucional: "movilización de todos los instru-

mentos puestos a disposición de la Unión Europea en acciones sobre el territorio de la Unión destinados netamente a prevenir la amenaza terrorista, a proteger a la población civil y las instituciones democráticas, a brindar asistencia a un Estado miembro sobre su territorio para hacer frente a las implicaciones de un eventual atentado terrorista".

-Informe a pedido de la unidad A5 de la Comisión Europea y de la DG -JAI: 31 marzo 2003: elaborado por el sistema Unión Europea de expertos independientes sobre los derechos fundamentales: "el equilibrio entre libertad y seguridad en las respuestas de la Unión Europea y de sus Estados miembros frente a la amenaza terrorista".

-Actualización de medidas: Después de la puesta en práctica de la posición común 2001/931/PESC, a la fecha fue actualizada en seis oportunidades en lo que respecta a la lista anexa de personas, entidades y grupos terroristas.

**4. Finalmente, participación en otros foros internacionales:** Varios de los países europeos participan activamente en otros foros en los cuales se tratan los aspectos de la lucha contra el terrorismo internacional, entre ellos: en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en donde se fijaron medidas específicas con respecto a la lucha contra el financiamiento del terrorismo internacional; en el G-8+1, en el cual la agenda de la lucha contra el terrorismo siempre está presente. Algunas acciones y directivas fueron materializadas entre los países miembros.

## Comentarios Bibliográficos

**"Crime, Democracy, and Development in Latin America", William C. Prillaman; Center for Strategic and International Studies (CSIS), Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Study 6, June 2003**

El crimen manifiesto en todas sus formas está directamente relacionado con variables tanto de índole económica, como política y social. De dicha interrelación se ocupa William Prillaman al analizar el crimen y la violencia en Lati-

noamérica, en un estudio que destaca cómo el crimen (particularmente el violento) se ha convertido en uno de los obstáculos más serios para el desarrollo en América Latina, reduciendo el crecimiento económico, socavan-

do la consolidación democrática, y erosionando el vital capital social de los respectivos países.

A la hora de dar cuenta del efecto del crecimiento del crimen violento sobre el desarrollo de la región en términos económicos,

se resaltan costos directos e indirectos con un impacto considerable a partir del desaliento a la Inversión Extranjera Directa (IED), la reducción de la actividad turística, la disminución de la productividad laboral, los crecientes costos operativos tanto para firmas extranjeras como nacionales que operan en la región, y las reducciones en las transacciones comerciales, que tienden a limitarse a ciertos vecindarios o zonas seguras.

En referencia al efecto que el crimen tiene sobre la credibilidad de instituciones democráticas clave y la democracia misma, se considera que el impacto es corrosivo de tres maneras: por la deslegitimación de las instituciones estatales (tal como lo evidencian la falta de credibilidad y confianza en la Policía y la Justicia), por la creciente voluntad pública de apoyar "soluciones rápidas" atentando contra normas democráticas (el reclamo de "mano dura" es lo que lo expresa del modo más claro), y por los efectos degenerativos que erosionan la autoridad estatal y borran las líneas divisorias entre el estado y la sociedad civil (desde el aumento de las fuerzas de seguridad privadas hasta la "privatización de la justicia", a partir de su "ejercicio" por mano propia).

Por último, se alerta que la violencia persistente mina el *capital social*, y por consiguiente las redes de interacción propias de una comunidad y el desarrollo del potencial humano.

Luego de abordar tal entramado de variables directamente interrelacionadas, el autor se encarga de trazar una mirada prospectiva ante lo que concibe como una creciente epidemia del crimen en Latinoamérica, sugiriendo que ésta se tornará considerablemente peor antes de que eventualmente mejore debido a tres factores. En primer lugar, por la perpetuación natural del crimen, dado que los altos índices de criminalidad permanecerán por mucho tiempo luego de que las causas socioeconómicas latentes hayan desaparecido o hayan sido atendidas. La segunda razón reposaría en el hecho de que las causas multidimensionales del crimen (la

desigualdad de ingresos, particularmente) no serán significativamente mejoradas en el corto plazo. Y en tercer lugar, debido a que existe una sorprendente carencia de voluntad política para adoptar creíbles estrategias anticrimen más allá de soluciones enfocadas desde el Derecho y el orden, sea porque la criminalidad es sólo uno de los *issues* de la agenda a la cual presta atención la clase política y la opinión pública, por la incidencia de ciertas creencias generalizadas -viciadas de reduccionismo- sobre cómo encarar la problemática, por el poder de influencia ejercido por grupos criminales sobre los gobiernos y los respectivos sistemas estatales (debiéndose tener presente a la corrupción como obstáculo), y/o por la poca disposición para emprender abordajes multilaterales.

