

Creado en 1994, el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) es un organismo del Ejército de Chile cuya función es dirigir y gestionar la investigación y extensión en el ámbito de las ciencias militares e ingeniería militar, con el objeto de fomentar el conocimiento y dar respuesta a los requerimientos sobre temas relativos a la seguridad y defensa nacionales.

OBRAS PUBLICADAS

Democracia y Paz: Ensayo sobre las Causas de la Guerra

BGL. Juan Carlos Salgado Brocal

Medidas de Confianza Mutua

MGL. Juan Emilio Cheyre Espinosa

Antología Geopolítica de Autores Militares Chilenos

BGL. Carlos Meirelles Müller

Polemología Básica

General Bernardino Parada Moreno

La Influencia del Ejército Chileno en América Latina 1900- 1950

GDD. Roberto Arancibia Clavel

Gestión Estratégica y Sistemas de Mando y Control.

Varios Autores

Tras la huella de Bernardo Riquelme en Inglaterra

GDD. Roberto Arancibia Clavel

Primera Jornada de Historia Militar Siglos XVII-XIX

Varios Autores

Segunda Jornada de Historia Militar Siglos XIX-XX

Varios Autores

La profundidad de la descripción y de los análisis presentados en este libro permiten dimensionar y proyectar los futuros alcances de las amenazas globales a las que hace mención el autor. El terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado son abordados desde una perspectiva analítica que permite establecer repercusiones de diversa índole.

En las ejemplificaciones se describe el caso colombiano, el conflicto palestino-israelí y el problema de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, observando la evolución que han tenido a través del tiempo estas situaciones y las acciones implementadas por los diferentes actores involucrados.



IGM TALLERES GRÁFICOS

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES

AMENAZAS GLOBALES

JULIO ARELLANO GRAMUNT



AMENAZAS GLOBALES – JULIO ARELLANO GRAMUNT
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES



El Coronel Julio Arellano egresó como Oficial de Ejército en diciembre del año 1977. Es Oficial de Estado Mayor y Profesor Militar de Academia en Historia Militar y Estrategia, y en Inteligencia.

Graduado de Magister en Ciencia Política, con mención en Estudios de Defensa, de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ha cumplido destinos en los Regimientos de Caballería Blindada N° 1 “Granaderos”, N° 2 “Cazadores”, N° 3 “Húsares” y N° 10 “Liberadores”; y en las Escuelas Militar y de Suboficiales.

Durante el año 1999 se desempeñó como Profesor de Estado Mayor (invitado) en la Escuela Superior de Guerra de las FF.MM. de Colombia, en Bogotá.

Ejerció el mando de Unidad Táctica en el Regimiento Logístico del Ejército N° 3 “Limache”, y actualmente se desempeña como Director de la Escuela de los Servicios y Educación Física del Ejército.

bl 1

b1 2



AMENAZAS GLOBALES

Julio Arellano Gramunt

b1 4

***A Ana María, mi esposa,
y a Manuel, María José y Sebastián,
nuestros hijos.***

A mis padres.

Amenazas Globales

© CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM)

Derechos reservados

Registro de Propiedad Intelectual N° 159.596

I.S.B.N. 956-7527-42-3

1ª Edición, Diciembre de 2006

Santiago de Chile

Impreso en Chile / Printed en Chile

HNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11

CAPÍTULO I

REALIDADES Y TENDENCIAS DE UN MUNDO GLOBAL

A. COMPLEJO ESCENARIO	15
B. GLOBALIZACIÓN EN ENTREDICHO	25
C. LOS DILEMAS DE LA SEGURIDAD, EL CONFLICTO Y LAS AMENAZAS	37
D. BUSCANDO CAMINOS DE PAZ Y ENTENDIMIENTO	58
E. REFLEXIONES	67

CAPÍTULO II

AMENAZAS GLOBALES

A. TERRORISMO	75
B. NARCOTRÁFICO	114
C. CRIMEN ORGANIZADO	133
D. ASUMIENDO LOS DESAFÍOS: CONTRADICCIONES Y ACIERTOS	152
E. REFLEXIONES	168

CAPÍTULO III

COLOMBIA: UN CASO PARADIGMÁTICO

A. LEGADO VIOLENTO	177
--------------------	-----

B. UN PROCESO DE PAZ PARA NO OLVIDAR	185
C. ESTADÍSTICAS AMENAZANTES	202
D. DESAFÍOS VITALES	214
E. REFLEXIONES	220
REFLEXIONES GLOBALES	225
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	233
BIBLIOGRAFÍA	237

PRESENTACIÓN

El presente libro constituye un aporte descriptivo para el análisis de las actuales amenazas que se presentan en este mundo globalizado e interdependiente, en el que se desarrollan procesos multidimensionales y donde el Estado Nación ha pasado a ser un elemento más dentro del concierto internacional. El autor, CRL. Julio Arellano Gramunt, Oficial del Ejército de Chile con la especialidad de Estado Mayor, a través de una descripción pedagógica, pone a disposición del lector un texto enriquecido por su experiencia como profesor de Academia en la cátedra de Historia Militar y Estrategia y sus estudios de Magíster en Ciencias Políticas con mención en Estudios de Defensa de la Universidad Católica.

El trabajo contextualiza el fenómeno de la globalización versus la mundialización, estableciendo las consecuencias y los desafíos que significan para la soberanía, la seguridad y para la tradicional concepción de Estado y Nación. Asimismo, constata que se ha dado paso a una jerarquización de las relaciones de poder; las que se ven influenciadas por la interdependencia, la creciente necesidad de bienes de uso público y el incremento de los riesgos y amenazas que afectan a los Estados.

La profundidad de la descripción y de los análisis presentados en el texto permiten dimensionar y proyectar los futuros alcances de las amenazas globales a las que hace mención el autor. El terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado son abordados desde una perspectiva analítica que permite al lector, mediante la descripción del conflicto palestino - israelí y el problema de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, comprender la evolución que han tenido en el tiempo y conocer las acciones implementadas por los diferentes actores involucrados.

La ejemplificación escogida a través de la reseña del caso colombiano, muestra el estrecho vínculo existente entre el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Las estadísticas permiten vislumbrar cómo estas amenazas sumadas a condiciones de pobreza, debilidad institucional y corrupción generan inestabilidad y en ciertas ocasiones procesos de ingobernabilidad. De este modo, los considerables esfuerzos efectuados permanentemente por los diferentes

gobiernos y las Fuerzas Armadas de dicho país para desarraigar de sus territorios y población estas amenazas evidencian cuáles son los principales desafíos a considerar para concretar un proceso de paz que permita alcanzar el desarrollo nacional.

Las amenazas globales de carácter asimétrico descritas en el texto constatan su naturaleza compleja y multidimensional; el autor reflexiona sobre la necesidad de dar respuestas múltiples y esfuerzos mancomunados para alcanzar posibles soluciones que impliquen acciones de carácter político, policial, judicial, económico, social y de seguridad, más la activa participación de la comunidad internacional.

Los alcances de los postulados del autor avizoran como imperativo una visión político-estratégica para analizar los bienes a cautelar, ya que las soluciones a estas amenazas requieren de respuestas transnacionales, debido a que se presenta un escaso poder de influencia del tradicional rol de la disuasión frente a estas amenazas emergentes.

La particularidad del texto es que contribuye con datos concretos a la reflexión y al debate sobre los desafíos que implican estas amenazas, dejando abierto el análisis para la discusión de futuros retos que se pudiesen llegar a enfrentar. La finalidad de publicar el trabajo desarrollado por el CRL. Julio Arellano es poner a disposición de la Institución y de la comunidad académica un análisis sobre las “amenazas globales” enriquecido por la experiencia del autor.

CARLOS OJEDA BENNETT

Coronel

Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares Suplente

PRÓLOGO

Existe consenso en cuanto a que el proceso de globalización que vive el mundo constituye un medio a través del cual se abren una serie de oportunidades gracias a la difusión de la tecnología, la apertura a nuevos mercados, la potencial generación de fuentes de empleo, las posibilidades de acrecentar la integración de todo orden y aumentar el intercambio financiero, comercial y cultural; así como la facilidad para acceder a mayores niveles de ingreso y mejores estándares en seguridad, salud, trabajo, educación y capacitación, entre otros. Sin embargo, se ha señalado también que éste posee –o lo afectan– algunas limitaciones que alejan sus virtudes de las aspiraciones de algunos pueblos. Ello porque las diferencias institucionales, de infraestructura y capacidades de competitividad en los aspectos antes planteados, así como la insuficiencia de recursos están aumentando la brecha entre los países desarrollados con los en vías de desarrollo, especialmente con los del Tercer Mundo, creando –como efecto no deseado– espacios para que las amenazas emergentes se manifiesten con mayor intensidad.

En esa línea, este ensayo tiene por objeto analizar aquellas amenazas derivadas del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado en el contexto de las relaciones internacionales (RR.II.), en tanto ellas han adquirido una notable relevancia en el mundo actual, dado el efecto transnacional que las caracteriza. En ese marco, se parte de la hipótesis de que en el sistema internacional ha quedado en evidencia una importante disfunción, si se correlacionan los fines buscados y los logros efectivos del proceso de globalización en mención, en cuyo entorno es probable –como se dijo– que se abran espacios para la mayor ocurrencia de amenazas, cuando, producto de las deficiencias ya citadas, no se estructuran modos eficaces para enfrentar los riesgos que se visualizan, con lo cual, entre varios otros aspectos –que se abordarán en cada capítulo–, se acentúan las desigualdades, no se atienden adecuadamente las identidades culturales, se inhibe la cooperación y se profundiza la fragmentación del sistema. En este ambiente, entonces, se darían fuerzas que *“compiten por la integración y la desintegración, y por la centralización y la descentralización”* dándose el enfrentamiento de tendencias duales de *“la cultura contra la cultura y la tribu contra la tribu”*, en que el planeta *“se*

descomponen en diversas partes y en forma muy reacia se vuelve a unir al mismo tiempo".¹

En efecto, los problemas generados en el marco de la globalización estarían ocasionando más incertidumbre y una mayor jerarquización en las relaciones de poder, registrándose en ciertas oportunidades menor solidaridad de parte de las grandes potencias frente a los problemas que agobian a los Estados de menor envergadura. A consecuencia de ello, algunos países o grupos, ante la impotencia de satisfacer sus aspiraciones serían susceptibles de caer o verse afectados por crisis políticas, económicas y sociales de considerables efectos y, por tanto, inclinados a protestar contra el orden imperante, especialmente cuando estiman que la satisfacción de sus necesidades son postergadas para responder a intereses multinacionales o de Estados más poderosos, o bien, cuando sus identidades culturales no son atendidas frente a una globalización que perciben como homogeneizadora e impositiva. En ese escenario, paradójicamente, las mismas virtudes de esa globalización les estarían ofreciendo los instrumentos para hacerse sentir de modo violento y de manera incluso transnacional, y las crisis que periódicamente afectan a los países subdesarrollados operan como un factor que profundiza la sensación de inestabilidad, como ha quedado de manifiesto en algunos Estados de Sudamérica, África Subsahariana, Medio Oriente y Asia. Junto a ello, el nocivo efecto de la jerarquización de las relaciones, ha actuado como un elemento que acentúa el problema, ya que los países guían su conducta sobre la base de sus necesidades y no de las buenas intenciones, lo que profundiza la realidad en cuestión. Para amplios sectores de la opinión pública mundial, detrás de estas intenciones han existido velados fines, como ha quedado demostrado en el Medio Oriente.

Al respecto, no puede desconocerse tampoco que se ha registrado un creciente proceso de institucionalización global, el que pareciera aspirar a construir una arquitectura más justa para una globalización que se caracteriza por su autonomía. Por ende, encauzar las RR.II. de manera tal que los países manejen sus entendimientos bi y multilaterales sobre un marco político, económico, financiero y de

1 PEARSON, Frederic, y ROCHESTER, Martin, *Relaciones Internacionales; situación global en el siglo XXI*, Mc Graw-Hill Interamericana S.A., Bogotá (2000), p. 18.

seguridad más transparente y ecuánime, sin desconocer, eso sí, las particularidades de cada uno, realidades que también se abordan en este ensayo.

En este orden de ideas, en el capítulo I de este ensayo se desarrolla una síntesis respecto de las realidades y tendencias del sistema, abordando las temáticas de la globalización, la seguridad, el conflicto y las amenazas, así como de algunos caminos que pueden hacer posible el logro de la paz, la estabilidad y el entendimiento, de manera tal de dejar en evidencia, con una intención más bien introductoria, como se ha venido perfilando la disfunción planteada como hipótesis. En el capítulo II, con la finalidad de reflejar con mayor profundidad dicha disfunción, se analizan las amenazas del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, y se explican algunos mecanismos que constituyen evidencias de que es posible avanzar hacia una solución satisfactoria. Dichas amenazas, hay que destacar también, han sido seleccionadas como objeto de estudio debido a su carácter emergente, su estrecha relación y su relevancia para la paz y estabilidad mundial. Posteriormente, en el capítulo III se analiza el conflicto interno en Colombia, dado que –desde las últimas décadas del siglo XX– tales amenazas se presentan simultáneamente en él y constituyen un paradigma adecuado para estudiar de manera rigurosa las consecuencias que ellas producen sobre la gobernabilidad e institucionalidad de un Estado, y sus probables efectos para la paz y estabilidad internacional. En el capítulo IV se exponen –a modo de reflexiones– las conclusiones del ensayo, con la finalidad de dar respuesta a las inquietudes que le dieron origen. Reflexiones que son el fruto de una apreciación personal respecto de los temas abordados. Por tanto, en ellas subyace la certeza de que el tema no se agota con el ensayo, muy por el contrario, abre mayores inquietudes y crea la necesidad de continuar estudiando y debatiendo el tema. Si ello se logra, estimo que el objetivo de haberlo escrito se habrá cumplido.

Finalmente, deseo destacar que éste trabajo fue escrito a partir de los antecedentes recopilados para mi tesis de Magíster en Ciencia Política presentada en la Pontificia Universidad Católica de Chile, en mayo de 2003, la cual –paradójicamente– se comenzó a elaborar un mes antes de los atentados al Pentágono y a las Torres Gemelas en EE.UU., en 2001. En consecuencia, su principal aporte lo constituye hoy la constatación de que las tendencias advertidas y las aprecia-

ciones formuladas en esa época conservan su vigencia, toda vez que las amenazas estudiadas se han incrementado y su interrelación va en aumento.

Como ensayo, éste se terminó de escribir en abril del año 2004, con la finalidad de presentarlo al concurso literario militar del Ejército de Chile, en el cual obtuvo el primer lugar.² Por lo tanto, hago pública mi gratitud hoy a los profesores y funcionarios administrativos del Instituto de Ciencia Política de dicha casa de estudios superiores, especialmente a mi profesor guía, señor Guillermo Pattillo Álvarez. También hago extensivo mi reconocimiento al glorioso Ejército de Chile y a los integrantes del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, toda vez que gracias a ellos pude acceder a estos desafíos académicos y literarios. Particularmente a su actual Director, Coronel Carlos Ojeda Bennett, quien apoyó de manera decidida su publicación.

En último término, deseo reconocer el apoyo y la lealtad brindada por los integrantes del Regimiento Logístico Ejército N° 3 “Lima-che”, Unidad que comandé entre los años 2004 y 2005 y, por tanto, fue en su cuartel donde escribí muchas de sus líneas. Y dedicar el esfuerzo y la perseverancia sobre los que se sustenta este ensayo, a la Escuela de los Servicios y Educación Física del Ejército, cuyo equipo de trabajo tengo la responsabilidad de dirigir en la actualidad.

EL AUTOR

2 Bajo el título “Terrorismo, narcotráfico y crimen organizado: Ensayo sobre sus repercusiones globales”.

CAPÍTULO I

REALIDADES Y TENDENCIAS DE UN MUNDO GLOBAL

A. COMPLEJO ESCENARIO

El período que concluyó con el término del segundo milenio se caracterizó por la profunda transformación del sistema internacional a raíz de la reunificación alemana y de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)¹ y de sus paradigmas culturales y económicos, que causaron una pugna bipolar que mantuvo tensionada, y algunas veces polarizada a extremo, a la sociedad mundial por casi cincuenta años. Junto a ello, el abismante desarrollo económico y tecnológico alcanzado originó cambios fundamentales en los ámbitos políticos y sociales del planeta.

Producidos estos revolucionarios acontecimientos, los valores predominantes que se refieren a los derechos humanos, la democracia, el respeto a las minorías étnicas, la pobreza, las desigualdades sociales, el medioambiente, el ecosistema, la paz y la no proliferación de armas, entre otras, parecieran buscar la revalorización y reposicionamiento del rol del ser humano en la sociedad.² La desintegración soviética supuso así cambios no sólo en lo estratégico, con la disolución del Pacto de Varsovia y la reformulación del rol de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino que también en lo ideológico con la caída de los socialismos reales.

Además, se ha señalado que este último hecho no constituyó únicamente un hito de las RR.II., sino que también de la política interna para la gran mayoría de los países, ya que, librados de las tensiones provocadas por el enfrentamiento bipolar, muchas de las responsabilidades que antes eran absorbidas por los ejes predominantes, particularmente en el ámbito de la seguridad, deberían ser asumidas ahora por cada Estado. Esto dejó en evidencia que varios

1 Actualmente Federación Rusa.

2 BADIE, Bertrand, "Construir la comunidad política en un mundo cosmopolita", *El Estado del Mundo 2001*, Anuario económico y Geopolítico Mundial, Ediciones Akal, S.A., España (2001), pp. 30-35.

de ellos estaban mal preparados e insuficientemente dimensionados para mantener la armonía y enfrentar las realidades que se avecinaban. Es más, *“muchos habían perdido su tradicional capacidad para cuidar, sin ayuda, la seguridad y el bienestar de sus conciudadanos”*,³ viéndose –a juicio de Antonio Marquina– *“superados por un conjunto de flujos e interacciones procedentes de otros actores no estatales; con lo cual vieron disminuida su autoridad y competencia, y erosionada su legitimidad”*.⁴

Las principales consecuencias de lo expresado han sido generalmente estudiadas bajo los conceptos de transnacionalización e interdependencia compleja, los cuales han dado origen a nuevos escenarios, entre los que destaca el geográfico.⁵ Se explica, en ese sentido, que las nuevas tecnologías han cambiado el significado de la separación entre regiones y han hecho variar el concepto de unidad de tiempo, lo que ha acentuado de manera considerable las interacciones y se ha creado un mercado global de bienes, dinero e ideas que puede reaccionar instantáneamente ante cualquier alteración en sus componentes. Además, la interdependencia ha sido reforzada por nuevos e importantes temas sociales y ambientales, por lo que es prácticamente imposible para los Estados tratar estas materias unilateralmente.

Estos hechos –según Fred Hallyday–, junto con acentuar la globalización, con pocas excepciones, prácticamente ha *“unificado al globo bajo una lengua: el inglés, una tendencia económica: la de mercado, un multimedio de comunicación: la Internet, una fe: la democracia y el capitalismo, y un gran actor: Estados Unidos de América”*.⁶ El intercambio ahora sería a nivel mundial, y ser marginado de él equivaldría a estar fuera de las grandes oportunidades y de los centros o grupos comerciales más relevantes, y tanto las ventajas como los problemas económicos se expandirían rápida y ampliamente, como sucedió por

3 GELBERT, Harry, *“Sovereignty through interdependence”*, Kluwer Law International, London (1997), p. ix.

4 MARQUINA, Antonio, *“Globalización y su impacto en las relaciones internacionales”*, conferencia dictada en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago (1998).

5 CHEYRE, Juan E., *“La economía, una nueva variable en la relación estratégica y geopolítica del Cono Sur de América”*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España (2001), p. xix.

6 HALLYDAY, Fred. *“The End of the Cold War and International Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusions”*, en *International Relations Theory*, BOOTH, Ken y SMITH, Steve, Polity Press Cambridge 1995, citado por ORTIZ, Eduardo, en *El Estudio de las Relaciones Internacionales*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 157.

ejemplo con la caída de los mercados financieros asiáticos en los 90 y los subsecuentes efectos a nivel mundial y regional.

A su vez, en cuanto a las virtudes que se iban configurando, ello alentó a personalidades de corrientes optimistas a propagar la idea que con el fin de la Guerra Fría se acabarían los conflictos bélicos, presagiándose el acceso a la tan ansiada paz internacional, lo que sucedería al posicionarse el nuevo orden mundial propugnado por George Bush, una vez finalizada la Guerra del Golfo Pérsico.⁷ Éste buscaría repotenciar las democracias, promover el respeto a la legalidad y seguridad internacional, propugnar el liberalismo y la economía de mercado, fortalecer las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste y neutralizar a los principales oponentes a dichas aspiraciones, especialmente a aquellas derivadas de las amenazas emergentes y, en ese entonces, del comunismo. Realidad que finalmente no se ha cristalizado como se esperaba, si se considera que desde la última década del siglo XX se dieron tres guerras de orden internacional: la del Golfo, en 1991, en la cual la tecnología militar jugó un papel preponderante para el triunfo de la coalición internacional; la de Bosnia-Herzegovina, entre 1992 y 1996, que recordó las atrocidades cometidas por los nazis, y la de Chechenia, de 1994 a 1996.⁸ También se produjeron múltiples conflictos como las dos Coreas, Chiapas, de nuevo el Golfo Pérsico, los países africanos, Albania, las guerras de las drogas y el enfrentamiento entre judíos y palestinos, que a partir de la segunda Intifada se encuentra en su punto más álgido desde Camp David (1978), a pesar de los Acuerdos de Oslo de 1993 y del Mapa Caminero (Hoja de Ruta) de 2003.

En este escenario, además, donde dejó de existir el equilibrio de poder tan propio de la Guerra Fría y que evidenció un debilitamiento de los mecanismos de supervisión del Estado, era probable que surgieran ciudades-Estado o suburbios, y Estados islámicos “duros” que lleguen a afectar el orden imperante, como ha sucedido con el terrorismo.⁹ Las violentas luchas internas acontecidas en África Subsahariana, Medio Oriente y Asia Central en los últimos años, son indicativos de ello, llegando a provocar, incluso,

7 BUSH, George, Discurso en la Cámara de Representantes, Washington D.C., 3 de diciembre de 1991.

8 BADIE, *op. cit.*, pp. 30-35.

9 KAPLAN, Robert, “*La anarquía que viene*”, Ediciones B, S.A., 2000, Barcelona, p. 58.

que diversos analistas añoren el catalizador efecto del equilibrio de otrora.

En la línea de lo expresado, y a raíz de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono en septiembre de 2001, EE.UU. y sus aliados libran una guerra frontal contra el terrorismo, producto de la cual intervinieron militarmente en Afganistán, desarrollan una amplia operación para enfrentar esta amenaza en el mundo entero, especialmente en el Medio Oriente, y en marzo de 2003 iniciaron una guerra sin precedentes contra Irak al no acatar las recomendaciones del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas (ONU) (NN. UU.), en cuanto a otorgar más tiempo a sus inspectores para desarmar pacíficamente al régimen de Saddam Hussein, al que, además, buscaban derrocar para asegurar el supuesto desarme, evitar que apoye al terrorismo internacional y liberar al pueblo iraquí del gobierno dictatorial y opresivo que éste encabezó hasta la segunda semana de abril de 2003, en la cual la coalición anglo estadounidense terminó por ocupar su territorio.

Es que esos atentados, según el politólogo del IEP-París Bertrand Badie, provocaron un cambio fundamental en las representaciones del mundo.¹⁰ Éste ya no se dividiría en “zonas salvajes o grises” (subdesarrolladas), donde la violencia sería algo normal, banal o cotidiano, y otra integrada por un mundo desarrollado que se encontraría protegida de ella, salvo algunos ataques terroristas, en general bastante limitados. La violencia se extendería ahora transversalmente a toda la superficie del globo, incluidas las áreas más “sagradas”, y el fenómeno no sólo interesaría a los Estados sino que también a los individuos y asociaciones de ellos, frente a la anarquía que caracterizaría al problema.

Esta realidad –de acuerdo a Badie– ha producido la necesidad de concebir una nueva estrategia en materia de RR.II., para cambiar aquellos modelos asociados a la Guerra Fría y al sistema interestatal, de modo tal de asumir adecuadamente el escenario global, donde las nuevas técnicas de comunicación le confieren al problema una dimensión que nunca antes había tenido, en particular por su “inmediatez y

10

BADIE, Bertrand, “El nuevo orden mundial tras el 11 de septiembre de 2001”, *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002), pp. 30-32.

extrema movilidad". Las confrontaciones Este-Oeste y entre Estados han dado paso entonces a nuevos conflictos internacionales que obedecen a otros lenguajes y tipos de recursos y violencia. Desde la crisis y los conflictos en Somalia, Irak, Liberia y la ex Yugoslavia, los Estados se han visto en cierto modo paralizados por esta violencia diseminada, marginal y extra o para estatal, llamada también la "*violencia del pobre*".