Para finalizar, se realiza una revisión de las "lecciones aprendidas" que podrían ayudar a los gobiernos latinoamericanos con espíritu reformista (así como a los organismos internacionales que financian sus esfuerzos) a progresar modestamente en el corto plazo para construir sobre reformas exitosas, evitando incurrir en viejos fracasos que han sido contraproducentes para los esfuerzos anticrimen en la región. En este sentido, se sugiere que la mejor forma de progresar será divisan-do reformas sociales e institucionales que apunten a las comunidades en riesgo y se concentren en ciertos grupos demográficos en particular; fortaleciendo las instituciones responsables de disuadir el crimen y administrar Justicia (siendo para ello esencial dar pasos en materia de *accountability* y transparencia), propiciando una mejor capacidad local de respuesta, y alterando las estructuras de incentivos para potenciar las criminales (ante las cuales sobre todo los jóvenes son muy vulnerables, víctimas del *capital social perverso* a que conduce el espiral de la violencia).

De esta forma, en términos generales, el trabajo reafirma la necesidad de brindar un enfoque multidimensional a una problemática tan compleja como la del

crimen, invitando al lector a reflexionar no sólo sobre los efectos que sobre los campos económico, político y social ésta produce con repercusiones retroalimentadoras, sino también sobre el juego de variables que deben considerarse para explicar la naturaleza y orígenes del crimen.

El hecho de que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estime que el Producto Bruto Interno (PBI) en Latinoamérica podría ser de un 25% mayor al presente si la región tuviera índices de criminalidad similares a los del resto del mundo, nos debiera alertar acerca de los costos que en términos de bienestar económico se están padeciendo. Por su parte, al margen de la seguridad física de los habitantes en juego, la creciente percepción de inseguridad en nuestras sociedades también pone en jaque al propio sistema político democrático; frente al cual afloran medidas unilaterales por parte de la ciudadanía que desdibujan competencias exclusivas del estado de derecho, y que ante la no provisión de un servicio básico como la seguridad pública, la crisis de confianza podría minar incluso la legitimidad del régimen (dada la concepción generalmente más "estatista" de la democracia que en nuestras latitudes se tiene, como proveedora de beneficios sustantivos, en comparación a democracias consolidadas).

Tal como se concluye, ninguna de las opciones políticas es fácil. Pero hasta tanto los gobiernos latinoamericanos no estén dispuestos a emprender el camino de las reformas de fondo necesarias, el crimen y la violencia no harán más que seguir creciendo; librando a la suerte el destino del frágil desarrollo económico y democrático de América Latina. Los costos son altísimos, la realidad es innegable, y la necesidad de atender esta problemática adecuadamente es imperiosa para el bienestar de nuestra gente en el más amplio sentido de la palabra.

**Gastón Hernán Schulmeister**



## El lugar de Brasil en la política exterior argentina, *Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián* *Fondo de Cultura Económica, Serie Breves, 2003, 123 páginas.*

En junio de 2003, el ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini afirmaba que el “primer paso a dar para alcanzar una inserción internacional (...) es saber, antes que nada, qué *creemos ser como país y qué cree el mundo que es la Argentina.*” A esta necesidad doméstica, Giavarini sumaba la relación con nuestros vecinos argumentando que el Mercosur era “más que una opción”; era “una necesidad para presentarnos ante el mundo con identidad definida y voz audible.”<sup>1</sup> Dos meses después, el actual canciller Rafael Bielsa comentaba que “un problema que tuvimos (...) fue pensar qué esperábamos de Estados Unidos y no pensar qué queríamos de Estados Unidos (porque) uno espera de aquel con el que tiene relaciones carnales pero uno sabe *qué pedir cuando sabe en qué consiste uno mismo.*”<sup>2</sup> Aunque desde trayectorias políticas desiguales tanto Giavarini como Bielsa señalaron un problema que viene cobrando cada vez más atención en los ámbitos políticos y académicos: la falta de una identidad estable de la Argentina frente al mundo. Este problema es el punto de partida del libro Russell y Tokatlián.