Ha influido en ello, también, que desde 1990 EE.UU. no ha adoptado una posición imparcial frente a los sucesos que se producen en el sistema internacional, lo que ha ocasionado una considerable acumulación de tensión, como ha sucedido repetidamente en Medio Oriente, donde se articula el mundo palestino con el árabe, éste con el musulmán y también con Europa a través del Mediterráneo, y se han dado diversos brotes de violencia social en casi todo el orbe, debido al fracaso del modelo neoliberal para resolver, por sí solo, la creciente brecha entre ricos y pobres, según perciben muchos sectores; especialmente los países que se sienten marginados de él. A su vez, el mapa político de Europa sufrió varias modificaciones en los años 90, debido a la ya señalada reunificación de Alemania y a las desmembraciones de las ex URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia, con lo cual el sistema se ha tornado más complejo e impredecible, dada la dificultad que se advierte ahora para lograr e implementar acuerdos multilaterales.¹¹

Por otro lado, el quiebre del ordenamiento que predominó durante la citada Guerra Fría provocó un cambio sustancial en la estructura y en las reglas imperantes en el mundo bipolar. Los Estados pasarían ahora a desenvolverse en el sistema internacional bajo un orden "unimultipolar" donde el equilibrio pasaría a ser muy precario debido a la supremacía de EE.UU. y tres megabloques claramente identificables, como lo son Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico.¹² A partir de ese momento se acentuaría también otro hecho que ya era inminente: la única forma de sobrevivir en un escenario mundial extraordinariamente competitivo sería el sistema de alianzas estratégicas, situación que colocó en el primer plano –una vez más– a los grandes bloques comerciales y a las RR.II.

11 BADIE, Construir la comunidad, *op. cit.*, pp. 30-35.

12 SALGADO, Juan C., "*Democracia y paz; ensayo sobre las causas de la guerra*", CESIM., 2000, pp. 50-55.

En ese sentido –y de acuerdo a la hipótesis planteada en el prólogo– estarían operando en el mundo de hoy dos tendencias que podrían generar escenarios conflictivos en la búsqueda del bienestar al que todos anhelan, cuando los intereses buscados para tal fin son demasiado divergentes. Por un lado está la globalización, en cuyo ámbito se produce la transnacionalización e interdependencia entre los Estados, pero también desigualdades, debido a las diferencias existentes entre las capacidades y los intereses ya dichos, provocando relaciones de poder jerarquizadas y muchas veces conflictivas. Ello ha permitido que, en varias oportunidades, el intervencionismo se haga presente en diferentes sectores del planeta, como ocurrió repetidamente –por citar algunos ejemplos– durante la Guerra Fría en Panamá con el caso Noriega, en la Malvinas a pesar del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en Cuba desde hace 40 años, y en Kosovo, donde la OTAN actuó inicialmente sin la venia de la ONU.

Por el otro está la tendencia hacia el incremento del multilateralismo, que aspira a avanzar hacia un creciente proceso de institucionalización regional y global, de manera tal de hacer factible la construcción de una arquitectura que facilite gestionar de modo más justo la globalización y, por ende, encauzar adecuadamente las RR.II., para que los países manejen efectivamente sus entendimientos sobre un marco político, económico y de seguridad más transparente y ecuánime, sin desconocer, como se dijo, las particularidades de cada actor. Y si bien se reconoce que esta tendencia busca una mejor institucionalización, no siempre ha sido capaz de aunar esfuerzos para su logro, dada la jerarquización antes dicha en las relaciones de poder y la carencia de capacidad o voluntad suficiente que algunas veces se advierte en la búsqueda del bien común con un sentido global.

En un sistema de acciones como el descrito, es probable entonces que las amenazas emergentes se acentúen, más aún si ellas constituyen una manifestación que no se identifica claramente con algún Estado sino que con determinados grupos étnicos o religiosos asentados sobre territorios cuya delimitación no es un referente significativo para ellos, como ocurre con el fundamentalismo islámico, o cuando ellas emanan de grupos vinculados al crimen organizado y al narcotráfico que, al igual que los recién mencionados, emplean el te-

rorismo para actuar, haciendo difícil en esos casos asumirlas adecuadamente dadas las limitaciones y restricciones jurídicas y de seguridad existentes. Ellas pasarían, de este modo, a ser una amenaza no sólo para los países involucrados, sino que para el sistema internacional, como sucedió, por ejemplo, con el atentado de septiembre de 2001 contra el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono en Washington, o como se da en la actualidad en diversas partes del mundo.

En síntesis, se aprecia que, si bien en varios aspectos se producen esfuerzos por encauzar adecuadamente las interacciones, también se percibe que el mundo en el que nos encontramos hoy está más fuera de control que antes. Como lo explica Anthony Giddens, *“algunas de las tendencias que se suponía harían la vida más segura y predecible, incluido el progreso de la ciencia y la tecnología, han tenido a menudo un efecto contrario”* y han emergido así los verdaderos problemas que en el contexto de la globalización se generan y que afectan a la mayoría de los países.¹³ La comunidad internacional, y en especial el bloque occidental –liderado por EE.UU.– debe enfrentarse ahora a la existencia de un profundo desequilibrio en las condiciones de vida que ostentan un elevado y mayoritario número de Estados, situación que no permite augurar un escenario de estabilidad.

Entre ellos están aquellos Estados extraoccidentales salidos de la descolonización, los que, cada cierto tiempo, se ven enfrentados a crisis políticas, económicas y sociales endémicas como sucede con Pakistán y varios otros de África y del Medio Oriente, dado su origen artificial y débil institucionalidad, ante lo cual los grupos étnicos poseen un mayor protagonismo y libertad de movimiento, especialmente por sus motivaciones religiosas.¹⁴ Es decir, si bien se evidencia una creciente aspiración a la igualdad, queda relativamente claro que ella choca contra las inequidades propias del sistema internacional, configurando un cuadro particularmente explosivo si se considera que muchos actores tienen hoy capacidad para destruir, como sucedió en EE.UU.

Por ejemplo, de acuerdo a cifras entregadas por las NN.UU., el 85% de los habitantes del planeta corresponden a población de

13
14

GIDDENS, Anthony, *“Un mundo desbocado”*, Editorial Taurus, Madrid (2001), p 14.
BADIE, El nuevo orden, *op. cit.*, pp. 30-32.

países subdesarrollados o del denominado “*mundo sur*”, lo cual genera una abismante y crítica asimetría entre el sector desarrollado e hiperproductivo y amplios sectores que van siendo excluidos del progreso, y es en esa área donde se generan los principales focos de movimientos fundamentalistas, racistas, tribales y del crimen organizado. Los grandes problemas socioeconómicos, la pobreza crítica, la explosión demográfica, las migraciones, la proliferación de armas nucleares y convencionales, así como la violencia, el terrorismo, el narcotráfico y los desafíos ambientales, entre otros, no conocen fronteras y cruzan a los países transversal y verticalmente.

Asimismo, resulta oportuno considerar en ese ambiente de tendencias contrapuestas, que desde el último decenio señalado la religión ha seguido siendo tan influyente como a comienzos de él, aunque en escenarios distintos.¹⁵ El fundamentalismo islámico se ha vuelto más radical y en la religión católica hay dos hechos relevantes que rescatar: la aceptación de la teoría evolucionista en 1996 y la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba en 1998. Otro acontecimiento de suma importancia en este campo fue la ordenación de las mujeres anglicanas al sacerdocio en Inglaterra en 1994.

En forma paralela, los instrumentos y fuentes de poder también han sufrido importantes modificaciones. En el marco de la actual revolución científica y tecnológica, el conocimiento se ha convertido en la materia prima más importante para los Estados.¹⁶ La información, la electrónica y la informática son hoy la clave del poder económico, en tanto que el poder político y la potencialidad militar dependen en forma creciente de un recurso humano cada vez más capacitado en distintas artes y disciplinas, y del manejo de alta tecnología como por ejemplo de “*armas inteligentes*”.

En resumen no podemos desconocer que el mundo se encuentra en un momento de particular trascendencia. Existe un proceso de globalización en marcha que provee de grandes oportunidades a la humanidad, pero que también la enfrenta a considerables desafíos. La pone de frente, y más cerca de las nuevas amenazas que se ciernen sobre el mundo desde hace ya algunas décadas, las cuales son

15
16

Ibidem.

TOFFLER, Alvin y Heidi, “*Las guerras del futuro*”, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1994, p. 102.

hoy más complejas y difíciles de identificar, definir y abordar. De ahí que hay buenas y objetivas razones para pensar –de acuerdo con Giddens– que vivimos un período crucial de transición histórica, ya que los cambios que nos están afectando no se reducen a una zona concreta del globo, sino que se extienden prácticamente a todas partes.¹⁷ La globalización está reestructurando nuestros modos de vivir de forma muy profunda, y no es posible obviar que, dirigida por Occidente, lleva la impronta dominante del poder estadounidense.

Hace algunos años, el ex Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, expresó, en esa línea, que *“hemos entrado en una época de transición global marcada por tendencias muy definidas. Las asociaciones continentales de los Estados están desarrollándose hacia una cooperación cada vez más profunda y tienden a aflojar un poco esas tendencias características de soberanía y nacionalismo como marco de rivalidad. Al mismo tiempo, vemos surgir nuevas manifestaciones de nacionalismo y soberanía y la cohesión de los Estados está siendo amenazada por aspectos étnicos, religiosos, sociales, culturales y lingüísticos generadores de conflictos”*.¹⁸

Les Aspin, por otro lado, al manifestar tiempo atrás su visión del nuevo orden, en función de los intereses estadounidenses, manifestaba que *“en el antiguo y rígido orden de tipos buenos y malos había sólo una cosa que representaba una amenaza: la URSS, y la real supervivencia de EE.UU. estaba a salvo ya que se sabía que la amenaza y la política de disuasión ejercida reducía la amenaza nuclear”*.¹⁹ Además, *“las dos superpotencias tenían miles y miles de armas nucleares y estaban preparados para usarlas”*. En cambio, la era del nuevo orden refleja muchas incertidumbres y da paso a un mundo de *“tipos grises”* con diversas amenazas, *“en donde los intereses estarían en riesgo, la disuasión no siempre detendrá a los potenciales adversarios nucleares y muchas naciones y grupos buscarán adquirirlas”*, estimación que Corea del Norte, Libia e Irán, entre otros, se han encargado de verificar.

Se aprecia, en consecuencia, que el entorno global está sumamente complejo. Mientras Europa intenta crear un orden internacional

17 GIDDENS, *op. cit.*, pp. 13-16.

18 PEARSON y ROCHESTER, *op. cit.*, p. 18.

19 ASPIN, Les, *“National security in the 1990 a new basis for USA. military forces”*, propuesta formulada ante el Consejo Atlántico de EE.UU. de A. el 6 de enero de 1992.

basado genuinamente en reglas más que en la coerción, acordes a las circunstancias pos Guerra Fría, donde primen el consenso, el diálogo y la negociación por sobre los conflictos y la competencia militar a gran escala;²⁰ EE.UU. invadió de Irak, fundamentalmente con el apoyo militar de Gran Bretaña y político de España y de algunos países de Europa del Este y del mundo árabe, a pesar de la mayoritaria oposición de la comunidad internacional, principalmente de Rusia, Francia, China, México y Alemania. A su vez, ha resuelto desplegar un sistema de defensa antimisiles que dará forma a una nueva doctrina estratégica, tendiente a asegurarse los medios de poder presente y futuro, redefiniendo de esta manera su hegemonía sobre la base de una dominación unilateral bajo la forma de ataques previos disuasivos o de castigo –que incluye la probabilidad de producir cambios de régimen político– ya superada la obsesión de la contramedida soviética y de la lógica de la destrucción mutua asegurada (MAD).²¹ Incluso se sabe que su cruzada contra las armas de destrucción masiva considera mejorar su actual arsenal nuclear mediante bombas más pequeñas y fáciles de transportar, con lo que, en la práctica, reanuda programas que había congelado por 20 años en el marco de las negociaciones con la ex URSS.

Por otra parte, China aún aspira a recuperar Taiwán. India y Pakistán, dos países poseedores de arsenales nucleares, cada cierto tiempo reeditan sus viejas disputas por la región de Cachemira. Corea del Norte reanudó su programa atómico ante el temor de ser invadidos por EE.UU. una vez terminada la guerra en Irak, situación que igualmente preocupa a Irán. En África de “los Grandes Lagos”, ante el inmovilismo de la mayor parte de la comunidad internacional, siguen cayendo ciudadanos a raíz de los conflictos que se prolongan desde que los Estados coloniales obtuvieron su independencia. En Colombia, el terrorismo, la subversión, el crimen organizado y el narcotráfico han puesto en jaque al Estado, amenazando con expandirse a los demás países de la región. Especialmente los dos últimos ilícitos, que utilizan las áreas fronterizas de Panamá, Venezuela, Perú, Brasil y Ecuador para fortalecerse, internar armas y equipos y cometer sus

20 FOUCHER, Michel, y BAULAMON, Catherine, “Europa : una identidad en mutación”, *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002), pp. 421-424.

21 BÉDAR, Saïda, “El escudo antimisiles, un instrumento de potencia unilateral”, *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002), pp.41-45.

acciones, y han empleado otros territorios –como el de Chile y Argentina– para embarcar drogas hacia EE.UU. y Europa, principalmente.

Junto a lo explicado, no caben dudas que la efectividad de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacional ha quedado en entredicho a raíz de los sucesos en Irak, lo que ha impulsado ha proponer profundos cambios en términos de representatividad y transparencia del Consejo de Seguridad, aunque, dados los intereses en juego, no ha sido posible lograr coincidencias respecto de la naturaleza y profundidad de ellos. De hecho, después de más de 10 años, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Asamblea General no ha logrado resultados concretos, a cuya situación hay que agregar también la necesidad de modernizar la propia Asamblea, el Consejo Económico y Social y las prácticas y procedimientos de la organización, para asegurar buenos y legítimos resultados a futuro, sin desconocer la naturaleza de un sistema internacional que se caracteriza por la presencia de actores de disímiles capacidades y aspiraciones.

B. GLOBALIZACIYN EN ENTREDICHO

Para muchos estudiosos del tema, existen tres vertientes que permiten examinar la globalización como proceso, las que se estiman de especial utilidad para los efectos de este ensayo.²² La primera se enmarca en el choque de civilizaciones de Samuel Huntington, quien, escéptico frente al fenómeno, deja en evidencia su pesimismo frente al devenir de la humanidad. La segunda proviene de Francis Fukuyama, el que, con una visión optimista, ve producto de ella el acceso al progreso político, económico y social. La tercera se desprende de los estudios efectuados por Arnold Toynbee, el que, mediante una concepción realista y organicista de la historia, explicaba que las civilizaciones son los sujetos o sustancias que la componen, en cuyo afán no necesariamente se producirían conflictos de civilizaciones.²³

Si bien las teorías de Toynbee despertaron gran polémica entre los historiadores del siglo XX, por el protagonismo que otorgó a las re-

22 DURÁN, Roberto, *"El sistema internacional contemporáneo"*, Material de Estudio Programa de Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

23 ORTEGA y GASSET, José, "Una interpretación de la historia universal en torno a Toynbee", *Revista de Occidente*, Madrid (1960), pp. 323-326.

ligiones, el papel predominante concedido a las minorías y el empleo de ciertas generalizaciones, se considera que sus planteamientos fueron bastante equilibrados, por cuanto afirmaba que las civilizaciones se desarrollaban naturalmente de acuerdo a un proceso caracterizado por el esquema “desafío-respuesta”, producto del impulso creador de una minoría selecta frente a un determinado reto histórico, llegando a su decadencia y fin cuando ésta se estancaba y perdía su capacidad innovadora, asumiendo, sin embargo, que tal colapso no era inevitable, pues toda civilización podía recuperar su poder creativo.

Huntington, por su lado, expresa que en su origen la globalización es una creación del mundo occidental, la que se contrapone –por lo tanto– a otras civilizaciones existentes, creando con ello ciertas líneas de fractura, dadas las diferencias notables en la relaciones del hombre con Dios, el individuo y el grupo, el ciudadano y el Estado, y la importancia relativa entre las ideologías y los regímenes políticos.²⁴ Para Huntington el mundo se está haciendo cada vez más pequeño, provocando significativas migraciones, y tanto la modernización económica como el cambio social estarían debilitando la identidad de los Estados, ante cuyo vacío surgen los fundamentalismos. Cita también como causas el crecimiento de la conciencia de civilización, a la menor mutabilidad de las diferencias culturales y el regionalismo económico, los que refuerzan la identidad de cada una de ellas. Así –para él– el origen fundamental de los conflictos en el mundo no serán primordialmente ideológicos ni económicos, sino las grandes divisiones en la humanidad y las fuentes dominantes serán las culturales y, si llegara a darse una tercera guerra mundial, ésta comenzaría entre civilizaciones.

Francis Fukuyama sostiene, por su lado, que a pesar de las colisiones que se den entre el mundo histórico de las viejas reglas de la política de poder, y el poshistórico, de las interacciones económicas –en el que ellas perderán importancia–, continuará el avance de la humanidad hacia la modernidad, la que estará caracterizada por instituciones orientadas hacia la democracia liberal y al capitalismo como aspiraciones finales.²⁵ Respecto de la lucha global que se ad-

24 HUNTINGTON, Samuel, “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, Volumen 73, N° 3 (1993), pp. 22-49.

25 FUKUYAMA, Francis, “*El fin de la historia y el último hombre*”, Editorial Planeta S.A., Buenos Aires (1992), pp. 374-383.

vierte en la actualidad, uno de cuyos hitos fueron los atentados terroristas perpetrados a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington, no existe para él un choque de varias culturas distintas y equivalentes, sino que se compone de una serie de acciones de retaguardia provenientes de sociedades cuya existencia tradicional sí está amenazada por la modernidad.

Varios autores, sin embargo, han criticado los planteamientos de estos pensadores, como sucede con Thomas Friedman, quien, junto con resaltar las bondades de sus análisis, manifiesta ciertos desacuerdos con ellos.²⁶ De Huntington, por ejemplo, señala que en su obra referida al choque de las civilizaciones sobrestima el poder de los Estados, la atracción de los mercados globales, la difusión de la tecnología, el incremento de redes y la propagación de normas globales, y sentencia que trata de adivinar el futuro basándose sólo en el pasado. Respecto de Fukuyama, a pesar de valorar que su obra contiene una percepción más fiel de lo nuevo, opina que su visión triunfalista no se ajusta al mundo real, y expresa que tanto el liberalismo como el capitalismo de libre mercado no son la forma más efectiva y equitativa de organizar una sociedad, atribuyendo en parte dichos errores de percepción al intento de resumir en una sola frase (el título) “*la pieza móvil central*” y el “*motor subyacente*” que movilizará los asuntos internacionales. Para él, en definitiva, la globalización no es lo único que influye sobre el mundo, pero es lo nuevo, y lo viejo es la política de poder, el caos, el choque de civilizaciones y el liberalismo, los que subsisten simultáneamente y crean incertidumbres. Es decir, un sistema en el cual está el choque de civilizaciones y la homogeneización de ellas, los desastres y los rescates ambientales, el capitalismo liberal, el libre mercado y el estatismo autárquico, la durabilidad del Estado Nación y el auge de actores no estatales sumamente poderosos. En definitiva, entonces, se advierte que el desafío –para Friedman– está en hallar el justo equilibrio entre tradición y cambio, del que dependerá la supervivencia de la globalización.

Pero de lo que no hay dudas, es respecto a que la globalización es un acontecimiento trascendente que considera numerosos procesos políticos, económicos y sociales que ocurren en el planeta,

26 FRIEDMAN, Thomas, “*Tradición versus innovación*”, Editorial Atlántida, Buenos Aires (1999), pp. 17-23 y 67.

y que la idea de un mundo global en la que todos los individuos son afectados a raíz de hechos ocurridos en puntos distantes del orbe, ha adquirido gran vigor en los años recientes. La expansión de nuevas tecnologías de información y comunicación, y el impulso renovado a la apertura de los intercambios comerciales entre las naciones, son hechos que parecieran indicarnos que ella, como hoy la vivimos, sería un fenómeno reciente que deja al descubierto el paso de escalas nacionales y regionales a una escala global de intercambios y relaciones. Sin embargo, el historiador argentino Aldo Ferrer –junto a varios otros autores– han explicado que su origen no es algo nuevo y se remonta cinco siglos atrás, cuando, por primera vez en la historia, se verificaron simultáneamente dos condiciones: el aumento en la productividad del trabajo y un orden económico mundial.²⁷ Aparecía así el problema fundamental de las interacciones entre el ámbito interno y el contexto global como determinante del desarrollo y el subdesarrollo de los países y del reparto del poder entre los mismos.

Ferrer estudió lo que se denominó Primer Orden Económico Mundial, el que abarcó desde las vísperas de la expansión de Europa –hacia el año 1500– hasta fines del siglo XVIII, estableciendo que, desde la Paz de Westfalia en 1648, que rediseñó el mapa político y religioso de Europa, hasta la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas, este orden económico se presentaría como un proceso de transformación económica, cultural y política de los pueblos cristianos, lo cual ampliaría de manera importante su capacidad de dominio sobre la naturaleza y los hombres. En efecto, en el transcurso de los tres siglos siguientes de este primer orden emergía por primera vez el dilema del desarrollo de un sistema global, y parte de Europa y de las colonias continentales de América del Norte lograrían incorporarse en el mercado mundial como un agente de su propia transformación e integración interna, ampliando las oportunidades a las personas para la creación y acumulación de riqueza, y se constataría la aptitud y flexibilidad de un sistema económico, social y político permeable a reflejar transformaciones destinadas a la creación y la distribución de dicha riqueza, incorporando a su vez a nuevos actores sociales. También quedaría en evidencia una visión del mundo que valorizaba la propia identidad y la elección de un particular estilo de desarrollo

27

FERRER, Aldo, *“Historia de la globalización”*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires (2001), pp. 11-16, 171-173 y 398-411.

e inserción internacional, sobre la base de un Estado capaz de cohesionar los recursos de la nación y viabilizar la participación activa en la globalización de la economía mundial. Posteriormente, desde fines del siglo XVIII, la incorporación masiva del cambio tecnológico al proceso productivo provocaría variaciones sin precedentes sobre dicha acumulación, así como en su estructura productiva, la estratificación social, la organización del mercado mundial y el reparto del poder, dándose lo que se denominó Segundo Orden Económico Mundial, dentro del mismo proceso de la globalización en cuestión.

De manera similar a lo ya explicado, Friedman ha sostenido que desde mediados del siglo XIX hasta fines de la década de 1920 el mundo experimentó una era de globalización parecida a la actual, citando como ejemplos que la gente emigraba más de lo que hoy se cree, que las personas no requerían de pasaportes antes de 1914 y que la totalidad de los inmigrantes que llegaron a Europa desde América Latina lo hicieron sin visa.²⁸ Además, la invención del barco de vapor, el telégrafo, el ferrocarril y el teléfono reducirían la talla del mundo a dimensiones hasta entonces impensadas, y aunque se sabe que este proceso fue afectado por la Primera Guerra Mundial (I G.M.), el período entre guerras y más aún durante la Segunda Guerra (II G.M.) y la Guerra Fría, en cuyo lapso las relaciones a nivel global se redujeron considerablemente, con la caída del Muro de Berlín y la posterior desintegración de la URSS, surgiría una nueva era, a la cual este autor llama el “*segundo round de la globalización*”, el que, si bien presenta ciertas similitudes con las etapas anteriores, no es igual debido al galopante factor tecnológico y sus consecuencias de carácter sociológico.

En efecto, como también lo han expresado Baylis y Smith, si bien este fenómeno experimentó algunos retrocesos durante los períodos antes nombrados, su dinámica no se detuvo completamente y siguió avanzando hacia la formación de alianzas para acceder a los mercados, reducir los costos de competencia y enfrentar adecuadamente los riesgos y la complejidad de la tecnología, ampliándose notablemente desde una esfera eminentemente económica a otras en los ámbitos políticos, culturales y de seguridad²⁹ (ver cuadro N° 1).

28 FRIEDMAN, *op. cit.*, pp. 17-20.

29 BAYLIS, John y SMITH, Steve, “*The globalization of world politics*”, Oxford University Press, United Kingdom (1998), pp. 16-19.

Cuadro N° 1: Algunos hitos de la globalización

Año	Hitos
1886	Entrada en servicio del primer cable telegráfico.
1865	Creación de la Unión Telegráfica Internacional.
1884	Adopción de la coordinación mundial amplia de horarios (Greenwich).
1891	Primeras comunicaciones telefónicas transfronterizas (Londres-París).
1919	Primer horario de servicios en líneas aéreas transfronterizas.
1929	Puesta en marcha del primer acuerdo financiero europeo (Luxemburgo).
1930	Primera transmisión global de radio desde 242 estaciones en 6 continentes.
1946	Construcción del primer computador digital.
1954	Establecimiento de la primera zona de exportaciones en proceso (Irlanda).
1955	Creación del primer restaurante MacDonal'd's.
1956	Instalación del primer cable transoceánico.
1957	Levantamiento de los primeros misiles balísticos intercontinentales.
1960	Marshall McLuhan acuña la frase "aldea global".
1962	Primera comunicación satelital.
1963	Introducción del dial directo para las llamadas telefónicas transfronterizas.
1966	Primera fotografía de la Tierra desde el espacio exterior.
1969	Creación de la primera red amplia de computadores.
1971	Establecimiento del primer sistema de intercambio electrónico.
1972	Primera conferencia sobre un tema global (NN.UU. sobre el medioambiente).
1974	EE.UU. elimina los controles para el cambio extranjero.
1976	Lanzamiento del primer satélite directo de comunicaciones.
1977	Primer uso comercial de cables de fibra óptica.
1987	Aparición del "hoyo" en la capa de ozono, generando preocupación global.
1987	Crisis de Wall Street.
1991	Introducción de la red web a nivel mundial.
1997	Se completa la continuidad del cable de fibra óptica alrededor del mundo.

Fuente: BOYLIN y SMITH. "The globalitation of world politics".

Bajo esa óptica, lo nuevo era ahora el grado de intensidad con que se estaba vinculando el mundo y la gran cantidad de países y personas involucradas. En 1990 el intercambio diario de divisas extranjeras se medía en millones de dólares; en 1992 era de 820 mil millones de dólares por día y en la actualidad supera los 2 billones diarios. En la era anterior (1900) la globalización se nucleaba en torno a la disminución de los costos de transporte y hoy lo es alrededor de las telecomunicaciones gracias a los microchips, satélites, fibra óptica e internet, y el proceso actual “se convirtió en un sistema dominante, influyendo en la política interna y en las relaciones internacionales”, lo que explicaría su ampliación a otros ámbitos.³⁰ Por ejemplo, en el Foro Económico Mundial de enero de 2003 en Davos (Suiza), además de los debates acerca de los organismos internacionales de crédito y las desigualdades, para algunos surgidas con la globalización, los temas relevantes fueron de carácter político, tales como: la seguridad nacional, la inminente guerra en Irak, las crisis de gobernabilidad y los problemas políticos de América Latina.

En ese orden es que la globalización ha sido definida también como un fenómeno de interacciones supraestatales sustentado en el desarrollo de un sistema de comunicaciones e intereses transnacionales de personas o grupos, las que crean un nuevo entorno que incide de alguna forma en la soberanía de los Estados, ya que, a pesar de que siguen siendo los actores principales en los asuntos mundiales en la búsqueda de poder y riqueza, sufren, a raíz del proceso en comento, pérdidas de soberanías, funciones y poder.³¹ Es decir, el actor más importante de la escena política internacional de estos últimos siglos pareciera no sólo estar perdiendo su control y autonomía, dejando en evidencia que en ciertos casos están mal dimensionados para adaptarse a la coyuntura actual, como sucede frente a las amenazas emergentes, sobre las cuales se está reaccionando más que actuando, o con los países de menores niveles de desarrollo, especialmente en Centro y Sudamérica, África, el Medio Oriente y Asia Central, los que, paulatinamente, se han visto postergados.³² Joseph Stiglitz, por ejemplo, quien reconoce los beneficios que ella produce como fuente de enriquecimiento, ha sido uno de los autores que con mayor fuerza

30 FRIEDMAN, *op. cit.*, p. 20.

31 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago (1997), p. 215.

32 CHONCHOL, Jacques, “Los grandes dilemas humanos de la sociedad contemporánea”, Colección Sin Norte, Universidad ARCIS, Santiago, 1999, p. 3.

ha expuesto el efecto devastador que puede tener sobre los países más pobres del planeta, cuando el modo de gestionarla no es la adecuada, criticando de paso al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a algunos organismos internacionales (OO.II.) debido a la profundización de las desigualdades que en algunos casos han ocasionado, especialmente cuando presionan a los países más pobres para que abran sus mercados sin implementar prudentes medidas de equidad y justicia.³³ Arguye que tanto el FMI como el Departamento del Tesoro norteamericano han impuesto reglas a nivel internacional que ni ellos mismos respetan, y han exigido reformas muy duras a sus acreedores sin tener en cuenta la realidad e idiosincrasia de cada nación, lo que ha causado más pobreza en un ambiente de clara asimetría. Aunque resulte paradójico, cabe recordar que durante la reunión de los ministros de economía de la Cumbre del G-7 más Rusia, realizada el 29 de septiembre de 2002 en Washington, el Presidente del Banco Mundial (BM), James Wolfensohn, declaró que *“mientras EE.UU. y la UE inundan los mercados de productos subvencionados, el BM y el FMI niegan a los países pobres cualquier posibilidad de protección al forzar su liberalización de manera unilateral”*.

Sentencia por último Stiglitz, que la globalización no está funcionando como se esperaba, situación que impone revisar su visión de la economía y de la sociedad, así como el papel de los OO.II. como el FMI, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el BM, y estima que para abordar dicha problemática cada gobierno debe comenzar por actuar de manera efectiva como ente regulador del mercado –como sí lo ha hecho EE.UU.– y propone la necesidad de transitar hacia un proceso con rostro más humano, que respete la realidades y las identidades y valores culturales de cada país, permitiendo la existencia de otras alternativas de mercado, en cuyo ámbito los países desarrollados deben efectuar aportes sustantivos en la manera de hacer las cosas. Sólo así, explica, podrá reducirse el malestar que la globalización está ocasionando en el mundo y, a raíz de ello, conflictos y estallidos sociales que pueden derivar en violencia a mayor escala, como sucede con el terrorismo que, además, en muchos casos se alimenta del narcotráfico y del crimen organizado.

33

STIGLITZ, Joseph, *“El malestar en la globalización”*, Editorial Taurus, Buenos Aires (2002), pp. 11-19, 121-138 y 272-314.

Es más, el economista Robert Boyer ha señalado que el mercado no es siempre autorregulador y no tiene la propiedad de autoinstituirse, como quedó demostrado en la dolorosa transformación de la economía soviética. Por tanto, éste sólo debe asumir la tarea de coordinar las decisiones marginales de corto alcance, mientras que las instancias políticas de deliberación son absolutamente necesarias para elegir las orientaciones estratégicas, que son una tarea esencial del Estado, con todo lo difícil que ello resulte.³⁴ Sentencia que si el mercado es dejado al libre albedrío, impulsa las desigualdades hasta el punto de comprometer su eficacia, y si el Estado pretende establecer excesivas regulaciones en una suerte de igualitarismo ofensivo, también puede deteriorar su eficiencia, lo que obliga equilibrar adecuadamente ambas funciones para no causar perjuicios que afecten a todo el sistema internacional. Es por ello que considerar al fenómeno casi exclusivamente en términos económicos es un error, ya que, si bien nace como un proceso de este carácter, que suele asociarse sólo con la internacionalización de la economía o la existencia de un mayor grado de interdependencia de este tipo, cabe destacar que estos últimos eventos han existido desde hace mucho tiempo, como lo han explicado Friedman y Ferrer, realidad que impone la necesidad de estudiar también otros aspectos en función de ella, como lo son la transnacionalización y la interdependencia compleja, toda vez que ellos son parte de su identidad.³⁵

En ese contexto de amplio significado, Martín Redrado ha expresado que tres serían las más importantes causas que han producido o contribuido a la globalización del mundo: una revolución tecnológica, otra política y una última económica.³⁶ La primera la ha hecho materialmente posible a través de las comunicaciones, la electrónica y el transporte, modificando de manera notable la percepción de las unidades de tiempo y espacio y el procesamiento e intercambio de información, cuyo símbolo más relevante es el interactivo y universal internet, que con su desarrollo ha roto los modelos burocráticos

34 BOYER, Robert, "La globalización no implica la convergencia hacia el capitalismo de mercado puro, ni el fin de la política", *El Estado del Mundo 1999, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones AKAL, S.A., España (2000), pp. 34-38.

35 A la transnacionalización se la define como la acción que se produce en el entorno configurado por la interdependencia, y a esta última como el efecto resultante de la primera. KEOHANE, Robert; y JOSEPH, Nye. "Poder e interdependencia: la política mundial en transición", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1988), p. 40.

36 REDRADO, Martín, "Cómo sobrevivir a la globalización", Prentice Hall, Buenos Aires (2000), pp. XVIII-XXII.

hasta ahora conocidos. La segunda ha influido para que la política posea hoy un carácter eminentemente multipolar y multicivilizacional que, más allá de las ideologías, se sostendría en las clasificaciones hechas por Huntington o Toynbee³⁷ y en la universalización de la democracia.³⁸ La última causa, dada la importancia que han adquirido las fuerzas del libre mercado, la empresa privada y la movilidad del capital, ha generado espacios abiertos y dinámicos de interacciones y competitividad. Un ejemplo de esto es que 37 mil empresas transnacionales, con más de doscientas mil filiales en el mundo, controlan casi el 75% del comercio mundial de mercancías, productos manufacturados y servicios. Más aún, gran parte de ellas interactúan entre sí, pasando a ocupar espacios importantes en los cuales la mayoría de los Estados tienen poco que decir y sus habitantes se ven continuamente enfrentados y presionados hacia la homogeneización cultural.

Luciano Tomassini advierte, en ese orden de cosas, que la globalización comprende la difusión de un nuevo paradigma tecnológico que se relaciona con múltiples y diversos aspectos, modificando, entre otros, a las organizaciones productivas en cuanto a su diseño, gestión y mercados, y al mismo tiempo –en el plano individual o ciudadano– su educación, habilidades, pautas de consumo, conocimientos, valores y preferencias.³⁹ Por ende, la manera de vivir y de hacer política. Se trata entonces de transformaciones que afectan a la sociedad, la economía, la política, los núcleos urbanos y hasta la utilización del tiempo libre. Es, por tanto, más profunda que los procesos de internacionalización y transnacionalización, donde se integran las más diversas áreas de la vida pública y privada, y es más que un fenómeno internacional, al entrelazar el sistema con las diversas sociedades nacionales mediante la difusión de valores, conocimientos y prácticas. En definitiva –según él–, representa el tránsito de un mundo Estado céntrico a uno posnacional, que ha reemplazado los antiguos paradigmas uniformes, excluyentes y cerrados.

Como proceso multidimensional, este fenómeno abarca entonces las actividades de países, regiones, empresas transnaciona-

37 Occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, iberoamericana y posiblemente la africana.

38 HUNTINGTON, *op. cit.*, p. 108.

39 TOMASSINI, Luciano, "El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos", *Estudios Internacionales* N° 115, Material de Clases de RR.II. ACAGUE. 2000, p. 318.

les, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas y grupos sociales, y consiste en hechos de creciente interacción e interdependencia entre distintas unidades del sistema mundial, bajo un nuevo paradigma de las RR.II. en el que coexisten –como ya se ha explicado– dos tipos de actores con sus respectivos sistemas: el Estado céntrico y el Estado multicéntrico, que se caracteriza por un mayor grado de integración internacional.⁴⁰ Es decir, cada país es sólo una parte de un sistema global mayor, donde interactúan los Estados Naciones como unidades principales.

Lo anterior estaría ocasionando que, en lo financiero, se genere un creciente flujo internacional de capitales. En lo cultural, que la concentración de tecnología de punta en entes transnacionales de las comunicaciones favorezca la difusión y homogeneización en las distintas sociedades, con un discurso favorable al perfil y a los valores sustentados en la ideología del neoliberalismo económico predominante. En lo estructural que, de acuerdo a lo sustentado por los neorrealistas, el Estado Nación deje de ser el actor predominante en el sistema internacional, pasando a constituirse en uno más de él, incorporando otros factores como aquellos vinculados a los problemas de seguridad y al nuevo papel que adquirirían los actores no gubernamentales y las redes transnacionales, provocando niveles menores de autodeterminación y aumentando los de interdependencia.

En síntesis, este proceso está cambiando no sólo los hábitos económicos, sino que también los de conducta, y aunque abra grandes posibilidades de interacción al suprimir barreras de todo tipo y brindar oportunidades para superar la pobreza, extender la libertad, cuidar el medioambiente, respetar los derechos humanos, abordar pacíficamente los conflictos y avanzar hacia el desarrollo, entre otros aspectos, podría conllevar riesgos considerables cuando importantes sectores no participan de sus beneficios, con lo cual es susceptible la creación de marginalidades, situación que, junto con potenciar las desigualdades y aumentar la brecha entre ricos y pobres, tendería a jerarquizar negativamente las RR.II., como se ha explicado con antelación.

40 MONETA, Carlos, "Los procesos de globalización; reflexiones sobre su concepción y efectos en la evolución del sistema mundial", *Estudios Internacionales* N °106, Santiago (1994), pp. 173-194.

Como antecedente, cabe destacar que en 1960 el 20% más rico de la población ganaba 30 veces más que los países más pobres y hoy es de 74 veces, y cerca de 80 países tienen en la actualidad un ingreso per cápita menor que hace una década, y aunque no podría asegurarse que la causa de ello sea la globalización, podría pensarse que su ineficiente gestión operaría como un factor que contribuye a que se den tales efectos. Por otro lado, a fines de la II G.M., EE.UU. tenía un Producto Interno Bruto (PIB) promedio de alrededor de 1.300 dólares per cápita, los países europeos entre 500 y 700 dólares y las colonias más pobres de aquella época de 100 dólares, aproximadamente. Así, la brecha entre los países era de 13 a 1, mientras que en 1989 ella aumentó de 60 a 1 y actualmente está entre 100 y 200 a 1. Finalmente, los países ricos tienen hoy un PIB anual per cápita de 35 mil dólares, y el de otros como Mozambique está entre 100 a 200 dólares al año.

Por todo ello, tal vez lo más negativo de este sistema global es el efecto que producen las crisis políticas y económicas. La depresión de los años 30, la agobiante deuda externa de los países sudamericanos en la década de los 80, la caída de Wall Street en 1987, la Guerra del Golfo Pérsico de 1990, la expulsión de la libra del sistema monetario europeo en 1992, el tequilazo de 1994 y sus remezones en Rusia, Brasil y Argentina, y la crisis monetaria iniciada en Tailandia en 1997, son una muestra de ello. En ese ámbito podrían circunscribirse también los lamentables sucesos contra las Torres Gemelas y el Pentágono en septiembre del año 2001, ya que si hasta esa fecha la globalización era fundamentalmente sinónimo de rapidez informativa, de mayor cercanía y de fronteras cada vez más permeables, ha mostrado en la actualidad que puede facilitar acciones de violencia, con lo cual la seguridad ha pasado a ocupar un rol más importante que hace algunos años, especialmente si se considera que existen sectores impedidos de competir en el mercado, dada su realidad tecnológica e institucional. Ellos acusan al BM y al FMI de imponer el "consenso de Washington", que promueve la inversión extranjera, la disciplina fiscal, la disminución de los subsidios, las reformas tributarias, la liberalización del sistema financiero, la privatización, la desregulación y la apertura comercial, todo lo cual puede colocar en serias desventajas a los países de menor estatura, impulsando a los que se sienten perjudicados a protestar mediante estallidos sociales y, por que no, a través del terrorismo; el que normalmente crea espacios para que el narcotráfico y el crimen proliferen.

Sin embargo, los sectores que favorecen la globalización y el libre mercado señalan que ella genera riqueza y beneficios tangibles. Por ejemplo, explican que en 2000 cerca de 700 millones de personas realizaron viajes internacionales y que 400 millones tuvieron acceso regular a internet. A su vez, manifiestan que la inversión extranjera directa llegó durante ese año a 1,27 billones de dólares y, según los economistas David Dollar y Aart Kraay, del BM, ella ha promovido desde 1980 la igualdad económica y reducido la pobreza en los países que se han abierto al mercado, como ha sucedido con Uganda, Vietnam, India, México y China. Los últimos tres –agregan– han visto crecer su ingreso per cápita en un 5% durante los años 90.

En suma, *“una globalización que refleja hoy la nueva dinámica que ha adquirido el mundo después de los últimos 30 años. Un fenómeno omnicomprendido que entraña cambios de comportamiento de todo tipo en las unidades estatales, transnacionales y sistémicas, condicionando de modo importante las relaciones internacionales”*.⁴¹ De acuerdo a ello, estas deben ahora encauzarse necesariamente a un modelo capaz de efectuar diagnósticos certeros que, en un ambiente de transnacionalización e interdependencia compleja, sean capaces de asumir aquellos problemas que a raíz de sus naturales imperfecciones se producen, así como de las falencias propias que han dejado de manifiesto quienes interactúan en el sistema.

C. LOS DILEMAS DE LA SEGURIDAD, EL CONFLICTO Y LAS AMENAZAS

1. La seguridad internacional y sus visiones

Según Robert Gilpin, el sistema internacional es *“un conjunto de interacciones más o menos regulares de actores políticos internacionales, las que tienen lugar bajo determinadas formas de control, incluidas las de seguridad”*.⁴² Constituido sobre la base estatal y con una sobredeterminación territorial, éste surgió de la Paz de Westfalia en 1648, la cual puso término a la Guerra de los Treinta Años en Europa y dio origen al Estado moderno, en donde el reconocimiento jurídico a

41 CHEYRE, Juan E., *“La economía, una nueva variable en la relación estratégica y geopolítica del Cono Sur de América”*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España (2001), pp. 80-81.

42 GILPIN, Robert, *“War and change in world politics”*, Cambridge University Press, New York (1987), p. 26.

la estatalidad se transformó en un elemento crucial que se ha venido ampliando en diversas y sucesivas etapas.⁴³ En el siglo XVIII se incorporaron a éste los Estados del hemisferio occidental y a mediados de la década de los 60 los provenientes de la descolonización de África. Más adelante, con el fin de la Guerra Fría, se produce una nueva expansión del sistema al incorporarse distintas entidades políticas surgidas de la antigua URSS.

Pero el estudio académico de la seguridad internacional comenzó recién en el período siguiente a la Primera Guerra Mundial, abocándose principalmente a los factores que precipitaban la guerra y a los medios para prevenir su ocurrencia.⁴⁴ Su temática central fue, en consecuencia, la distribución del poder y su mayor o menor efectividad para conservar la paz. Así, la mayor parte de los OO.II., especialmente las NN.UU., tienen su origen en la preocupación por su mantenimiento, por lo que subyace en ellos la ineludible amenaza del conflicto y su expresión más extrema, la guerra.

Ahora bien, la denominación que se le asigna al sistema en cada época tiene que ver con un determinado patrón de relaciones entre las grandes potencias. Por ejemplo, durante el siglo XIX y hasta comienzos del XX éste fue de tipo “multipolar” o de “equilibrio de poder”, en el que un número de actores considerados esenciales mantenían la estabilidad del sistema, impidiendo que alguno de ellos adquiriera un poder tal que se transforme en un peligro para su normalidad. De este modo, en el período previo a la Primera Guerra Mundial lo fueron Inglaterra, Francia, Alemania, el Imperio Austro-Húngaro, Rusia, Italia y EE.UU.⁴⁵

Después de la II G.M., éste se caracterizó por un patrón de relaciones de tipo “bipolar”, y dentro de él se enfrentaron en el marco de la Guerra Fría, durante casi 50 años, EE.UU. y la URSS. A comienzos de los años 90, desde la desintegración de esta última, la reunificación de Alemania y del término de la Guerra del Golfo Pérsico, este sistema pasa a ser fundamentalmente “uni-multipolar”, encabezado por EE.UU. como la mayor potencia política, militar, económica y tec-

43 ROJAS, Francisco y MILET, Paz, Encuentro Internacional “Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas”, FLACSO-Chile, Santiago (1998), p. 211.

44 SALGADO, *op. cit.*, pp. 27-28.

45 *Ibidem*, p. 43-60.

nológica del orbe, seguido por una serie de otros actores relevantes en términos de estatura político estratégica. Este escenario es el que se estaría manteniendo en la actualidad, cuya identidad multipolar deja entrever una amplia jerarquización de las RR.II.

Asimismo, dada esa multipolaridad, se ha producido también una insoslayable fragmentación del poder, debido a que los antiguos ejes predominantes –al aliviar las tensiones propias del otrora equilibrio– han creado las condiciones para que surjan potencias menores, fundamentalmente en los ámbitos continentales y regionales. En pocas palabras, si bien se reconoce la preeminencia estadounidense, existiría una segunda esfera de influencia conformada por los miembros permanentes de CS de las NN.UU. y que a su vez integran el G-8; una tercera integrada por los países más industrializados del mundo pero que no caben en la categoría recién señalada; una cuarta formada por aquellos Estados que, a pesar de no poseer el nivel de desarrollo ni la capacidad de los anteriores, cuentan con armamento nuclear; una quinta estructurada por aquellos países que, estando en vías de desarrollo, poseen un aceptable nivel tecnológico y una reconocida estabilidad política, social y económica; y una sexta, bastante lejos de la anterior, donde cabrían los Estados más pobres del planeta, en la cual, precisamente, se encuentran las áreas marginales del sistema.

Resulta oportuno recordar, al respecto, que el mayor cambio en el sistema internacional durante la Guerra Fría fue el colapso del poder soviético, a raíz de que un Estado más poderoso (EE.UU.) decidió introducir un conjunto radicalmente nuevo de políticas dentro de la propia URSS y en todo el sistema imperante.⁴⁶ Y si bien ello no sucedió en términos absolutos, *“puso de manifiesto la inhabilidad soviética para competir con EE.UU. en la dimensión militar de la tercera revolución industrial, el creciente deterioro de su economía y la capacidad de mantener los anteriores niveles de crecimiento, y la constatación de la misma elite política de que Occidente estaba adelante en los campos políticos, militares y económicos”*.⁴⁷

Con ello, la ex URSS dejó una extensa área sin control y liberó fuerzas de todo orden con impredecibles efectos para la estabi-

46 *Ibidem.*
47 *Ibidem.*

lidad mundial, situación que puso a EE.UU. en el dilema de asumir un rol aún más activo en la política mundial, ante la señalada y peligrosa fragmentación del poder que estaba ocurriendo. En esencia, entonces, los últimos años de la década de los 80 y los primeros de la del 90 estuvieron marcados por acontecimientos mundiales que cambiaron el mapa del mundo. Estos cambios, según Halliday, “*ocurrieron sin una guerra interestatal, en breve lapso, sin la presencia de formas evidentes de políticas y organizaciones de vanguardia y sin un significativo derramamiento de sangre*”.⁴⁸ De ahí que, a partir de tales acontecimientos, la mayoría de los especialistas han sido cautelosos al momento de prospectar la forma que adoptará el sistema internacional, poniendo en duda incluso que en la actualidad pudiera existir el sistema “unipolar” que algunos perciben. Ello porque, a pesar de que no caben dudas sobre el poder estadounidense, no existe absoluta certeza de que pueda ejercerlo unilateralmente cuando, donde, como quiera y por el tiempo que lo desee, sin sufrir efectos políticos y estratégicos considerables, como está sucediendo en Irak.

Por todo ello, para entender la compleja realidad del mundo de hoy, en el ámbito de la seguridad, resulta del todo conveniente enfocar su análisis desde distintas y amplias perspectivas.⁴⁹ Por un lado, desde la óptica de las relaciones internacionales y su interacción con los fenómenos de interdependencia compleja y transnacionalización, así como de la conceptualización de los bienes públicos, del rol de los actores no estatales y el comportamiento de los megabloques, incluyendo al respecto las marginalidades que de ellos se derivan. Por el otro, desde la globalización política, cultural y económica y sus consecuencias en términos de soberanía, seguridad, Estado y nación. Es más, y aunque la soberanía siga siendo una de las más legítimas aspiraciones políticas de los Estados, en términos de autodeterminación y respeto a los intereses y espacios territoriales, el dilema va hoy mucho más allá del derecho internacional, dada la constante subjetividad en cuanto a como cada actor y la comunidad internacional dimensiona sus alcances en relación al valor y características de sus propias aspiraciones y a las de otros actores, dando lugar, como ya se ha dicho, a una innegable jerarquización en las relaciones, donde

48 HALLIDAY, Fred, “*Rethinking international relations*”, The Macmillan Press Ltd., Londres (1994), p. 217.

49 BADIE, *op. cit.*, pp. 30-35.

la viabilidad de implementar resoluciones de manera independiente dependen de la capacidad disponible y del espacio o margen de libertad de acción posible. Las relaciones EE.UU.-Irak, las crisis de Kosovo, la reacción política a raíz de la victoria electoral de Haider en Austria en 1991, las concesiones chinas para ingresar a la OMC y la política exterior norteamericana frente al Tribunal Penal Internacional y la Cumbre de Kioto, entre muchos otros, son evidencia de ello.

En efecto, tanto la jerarquización del poder, la interdependencia y la llamada indivisibilidad de los bienes de uso público han permitido a algunos Estados incidir en la gestión soberana de otros, especialmente sobre aquellos de menor envergadura. Y la nueva conceptualización de los bienes ambientales y los económicos, así como los recursos naturales y los bienes simbólicos –como los derechos humanos– nos dan una idea al respecto. Se ha explicado, en ese sentido, que la deforestación de Brasil o Indonesia, la catástrofe de Chernobyl, los fracasos en el desarrollo de África, las políticas de depuración étnica o la situación de Colombia no han afectado solamente a las comunidades nacionales implicadas, sino que a toda o gran parte de la humanidad. Realidad que en términos prácticos es sustantiva, ya que, de imponerse esta idea de “bienes comunes”, muchos de los asuntos que antes eran tratados al interior de los Estados dejarían de ser soberanos y exigirían un manejo de carácter meta-soberano, ante los cuales las grandes conferencias internacionales no serían más que premisas, abriendo un espacio que normalmente ocupan actores que poseen mayor capacidad. La interdependencia, entonces, como efecto de la globalización, estaría introduciendo una nueva noción valórica, lo que afectaría en profundidad el pensamiento y la práctica internacional, así como la ya explicada jerarquización de sus relaciones.

En efecto, la problemática que se visualiza estriba en definir cómo se deben adoptar las resoluciones que aborden problemas globales, quién decide qué bienes son comunes para la humanidad y cuál es la frontera entre los intereses de los Estados, especialmente de las grandes potencias. Definiciones que por cierto son relevantes en cuanto a consecuencias, ya que al cambiar su carácter y por ende la amplitud de su cautela, el concepto de seguridad tampoco podría ser el que hasta ahora se conoce, dificultando diferenciar la clásica cobertura de la seguridad nacional versus la internacional. Entre va-

rios, se han puesto como ejemplos la intervención de la OTAN en los Balcanes, sin la anuencia de las NN.UU., así como otros conflictos de finales del siglo XX, frente a los cuales las percepciones de las grandes potencias apuntaban a que la seguridad se ponía en peligro ante la eventual ineficiencia política de los actores involucrados y la inacción del sistema local de relaciones internacionales. Los Grandes Lagos, Angola, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Etiopía, por citar algunos, habrían demostrado que la descomposición de los compromisos sociales fueron fatales para los equilibrios regionales. Es decir, un escenario en el cual la profunda interacción entre los Estados estaría dejando en evidencia una interdependencia íntima y jerarquizada entre la seguridad nacional y la internacional, de acuerdo a los intereses en juego.