El libro está dividido en dos partes. En la primera parte, los autores realizan un abordaje general sobre la identidad internacional de la Argentina para luego analizar el lugar que ocupó Brasil en esa identidad externa. Más allá del interés teórico en los procesos de formación de identidades, el problema de la identidad repercute significativamente en la política exterior argentina. Puesto de manera simple, la fórmula es sencilla pero compleja: lo que queremos depende de lo que somos. Esta relación entre identidad e intereses es explorada por Russell y Tokatlián a través de la combinación (no poco problemática) de teorías realistas y constructivistas que darían lugar a tres tipos de relación entre Yo y el Otro: Hobbesiana o de ‘enemigos’; Lockeano o de ‘rivales’, Kantiana o de ‘amigos’. En la primera, Yo niega la existencia de Otro (¿Israel-Palestina?); en la segunda, Yo acepta la existencia de Otro pero rivaliza (¿India-Paquistán?); en la tercera, Yo define su identidad incorporando a Otro (¿Alemania-Francia?).

Una de las hipótesis de partida es que desde 1810 hasta 1980 la relación con Brasil nunca fue de ‘enemigos’ sino de ‘rivales’. A partir del regreso de la democracia en ambos países y el aumento de la interdependencia, los autores advierten que estamos ante una incipiente cultura Kantiana o ‘de amistad’. A diferencia de Robert Kagan, quien afirmó que la UE vive en un mundo Kantiano mientras Estados Unidos en uno Hobbesiano, Russell y Tokatlián creen que la Argentina y Brasil pueden habitar el mismo mundo. En otras palabras, estaríamos ante un momento en que es posible construir una relación duradera con Brasil, basada en lo que Russell y Tokatlián denominan ‘sociedad estratégica’ y que forma parte de una política exterior construida sobre el paradigma de la ‘participación responsable’. Esta ‘sociedad estratégica’ con Brasil estaría basada en la creación de una zona de paz, la consolidación democrática, la constitución de un espacio común y el desarrollo de ‘masa crítica’ para fortalecer nuestra capacidad de negociación frente al mundo. Aunque los autores advierten que a partir de los ‘80 aumenta la interdependencia con Brasil, esa interdependencia aún no ha generado una convergencia política estable *vis a vis* el proceso de integración del Mercosur y la inserción de este bloque en el mundo.

La segunda parte se aleja de lo que es estrictamente el título que justifica el libro. En esta sección, los autores cuestionan el realismo de periferia (Helio Jaguaribe) y el realismo utilitarista (Carlos Escudé) y presentan un modelo de política exterior que denominan de ‘participación responsable’ y que consta de seis puntos que, simplificando, podemos definir como (1) multilateralismo activo, (2) compromiso con las ‘buenas causas’ (defensa de los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente, el derecho humanitario, etc.); (3) formación de una sociedad estratégica con Brasil; (4) relación con los Estados Unidos definida en términos positivos; (5) apoyo a esquemas de integración económica intra y extrahemisféricos; y (6) apertura con ‘proteccionismo selectivo’. Este modelo de política exterior está construido sobre una revisión del concepto de autonomía, que los autores definen como la capacidad y voluntad de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Esta redefinición busca defender la hipótesis de que, contrariamente a lo que se cree, un estado comprometido en instituciones internacionales, procesos de integración o en la misma globalización no es un estado menos autónomo sino un estado que tiene voz en tanto se involucra e influye en las instancias en que participa. Aunque el concepto tal como lo desarrollan sus autores es mucho más rico y sofisticado que lo que aquí mencionamos, cuesta definir si la autonomía relacional no involucra también una resignificación de lo que entendemos por soberanía. El caso de la Unión Europea (extremo pero explícito) al menos apunta en esa dirección.

Para resumir, el libro resulta interesante por cuatro motivos. Primero, intenta llenar un vacío teórico en nuestro país al combinar teorías tradicionales con el constructivismo social. Segundo, ofrece un esfuerzo para entender la política exterior en base a tres periodos conceptualmente distintos. Tercero, introduce un paradigma de política exterior que puede servir de guía para nuestros dirigentes. Cuarto, actualiza la relación con Brasil, al tiempo que la coloca en un contexto histórico, en momentos en que la relación bilateral continúa siendo eje de preocupaciones varias y nuestros dirigentes aún no saben si del otro lado vive un rival con deseos hegemónicos o un amigo que no llegamos a entender.

<sup>1</sup> Adalberto Rodríguez Giavarini, “Consolidar los logros alcanzados”, *La Nación*, 15 de junio de 2003.

<sup>2</sup> Entrevista a Rafael Bielsa, *Página 12*, 3 de agosto de 2003.