Esta coyuntura interpretativa se advierte con facilidad si analizamos su tradicional conceptualización en Chile. En el Libro de la Defensa Nacional de 1997 se explica que la seguridad nacional es toda acción encaminada a la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la república y a las normas del derecho internacional. Vista así, ella es la que permite el logro eficaz de los objetivos nacionales en un adecuado margen de libertad de acción y, en consecuencia, es un aspecto que involucra el desarrollo socioeconómico, la cohesión ciudadana, la institucionalidad, la distribución poblacional y su nivel cultural, entre otros aspectos.

La seguridad internacional, a diferencia de la anterior, es considerada en nuestro país como un conjunto de acuerdos, acciones, procedimientos y medidas que se adoptan más allá de la esfera interna de los Estados, tanto para prevenir un conflicto como para limitarlo y/o detenerlo durante su desarrollo, considerando posteriormente la viabilidad de mantener y asegurar la paz.⁵⁰ Su fin, junto con lograr esa paz, es sustentar el orden en el cual fue creado y evitar su alteración, y si bien contribuye a ella no la asegura y es sólo uno de sus múltiples factores, ya que –en este ámbito– *“no hay sistema que garantice*

50

BUSTOS, Pedro, “La seguridad internacional: visión histórica y situación actual”, *Memorial del Ejército de Chile* N° 455 de 1997, p. 32.

la buena voluntad entre los hombres”.⁵¹ De esta manera, la seguridad nacional constituye una condición que obliga a todo Estado a actuar, para cuyo efecto posee un poder o libertad de acción limitado, y la seguridad internacional, en cambio, es más bien una condición de buena voluntad y a veces sólo una declaración de intenciones, la cual, dependiendo de los intereses en disputa, puede poseer un poder ilimitado o abstenerse de participar si en ella están ausentes las preocupaciones de las grandes potencias, como quedó comprobado inicialmente en el conflicto de los Balcanes y es fácilmente demostrable hoy en variadas áreas del mundo.

Resulta apropiado recordar también que, asociadas a la seguridad internacional, encontramos conceptos como el equilibrio de poder, la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa.⁵² En el primero de ellos los Estados tratan de impedir el predominio de otros Estados o actores y buscan mantener un equilibrio aproximado entre los principales rivales. El segundo corresponde a un método para regular las relaciones entre diferentes Estados nacionales a través de un sistema parcialmente centralizado de medidas de seguridad, en el que los países buscan mantener el ejercicio de su poder, pero la autoridad, para definir los puntos que afectan los asuntos relativos al mantenimiento de la paz corresponde a un organismo internacional, como sucede actualmente con la ONU. En un contexto de contribución para la paz, finalmente, la seguridad cooperativa se dirige al desarrollo de medidas de confianza mutua y al control, verificación, limitación y reducción de armas y acciones consideradas inseguras.

Este último concepto cooperativo, surgido con posterioridad al término de la Guerra Fría, posee bastante relevancia en la actualidad, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, ya que busca reducir las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes, de manera tal de protegerse de manera conjunta.⁵³ Sus instrumentos principales son la transparencia en términos de flujo de información y la disuasión entre los socios, es decir, “*medios conjuntos por los cuales los adversa-*

51 CANO, Juan, “*De la guerra a la paz*”, Ministerio de Defensa de España, Madrid (1988), pág. 119.

52 BUSTOS, *op. cit.*, pp. 37-43.

53 RUGGIE, John, “*Winning the peace : América and World Orden in the new era*”, Columbia University Press, New York (1996), pp. 80 y 193.

rios potenciales previenen, resuelven, reducen, contienen o se oponen a amenazas que pudieran llevarlos a la guerra entre ellos". Vista así, ésta busca atenuar los dilemas de la seguridad entre los Estados y está centrada más en la disminución de posibilidades de conflicto que en la reducción de fuerzas, sea esta unilateral o acordada. Abarca, en esa línea, un sistema de seguridad estratégica conjunto entre la disuasión y la contención, en cuyo marco se produce "un compromiso para regular el tamaño, la composición técnica, los patrones de inversión y las prácticas operacionales de todas las fuerzas militares por consentimiento mutuo y mutuo beneficio".⁵⁴

Otros conceptos vigentes e importantes sobre seguridad internacional son también el equilibrio de fuerzas, la igualdad en materias de este tipo, la neutralidad, la no alineación, la coexistencia pacífica, la seguridad común y la disuasión.⁵⁵ Esta última es considerada como el efecto de inhibir a un potencial adversario de ejecutar una acción que afecte los intereses de un determinado país o grupo de ellos, lo que implica la necesidad de que este eventual oponente perciba que existe la voluntad y capacidad de hacerle pagar un costo superior a los beneficios que pudiera obtener con su accionar, concepto que, como se verá más adelante, se encuentra en entredicho si se considera que quienes actúan en el campo de las amenazas emergentes no parecen percibir dichas consecuencias.

Además, se ha podido establecer que en la actualidad, la inestabilidad en estas materias constituye un factor de innegable importancia, debido a que las alianzas y los frentes conflictivos pueden evolucionar más rápidamente que cuando regía el ordenamiento de la Guerra Fría, dada la ya citada fragmentación del poder, lo que complica la búsqueda de acuerdos prevalecientes y concertados. Han aparecido así nuevas áreas de impredecibilidad, como sucede, por ejemplo, con la ex URSS, Europa Central, los Balcanes y Asia Central. Junto a ello, el surgimiento de amenazas no tradicionales, la proliferación de tecnologías de uso militar y de armas de destrucción masiva han contribuido a la inestabilidad en comento, y si bien éstas son celosamente custodiadas por las potencias centrales, se estima

54 CARTER, Ashton; WILLIAM J. Perry; and STEINBRUNER, John, "A new concept of cooperative security", The Brookings Institution, Washington D.C. (1992) p. 6.

55 BUSTOS, *op. cit.*, pp. 45-48.

que no podrán ser contenidas indefinidamente en todos los campos, haciendo posible una fácil y peligrosa accesibilidad.

En ese ámbito, Charles Kegley y otros autores explican que si la incertidumbre y las tendencias al desorden y a la anarquía posterior a la Guerra Fría continúan, el nuevo sistema internacional estará probablemente influenciado por la creciente capacidad destructiva, la exactitud y proliferación de moderno armamento y una intensificada ansiedad por la seguridad a través de la preparación militar, a lo que se suma la internacionalización de las economías, el traspaso del poder político desde los gobiernos a los actores privados transnacionales, tales como las corporaciones multinacionales, y el aumento de la brecha entre mundos, dado el crecimiento exponencial de la población en aquellos países empobrecidos que carecen de adecuada capacidad tecnológica e institucional.⁵⁶

De igual modo, y volviendo al concepto de soberanía y la capacidad de autodeterminación, no puede perderse de vista que los efectos de las decisiones democráticas también han variado profundamente, tanto en materias comerciales como monetarias, fiscales, sociales y de seguridad, con lo que las decisiones a nivel nacional se han vuelto más interdependientes, abriéndose a un estilo de gobierno que no solamente obliga a un reforzamiento de la coordinación intergubernamental, sino que, además, a estar atentos a los nuevos desafíos como la constitución de espacios de movilización y de representación de intereses, de decisión y de debate públicos, incluso de deliberación democrática, que trascienden el territorio nacional y las lógicas soberanas, como ha sucedido con los pueblos originarios.

Tanto así que muchos Estados han respondido con la reformulación de nuevos conceptos y prácticas en materias de seguridad, especialmente aquellas que se aplican en el ámbito global.⁵⁷ Es decir, a medida que el proceso de globalización se profundiza, y a pesar de las asimetrías que se observan, han comenzado a definir algunos tipos comunes de respuesta que favorecen la cooperación, con la finalidad de anticiparse a los problemas que se avecinan para, de este

56 SALGADO, *op. cit.*, pp. 44-46.

57 ROBLED, Marcos, "Tendencias globales de la política internacional", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 16, FLACSO-Chile, Santiago (2001), pp. 7-8.

modo, apoyarse mutuamente frente a hechos y problemas globales que los afectan o pueden hacerlo a futuro. En pocas palabras, si bien parte importante de la política aún sigue radicada en la gestión estatal, no caben dudas de que el multilateralismo ha buscado expandirse de manera relativamente proporcional al incremento de la transnacionalización y de la interdependencia, de acuerdo a una agenda que, no siendo todo lo satisfactoria que se quisiera, igualmente requiere de estrecha coordinación entre los gobiernos y otros actores.

Así entonces, a través de este tipo de relaciones se han articulado instituciones para intentar, con diferentes grados de éxito, dotar de gobernabilidad a los procesos de cambio en el escenario mundial. Especialmente porque se advierte cierta tendencia hacia la disminución de la conflictividad entre los Estados, gracias a que se han generado espacios para un incremento importante de la cooperación, con la finalidad de avanzar hacia un ambiente de seguridad genuinamente común, para hacer frente a la presencia de amenazas emergentes que exceden los límites territoriales, las cuales se han hecho más evidentes en el último tiempo. En definitiva, lo que se pretende es estructurar mecanismos fundados sobre la base de una percepción compartida por todos, más allá de la adopción de una visión de seguridad asociada a una estrategia específica.

De ahí la necesidad actual de visualizar concretamente cómo se abordarán a futuro los conflictos; si se respetará la democracia, la autodeterminación y la soberanía como valores supremos, o si el interés de cada Estado o grupos de ellos será el criterio predominante. Por tal razón, contrariamente a lo que pudiera pensarse respecto de la globalización, la interdependencia y la transnacionalización, hay que asegurarse que estos procesos de universalización no deriven hacia la uniformación ni faciliten precedentes hegemónicos, ya que los nacionalismos y el factor cultural seguirá presente en las relaciones, requiriéndose en consecuencia la necesaria adaptación para asumir las diferencias, evitando así relaciones conflictuales futuras.

Otro elemento relevante será la participación de los actores no estatales en el juego internacional, como los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y otras redes, originando un espacio público internacional que deja en evidencia las situaciones y temas, sometiéndolos a un debate amplio que antiguamente esta-

ba alejado de la esfera natural de cada habitante, toda vez que los gobiernos han dejado de monopolizar las relaciones del Estado en la esfera internacional, emergiendo así una “comunidad cosmopolítica” que, además, tiende a reforzarse a través de la transnacionalización progresiva de aquellos asuntos que antiguamente se trataban a nivel del Estado.⁵⁸

En la línea de lo hasta ahora planteado en cuanto a la generación de conflictos, también se aprecia cierto consenso en cuanto a que la realidad del mundo puede articularse bajo tres visiones que, no siendo excluyentes, enfatizan la cooperación internacional y el rol esencial del Estado.⁵⁹ La primera hace hincapié en la necesidad de estructurar determinadas instituciones, acentuando la importancia de los organismos internacionales y el valor de la seguridad. La segunda aborda los nuevos paradigmas, basándose en la existencia de condiciones objetivas como: el fortalecimiento de las democracias representativas, la tendencia internacional hacia la reducción de gastos militares, la inexistencia de conflictos mayores y la creciente preponderancia de la interdependencia económica y política. La tercera visión percibe que el comportamiento de los Estados sigue siendo esencialmente el mismo, no obstante haberse transformado y entremezclado sus intereses, y variado, diversificado y desdibujado las causas que generan los conflictos. Para todas ellas, sin embargo, la prevención del fenómeno y la seguridad seguirá siendo una responsabilidad del Estado, y se percibe que la globalización como el incremento de las relaciones internacionales deberían acentuarse.

Tales visiones, además, coinciden en que se han producido cambios en el mundo que afectan al sistema, a la distribución del poder y a las RR.II. Los primeros se refieren al rol de la economía global, el papel de poderosas organizaciones económicas supranacionales y redes empresariales transnacionales, la ampliación de los sistemas políticos democráticos como forma de gobierno y la revolución electrónica de las comunicaciones. También están el incremento de la participación de la ONU en el derecho humanitario y de operaciones de paz, el desarrollo creciente de ONGs y la percepción generali-

58 BADIE, Construir, *op. cit.*, pp. 30-35.

59 AVENDAÑO, Andrés, “Cooperación y Conflicto: una perspectiva Estratégica”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, año 12, N°1 enero-marzo 1997. pp. 27-28.

zada de incertidumbre e imprevisibilidad de los acontecimientos a nivel global. En cuanto a aquellos cambios que influyen sobre la distribución del poder, están el colapso y desintegración de la URSS, la relativa pérdida del poderío económico de EE.UU. en comparación al exhibido tras la II G.M., la reunificación de Alemania, el notable ascenso del poder económico de Japón durante las últimas décadas del siglo XX y el surgimiento de potencias regionales, como es el caso de China en el ámbito económico y el poder nuclear de esta misma y de India, Pakistán, Israel y Corea del Norte. Finalmente, respecto a los cambios que afectan a las RR.II., están la volatilidad de ellas entre los Estados, su ambivalencia, el crecimiento de redes de movimientos sociales horizontales que cruzan transversalmente el sistema de los Estados Naciones y el creciente interés de los países por acceder a organizaciones multilaterales de manera de acercarse o asociarse a las estaturas políticas, estratégicas, económicas y culturales de aquellos Estados más desarrollados.

Junto a ello, resulta conveniente destacar también, que desde el término de la Guerra Fría ha surgido un nuevo concepto: el de la seguridad humana.⁶⁰ Ésta, si bien constituye hoy una práctica recién inaugurada y al margen de la defensa nacional, posee connotaciones bastante sustantivas si se considera su amplia aceptación y relación con el multilateralismo –especialmente los regímenes internacionales de gobernabilidad global–, su direccionamiento esencial hacia las amenazas emergentes, y su conceptualización orientada a la prevención y al empoderamiento y protección del individuo, y de la sociedad, por sobre el paradigma de la seguridad nacional basada en la integridad del Estado, de acuerdo a la moderna tendencia del derecho internacional. Su origen, con perfiles más definidos, se remonta al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994 (PNUD), el que dio paso a la creación, en 1999, de la Red de Seguridad Humana; integrada por Chile, Noruega, Irlanda, Países Bajos, Suiza, Austria, Eslovenia, Grecia, Mali, Tailandia, Canadá y, como observador, Sudáfrica; los que han insistido en la necesidad de repensar los esquemas de seguridad con la finalidad de avanzar hacia una arquitectura multidimensional, flexible, cooperativa y colectiva.

60 PORTALES, Carlos, "Seguridad Humana", Discurso Inaugural del Seminario Internacional : "Seguridad Internacional Contemporánea: consecuencias para la seguridad humana en América Latina", realizado en FLACSO-Chile, del 20 al 22 de agosto de 2003.

Ciertamente, con una visión de corte globalista, la seguridad humana busca integrar los conceptos de seguridad nacional e internacional, sobre la base del respeto al derecho internacional, priorizando el desarrollo y evitando la militarización de la seguridad o la securitización del desarrollo que se da en algunas latitudes, especialmente en las áreas marginales del mundo.

En definitiva entonces, dado el entorno global imperante, las tendencias en desarrollo y los múltiples intereses y desafíos que se aprecian, las incertidumbres surgen nuevamente, toda vez que la realidad nos ha indicado persistentemente que la jerarquización en las relaciones podría llegar a ser más determinante que antes, afectando así las aspiraciones de cada pueblo, lo que obliga a estar siempre atentos a lo que suceda en el entorno internacional y a ser capaces de participar competitivamente en él. De hecho, hay que considerar que el ambiente global de hoy es radicalmente distinto a aquél que existía hace algo más de una década, en tanto la comunidad de ahora se caracteriza por la inestabilidad, la pérdida de importancia de la periferia y la presencia de tres megabloques fuertemente relacionados, a lo que debe agregarse la actual diseminación del poder dada la gran cantidad de actores y temas, lo que ha incidido sobre la interdependencia económica, la presencia de actores transnacionales, la existencia de nacionalismos en Estados débiles, la hegemonía de EE.UU., la creciente difusión de la tecnología y las cambiantes agendas en temas políticos. En síntesis, una suma de situaciones, factores y evidentes asimetrías que pueden ser la fuente de las inseguridades del futuro, abriendo espacios susceptibles de utilizar para influir sobre los intereses de cualquier país, toda vez que *“el fenómeno de debilitamiento del otrora monopolio de los Estados en el sistema internacional ha permitido la irrupción de nuevas amenazas que transcurren intra y extraestados”*.⁶¹

De acuerdo a ello, no puede perderse de vista –como ha sido posible advertir–, que el concepto de seguridad posee connotaciones de mayor complejidad y no se reduce ni privilegia sólo lo estratégico militar, sino que se relaciona con un contexto más amplio que

61 PIUZZI, José M., *“Relaciones internacionales y seguridad hemisférica: una visión desde la estrategia”*, ponencia presentada en el seminario sobre seguridad hemisférica desarrollado en la Academia de Guerra del Ejército el 6 de mayo de 2002.

incluye aspectos económicos, sociales y políticos. Es decir, lo que se conoce como interdependencia compleja de las RR.II., donde, tanto el terrorismo como el narcotráfico y el crimen organizado constituyen parte relevante de la agenda internacional. Además, está el hecho indiscutible de que la transnacionalización, asociada a la interdependencia se ha profundizado de manera considerable, lo que, sin bien constituye una virtud, es simultáneamente un desafío para la seguridad, dadas las complejidades explicadas.

2. El Conflicto

La mayoría de los autores contemporáneos han planteado la existencia de cuatro paradigmas o modelos principales en torno a los cuales es posible analizar el conflicto en el ámbito de las relaciones internacionales: el idealista, el realista, el globalista y el marxista.⁶² El idealista, asociado estrechamente con el presidente Woodrow Wilson y otros pensadores de su época, logró una relevancia notable entre las dos guerras mundiales, toda vez que se abocaron al desafío de minimizar el conflicto e incrementar la cooperación entre las naciones, centrándose en los aspectos legales y formales de las RR.II. De acuerdo a sus opiniones, era necesario construir un nuevo orden basado en el respeto a la ley, la aceptación de valores internacionales comunes y el desarrollo de las organizaciones de carácter multilateral. En definitiva, tendieron a estar más interesados en cómo debería ser el mundo en lugar de analizar cómo es en realidad. Así, esta aproximación niega la existencia del conflicto como un hecho social normal, reduciéndolo a problemas psicológicos o semánticos, explicando que su ocurrencia se debe a malos entendidos e incomprendiones.⁶³

Sin embargo, en el período inmediatamente posterior a 1945, y ante el fracaso de los idealistas para anticipar y prevenir la Segunda Guerra Mundial, nuevamente surgiría el modelo realista, en cuyo contexto Lewis Coser explicaría que el conflicto es una *“lucha en torno a valores y reclamos, poder y recursos escasos en el cual las metas de los oponentes son neutralizar, perjudicar o eliminar a sus rivales”*.⁶⁴ En esa línea, Manuel Fraga lo clasifica como *“un evento que no puede*

62 PEARSONS y ROCHESTER, *op. cit.*, p. 17.

63 Academia de Guerra del Ejército de Chile, *“Conflicto la guerra y la estrategia”*, Santiago (1989), p. 10.

64 COSER, Lewis, *“The functions of social conflict”*, The Free Press, New York (1956), p. 3.

separarse de la idea de sociedad, ya que, existiendo en ella la competencia como un fenómeno intrínseco, se desarrollan simultáneamente como algo natural y normal, siendo anormal su ausencia".⁶⁵ De acuerdo a estos planteamientos, el conflicto implica voluntad, se produce dentro de una misma especie, supone una intención hostil y su objeto es el derecho que se estima sobre algo, lo que impone estudiar sus funciones y límites para enfrentarlo, de modo tal de prevenirlo, resolverlo, impedirlo o limitarlo.⁶⁶ Realidad que impone, dada su esencia, la necesidad de perfeccionar las estructuras de la sociedad para asumirlo adecuadamente, en una suerte de "lucha de poder" más que una "por el orden" entre los Estados, siendo su finalidad la seguridad en un ambiente hostil y anárquico en el cual, según Morgenthau, se insertan aquellas variables que se relacionan estrechamente con las reglas objetivas de la naturaleza humana, el comportamiento racional de los hombres de Estado en términos del interés definido por el poder, el rol y valor real de los principios y aspiraciones morales del mundo, y en el criterio político de las acciones políticas, aspectos que, indudablemente, interactúan en el sistema global de hoy.⁶⁷

Los neorrealistas, por otra parte, como corriente que se deriva de los realistas, han incorporado nuevos elementos a su análisis, especialmente los económicos, buscando extender su conocimiento acerca de la estructura básica de las relaciones internacionales y las dinámicas subyacentes en los conflictos entre Estados.⁶⁸ En suma, han intentado afinar y revigorizar el realismo clásico a través de connotados pensadores como Kenneth Waltz, quien se refirió al realismo estructural, Gottfried Kinderman y sus propuestas relativas al poder, y Robert Keohane en cuanto al análisis que desarrolla respecto de la cooperación y la discordia.

La corriente globalista, por su lado, denominada también pluralista, surge en 1971 con una obra editada por el mismo Keohane y Joseph Nye, titulada "*Transnational Relations and World Politics*". En ella critican al paradigma realista porque, a su entender, nunca ha correspondido enteramente a una situación real y es especialmen-

65 FRAGA, Manuel, "*Guerra y conflicto social*", Editorial Gráficos Audina, Madrid (1962) pp. 2-3.

66 PEARSONS y ROCHESTER, *op. cit.*, pp. 21-22.

67 DOUGHERTY, James, y PFALTZGRAFF, Robert, "*Teorías en pugna en las relaciones internacionales*", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1993), pp. 103-130.

68 *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 130 -139.

te inadecuado para abordar todos los acontecimientos contemporáneos en una época de transnacionalización e interdependencia. Buscando refinar y ampliar éste paradigma, establecieron como premisa que las relaciones entre los gobiernos son solamente un hilo de la gran red que constituyen las interacciones humanas, y percibieron un conjunto más complejo de ellas, no sólo entre gobiernos nacionales sino también entre actores no estatales, como entes involucrados en la seguridad internacional y aspectos relacionados con el bienestar económico y social.

Afirmaban estos autores que, *“mientras el mundo de los realistas está poblado principalmente por soldados, diplomáticos y estrategas de políticas exteriores, el mundo de los globalistas incluye a ejecutivos de corporaciones multinacionales, líderes sindicales de diversas naciones, ejecutivos de organizaciones internacionales y secuestradores de aviones”*.⁶⁹ De este modo, dado el énfasis que desarrollan frente a la necesidad que perciben de constituir instituciones de cooperación internacional para manejar la interdependencia, los globalistas son considerados como los herederos de la tradición idealista y a veces se les conoce también como neoliberales.⁷⁰

El paradigma marxista, manifiestan finalmente Pearsons y Rochester, se inspira en la obra de Karl Marx y de Federico Engels, quienes propusieron que una vez que las distinciones de clase y la propiedad privada fueran eliminadas mediante una revolución mundial de los trabajadores, no habría necesidad de gobiernos nacionales y de Naciones Unidas. Resultaría así una sociedad global armoniosa de carácter comunista, y en ella cada persona recibiría su riqueza según sus necesidades y no de acuerdo con una situación de privilegio. Como los globalistas, aunque de manera más radical en términos del enfrentamiento de clases en el ámbito de las RR.UU., los marxistas critican los tentáculos extensivos de las empresas multinacionales y las coaliciones transnacionales de grupos elitistas, ya que ellos producirían daño a las clases más desposeídas y ampliarían las diferencias entre ricos y pobres. Sin embargo, no puede soslayarse que en la actualidad los nacionalistas marxistas han sufrido fuertes

69

Ibidem.

70

DOYLE, Michael, “Liberalism an world politics”, *American Political and Science Review*, EE.UU. (1986), pp. 1151-1169.

retrocesos con la caída de lo socialismos reales y la quiebra de las economías marxistas desde la URSS hasta Mozambique, y con la actual experimentación del libre mercado en China. Esta visión, en definitiva, llamada también idealista utópica, señala lo irreductible de su manifestación y postula que sólo una revolución profunda podría transformar la naturaleza del hombre y de la sociedad para crear un mundo sin conflictos.⁷¹ Según Fraga, lo único real para esta sociedad es el conflicto, con la finalidad de lograr una comunidad que, de tipo comunista, haga desaparecer las clases que provocan el enfrentamiento.⁷²

A fines de la década de los 70, por otra parte, Kenneth Waltz acuñaría lo que hoy se conoce como neorrealismo o realismo estructural, buscando delinear más claramente los efectos organizacionales del sistema internacional sobre el comportamiento de los Estados Naciones.⁷³ Su visión difiere así de los planteamientos originales del realismo en cuanto al tratamiento del poder y de los Estados como unidades de dicho sistema, explicando que si bien estos últimos no son los únicos actores internacionales, debe considerarse que las estructuras son definidas por los agentes más importantes de él –los Estados– y no por todos.⁷⁴ De igual modo, Waltz mantiene uno de los supuestos básicos del realismo, en cuanto a que el sistema internacional continúa siendo esencialmente anárquico. Ello, debido a que nadie posee el control político total de la violencia como un medio para que se respeten los acuerdos, y porque sobre estos últimos pesa más el interés de la o las potencias o países dominantes, según sea la esfera en que estos se produzcan. Especialmente clarificador es al respecto la prerrogativa de veto con que cuentan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las NN.UU., el cual muchas veces fue utilizado en beneficio de sus propios intereses durante la Guerra Fría.

En síntesis el neorrealismo o estructuralismo identifica como actor internacional predominante al Estado Nación, aunque acepta la participación de otros menos importantes, auspicia una visión del

71 DOUGHERTY y PFALTZGRAFF, *op. cit.*, pp. 212-218.

72 FRAGA, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

73 SALGADO, *op. cit.*, p. 36.

74 WALTZ, Kenneth, "Political structures", en KEHOANE, Robert, editor, *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York (1986), pp. 87-88.

sistema internacional bajo el concepto de Estado unificado –en el que persiste el sistema internacional anárquico–, y señala que los procesos y temas relevantes son el estructuralismo, la seguridad nacional y el equilibrio de poder.⁷⁵ En el neoliberalismo o globalismo, en cambio, sus actores son el Estado Nación, los OO.II. gubernamentales, los OO.II. no gubernamentales y las fuerzas transnacionales, en cuyo contexto la visión del sistema es de un Estado fragmentado con una clara devaluación de las fronteras, la presencia de una anarquía tradicional relativa y la existencia de una ineludible transnacionalización. A esta última Keohane y Nye la definen como “*el movimiento de ítems, tangibles e intangibles, a través de las fronteras estatales, cuando al menos un actor no es agente de gobierno o de una organización intergubernamental*”, lo que implicaría un debilitamiento de tales espacios y pondría acento en la existencia de otros actores internacionales que promoverían interacciones distintas a los procesos que caracterizaban hasta aquí a las RR.II.⁷⁶ En ese escenario los procesos y temas relevantes son la interdependencia, la globalización y la seguridad colectiva.⁷⁷

En cuanto a la interdependencia, señalan que ella se refiere a “*situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre distintos países o actores, a raíz de intercambios internacionales como flujo de dineros, bienes, personas y mensajes que transponen las fronteras nacionales*”.⁷⁸ Para ellos, en consecuencia, los efectos de la interdependencia “*se sitúan a medio camino entre las visiones realista y de la retórica de la interdependencia, en donde la realista sostiene que los conflictos de intereses son y seguirán siendo violentos, mientras que la segunda sugiere que los conflictos de intereses son algo anticuados*”. Agregan, por lo tanto, que en la actual situación de compleja interdependencia no hay garantía de que los conflictos desaparecerán, y que, por el contrario, estos pueden adquirir nuevas formas (emergentes) o incluso incrementarse. Es por ello que lo novedoso de estos fenómenos de interdependencia y transnacionalización no estarían en los hechos en sí mismos, sino en la interpretación que de ellos se hace para caracterizar una nueva etapa de la política mundial, ya que ambos, en alguna medida, han estado siempre presentes en las RR.II.⁷⁹

75 SALGADO, *op. cit.*, p. 41.

76 KEHOANE y NYE, *op. cit.*, p. 39.

77 SALGADO, *op. cit.*, p. 41.

78 KEHOANE y NYE, *op. cit.*, p. 39.

79 SALGADO, *op. cit.*, p. 34.

3. **Las Amenazas**

En el ámbito de la seguridad nacional, se definen así todas aquellas acciones reales o potenciales provocadas conscientemente o generadas inconscientemente por un potencial adversario, a quien se le supone, con cierto fundamento, la intención y capacidad para afectar negativamente los intereses del Estado de manera importante, con la finalidad de impedir o restringir la cristalización de sus aspiraciones.⁸⁰ Este concepto se relaciona íntimamente con el de riesgo, que se describe como la acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés, traduciéndose en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y, a la vez, un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.

Sin intentar jerarquizarlas, las principales amenazas emergentes a que se enfrentan las naciones y los ciudadanos son hoy el narcotráfico, terrorismo y tráfico de armas, la degradación del medioambiente y del ecosistema.⁸¹ Además están las migraciones ilegales y/o forzadas, la delincuencia organizada, la corrupción generalizada y la pobreza extrema. Las desigualdades sociales, la xenofobia y su contracara los nacionalismos exacerbados, el fundamentalismo religioso y la sobrepoblación y carencia de alimentos en determinadas áreas del globo. Existen también otras como la proliferación y fácil disponibilidad de sistemas de armas de destrucción masiva y su colarario, la creciente accesibilidad a modernas tecnologías. En último término, encontramos el enfrentamiento por la posesión de algunas áreas territoriales de significativa relevancia, como son los espacios marítimos y las líneas de comunicaciones que de ellos se derivan, así como la Antártica.

En ese marco, cabe destacar que las amenazas asimétricas son aquellas que provienen de un enemigo más pequeño o de menor poder, en comparación con quien se ve afectado por ellas, y utiliza para sus fines elementos de sorpresa que dejan en evidencia la debilidad del contendor más poderoso⁸². Su meta no es obtener la victoria

80 *Libro de la Defensa, op. cit.*, pp. 209-210.

81 LÓPEZ, Marcos, "Geopolítica del siglo XXI : perspectivas de amenazas", *Memorial del Ejército de Chile* N° 450, Santiago (1996), pp. 33-54.

82 MENDELSON, Johana, "Cambios estratégicos en la defensa de Estados Unidos desde el ataque terrorista a Nueva York y Washington", *Resdal de Seguridad y Defensa de América Latina*, Washington (2001).

estratégica sino aterrorizar a la población mediante actos no clásicos que emplean tecnologías de fácil acceso y de considerable potencial, y son amenazas que no tienen soluciones puramente militares porque sus factores más poderosos son el elemento psicológico y la conducta criminal, los que buscan quebrantar la voluntad de un pueblo debido al choque y daño que causan, u obtener dividendos económicos.

Bajo esa compleja óptica, no existen dudas de que el actual escenario internacional provoca serias preocupaciones, ya que realmente pareciera indicarnos que estamos en presencia del mundo desbocado de Anthony Giddens.⁸³ Sentencia que nos recuerda también lo expuesto por Paul Kennedy en 1995, en cuanto a que la sociedad global se enfrenta a la tarea de reconciliar la evolución tecnológica con la integración económica de las estructuras políticas tradicionales, de manera tal que el cambio político y social vaya a la par del económico y sea consecuente con las necesidades de la población.⁸⁴ De no asumirlo así, podrían exacerbarse las relaciones sociales en todas sus formas y, a través de ellas, afectar la paz y la estabilidad regional o mundial.

Es por ello que Kennedy opina que, de no enfrentar tales situaciones, en el futuro podrían estallar más conflictos internos y regionales, dadas las presiones demográficas que se acumulan en diversas partes del mundo, el aumento de la lucha por los recursos y la revolución de las comunicaciones que a menudo alimenta las animosidades étnicas en lugar de producir ciudadanos del mundo. En parte como reacción a la globalización –según él– *“los fundamentalistas reúnen fuerzas para responder y en las democracias ganan terreno los movimientos políticos nacionalistas y xenófobos”*. Por tres razones –agrega– las sociedades debieran tomarse en serio el desafío de prepararse para el recién iniciado siglo XXI: la primera tiene relación con la competitividad relativa y sus consecuencias en el bienestar económico y en la calidad de vida de las personas, la segunda en ser capaces de responder a los desafíos demográficos y medioambientales, y la tercera en reducir las posibilidades de inestabilidad política.⁸⁵

83 GIDDENS, *op. cit.*, p 14.

84 KENNEDY, Paul, *“Hacia el Siglo XXI”*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, España, 1995, pp. 503-504.

85 *Ibidem*, pp. 444-445.

En efecto, el nuevo orden en formación y la naturaleza global de las amenazas emergentes no dejan lugar a posiciones neutrales o de aislamiento.⁸⁶ La lección parece ser clara y simple: *“ante amenazas de carácter global se requiere de mayor cooperación internacional. Se necesitan gobiernos competentes, altos niveles de participación ciudadana y una vigorosa cooperación internacional para encarar un conjunto de hechos que han crecido en alcance y virulencia”*. De hecho, en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Santiago de Chile a fines de noviembre de 2002, el Secretario de Estado de Defensa de EE.UU., Donald H. Rumsfeld, declaró que la lección aprendida de los ataques terroristas de septiembre de 2001 es que *“las amenazas del siglo XXI trascienden la geografía y no respetan fronteras, lo que impone a los Estados, además de incrementar la cooperación para hacerles frente, ejercer de manera efectiva la soberanía que a cada uno le compete y desarrollar nuevas capacidades con la finalidad de impedir su proliferación”*.⁸⁷ Y la Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet, expuso la necesidad de consolidar regímenes cooperativos en las relaciones interestatales, lo que implica fortalecer políticas, generar confianzas y renovar las actuales instituciones de seguridad sobre la base de tres pilares: *“reafirmar los principios del sistema interamericano y el compromiso con sus instituciones, concepcuar la seguridad como un fenómeno multidimensional y profundizar una arquitectura flexible en lo colectivo y en lo cooperativo”*.⁸⁸

En consecuencia, los temas globales ocupan hoy un lugar privilegiado de la agenda internacional posterior a la Guerra Fría, donde las amenazas del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado son algunos de los temas relevantes, requiriendo por tanto de una mirada global y a la vez específica, multilateral y simultáneamente nacional, ya que son tópicos de alta complejidad y afectan de manera directa a la soberanía nacional, los vínculos interestatales, las condiciones sociales y la salud de los pueblos, así como el uso de la fuerza doméstica e internacional.⁸⁹ La nueva agenda, a

86 GASPAR, Gabriel, *“La seguridad en el siglo XXI; cambios y constantes”*, ponencia presentada en el seminario “La primera guerra del siglo XXI”, Academia de Guerra del Ejército de Chile, septiembre de 2001.

87 RUMSFELD, Donald, Intervención en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas año 2002.

88 BACHELET, Michelle, Intervención en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas año 2002.

89 MILET, Paz, *“Paz y seguridad en las Américas”*, FLACSO. Chile, Santiago (1997), pp. 5-6.

diferencia de la antigua, ubica a los temas de la cooperación y la asociación en un lugar central donde no es posible pensar en soluciones unilaterales, ya que *“las preocupaciones son ahora las conductas criminales que minan la convivencia armónica del orden global emergente, frente a un nuevo escenario que despliega una serie de amenazas transnacionales”*.⁹⁰

D. BUSCANDO CAMINOS DE PAZ Y ENTENDIMIENTO

Para la mayor parte de la comunidad internacional, el multilateralismo constituye uno de los procesos más eficaces para avanzar hacia el desarrollo, la estabilidad y la paz, sobre la base de acuerdos y entendimientos amplios, justos y convenientes. De hecho, las organizaciones internacionales fueron creadas con el fin de buscar acuerdos y arreglos que posibilitaran la construcción de un cierto orden, y que establecieran regulaciones capaces de atender los problemas que afectan al sistema internacional. La institucionalidad surgida se caracterizó entonces por la creación de entidades intergubernamentales de distinto tipo para realizar actividades destinadas al comercio internacional, el movimiento de personas y los avances en el transporte; y la aceleración en las comunicaciones internacionales llevaron al desarrollo de importantes fuerzas de carácter transnacional que impulsaron la creación de ONGs., establecieron arreglos privados, crearon regulaciones y formas de cooperación fuera del ámbito de control estatal.

En la actualidad existe consenso, sin embargo, de que este sistema –encabezado fundamentalmente por la ONU– se encuentra en crisis, tanto por su estructura, el tipo de mandato, el número de miembros, su conformación administrativa y su pluralidad o carencia de ella, y por no responder siempre a las demandas presentes, como ocurre en el Medio Oriente y en algunos países africanos y del Caribe, los cuales aún se debaten entre la pobreza, la insalubridad o los conflictos.⁹¹ En efecto, en estos años posteriores a la Guerra Fría, dicha institucionalidad no ha logrado desarrollar –de manera clara– nuevas y efectivas formas de participación y acción que consoliden las opciones de cooperación multilateral y contribuyan a superar los

90
91

SOHR, Raúl, *“Las guerras que nos esperan”*, Ediciones B, Chile (2000), pp. 269-270.
ROJAS y MILET, *op. cit.*, pp. 211-213.

problemas pendientes desde hace ya largo tiempo, y la realidad indicaría que el “nuevo orden” impulsado por Ronald Reagan, y definido explícitamente después de la Guerra del Golfo Pérsico por George Bush, no parece conducir a la estabilidad ni al desarrollo, lo que ha quedado en evidencia en diversos conflictos marginales.

A dicha institucionalidad internacional se refirió Robert Keohane en 1993, mediante un ensayo referido a sus componentes y al poder estatal, en donde explica, desde la óptica del institucionalismo liberal, al cual suscribe, que tales entidades ejercen una influencia significativa en el comportamiento de los gobiernos, al depender de acuerdos prevalecientes que afectan al flujo de información y las oportunidades de negociar, pudiendo también alterar su capacidad para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos y las expectativas preeminentes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.⁹² En síntesis, afirmaba que *“la capacidad de éstos para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, las cuales varían según los temas, su naturaleza y su fuerza”*.

Por ejemplo, Pearsons y Rochester han explicado que, al contrario de lo que sucede con la política doméstica, las relaciones internacionales se desarrollan en forma descentralizada y sin la existencia de legislación mundial o instituciones centrales investidas de autoridad para regular a los miembros de la comunidad, es decir, los más de 190 Estados Naciones en que está organizada la humanidad.⁹³ Situación que contrasta con la realidad de un mundo eminentemente interdependiente, en el que existen instancias relevantes de cooperación, como ha quedado de manifiesto a través del incremento de las organizaciones internacionales. Es decir, aunque exista un potencial importante para producir conflictos, debido a que los intereses se han expandido y pueden chocar con mayor facilidad, también se dan ventanas de oportunidad trascendentes, toda vez que los Estados tienen intereses mutuos que pueden ser alcanzados mediante reglas formales e informales que prescriben normas de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas.

92 Comparte espacios con el neorrealismo o realismo estructural. Busca explicar regularidades del comportamiento, examinando la naturaleza del sistema internacional descentralizado. Keohane, *op. cit.*, pp. 14-15.

93 PEARSONS y ROCHESTER, *op. cit.*, p. 29.

Según las teorías de Keohane, estas instituciones presentan tres formas: las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, las convenciones y los regímenes internacionales, y aunque las diferencias entre estas no son tan claras, dada la conectividad que se da entre ellas, es posible señalar que las primeras son entidades con reglas explícitas y asignaciones específicas, deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados, tanto dentro como fuera de la esfera de las NN.UU.⁹⁴ Entre ellas están la Organización de Estados Americanos (OEA), la OTAN, la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), el FMI, la OMC, el BM y el BID. Las convenciones, por otro lado, son instituciones informales con reglas y entendimientos implícitos, especialmente adecuadas para situaciones de coordinación, como sucede con las medidas de confianza mutua (MM.C.M.). Y los regímenes internacionales, por último, son instituciones con reglas explícitas en temas como el régimen monetario, pesca, soberanía marítima, control de armas, derecho internacional, medioambiente y otros, los que, normalmente, son patrocinados por OO.II. o suscritos directamente entre los Estados o las alianzas interesadas, y debido a que estos regímenes dependen de las convenciones para su adecuada estructuración, en términos de comunidad de entendimientos, especificidad de las reglas y grado de autonomía para cada Estado dentro del régimen definido, y que en el ámbito multilateral lo más común es que su implementación se realice a través de OO.II., estos últimos también pueden ser analizados bajo esa perspectiva.⁹⁵

En ese orden de ideas, Huntington ha definido a la institucionalización como el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, y su nivel puede, en función de un sistema político, definirse por la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos.⁹⁶ Paul Kennedy ha explicado que la redistribución vertical y horizontal de la autoridad del Estado Nación ha concentrado sobre las instituciones una gran atención, ya que no se trata únicamente del surgimiento de actores transnacionales, sino que también del papel cada vez más importante que desempeñan los organismos y los

94 KEOHANE, *op. cit.*, pp. 16-18.

95 *Ibidem.*

96 HUNTINGTON, Samuel, *"Modernización, desarrollo político y cambio social"*, Alianza Universidad, Madrid (1992), p. 177.

acuerdos internacionales.⁹⁷ De ahí que sólo cabe enfrentarse a los nuevos retos a escala global, por medio de entidades transnacionales y políticas acordadas en común, abarcando desde la cooperación a la consulta y a los tratados.

En ese sentido cabe considerar que el sustento básico de una institucionalización –para ser efectiva– debe contener adecuados componentes estructurales, sociales, ético –funcionales y operativos– con la finalidad de crear confianzas y espacios para la voluntad y disposición asociativa o de integración de las partes, así como para la aceptación práctica y efectiva de sus normas comunes, brindando sustentabilidad operativa a la articulación de las propuestas, con lo cual es posible lograr los apoyos requeridos para transformar los acuerdos en políticas capaces de responder a los intereses de los distintos sectores involucrados.⁹⁸

Keohane explica, en efecto, que un sistema internacional no institucionalizado adecuadamente carece de coordinación, entendimientos y de tales expectativas.⁹⁹ Estas últimas, además, como los recursos de poder, están profundamente arraigadas en la política y en su evaluación subyace la noción de interdependencia compleja, una de cuyas características más trascendentes es la bien fundada percepción de la ineficacia del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre aquellos Estados que sí son capaces de organizarse en un régimen eficaz, el cual, en un entorno político, económico y comercial abierto permite avanzar hacia una mayor cooperación. Pero su relación –fundamental– no es automática, no se traduce únicamente en armonía, ni asegura por sí sola la paz, ya que requiere de planificación y negociación de un conjunto ordenado de reglas que suministran incentivos para un comportamiento estable, pacífico y cooperativo. Dicho de otra forma, la relación entre modernización e institucionalización es el factor que primordialmente incide sobre los niveles de estabilidad y por cierto de cooperación, llegando a la inestabilidad cuando las instituciones políticas van a la saga del cambio político y social, siendo incapaces –en consecuencia– de responder a las demandas de la comunidad.

97 KENNEDY, Hacia el Siglo, *op. cit.*, p. 169.

98 PIUZZI, José Miguel, “La relación cívico militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica, y su impacto en la relación peruano chilena”, conferencia dictada en el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), el 27 de noviembre de 2002.

99 KEHOANE, *op. cit.*, pp. 19-29.

Junto con Nye, Keohane ha explicado también que las relaciones de interdependencia son *“situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre distintos países o actores, a raíz de intercambios internacionales como flujo de dineros, bienes, personas y mensajes que transponen las fronteras nacionales”*.¹⁰⁰ Cuando existen efectos de costo recíproco en los intercambios hay interdependencia, y cuando las interacciones no implican efectos de este tipo, simplemente habría una interconexión. Un ejemplo significativo de lo primero es la paulatina habilitación de corredores bioceánicos en Sudamérica, y de lo segundo, el proceso de compra o venta de bienes y servicios por un solo actor. Expresan, además, que en la actual situación de interdependencia compleja no existe garantía de que los conflictos desaparecerán, y que, por el contrario, éstos podrían adquirir nuevas formas o incluso incrementarse si la coordinación, entendimientos y expectativas no han sido bien institucionalizadas. De este modo, la interdependencia compleja ha desperfilado a las relaciones internacionales de sus cánones tradicionales, abriendo múltiples canales para su desarrollo, imprimiéndole un carácter más amplio, interconectado y variado. Es decir, *“un mundo global interrelacionado por redes que lleva a concebir la realidad atravesada por un sinfín de actores. Y si bien en términos generales no se discute que el Estado Nación es el eje del sistema internacional, por cuanto es en sus coordenadas donde se dan los fenómenos internacionales, ha surgido una multiplicidad de actores que afectan a los países y en ocasiones le restan facultades”*.¹⁰¹

Según Luciano Tomassini, esa tendencia hacia la multipolaridad estaría erosionando el rígido sistema de estratificación internacional de la posguerra, reduciendo la abrumadora importancia de las consideraciones vinculadas a la seguridad estrictamente militar, dando paso a otros intereses nacionales e internacionales.¹⁰² Además, la expansión de la sociedad civil estaría impulsando al Estado a asumir una mayor gama de funciones; la configuración de una agenda internacional más compleja provocaría el surgimiento de otros temas vinculados al desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la identidad cultural y la calidad de vida; la intervención de otros agentes no gubernamentales daría paso a la interacción de

100 KEHOANE y NYE, *op. cit.*, pp. 20-22 y 39.

101 PIUZZI, *Relaciones internacionales, op. cit.*

102 TOMASSINI, Luciano, *“Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional”*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1991), p. 73.

nuevos actores dentro del Estado, o fuera de él; y el surgimiento de recursos de poder no tradicionales provocaría la presencia de otros medios importantes como los comerciales, tecnológicos, financieros, ideológicos y culturales. Es decir, un debate que ha enfatizado el rol del Estado en los desafíos internos, por sobre el monopolio del manejo de la política exterior, lo cual conlleva a pensar que, dado el incremento en los procesos transnacionales y de interdependencia económica, *“el paradigma de transnacionalización y el de la interdependencia compleja constituya un reto a la concepción estado-céntrica”*, según lo ha planteado Juan C. Salgado en su ensayo referido a las causas de la guerra.¹⁰³

De esta manera, resulta claro que las debilidades que pueden afectar a los regímenes internacionales no radican únicamente en la clara definición de los aspectos que les son inherentes, sino que también en las *“fallas o imperfecciones propias del mercado”* reseñados por Keohane,¹⁰⁴ y –en lo sociológico– en la *“percepción de símbolos significantes”* propuestos por Margaret Mead hace algunas décadas.¹⁰⁵ Estos últimos se refieren a la comunión, importancia y valoración de los intereses, en los cuales juega un papel fundamental la apreciación de las identidades culturales por cada parte, en función de lograr y cumplir los acuerdos de manera satisfactoria. Y como en política mundial no existe gobierno global, las interpretaciones y fallas nacen de la carencia o insuficiencia de un marco legal y social íntegro y satisfactorio, las imperfecciones de información y, muchas veces, en los altos costos de transacción.¹⁰⁶ Es por ello que los regímenes deben ser capaces de reducir la incertidumbre, mejorar las comunicaciones y atenuar los riesgos, con la finalidad de aumentar la coordinación y los procesos de apertura, *“sin concentrarse sólo en el poder sino más bien en el orden”*.

Según Robert Gilpin, otro aspecto importante a considerar en el ámbito de los regímenes internacionales es que *“la distribución del poder de los Estados constituye la forma principal del control del sistema”*,¹⁰⁷ y a medida que este se distribuye y expande, las relaciones

103 SALGADO, *op. cit.*, p. 35.

104 KEOHANE, *op. cit.*, pp. 161 y 171-173.

105 MEAD, Margaret, *“Sociedad, tradición y tecnología”*, UNESCO, París (1953), pp. 42-60.

106 KEOHANE, *op. cit.*, pp. 171-173.

107 GILPIN, *op. cit.*, pp. 29-33.

pueden darse de manera más compleja en cuanto a la aceptación de las jerarquías y de las reglas, debido al grado de influencia que ejercen los países hegemónicos, los cuales –de modo natural– se esfuerzan por mantener o incrementar su estatura, situación a la que Gilpin definió como “*ley de crecimiento disparateo*”, en el entorno cíclico de la hegemonía y la guerra. De ahí que –según Keohane– estos Estados tienden a consumir más e invertir menos en el sistema, a fin de reducir sus costos y el desgaste que les implica mantener los regímenes, logrando de este modo conservar sus capacidades y estatus dominante, en tanto que su fragmentación podría llevar a su disgregación, mientras que su concentración contribuye a su estabilidad.¹⁰⁸ Esta preeminencia –en efecto–, les permite configurar y dominar el entorno internacional, suministrando un flujo suficiente de beneficios a pequeñas y medianas potencias, mientras que, en la medida que el poder se fragmenta y la distribución de los recursos tangibles, especialmente los económicos, se vuelve más equitativa, los regímenes internacionales podrían debilitarse al declinar también las capacidades de la potencia dominante, haciéndola incapaz de hacer cumplir las reglas.

En esencia –para Keohane– la adhesión a un régimen debe permitir dividendos mutuos que superen los costos, aunque ellos no sean todo lo equitativos que se quisieran. Estos beneficios –normalmente– se enmarcan en variables políticas, comerciales, monetarias, militares, policiales y de derecho internacional, y a mayor densidad de temas podrá existir una mayor demanda de regimenes, lo que también produce –insoslayablemente– un aumento en el nivel de interdependencia compleja. De hecho, en el ámbito del funcionalismo liberal, Robert Cox analiza estas variables y expresa que los regímenes internacionales deben agruparse en grandes tópicos y sin parámetros estrechos para superar las dificultades, ya que son más importantes los temas centrales, la búsqueda de la tolerancia y la reducción del conflicto.¹⁰⁹

Otro concepto muy relacionado con los regímenes internacionales es el de “mundialización”, y aunque debe aceptarse que para un

108 KEOHANE, *op. cit.*, pp. 80-81, 114-139 y 146-153.

109 COX, Robert, “*Globalization, multilateralism and democracy*”, The Academic Council on The United Nations System (ACUNS), Brown University (1992), p. 35.

considerable segmento de autores constituye un sinónimo de globalización, especialmente en Europa, para otro tanto no sucede así, ya que para ellos la globalización se relaciona más con la corriente homogeneizadora e impositiva que impulsa el imperialismo, los grupos financieros y la banca internacional, extendiéndose en el mundo a expensas de la diversidad y la autonomía de los Estados nacionales, de la identidad de las culturas y subculturas y de la organización de un nuevo sistema u orden mundial, basado en la economía abierta de mercado.

La mundialización, en cambio, aboga por un proceso hacia el cual debieran converger las diferentes culturas sin perder por ello su estilo de vida e identidad, tendiendo a la estructuración de federaciones nacionales y a regionalismos federativos para acercarse, tal vez, a un modelo de confederación mundial multiétnica, multicultural y multiconfesional, es decir, a una suerte de organización humana universal efectiva. Su rasgo más notable estaría en el ejercicio de un rol más preponderante de los organismos e instituciones internacionales, como la ONU, la irrupción creciente de entidades no estatales en el escenario internacional y la proliferación de asociaciones o alianzas políticas, comerciales, sociales y de seguridad, las cuales se ocuparían de resolver, con un sentido metasoberano, los asuntos que antes se decidían al interior de cada Estado. En definitiva, dicha mundialización conformaría una novedosa y revolucionaria ideología que implicaría la colaboración y la acción mancomunada entre los diversos Estados Naciones en aras de objetivos comunes como: la economía, el medioambiente, la salud, la investigación y la resolución de problemas internacionales; y presupone la acción entre naciones soberanas que conforman una visión eminentemente geográfica de la realidad, en la cual toda consideración económica o financiera de índole privada debiera quedar subordinada a las decisiones del ámbito público y nacional, en lugar de avanzar hacia una globalización que sugiere –según este autor– privatizar el poder en todo el planeta, reflejando una ideología alineada con una cosmovisión anglosajona del mundo, o más angloestadounidense, que sitúa el eje determinante del devenir social en lo económico y financiero de carácter privado, al cual pretende subordinar toda estructura y accionar político, mientras que el eje del mundialismo lo conformarían los Estados Naciones.¹¹⁰

110

SALBUCHI, Adrián, *"El Cerebro del Mundo"*, Ediciones del Copista, Argentina, Córdoba (2000), p. 59.

A ese respecto, Pearson y Rochester plantean que el modelo del gobierno mundial, como sistema político en el cual un conjunto de instituciones centrales gobernaría a todos los seres humanos y a todas las unidades políticas en el planeta, ha sido objeto de diversas propuestas.¹¹¹ Sin embargo estiman que, evidentemente, tales especulaciones bordean la ciencia ficción y dudan de su efectividad en términos de las reales posibilidades de solucionar los grandes problemas del mundo y promover la libertad, la seguridad y la democracia, siendo más conveniente la existencia de una comunidad política pluralista con unidades que compartan valores e intereses comunes.

En síntesis, la mundialización se asocia principalmente a una institucionalización más estricta de las interacciones políticas, sociales y económicas que se dan en los planos bilaterales, regionales y mundiales. Es decir, busca profundizar las reglas explícitas en el conjunto de regímenes y políticas formales específicas que los países se pueden otorgar recíprocamente, mientras que la globalización posee un carácter más autónomo y espontáneo de acuerdo a los intereses en juego. Además, pareciera ser que esta idea se asemeja al concepto de regímenes internacionales, pero es más radical, y constituye una propuesta que, contrario a ellos, interpela a la globalización. Incluso pudiera pensarse que dicha concepción busca lograr una respuesta organizacional –ciertamente idealista– a las inequidades, limitaciones y necesidades que ciertos sectores advierten en la globalización, la que posee una dinámica propia más potente, llegando incluso a desbordar las expectativas y las reglas estructurales, especialmente desde el fin de la Guerra Fría, a partir de cuyo instante se hizo más fuerte con la irrupción de la economía de libre mercado y la revolución de la información. Bien pudiera estimarse, de este modo, que la globalización económica ha venido superando la implementación de los regímenes en cuestión, y que estos se están viendo afectados por la creciente fragmentación del poder y las diferencias en los entendimientos, expectativas, coordinaciones y percepciones que se producen en un entorno global, en sus más amplias y diversas variables, lo que llevaría a algunos autores a proponer medidas más extremas.

De alguna manera, ello ha quedado de manifiesto si recordamos que frente a los Estados e instituciones multinacionales que han concentrado el poder, la población se ha organizado de diferentes formas para oponerse a sus dictados cuando los estiman contraproducentes, especialmente en temas relacionados con el medioambiente, el uso irracional de los recursos naturales y daños ecológicos, la cancelación de bajos salarios, insuficientes servicios de salud, destrucción de bosques y selvas naturales, uso de pesticidas peligrosos, modificación genética de productos agrícolas y alimentos y complicidad con regímenes violentos y represivos, fenómenos que, en definitiva, caracterizan de algún modo a la modernidad. Y dado que ella tiene su asentamiento mayor en Occidente, y dentro de éste en EE.UU., por su enorme poder político, cultural y económico, Oscar Godoy ha planteado –en un contexto hipotético– que todos los que están fuera de la *“época como imagen del mundo, de su potente racionalidad y de sus bienes, como virtudes de la civilización occidental, cuentan hoy con escasas opciones: ingresar a ella mediante la modernización, recluirse pasivamente en su anacronía, construir en los extramuros de Occidente un universo cerrado y semiautónomo, o rebelarse y usar todos los recursos de la violencia contra la época”*.¹¹²

E. REFLEXIONES

De la profunda transformación del sistema internacional a raíz del término de la Guerra Fría y los considerables avances económicos y tecnológicos desde fines del siglo pasado, en cuyo contexto la globalización resurgió con especial fuerza, ha sido posible advertir una serie de cambios políticos, sociales y económicos que han dejado en evidencia la presencia de nuevas tendencias, muchas veces contrapuestas. Ellas son la revalorización del ser humano en la sociedad, la relevancia de la seguridad frente a la presencia de amenazas emergentes de considerable movilidad y peligrosidad global, la trascendencia del multilateralismo como medio para encauzar las RR.II., el surgimiento de importantes actores y nuevos temas, la marcada jerquización y fragmentación de las relaciones de poder en un sistema que se caracteriza por una complicada “uni-multipolaridad” y la crítica desigualdad entre los países hiperproductivos y los del Tercer

112

GODOY ARCAJA, Oscar, “Terrorismo e historia”, *Revista Estudios Públicos* N° 84, Santiago, primavera de 2001, p. 33.

Mundo, dadas las diferencias notables en tecnología, capacidades y competitividad. En resumen, un escenario en el cual la transnacionalización y la interdependencia compleja imponen considerables desafíos, toda vez que las asimetrías se han profundizado y no existe consenso para encauzar el devenir de la humanidad, especialmente entre la ONU y EE.UU. y/o entre éste y el eje europeo.

Se ha podido evidenciar también que la sinergia de la globalización no ha sido armónica, ya que normalmente la evolución económica ha sido más fluida que en las otras áreas inicialmente citadas. Es decir, un cambio que ha transcurrido al impulso de la desigual modernización comercial y financiera, situación que ha afectado a las RR.II. y, en algunos casos, ha profundizado las consecuencias de las crisis políticas, económicas y sociales, provocado insuficiencias en la creación de espacios más igualitarios y eficientes cuando los Estados no han sido capaces de adaptarse al cambio y asumir el ritmo que el sistema ha venido adquiriendo, todo lo cual lleva a pensar que la mayor parte de la comunidad se ha sentido objeto y no sujeto de su dinámica.

Asimismo, es dable estimar que este conjunto de situaciones se profundizan si se considera que en la mayoría de los casos en los que se han producido efectos negativos, la globalización no parece haber sido adecuadamente gestionada para crear condiciones de cooperación, integración y competitividad. Es más, aspectos tales como la ineficiencia gubernativa y las limitaciones de carácter institucional y de infraestructura que poseen los países subdesarrollados, así como la corrupción que muchos padecen han conspirado para que sus atributos se cristalicen. Ello porque, contrario a lo que algunos pudieran pensar, este proceso no es autónomo ni autosuficiente, y debe ser conducido rigurosamente por los diversos actores, especialmente los Estados, en términos de planificación y negociación. No se puede perder de vista, en ese sentido, que la política internacional es eminentemente descentralizada, lo que implica mayores exigencias de coordinación.

Además, la globalización no debe ser vista como una amenaza en sí misma, ya que ella constituye –efectivamente– un espacio de oportunidades debido a la difusión de tecnología, la apertura a nuevos mercados, la potencial generación de fuentes de empleo, las

posibilidades de acrecentar la integración e intercambio de todo tipo, así como la facilidad para acceder a mayores niveles de ingreso y mejores estándares de vida. Siempre y cuando, como se dijo, sea asumida rigurosamente y la acción de los países más poderosos, así como de los OO.II. y las multinacionales, no esté ausente de sentido común y equidad.

Vista así, ella puede abrir considerables posibilidades de interacción al suprimir barreras, brindando espacios para superar la pobreza, extender la libertad, cuidar el medioambiente, respetar los derechos humanos, abordar pacíficamente los conflictos y avanzar hacia la modernidad mediante el intercambio económico, la transferencia tecnológica y –en la medida que la incertidumbre se reduzca y sea percibida como una oportunidad– posibilitar la suscripción de acuerdos amplios de cooperación. Y aunque dichas interacciones afecten a la soberanía de los países, los cuales pueden sufrir pérdidas de funciones, poder, control y autonomía, hay que destacar que ellos continúan siendo los principales actores del sistema, lo que les exige, obviamente, una mayor capacidad. Si ello no ocurre, se produce una negativa y excesiva jerarquización en las RR.II., lo que puede desatar crisis y conflictos, especialmente en el ámbito de las amenazas emergentes.

Sin embargo, tampoco puede desconocerse que muchas de las inquietudes e incertidumbres que la globalización despierta en la comunidad se relacionan con la desconfianza, que en la mayor parte de los casos inspiran los actores más poderosos, cuando perciben que su actuar no contiene ingredientes de solidaridad y equidad, y se desatienden las particularidades de cada país, pasando a primar en demasía los intereses sectoriales por sobre las expectativas de cooperación e integración. Bajo esa perspectiva es que, quienes no la comparten, sienten que ella genera considerables asimetrías y marginalidades que los someten a agobiantes políticas y directrices internacionales, las cuales, además de las postergaciones que alegan, jerarquiza excesivamente las relaciones y aumenta las nocivas consecuencias de la fragmentación del poder, abriendo espacios para estallidos sociales y conflictos.

De ahí que han existido diferentes interpretaciones a la hora de evaluar y apreciar sus alcances y efectos, lo cual, sumado a la alta

complejidad que se advierte, pareciera indicarnos que no es adecuado adscribirse completamente a alguna de las vertientes académicas citadas inicialmente para explicar las características, desarrollo e incidencias de la globalización. Esto porque, tanto la transnacionalización como la interdependencia compleja dejan entrever que las visiones de Huntington, Fukuyama y la que se desprende de los estudios de Toynbee, se estarían dando de manera simultánea, transversal y jerarquizada al interior del sistema. Además, en la visión de Huntington el choque de civilizaciones se advierte más entre EE.UU. y sus aliados con ciertos grupos y Estados fundamentalistas, cuando éstos sienten una acción impositiva y homogeneizadora de su parte, al no respetar sus realidades políticas, sociales, económicas y culturales, cuya situación perciben como una amenaza de la modernidad más que una oportunidad de ella. En efecto, en el sistema actual encontramos tanto los riesgos que advierte Huntington como la visión futurista de Fukuyama y, al mismo tiempo, la apreciación más conservadora que surge de los estudios de Toynbee.

Puede decirse entonces que ciertamente se estarían dando hoy dos realidades estructurales en el mundo. Una histórica, caracterizada por el enfrentamiento, y otra poshistórica, identificada con la modernidad, en las cuales coexisten dos tipos de actores con sus respectivos sistemas: el Estado céntrico y el multicéntrico. Es decir, un mundo donde subsisten la política de poder, el caos, el choque de civilizaciones y el estatismo, y otro caracterizado por la integración y complementación de las culturas, el libre mercado y el auge de nuevos actores no estatales, en cuyo contexto el desafío estaría en hallar el justo equilibrio entre ambas tendencias, a través de la globalización y la conformación de un sistema internacional más ecuánime, pluralista y tolerante. Por extensión, entonces, en la aldea global de hoy existen dos tipos de barrios: el de los globalizadores y el de los globalizados o, de manera más sencilla, aquellos que gozan las virtudes del proceso y los que sufren sus desventajas.

Lo anterior parece indicarnos que el sistema internacional actual, en tanto sistema, padece serias deficiencias, toda vez que sus actores no han sido eficaces ni oportunos para organizarse adecuadamente, limitándose muchas veces a reaccionar más que a actuar para dar o concordar soluciones efectivas a los problemas globales. Vale decir, una realidad que deja en evidencia que muchos de ellos

no han marchado al ritmo de los acontecimientos y de los cambios que caracterizan la dinámica actual, siendo ineficientes a la hora de responder a las demandas de acuerdo a un conjunto ordenado de reglas que suministran incentivos para un comportamiento estable, pacífico y cooperativo, sobre la base de una institucionalidad que posea efectivos componentes estructurales, sociales y ético funcionales para otorgarle valor y estabilidad a los acuerdos, toda vez que tanto los Estados, como los demás actores del sistema poseen intereses mutuos que exigen la estructuración de reglas que prescriban conductas, restrinjan las actividades y configuren las expectativas en términos de comunidad de entendimientos, especificidad de normas y grado de autonomía, de acuerdo a ciertos criterios relevantes que se relacionan con su adaptabilidad, complejidad y coherencia.

Vale decir, un contexto en el cual juegan un papel central las realidades culturales y sociales de cada actor en términos comunión, importancia y valoración de intereses, dadas las divergentes interpretaciones y fallas de mercado que normalmente se producen en los ámbitos jurídicos y sociales, así como las imperfecciones que se dan en cuanto al flujo de informaciones y los altos costos de transacción, afectando principalmente a los países más pequeños ante el aumento de los efectos restrictivos que pueden derivarse de la interdependencia compleja y de la transnacionalización. En definitiva, entonces, se requiere transitar hacia una institucionalidad que se relacione efectivamente con la modernidad, más aún si se considera que en la actualidad han surgido nuevos recursos de poder que hacen más complejos los acuerdos, como son la tecnología, las comunicaciones, la cultura, la ideología y los flujos financieros.

Otro de los aspectos que deben ser abordados en ese contexto es el de la vigencia de las definiciones clásicas de la seguridad en el ámbito de lo nacional e internacional, muy especialmente en cuanto a su amplitud y límites, debido a que las más recientes concepciones de bienes soberanos, y de aquellos contextualizados como pertenecientes a la humanidad, podrían llegar a ocasionar un cambio sustancial en las RR.II. de acuerdo a las perspectivas con que se valoren y más específicamente de quien lo haga. En ese sentido, se estima que el incremento de la seguridad colectiva, adecuadamente complementada con la de tipo cooperativa, asociativa y humana, puede ser un buen camino que conduzca a soluciones efectivas, de manera tal de reducir

la probabilidad cierta de que los países de mayor estatura continúen percibiendo que su área de acción y responsabilidad internacional se ha incrementado, mientras que los demás Estados bregan por el respeto a su estatalidad, soberanía y derechos de autodeterminación, dándose por tanto una contraposición de visiones e intereses que afecta, por ejemplo, los modos de enfrentar las amenazas cuando éstas son tratadas –según los primeros– con un sentido metasoberano.

No obstante, cabe destacar también que si bien dichas interacciones afectan la soberanía de los países, los que sufren pérdidas de funciones, poder, control y autonomía, no puede perderse de vista que éstos continúan siendo los principales actores del sistema, lo que permite inferir que tales pérdidas pueden ser vistas como una contribución al sistema, con la finalidad de estructurar instancias eficaces de cooperación que, lejos de implicar desventajas relevantes, deberían exigir una mayor participación y preparación de los Estados. Si ello no ocurre, y los actores más poderosos insisten en imponer sus reglas, podría darse una negativa y excesiva asimetría que puede provocar crisis y conflictos, especialmente en el ámbito de las amenazas emergentes.

Al respecto cabe considerar la relevancia que tiene la contribución que efectúan las grandes potencias, y si bien se reconoce que la distribución del poder constituye la principal forma de control del sistema, y que en función de la mantención de su estatus sus aportes pueden ser menores en comparación a los dividendos que obtienen, con lo cual evitan la fragmentación excesiva de dicho poder y aseguran la supervivencia de la estructura acordada, conservando su orden y funcionamiento, no parece conveniente que los costos que ello les impone sean, muchas veces, muy menores a los beneficios que perciben, ya que ello agrava las desigualdades, profundiza las brechas y crea espacios para que los países o ciertos grupos protesten contra el orden imperante y se manifiesten de modo violento. En esa línea resulta oportuno insistir en que los Estados de menor potencial y débil infraestructura institucional, no siempre están en condiciones de participar y aportar activamente al sistema, lo cual implica profundizar la solidaridad y la equidad en función de crearles capacidades, de manera tal de, entre otros aspectos, se reduzcan los factores de riesgo y la presencia de amenazas que, paradójicamente, están afectando más a las grandes potencias.

Lo expresado en ningún caso intenta desconocer la realidad del mundo ni menos dejar de entender que las fuerzas que mueven al sistema internacional son las relaciones de poder, pero tampoco se puede dejar de expresar preocupación cuando estamos frente al surgimiento de riesgos considerables que pueden afectar a cualquier región del mundo, dado el aumento de la capacidad destructiva de las armas, la mayor accesibilidad a tecnologías más baratas y sofisticadas, y la presencia creciente de grupos criminales o fundamentalistas.

Probablemente por ello es que algunos sectores aboguen hoy por la mundialización, cuya finalidad apunta al fortalecimiento del rol de los Estados y a una participación preponderante de los organismos e instituciones internacionales, los no estatales y las asociaciones o alianzas políticas, comerciales, sociales y también de seguridad. Es decir, mantener el protagonismo del Estado céntrico sin dejar de reconocer la importancia de la integración y la cooperación internacional de un modo federativo que deje espacios para las diversidades étnicas, culturales y confesionales que se dan hoy en el mundo. Pero, a pesar de lo atractivo que pudiera parecer lo anterior, cabe asumir que el mundo de hoy no se encamina en esa dirección y pretenderlo así resulta en cierto modo utópico. Si bien es atendible estimular, mejorar y profundizar un orden global más justo que neutralice los probables efectos nocivos de una globalización mal gestionada y de un sistema internacional demasiado jerárquico, con actores claramente homogeneizadores, ello debe hacerse sobre la base de cómo es el mundo y no como quisiéramos que fuera, en donde la pluralidad y la comunión de valores e intereses en un marco de libertad, seguridad y democracia deben ser esenciales.

Otro hecho relevante a tener en cuenta, es que las amenazas emergentes se caracterizan por no ser disuadibles, debido a que quienes las cometen no perciben que los costos de sus acciones podrían ser mayores a los beneficios esperados. Además, dado su carácter transnacional y asimétrico, y por no provenir necesariamente de Estados sino que de grupos radicalizados, se hace más difícil enfrentarlas y respetar los principios ya señalados de estatalidad, soberanía y autodeterminación, lo cual complejiza las relaciones y, naturalmente, las soluciones pretendidas. A su vez, ellas contienen aspectos subjetivos que dificultan equilibrar adecuadamente la seguridad con

la libertad y la justicia, así como definir convenientemente sus límites respecto del interés y competencia nacional con lo que corresponde al ámbito internacional, profundizando las dificultades ya dichas de la transnacionalización y de la interdependencia compleja. En resumen, si el sistema internacional no enfrenta las tendencias negativas que pueden surgir de una globalización impositiva, las amenazas podrán ser más recurrentes o significativas, especialmente por el aumento de los índices de destrucción y morbilidad. Situación que también podría ocurrir si éste es percibido como poco equitativo, ineficiente y no solidario.

De ahí que es dable estimar que la teoría neorrealista explica con claridad la realidad actual del sistema internacional en el ámbito de la globalización, la seguridad internacional y el conflicto, así como de las causas subyacentes de éstos últimos. A su vez, que la teoría globalista enriquece lo planteado, por cuanto incorpora al análisis los fenómenos de transnacionalización e interdependencia compleja, los cuales constituyen un aspecto esencial en las RR.II. que hoy nos preocupan, con miras a superar las fuentes de las amenazas emergentes. En este caso, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

CAPÍTULO II

AMENAZAS GLOBALES

A. **TERRORISMO**

1. **Evoluciy**

Como hecho político, el terrorismo posee una larga historia en el desarrollo de la humanidad, siendo difícil circunscribirlo concretamente a una época determinada. Sin embargo, es posible establecer que sus primeras manifestaciones –como una actividad dotada de cierta organización– se remontan a las guerras de liberación y a las revoluciones que se produjeron en casi todo el mundo a partir del siglo XVI. A partir de ahí, su conceptualización se amplió de manera notable, dado que cada vez se le asocian un mayor número de eventos y actores, sea esto por los intereses que lo rodean, el carácter de quienes lo cometen y de los que se ven afectados por sus consecuencias.¹¹³

Se lo define también como la creación, mediante la ejecución repetida de delitos, de un estado de alarma o de terror en la colectividad o en ciertos grupos sociales, con la finalidad de favorecer u oponerse a la difusión y aplicación de determinadas doctrinas sociales o políticas, y se lo ha descrito como la amenaza o el uso sistemático de la violencia contra individuos o instituciones gubernamentales y/o entes sociales, políticos y económicos.¹¹⁴ Acompañado de una amplia propaganda, el terrorismo forma parte de una estrategia tendiente a forzar, desde cambios en la conducta en política interna o internacional, hasta la caída del régimen establecido, y hoy se habla de terrorismo nuclear, bioterrorismo, terrorismo informático, narcoterrorismo, terrorismo económico y, en general, de una variada gama de acepciones.

Es, en consecuencia, un método de combate que carece de escrúpulos y no se aviene a las reglas humanitarias, y una estrategia

113 HADAS, Samuel, "La Paz: una oportunidad que se escapa", *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001), p. 103.

114 PEARSON y ROCHESTER, *op. cit.*, pp. 404-418.

para inducir en la víctima un estado de temor y alcanzar ciertas metas políticas o criminales, en tanto constituye una práctica política de quien recurre sistemáticamente a la violencia contra personas o cosas para provocar terror, miedo, espanto o pavor ante un mal que se teme y sobrecoge masivamente a la población o a ciertos sectores de ella, con el fin de neutralizar toda capacidad de reacción o respuesta.¹¹⁵ Vale decir, una creación deliberada para lograr cambios políticos, y está diseñado para producir efectos psicológicos a largo plazo más allá de las víctimas inmediatas u objetos del atentado terrorista, intimidando así a un “público objetivo” mucho más amplio, que puede ser un grupo rival étnico o religioso, un país entero, un gobierno nacional, un partido político o, incluso, la opinión pública en general. En suma, *“el terrorismo está diseñado para crear poder donde no lo hay o para consolidar el poder donde hay poco”*.¹¹⁶

Su desarrollo se verifica, en consecuencia, mediante dos vertientes: puede ser empleado por los que detentan el poder para mantenerlo, como sucedió con Robespierre durante la Revolución Francesa o las autoridades soviéticas hasta el término de la Guerra Fría; o bien poseer un carácter “contestatorio” en contra el poder instituido, cuando quienes lo cometen consideran que el gobierno que ejerce dicha facultad lo hace de manera opresora, como sucedió durante la Revolución Bolchevique de principios del siglo XIX. De manera clandestina, la acción contestataria es dirigida contra los centros de poder y entre sus acciones encontramos el asesinato del Zar Alejandro II en 1881, y el crimen –a manos de un nacionalista serbio– del archiduque austro-húngaro Francisco Fernando y su esposa Sofía, en Sarajevo, en 1914, cuyo hito marcaría el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

Esta última forma de terrorismo clásico reaccionario presenta algunas características fundamentales, como organización material e ideológica homogénea, acciones demostrativas y creciente capacidad cualitativa y cuantitativa de destrucción y propaganda. En el ámbito internacional, además, puede darse el caso que la acción contestataria sea bajo la óptica terrorista, la única forma de acción posible, cuando quienes lo cometen no pueden enmarcarse dentro de

115 LAQUEUR, Walter, *The age of terrorism*, Little Brown, Boston (1987), p. 143.

116 HOFFMAN, Bruce, *Inside terrorism*, Victor Gollanez, Escocia (1998), p. 63.

una unidad territorial o Estado, lo que hace imposible, muchas veces, imputar sus actos a un determinado gobierno, situación que dificulta enormemente enfrentarlo y constituye uno de sus signos emergentes. Éste es precisamente el caso más original y actual del fenómeno en la problemática de la política internacional, y ha quedado especialmente en evidencia desde el término de la II G.M., siendo sus hitos más relevantes los atentados de Washington y Nueva York en 2001.¹¹⁷

Otro tipo de terrorismo que emergió con fuerza desde principios del siglo XIX fue el de carácter criminal, originado en las mafias italianas y norteamericanas asociadas al contrabando y comercialización ilícita de tabaco y alcohol, el después de su legalización en la década de los 40, se trasladó a comienzos de los 70 al tráfico de drogas y estupefacientes, expandiéndose rápidamente a países de Europa, Asia y América. En el caso de estos dos últimos, sus consecuencias se potenciaron de manera importante con su vinculación a la subversión, como ha sucedido en Myanmar y Colombia, dándose hoy lo que se conoce como narcoterrorismo y narcosubversión.

Además, hay que considerar que el terrorismo se ha globalizado como la economía, y en extensas áreas del globo ha quedado de manifiesto su estructura transnacional e importantes recursos materiales. Sobre todo, uno o más “países anfitriones” desde los cuales se planifican operaciones casi sin molestias ni interferencias, y se reclutan y entrenan a nuevos combatientes gracias a las ventajas que les otorga la misma globalización. Entre éstas, el acceso a considerables flujos monetarios y a una mejor y más barata tecnología en las comunicaciones, el transporte y la informática, situación que también les facilita una mayor disponibilidad de instrumentos de destrucción que, a su vez, son cada vez más sofisticados.

Esto último ha implicado una creciente preocupación por el inminente peligro del “terrorismo nuclear”, dada la gran cantidad de países que poseen armamento y tecnología de este tipo, abriendo la posibilidad que –eventualmente– puedan ir a parar a manos terroristas, especialmente aquellas que pertenecieron al arsenal de las ex

117

También están los asesinatos durante los Juegos Olímpicos de Alemania (1972), el secuestro de un avión israelí en Uganda (1976), la destrucción de la AMIA en Buenos Aires (1994), las bombas en el metro de París (1995), los ataques palestinos en el Medio Oriente, con el inicio de la segunda intimada, y el atentado contra el World Trade Center (1993).

repúblicas soviéticas, cuyos habitantes se encuentran desde hace años en una desmedrada situación social y económica, y no perciben que sus autoridades puedan satisfacer sus demandas en el mediano plazo, realidad que se agrava si se evalúa el rol que juega hoy la mafia rusa, que ha pasado a ocupar espacios que debiera controlar el Estado.¹¹⁸ Además, no pueden perderse de vista, ante este escenario, las aspiraciones independentistas de Chechenia y la presencia de etnias musulmanas al interior de la Federación Rusa y en sus fronteras del sur, cuyos límites colindan o están próximos a otras áreas conflictivas del planeta. En esa región se combinan –explosivamente– el fundamentalismo islámico con la producción y el tráfico de drogas, la corrupción generalizada y la presencia de importantes reservas de petróleo y gas natural.

Otra información que contribuyó a incrementar la preocupación provino de una investigación efectuada por la policía nipona a la secta neobudista japonesa Aum Shinrikyo (Verdad Suprema), responsable del atentado con gas sarín en el metro de Tokio en 1995.¹¹⁹ Los investigadores encontraron que este grupo, bajo la conducción de su líder espiritual Shoko Asahara, no solamente poseía un perfeccionado laboratorio químico en el pueblo de Kismikuishiki, sino que sus equipos no tenían nada que envidiar a los laboratorios más sofisticados de una buena universidad japonesa, y contaban con estudios avanzados para producir uranio enriquecido 235 con la probable intención de fabricar armas nucleares.

A las armas de destrucción masiva y a las atómicas deben sumarse también aquellas de tipo químico o bacteriológico, cuya capacidad para causar daño es abismante. Más aún si se considera que las posibilidades de reaccionar adecuadamente ante una amenaza de este tipo es bastante limitada, como quedó de manifiesto durante el año 2001 en EE.UU., ante la eventualidad de un ataque masivo con Ámtrax en diversas partes de su territorio, dado que la capacidad industrial del país no permitía producir oportunamente los antidotos necesarios para contrarrestar sus efectos. Como dato resulta oportuno

118 El contrabando de plutonio y de otros materiales entraña el peligro de proliferación de armas atómicas, y los traficantes rusos han ofrecido en venta no sólo isótopos radioactivos sino que, incluso, ojivas nucleares. GHILÉS, Francis, "Reactivar el proceso de Barcelona", *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001), pp. 124-129.

119 GHILÉS, *op. cit.*, pp. 124-129.

citar que en junio de 2000 se realizó un ejercicio simulado de ataque bacteriológico limitado a la ciudad de Denver (Colorado), en el que las autoridades se mostraron incapaces de detener la infección, lo que produjo la muerte simulada de 950 de las 3.700 personas infectadas.¹²⁰ En junio de ese año, en otras prácticas en Oklahoma, Georgia y Pennsylvania, habían muerto o estaban moribundas –después de dos semanas– 6.000 de las 16.000 personas virtualmente infectadas con viruela. Lo anterior cobra especial relevancia si consideramos que EE.UU. es la mayor potencia mundial, lo que deja entrever un riesgo de considerables proporciones para otros países de menor estatura.

En definitiva, actos en los cuales la innovación, la sorpresa y la impredecibilidad son necesidades y virtudes, y en los que el terrorista recurre a la astucia –a menudo al crimen– para reunir fondos y mantener los asesinatos, los atentados con bombas y las masacres, en cuyo contexto los prisioneros son empleados como rehenes para obtener dividendos políticos y económicos, y los incidentes que producen están diseñados para provocar publicidad y no necesariamente para derrotar la fuerza armada enemiga, toda vez que el terror se utiliza para asustar al tímido, al colaborador y al indiferente, en un ambiente en el que *“se disuelve la distinción clara entre el Estado, las Fuerzas Armadas y la sociedad, que es la característica fundamental de la guerra institucionalizada”*.¹²¹ Es decir, manifestaciones simbólicas que hablan de la transformación de esta guerra del tercer tipo en donde –según Holstim– *“no hay frentes, no hay campañas, no hay bases, no hay uniformes, no se despliegan honores de manera pública, no se cuenta con puntos de apoyo, no se tiene respeto por los límites territoriales de los Estados y no hay estrategia ni táctica prefijada”*, realidad que ha sido evidente en los atentados que desde 1968 –a raíz del conflicto palestino-israelí– se vienen sucediendo en el Medio Oriente, y aquéllos cometidos en Washington y Nueva York en 1993 y 2001, dadas sus gravísimas proyecciones.

Para Oscar Godoy, estos últimos suponen un giro en el curso de la historia por tres razones.¹²² Primero, por la aparición de actos de

120 PARDO DE SANTAYANA, José, “Terrorismo y armas de destrucción masiva ; la amenaza bacteriológica”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001), pp. 191 y 192.

121 HOLSTIM, Kalevi, *“The state war and de state of war”*, Cambridge University, United Kindom (1995), p. 36.

122 GODOY, Oscar, “Terrorismo e historia”, *Estudios Públicos* N° 84, Santiago, primavera de 2001, p. 33-41.

violencia inéditos que han ocasionado un estado de guerra nuevo, universal y continuo, contra un enemigo diseminado y ubicuo en sesenta o más países. Segundo, por la gran vulnerabilidad de la mayor potencia del mundo, que hace evidente la crisis de la potencia mundial como garante de un orden de paz. Y tercero, por la incapacidad del sistema internacional vigente para prever y manejar los conflictos y sustentar la paz. Así entonces, se ha hecho patente para él la necesidad de un nuevo orden internacional, donde exista un pacto entre Estados de una sociedad cosmopolita; siempre y cuando exista consenso pluralista y se cumpla la cláusula democrática, es decir, tolerancia de todo orden. De igual modo, que estén vigentes las garantías a las libertades y los derechos de las personas, la división de poderes, la supremacía de la ley y el gobierno representativo. Y aunque reconoce que dicha cláusula limita algunos atributos del poder soberano, como el principio de guerra justa o el de justicia distributiva, estima que ella no es utópica, ya que, de hecho, está tácitamente en práctica hoy en la UE.

Agrega Godoy que el fundamentalismo religioso en el Medio Oriente y Asia Central se está manifestando a través la violencia sin límites y con un propósito claramente aniquilatorio que no distingue entre guerra defensiva u ofensiva, entre combatientes y población civil y entre escenario bélico y la superficie territorial ocupada por una nación. En esa perspectiva, grupos políticos o religiosos diseminados en el mundo pueden dañar gravemente a la población de otros Estados, haciendo imposible que una superpotencia imponga su hegemonía y asegure el orden internacional, dándose lo que el denomina el *“paradigma político del imperio universal”*, o que otros definen, de manera más simple, como la paradoja del poder.¹²³ En suma que, en las actuales circunstancias, la concepción de un modelo de un orden global fundado en la supremacía y el poder excesivo de una sola potencia central no tendría viabilidad, lo que implicaría una mayor participación de la comunidad internacional.

Esa nueva identidad del terrorismo desborda así la figura del mero delito, porque busca algo difuso e inespecífico. De ahí que la victoria contra este mal impone enfrentarlo con mucho más que una simple persecución policial o una guerra convencional, sino que el establecimiento de un sistema de acciones que probablemente obli-

123

Ibidem, pp. 41-42.

gará a priorizar la seguridad en desmedro de las libertades individuales y colectivas, así como de los bienes públicos sobre los privados, en beneficio de la muchas veces resistida razón de Estado. De acuerdo a ello, parece cierto que la situación mundial después del 11 de septiembre de 2001 cambió para siempre, sembrando una gran incógnita: *“si el combate contra el terrorismo puede restaurar un sentido de la seguridad compatible con un estado de derecho, o si transformará a los modelos de sociedad en puro combate contra el enemigo”*.¹²⁴

De hecho, la reacción de EE.UU. producto de los atentados fue inmediata y a gran escala. Declaró la guerra total contra el terrorismo, incursionó militarmente contra los talibanes y Al Qaeda (La Base) e invadió Irak, desarrolló una amplia ofensiva diplomática para buscar apoyo internacional a sus acciones, que podrían incluir otras operaciones contra países que de manera soterrada o abierta son sospechosos o se les ha comprobado que aceptan, apoyan o realizan acciones terroristas. Entre ellos Irán, Siria, Libia, Sudán y Corea del Norte encabezan la lista, acompañados en cierta medida por Yemen.¹²⁵ Es más, recién finalizadas las operaciones militares a gran escala contra Irak, EE.UU. acusó a Siria de poseer armas químicas y de destrucción masiva, de encubrir a los jerarcas iraquíes y de apoyar a organizaciones terroristas palestinas como Hamas, la Jihad Islámica y el grupo libanés Hezbollá, situación que abrió un nuevo frente de tensión en el sistema internacional. Más aún si se considera que sigue pendiente el problema con Corea del Norte y el destino de los demás países encasillados en el “eje del mal” por Bush, como es el caso de Irán, que ya ha recibido amenazas veladas y su programa nuclear está en la mira.

Así entonces esta crisis también interpela a la globalización, y seguramente, una vez que el escenario de la lucha inmediata se decante, se planteará la cuestión de si este proceso centrado en la apertura de las economías, es viable con un orden internacional débil, inseguro e ineficaz como el existente, donde destaca una entidad ineficaz para mantener la paz como la ONU, que no puede tomar decisiones dotadas de plena legitimidad universal, no cuenta con un verdadero poder jurisdiccional y coercitivo propio y no ha

124 FERMANDOIS, Joaquín, “El Terror y el dilema de la política mundial”, en *Estudios Públicos* N° 84, Santiago, primavera de 2001, p. 51.

125 ZALDIVAR, Carlos, “No se equivoquen”, *Revista de Política Exterior*, N° 84, (2001), p. 59.

sido capaz de sustentar la paz en el Medio Oriente y en otras áreas del planeta como en África. A esto debiera sumarse que EE.UU. ha dejado de manifiesto, históricamente, una alianza inconveniente con muchos Estados que utilizan el terrorismo, o lo han hecho, preocupándose más de sus intereses económicos y estratégicos que por la paz y estabilidad mundial, como sucedió en el pasado con Afganistán e Irak.

Por ejemplo, si bien no puede desconocerse que durante los gobiernos demócratas de Jimmy Carter (1976-1980) y Bill Clinton (1993-2000) existió mayor voluntad para solucionar el conflicto en el Medio Oriente, hay que recordar que durante los mandatos de Ronald Reagan (1981-1988) y George Bush (1989-1992) se registró un fuerte retroceso, el que se vio agravado por la Guerra del Golfo Pérsico de 1991 y las posteriores crisis con Bagdad. Es más, recién en marzo de 2002, y ante la gruesa evidencia de los hechos y las consecuencias de septiembre de 2001, EE.UU. apoyó una resolución de la ONU para instar a la constitución de un Estado palestino, aunque, como siempre, mirando simultáneamente hacia algún interés futuro, en este caso la intención de conformar una coalición amplia para atacar a Irak.

Asimismo, George W. Bush –como se explicó en el capítulo I– ha resuelto desplegar un Sistema de Defensa Antimisiles para proteger su territorio y el de sus aliados de ataques desde Estados “delincuentes” como Corea del Norte, Irán o Siria, lo que implicó desahuciar el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) firmado con la ex URSS en 1972.¹²⁶ De igual modo, se encuentra implementando un completo proyecto satelital para conocer con debida antelación lo que sucede en el mundo, y en el ámbito político y económico no ha pasado inadvertido su acercamiento hacia Latinoamérica, China, Rusia, Asia Central, Japón y Europa, lo que deja entrever que su política exterior se orienta principalmente a reforzar el ejercicio del poder global, en cuyo contexto las alianzas y la seguridad le resultan imprescindibles.¹²⁷ Más aún cuando ahora las amenazas

126 Ideado por Reagan frente al riesgo de sufrir ataques con misiles balísticos con una alta probabilidad de que portasen carga nuclear, química o biológica. Será desplegado en Fort Greeley, Alaska, y estará operacional entre 2004 y 2006. Fuente : www.latercera.cl, 17 de diciembre de 2002.

127 GARRIDO, Vicente, “Las nuevas amenazas”. *Revista de Política Exterior*, N° 84, Madrid (2001), pp. 147-148.

están en todas y en ninguna parte, como suele suceder con el terrorismo.

No cabe duda, entonces, que la situación actual en el Medio Oriente, Asia Central y del Pacífico, y en el espacio possoviético, principalmente, así como los atentados de septiembre de 2001, nos ubican en un punto especial de la historia y del devenir de la humanidad, en el cual las cosas –habiéndose cambiado para siempre– pueden impulsarnos a lograr la paz o a seguir desvariando en el conflicto. Lo anterior, sin embargo, debe partir por el reconocimiento de los propios errores en los que han incurrido quienes sufren hoy sus consecuencias, y realizar acciones que apunten a la verdadera solución de la problemática en cuestión, ya que, a pesar de la irracionalidad terrorista, no puede pensarse de manera simplista que la amenaza fundamentalista es totalmente autogenerada, ya que muchas veces el combate contra el terrorismo produce mayor violencia, como ha sucedido en Israel y Palestina desde hace más de tres décadas y en Irak desde la invasión coaligada. Por ejemplo, en un estudio efectuado por Gallup entre diciembre de 2001 y enero de 2002, sobre la base de entrevistas efectuadas a 9.924 adultos de nueve países musulmanes escogidos aleatoriamente, se concluyó que el 99% de ellos desconfía de los estadounidenses y que mayoritariamente sus ciudadanos son vistos como personas egoístas, agresivas, crueles e irrespetuosas.¹²⁸ Y un 80% señaló que la cultura norteamericana no ayuda al progreso y corrompe, expresando que las naciones occidentales no respetan los valores islámicos, no apoyan las causas árabes y no quieren compartir sus riquezas. Los motivos de tal percepción serían dos: la escasa comprensión que EE.UU. ha demostrado respecto del mundo árabe y sus políticas poco consistentes hacia la región, como sucedió con el embargo que provocó la muerte de miles de niños durante 12 años en Irak, como consecuencia de la Guerra del Golfo.

No es posible dejar de recordar tampoco, la injerencia estadounidense para mantener el régimen del Sha de Irán hasta 1979, el apoyo de estos mismos a Irak en su guerra con Irán en la década de los 80, la alianza histórica con Israel en desmedro de la causa palestina y que la “Jihad” contra el régimen comunista afgano y sus padrinos soviéticos –hasta el año 1989– fue impulsada y financiada abiertamente por ellos y Arabia Saudita, con apoyo del servicio de inteligencia

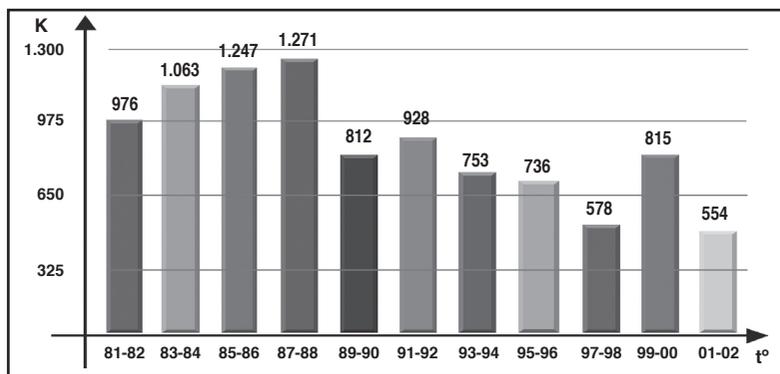
128

Fuente: Revista *Qué Pasa* N° 1.613 del 9 de marzo de 2002, pp. 35-38.

pakistaní (ISI).¹²⁹ En ese contexto se entrenaron y adoctrinaron –entre 1982 y 1992– a unos 35.000 muyahidines o combatientes de 43 países con población musulmana. En palabras de un general pakistaní, los voluntarios afganos formaron la “*primera brigada internacional islámica de la era moderna*”, y se cree que han combatido en Bosnia, Chechenia y Cachemira, y formarían parte esencial de todas las guerrillas fundamentalistas activas en las ex repúblicas soviéticas y en Irak.

En definitiva, estamos frente a un problema de considerable importancia, dado un escenario caracterizado por la profundización de la globalización y sus fenómenos asociados de transnacionalización, interdependencia compleja y jerarquización y fragmentación del poder, en cuyo contexto se está dando una mayor presencia de las amenazas emergentes, dado que muchas tensiones han quedado hoy fuera de control. Por ejemplo, durante la Guerra Fría se registraron cerca de 1.600 atentados de importancia en el mundo, mientras que sólo entre los años 1989 y 2000 más de 4.600, es decir, casi un 200% más.¹³⁰ Superado sólo por Israel, desde el año 1983, EE.UU. ha sido el principal afectado con el 32 % de ellos.¹³¹ Otros antecedentes indican que entre los años 1981 y 2002 se produjeron 9.733 casos de terrorismo internacional, un promedio de 884 por año (ver cuadro N° 2).¹³²

Cuadro N° 2: Terrorismo Internacional 1981 - 2002



Fuente: U.S. Department State (www.state.gov/ct/)

- 129 LÓPEZ, Alfonso, “Los talibán: la nueva amenaza fundamentalista”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001), p. 74.
- 130 SÁNCHEZ, Walter; LEVER, George; y SPENCER, Erich, “*Cono Sur: un escenario estratégico para Chile, implicancias económicas y políticas*”, Investigación efectuada a través de Fondecyt (200-2001), (www.nexos.cl).
- 131 Fuente: *Revista Qué Pasa* N° 1588, del 15 de septiembre de 2001, pp. 38-41.
- 132 Fuente: U.S. Department State 2003.

Y si bien se reconoce que el número de atentados ha disminuido en bastos sectores del planeta, se ha incrementado su concentración en ciertas áreas y tanto la cantidad víctimas como la relevancia de cada acción ha aumentado. Los asesinatos del vicepresidente de Afganistán Ají Abdul Qadir, en julio de 2002; del enviado especial de NN.UU. en Irak, Sergio Vieira de Mello y otros 20 funcionarios de dicha entidad, en agosto de 2003; del líder chiíta Mohamad Baqer Al Hakim y otras 100 personas en Nayaf (Irak), a fines de ese mismo mes; así como los más de 2.400 palestinos y 800 israelíes muertos desde que se inició la segunda Intifada, en septiembre de 2000, y los sucesivos atentados en Túnez, Yemen, Kuwait, Indonesia (Bali), Pakistán (Karachi y Quetta), Marruecos (Casablanca), Arabia Saudita (Riad), Rusia (Moscú), el espacio pos soviético, Filipinas (Mindanao), Kenia, Irak e India, son una muestra indubitable de ello.¹³³

Otro hecho que deja de manifiesto la magnitud del problema fue la acción de 50 rebeldes islámicos chechenios autodenominados "Kamikazes de la división 29", quienes secuestraron a más de 700 personas en el teatro Dubrovka de Moscú el 23 de octubre de 2002, para exigir el cese de todas las operaciones militares rusas en Chechenia. Según fuentes norteamericanas, esta acción formaría parte de un plan articulado por Al Qaeda y se inició con las transmisiones efectuadas por televisión en septiembre por Osama Bin Laden. Además, por vez primera los fundamentalistas aceptaron la participación de mujeres (Viudas Negras), lo que sin duda le dio un carácter especial a la operación, toda vez que, dado el carácter secundario con que son tratadas, no se les permitía participar en la organización y ejecución de actos de este tipo. La acción terrorista terminó con el empleo de fuerzas especiales que utilizaron gas paralizante para tomar el teatro por asalto, lo que causó la muerte de más de un centenar de rehenes y la totalidad de los rebeldes, mientras que otras 600 personas debieron ser hospitalizadas.

Cabe recordar también que el 27 de diciembre de 2002, dos camiones bomba estallaron frente a la sede de la Administración Central de Chechenia en Grosny, en la que murieron 72 personas y 100

133

En Filipinas (Mindanao), actúa el Frente Moro de Liberación Islámica de 13 mil combatientes.

resultaron heridas; que el 12 de mayo de 2003, como protesta contra el plan político ruso, dos kamikazes chechenos hicieron explotar otro camión cargado con más de mil kilos de explosivos en un complejo administrativo ruso en la localidad de Znamenskoie, dejando un saldo de 40 muertos y cientos de heridos; y que el 5 de julio de 2003, un atentado explosivo suicida en un concierto de rock en Moscú ocasionó 14 muertos y 60 heridos.

2. *El problema fundamentalista*

Si se tiene en consideración que el Corán es para los musulmanes la expresión inmutable de la voluntad de Alá y un código moral, civil y penal que reglamenta su vida en tanto creyentes, hombres y ciudadanos del Estado teocrático, no resulta complejo visualizar las profundas connotaciones que posee el fundamentalismo islámico, más aún si se asume que sus estrictas normas sociales regulan aspectos tan triviales para otras culturas como la alimentación, prohibiendo el consumo de vino y la carne de cerdo, así como los juegos de azar y la caza en ciertas condiciones, prescribiendo también la condición de la mujer y su conducta, además de reglamentar el matrimonio poligámico, el adulterio y la repudiación.¹³⁴

De acuerdo a ello, el terrorismo islámico se consume en nombre de Alá, y su actual inspiración integrista proviene del fundamentalismo religioso surgido de la Revolución Iraní de los años 70, destinada a cautelar la que a su entender era la verdadera tradición que los identifica, la cual deben defender de la modernización u occidentalización –y quizás la “norteamericanización”– a que se han visto enfrentados los pueblos islámicos en el último tiempo.¹³⁵ Defensa que, no obstante, según dicta el estricto código ético que profesan, denominado Shariá o ley musulmana, no justifica la violencia *per se* ni menos el terrorismo, toda vez que “*Dios niega a los agresores*”.¹³⁶ Es decir, sus postulados no impulsan a sus seguidores a actuar si no son

134 Su Profeta Mahoma nació en abril de 571 d.J.C. y murió en junio de 632. De acuerdo al Corán, su misión le fue revelada por Alá a través del arcángel Gabriel. A partir de 622 agrega a su discurso religioso el recurso bélico, desatando la guerra santa contra los “mequeses infieles”, para instar a la conversión de los árabes. RIU, Manuel, “*Historia de las Religiones*”, Biblioteca Hispánica, Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona (1965), pp. 475-479.

135 FERMANDOIS, *El terror*, *op. cit.*, p. 73

136 BERASATEGUI, Rafael, “Pasado y presente; claves de los ultras de Alá”, *Revista Estudios Públicos* N° 84, Santiago (2001), pp. 18-23.

atacados, dejando al libre albedrío, eso sí, la interpretación de los que se entiende como ofensa a la fe y a la religión.¹³⁷

Bajo esa perspectiva, un terrorismo que surge y se nutre de las vertientes más tradicionales y radicales del islam, como son los chiítas y los sunitas, aunque el de estos últimos es más preocupante, extremo y predominante, como sucede en Irán, Irak, Siria y Afganistán. Además, los neowahhabitas son los más proclives a traspasar los límites tolerables de lo político, como ha quedado de manifiesto en los cuatro países recién mencionados y, particularmente, con los talibanes de Al Qaeda, cuyas acciones se llevan a cabo sin fronteras y se destacan por ser notoriamente sangrientas.¹³⁸ Además, sus autores son –casi siempre– personas jóvenes de temperamento irascible y de aceptable o buena preparación académica, y su fanatismo se debe a que pertenecen a familias devotas que les cooperan en su preparación síquica, emocional y física, llegando incluso a calificarlos de mártires de la causa musulmana. Sus víctimas, por otra parte, normalmente son ciudadanos occidentales y la población e intereses israelíes y estadounidenses.

Así entonces, la amenaza actual del fundamentalismo islámico posee un carácter que va más allá de ciertas diferencias religiosas que se traducen en postergaciones u ofensas culturales, sino que emana de cierta irracionalidad incomprensible para occidente e, incluso, para la gran mayoría de los cultores del Corán.¹³⁹ De hecho, existe hoy en el Islam una corriente renovadora que quiere restaurar en cerca de 1.000 millones de musulmanes el espíritu pacífico que el profeta había predicado tras su revelación.

Otro aspecto relevante se relaciona con su estilo y *modus operandi*, ya que los terroristas se mueven en el anonimato y formulan reivindicaciones difusas y amplias exigencias¹⁴⁰. Rechazan los valores occidentales pero no su tecnología, evidencian la ausencia de un mando central reconocido y su amplia estructura organizacional trans-

137 Posee cuatro escuelas ortodoxas (siglos VII y IX): la malequí o medinesa, la hanafí, la shafí o xaféi y la hanbalí. De la malequí se derivan los sunitas y de la hanbalí –rigurosa y tradicional– los chiítas. De sunitas provienen los neowahhabitas, entre los que están Bin Laden, Hussein, y los integrantes de Al Qaeda y del partido Baas. Riu, *op. cit.*, pp. 497-500.

138 BERASATÉGUI, *op. cit.*, p. 31.

139 FERMANDOIS, *El terror*, *op. cit.*, p. 73

140 BERASATÉGUI, *op. cit.*, p. 16

nacional, muy compartimentada, está diseñada para sembrar dudas, dificultar las investigaciones y su desarticulación, y eliminar las inhibiciones de sus más religiosos miembros ante el daño indiscriminado. Además, el apoyo exterior a su causa no es relevante para ellos, ya que ven a la violencia como un acto sacramental o divino, todo lo cual les hace sentir que poseen una gama casi ilimitada de acciones y una infinidad de objetivos que les otorga el beneficio de la sorpresa.

Pareciera ser, en definitiva, que este terrorismo practica una guerra sin restricciones, donde nada está prohibido, y en la que sus autores están convencidos de no poder desarrollar de otra manera. Una guerra donde el atacante es difuso y difícilmente localizable, que no tiene capacidad de ocupar terreno pero sí la voluntad de cambiar radicalmente lo existente, donde es imposible establecer algún tipo de negociación y ante cuyos atentados nadie va a tomarse el trabajo de hacerse responsable. Este terrorista internacional tiene así el propósito de matar masivamente y la percepción de estar en guerra total contra un enemigo al que no puede derrotar, al menos en forma moralmente lícita, transformando en armas letales a objetos amistosos, requiriendo de una importante fuente de financiamiento que el entorno globalizado de hoy le facilita, y su objetivo principal es el tejido social más indefenso.

Samuel Huntington expresa, en esa óptica, que en el futuro inmediato el conflicto cultural sustituirá a la lucha ideológica, en cuyo contexto, si bien los Estados seguirán siendo los protagonistas más destacados de los asuntos mundiales, los conflictos principales se producirán entre naciones y grupos de civilizaciones, ya que la cultura y la religión pesarán más en los pueblos, tesis que –en cierta forma– se estaría dando con los acontecimientos actuales del Medio Oriente y los repetidos atentados de Al Qaeda desde fines del siglo XX.¹⁴¹ Sin embargo, manifiesta también que, a pesar que lo sucedido en septiembre de 2001 fue un *“esfuerzo por promover un choque de civilizaciones”*, existe la necesidad de considerar que en el islam no se da una predisposición generalizada e inherente a la violencia, ni menos que sea incompatible con la democracia, citando como ejemplos a Turquía, Bangladesh e Indonesia, que han tenido gobiernos democráticos más o menos estable desde los 40, excluidas las interrupciones militares. Agrega que con el fin de la Guerra Fría la política

141

HUNTINGTON, *The Clash*, op. cit., pp. 165-177.

se ha desplazado de su fase occidental, y su eje central pasó a ser la interacción entre Occidente y las civilizaciones no occidentales, como la islámica, entre las que sí se producen líneas de fractura que las separan y donde se producen conflictos.¹⁴²

Esta teoría, sin embargo, no cuenta con unánime aceptación. Por ejemplo, el profesor Fermanois manifiesta que ésta es una típica “tesis exagerada”, ya que no es cierto que vivamos en una guerra de civilizaciones, situación que es válida sólo en determinados aspectos de los conflictos entre países islámicos y el mundo occidental.¹⁴³ En la actualidad los musulmanes representan casi un 18% de la población mundial, situación que es sumamente significativa para evaluar los hechos y establecer su probable desarrollo, si se considera que la población católica asciende a más de mil millones de personas y los ortodoxos a más de 170 mil, es decir, un 7%, un 18,7% y un 3,1% del total de habitantes a nivel global (ver cuadro N° 3).

Cuadro N° 3: Principales Religiones

	Católicos	Ortodoxos	Musulmanes
Adherentes	1.025.000.000	170.422	1.000.000
Representación mundial	18,7%	3,%	17.7 % (90% sunitas, conservadores que se guían por Mahoma, 10% chiítas, más liberales y siguen los pasos de Alí, yerno de Mahoma)
Autoridad máxima	El Papa o Sumo Pontífice	Cristo	No hay jerarquías ni sacerdotes. Cada comunidad la dirige un Imán.
Fundación	Jesús a inicios del siglo I d.C.	Año 33 d.C. para los Cristianos ortodoxos y 1054 para los católicos, por la excomunión del patriarca M. Cerulario de Constantinopla (Cisma de Oriente).	Por Mahoma en el año 622 de la era cristiana, ante las revelaciones del arcángel Gabriel.

142 Desde el límite fronterizo entre Finlandia y Rusia, y entre ésta y los Estados bálticos. Sigue al sur atravesando Bielorrusia, Ucrania, Rumania y Yugoslavia. Los pueblos situados al norte y oeste son protestantes y católicos y los que están al sur y este, ortodoxos y musulmanes.

143 FERMANOIS, *El Terror, op. cit.*, p. 53.

	Católicos	Ortodoxos	Musulmanes
Escrituras Sagradas	La Biblia	Antiguo y Nuevo Testamento	El Corán
Sacramentos	Bautismo, confesión, primera comunión, confirmación, matrimonio, órdenes sacerdotales y la unción de los enfermos.	Similares a la Iglesia Católica, pero la confesión es menos común. Las liturgias no son diarias. Sacerdotes pueden optar por el matrimonio.	No existen. Sería una de las razones de su fácil expansión.

Fuente: Revista *Qué Pasa* N° 1.623 de 10 de agosto de 2002.

En síntesis, las opiniones sobre las causas del terrorismo islámico van desde la apreciación de que el fundamentalismo es el que lo engendra, hasta aquellas que sostienen que se trata de versiones aberrantes de la religión. Pero si se contrasta el devenir histórico del cristianismo con el islamismo, se advierte que mientras en el primero se gestaron grandes movimientos de modernización junto a revoluciones en pos de la libertad económica y política, dando origen a la modernidad, en el segundo se han mantenido sus estructuras medievales. Así, mientras en Occidente se creaban las condiciones para que el Estado pudiera mantener la paz y garantizar los derechos fundamentales del individuo, y se impulsaba un desarrollo económico sin precedentes, los países de tradición islámica mantuvieron una organización social fundada en la tribu, y tanto la religión como la política no se separaron la una de la otra.

Por otra parte, una de las ideas más arraigadas en la sociedad occidental en cuanto a la acción política islámica es la percepción de que la guerra santa implica conflicto y violencia, siendo que más bien corresponde a una traducción del concepto de cruzada y que en los textos islámicos se refiere principalmente a connotaciones y contextos judíos y cristianos. El término Jihad Islámica, entonces, significa “esforzarse en el sendero de Dios” como sacrificio físico y moral para realizar las obras y actos de adoración o de culto en el ámbito de la religión o de la ley, o participando en acciones bélicas en defensa de la comunidad musulmana y del territorio islámico. De este modo, los teólogos y juristas musulmanes hacen hincapié, fundamentalmente, en los actos espirituales y éticos de la Jihad, como mandamiento básico de la fe en sentido universal;

más que en las acciones de violencia que a su amparo pudieran producirse.

Lo que estaría sucediendo entonces –para ellos– es que tanto los medios de comunicación social como la opinión pública occidental han demonizado al islam y lo han catalogado negativamente como un fundamentalismo irracional, antiilustrado y de connotaciones dominantes, lo cual se ha profundizado con el colapso del sistema Este-Oeste y el terrorismo que efectivamente practican algunos de sus adeptos. En definitiva, lo han entendido como una antítesis ideológica y cultural de Occidente, todo lo cual desvía la atención del análisis de las causas reales de las crisis sociales y económicas de Oriente, donde permanecen los problemas de miseria, destrucción ecológica y desastre económico. En síntesis, pese a representar una quinta parte de la población mundial, con cerca de 1.000 millones de habitantes, y a que en 2020 una de cada cuatro personas del planeta será musulmán, el islam aún no logra ser comprendido en Occidente, lo que ha influido para que surjan profundas desconfianzas y posteriores conflictos. Si se tiende a incluirlos a todos en un mismo conjunto de análisis se seguirán cometiendo equivocaciones, ya que existe entre ellos una gran diversidad racial, de desarrollo económico, historia y tradiciones, donde lo común es –esencialmente– su marcada mentalidad antioccidental. Tanto así que durante la Guerra Fría se dieron 32 conflictos con participación musulmana, y sólo en dos lucharon entre sí, Irán-Irak e Irak-Kuwait.

Hay que recordar también que el inicio del apogeo cultural del islam se remonta a la revolución iraní de 1979, y que los sucesos producidos a raíz de la invasión soviética a Afganistán, un poco después, vendrían a ser su corolario. Si por décadas el mundo musulmán se sintió frustrado, oprimido y, más de una vez, humillado frente a Occidente, esa revolución llenaría sus aspiraciones políticas y religiosas frente a la modernización y occidentalización de que se sentían víctimas. De hecho –para ellos– el fracaso del mundo musulmán fue consecuencia del abandono del islam, por lo que se debía retornar al Corán y abandonar las leyes occidentales.

El fenómeno de los “*buscadores de la verdad o estudiosos del islam*”, por su parte, como se conoce originariamente a los talibanes, se inició en las madrazas o escuelas coránicas de los campamentos

de refugiados afganos de la etnia pashtún, próximos a Peshawar y otras ciudades de Pakistán, en momentos en que la URSS ocupaba militarmente Afganistán.¹⁴⁴ Es decir, en un entorno de esos que templean el espíritu y –casi siempre– forjan un carácter ciertamente contestatario, dadas las postergaciones que la realidad les imponía. De hecho, sus primeros integrantes fueron jóvenes víctimas de los horrores de la guerra, extraídos de familias pobres e incultas, y desarraigadas de sus tribus y tradiciones, todo lo cual fue configurando un cuadro especialmente propicio para la manipulación fundamentalista antioccidental, en un contexto de indeseada dependencia militar y financiera de EE.UU., y económica de Arabia Saudita.

Dicha realidad, que no varió significativamente con el término de la ocupación soviética y la posterior caída del régimen comunista de Najibullah, en 1992, ni con la instalación de un gobierno moderado de origen tayiko, encabezado por Burhanuddin Rabbani, desembocó finalmente en 1996 en un gobierno anárquico de minorías étnicas dirigido por los pashtunes del sur o “señores de la guerra”. Llegaba así al poder un integrista y antiguo luchador de la guerra contra los ocupantes soviéticos y su régimen satélite en Kabul: el mulá de origen sunita Mohamed Omar, cuya fama ya había atraído a diversos grupos de estudiantes desorientados y traumatizados por la situación del país, lo que le permitió reforzar en ellos el papel fundamentalista y riguroso de la ley coránica o Shariá, y el carácter secular del Estado islámico de Afganistán, en consideración a una sociedad ideal que, según ellos, el profeta Mahoma había intentado fundar en el siglo VII. Para ese propósito contaron con el apoyo de Arabia Saudita y del servicio de inteligencia paquistaní, el que, más allá de la cooperación ofrecida, buscó generar condiciones favorables para consolidar un proyecto geopolítico que les permitiera obtener una adecuada profundidad estratégica para hacer viable la salida por sus puertos del crudo y el gas de la región del Asia Central.

Particular relevancia adquiere dicho evento, si se considera que el extremismo islámico no había florecido en Afganistán antes que los talibanes accedieran al poder, ya que históricamente éste había servido como nexo entre las diversas etnias que habitaban en el país, dada su condición geográfica como lugar de paso des-

144

LÓPEZ, Alfonso, *op. cit.*, pp. 73-88.

de las remotas épocas de la ruta de la seda, situación que imprimió en su población –mayoritariamente sunita–, un carácter marcadamente tolerante hacia otras sectas musulmanas, como los sufíes, ismailitas o chiítas. Así entonces, el integrismo se verificó recién con el ascenso al poder del riguroso pensamiento oscurantista y antimoderno de orientación wahabiana, en 1996, después de las crisis de gobernabilidad que precedió a la instalación de los talibanes del norte.¹⁴⁵

Tal adoctrinamiento rechazaba toda idea de progreso como medio para alcanzar la pureza de Mahoma, más allá de cualquier sistema político, social y cultural del mundo exterior. Realidad que, entre otras manifestaciones, quedó en evidencia a través de la aberrante destrucción de las milenarias estatuas de Buda de Bamiyán¹⁴⁶ durante el año 2001, la degradante discriminación de sus mujeres, la instauración de la pena de muerte contra el adulterio y para quienes se convirtieran al cristianismo, así como la prohibición de concurrir al cine, escuchar música o festejar el “norwruz” (año nuevo).

Es más, en un particular entorno derivado del errático papel de la ONU¹⁴⁷ y de las grandes potencias, como Gran Bretaña, EE.UU. y la ex URSS, ese panorama resultaría especialmente fecundo para el advenimiento del multimillonario¹⁴⁸ integrista saudí Osama Bin Laden, cuya aspiración, en esa línea, fue crear una “*umma*” o comunidad de creyentes destinada a revivir la expansión musulmana de los siglos VII y VIII, en cuyo propósito organizó y financió campamentos de entrenamiento para militantes islámicos en Egipto, Sudán, Somalia, Yemen y en el propio Afganistán, y ha apoyado a diversos grupos integristas como la Jihad Islámica Palestina y el Hezbollah libanés; lanzando en 1998, desde Kandahar, su famoso fatwa (secreto) según el cual era deber de todo musulmán matar a los estadounidenses y sus aliados. En efecto, una vez más, *“como todos los aprendices de brujo, ni Arabia Saudita, EE.UU. o Pakistán sospecharon que sus criaturas –aquellos a quienes manipulaban–, pudieran llegar a desarrollar sus*

145 *Ibidem.*

146 Siglos III y IV.

147 Después de la caída de Rabbani, el representante de Afganistán siguió siendo un prisionero de este régimen, y en septiembre de 2000, por resolución N° 1.333, se estableció un embargo de armas sólo para los talibanes, lo que produjo su retiro de las conversaciones de paz con la Alianza del Norte.

148 Su fortuna se calcula en más 300 millones de dólares.

*propios objetivos, y mucho menos desviar su odio hacia ellos mismos y a los moderados del mundo árabe”.*¹⁴⁹

De hecho, no pasaría mucho tiempo para corroborar que ese llamado no era sólo una declaración de intenciones. En agosto de 1998 se producirían los atentados de Kenia y Tanzania, con un saldo de 220 muertos; en octubre de 2000 el buque estadounidense Cole, fondeado en el puerto yemení de Adén, sería una nueva víctima; y los atentados contra el World Trade Center de 1993 y de “Septiembre 11” –en 2001–, marcarían el enfrentamiento directo, decidido y definitivo contra EE.UU., desatando la “Guerra contra el Terrorismo” y la subsecuente operación “Justicia Duradera”, a comienzos de 2002 (ver cuadro N° 4).

Cuadro N° 4: Itinerario de Osama Bin Laden

Año	Actividades
1979	Con la intención de lanzar una nueva guerra santa, apoya y financia a musulmanes y muyajedines para combatir la invasión soviética a Afganistán. Son los primeros indicios de Al Qaeda, que cuenta en la actualidad con más de 3 mil miembros repartidos en más de 60 países y tiene bases operativas en Argelia, Uzbekistán, Siria, Palestina, Indonesia, Filipinas, Líbano, Irak, Kosovo, Chechenia, Cisjordania y Gaza.
1986	Se une al frente de los rebeldes afganos para combatir a los soviéticos. Recibe entrenamiento militar financiado por la CIA.
1989	Regresa a su patria para dedicarse a los negocios familiares.
1992	Tras ser expulsado de su país, aparece comprometido en dos ataques con bomba contra hoteles de Adén y Yemen, que provoca la muerte de 2 turistas.
1993	Se le atribuye el atentado explosivo contra el World Trade Center.
1994	El gobierno de Riad le retira la nacionalidad saudita y dos años más tarde se le pide que abandone definitivamente el país. Se refugia en Afganistán.
1994	Ordena bombardear un avión de las líneas aéreas filipinas.
1995	Se le atribuye la explosión de un coche bomba en Arabia Saudita donde mueren 5 estadounidenses.
1996	Se le responsabiliza del atentado con un camión bomba a un campamento militar de EE.UU. en Arabia Saudita, a causa del cual mueren 19 soldados y más de 400 resultan heridos. Se pide su expulsión del país y huye hacia Afganistán donde levanta 3 campos de entrenamiento.
2000	En Adén, una lancha bomba ataca al destructor Cole con un saldo de 17 muertos y 17 heridos. Se le atribuye esta acción a su organización.
2001	Atenta contra el World Trade Center y el Pentágono. Más de 3.000 muertos.

Fuente: Anuario 2001 Revista *Qué Pasa*.

Junto a lo explicado, hay que asumir que el escenario afgano es especialmente complejo debido a las rivalidades que existen entre las diversas etnias y los intereses que se entrecruzan en la zona. Por un lado, están los clanes pashtunes –demográficamente mayoritarios– y los talibanes moderados; por el otro, los talibanes integristas de la Alianza del Norte, los tayikos, hazaraz, chiítas y uzbekos, que también conforman dicha alianza. Además, cabe recordar que los tradicionales aliados de los pashtúnes han sido Rusia y los Estados de Uzbekistán y Tayikistán, India e Irán, lo que provoca suspicacias en EE.UU. y en Pakistán. Y tanto para este último como para Rusia, al igual que para otros Estados del Asia Central, está la pretendida apertura de la ruta hacia el Índico y, eventualmente, la construcción de un gasoducto.

Por otra parte, Irán requiere solucionar el problema de los refugiados afganos en su territorio, que al año 2001 alcanzaba a más de un millón y medio de personas; e India desea poner fin al apoyo talibán a los guerrilleros islámicos de Cachemira y al proselitismo hacia la minoría musulmana de su territorio, constituida por más de cien millones de habitantes. EE.UU. precisa, por su lado, eliminar una amenaza emergente que proviene de su enemigo público número uno, el que, además, aspira a irradiar el fundamentalismo islámico hacia otros países del área y particularmente hacia sus aliados. Y Pakistán pretende eliminar la proliferación del fundamentalismo islámico, obtener de Kabul el reconocimiento de sus límites políticos de acuerdo a la línea trazada por los británicos para separar India de Afganistán, controlar dicha frontera para eliminar la probabilidad de que los pashtunes realicen intentonas separatistas e impedir el contrabando y el tráfico de drogas.¹⁵⁰

Y si bien con el éxito militar de la operación “Libertad Duradera” EE.UU. y sus aliados, más la alianza afgana del norte, los talibanes se retiraron de las principales ciudades del país y se refugiaron en las zonas montañosas, asumiendo en el mes de diciembre de 2001 la presidencia de Afganistán el líder de la tribu Pashtún Hamid Karzai, en virtud de un acuerdo alcanzado entre la ONU y los grupos étnicos afganos, la tarea está lejos de terminar. El asesinato del vicepresidente Ají Abdul Qadir en 2002, los ataques sufridos por Karzai durante ese mismo año, las imposibilidades de ubicar a Bin Laden y al mulá Omar, la presencia activa de 10 mil talibanes y 5 mil combatientes de

150

En Pakistán existen alrededor de 5 millones de consumidores de heroína.

Al Qaeda en la zona fronteriza con Pakistán, así como las operaciones militares que aún desarrollan 10 mil soldados estadounidenses y la presencia de una fuerza de paz de la ONU de 5 mil efectivos, para neutralizar definitivamente la amenaza, dejan entrever que el panorama global no está definido y presenta una fragilidad preocupante.

3. *El conflicto palestino-israelí*

Probablemente como en ningún otro lugar, el sistema de acciones y reacciones desatadas en este conflicto permiten constatar –simultáneamente–, la presencia de los dos tipos de terrorismo tradicional: el de Estado y el contestatario. El primero mediante asesinatos selectivos y represión militar, ejercida por una autoridad que detenta el poder para mantener su soberanía y seguridad, como es el caso de Israel;¹⁵¹ y el contestatario, por el otro, que lo utilizan ciertos grupos fundamentalistas para rebelarse contra un poder que los ha oprimido y dejado sin patria desde fines de la década de los 40, como sucede con los palestinos, quienes han actuado sistemáticamente mediante atentados quirúrgicos y ataques explosivos.¹⁵² Realidad que, en esa línea, deja de manifiesto que los componentes étnicos y religiosos juegan un papel esencial en el conflicto, extremando la incompatibilidad de los intereses en disputa, desde que el Congreso Sionista de 1906 eligiera a Palestina –bajo dominio inglés– como el futuro hogar nacional judío. Situación que haría explosión en 1947 cuando la naciente ONU, mediante la resolución 181, resuelve la partición del territorio palestino entre árabes y hebreos, convirtiendo a Jerusalén en una ciudad internacional, lo cual no fue aceptado por los palestinos pues su población alcanzaba al 70% del total de habitantes y poseían el 90% de la tierra. Más aún si se considera que tres meses antes de la partición, los judíos ocuparon por la fuerza la mayor parte de las ciudades que originalmente debían quedar en manos árabes, como Tibería, Haifa, Jaffa, Beisan, Safad, proclamando el nuevo Estado de Israel,¹⁵³ y dejando a los palestinos como el pueblo con mayor número de refugiados en el mundo, según la ACNUR.¹⁵⁴

151 Por ejemplo, la invasión del Líbano en 1982 y el cerco que por 50 días montaron tropas judías en La Mukata, durante el año 2002.

152 Asesinato de atletas israelíes en Munich (1972), a manos de la organización "Septiembre Negro", y del Ministro de turismo Rehavam Zeevi, el 17 de octubre de 2001, en Jordania.

153 Guerra de la Independencia contra Egipto, Siria, Transjordania (Jordania desde 1949), Siria, Líbano, Irak y los propios palestinos.

154 Desde 1948, cerca de 4 millones de palestinos han abandonado su lugar de origen, asentándose principalmente en Jordania, Líbano y Siria, donde viven en condiciones extremas.

Ante ese estado de cosas surgiría en 1964 la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), nacida al amparo de la Liga de Estados Árabes, la que es admitida en 1974 como observador y único representante de la causa ante la ONU. Posteriormente, en 1987, haría su aparición Hamas y su visceral ala militar Izzedine Al-Qassam. Y más adelante lo harían otros como el Frente Popular para la Liberación de Palestina, con un fuerte sesgo marxista leninista, el Frente Democrático para la Liberación de Palestina, de extrema izquierda y de orientación marxista maoísta, y Al-Fatah, fundada en 1957 por Yasser Arafat para recuperar Palestina por la fuerza sin depender de los demás Estados árabes.¹⁵⁵ Otros posteriores serían la Jihad Islámica, Hezbollá, Mártires de Al Aqsa.

Complica dicho cuadro de enfrentamientos duales, que en el conflicto se manifiestan también otros intereses que exceden las preocupaciones de los directamente involucrados y las capacidades de implementar soluciones efectivas, dada la posición geoestratégica de la región y los recursos energéticos allí existentes, lo que ha implicado diversas intervenciones de la comunidad internacional, como ocurrió con los Acuerdos de Camp David de 1978¹⁵⁶ y de Oslo en 1993, entre Rabin y Arafat, mediante los cuales israelíes y palestinos se reconocieron mutuamente y empezaron a negociar, pero sin la participación de Siria¹⁵⁷ y Líbano, comprometiéndose ambos a *“poner fin a decenios de enfrentamientos y conflictos, reconocer sus derechos, esforzarse por vivir en coexistencia pacífica, dignidad y seguridad mutuas, y a llegar a un acuerdo de paz justo, duradero y global”*.¹⁵⁸

Sin embargo, las negociaciones sufrieron varios retrocesos en los años siguientes, debiendo realizarse nuevamente una cumbre en Camp David en julio de 2000, donde asistieron Barak y Arafat, con la mediación de Clinton. Pero a pesar de los esfuerzos, ella terminó en un verdadero fracaso, debido a que varios temas siguieron dividiendo

155 RAMONET, Ignacio, “La espiral”, *Le Monde Diplomatique*, “Crisis y guerra en Medio Oriente; Israel y Palestina”, Santiago (2002), pp. 75-87.

156 Bajo el auspicio del Presidente Jimmy Carter, creó las condiciones para la devolución del Sinaí a Egipto. HADAS, *op. cit.*, p. 104.

157 No han firmado la paz con Israel por el asunto de las Alturas del Golán, desde 1967, donde viven cerca de 17.000 colonos judíos.

158 Las negociaciones concluirían en cinco años (1998). Sólo después de seis se iniciaron algunos acercamientos. En abril de 2004 seguían suspendidos, y no se visualizaba que ello pudiera cambiar, por la intención unilateral de Sharon de retirarse de Gaza, pero no completamente de Cisjordania, donde viven 230 mil colonos. Además, hay que considerar que Israel está construyendo un muro divisorio. HADAS, *op. cit.*, p. 104

a las partes, tales como: el establecimiento de un Estado palestino, la demarcación de los territorios, el futuro de los asentamientos judíos, los derechos sobre las aguas, especialmente del río Jordán, y el “estatus” de la ciudad de Jerusalén.¹⁵⁹ A su vez, hay que considerar en septiembre de 2000 nuevamente recrudecería el conflicto, debido a la concurrencia de Ariel Sharon y cien soldados a la explanada de las mezquitas a reivindicar el lugar para el judaísmo, producto de lo cual se desató la segunda Intifada, con una ferocidad que no habían conocido ambas naciones desde la Guerra de los Seis Días, creando así un escenario de profundo temor y desconfianza, toda vez que los israelíes no gozaban de la credibilidad que se precisaba y Arafat había perdido habilidad y manejo político, siendo incapaz –intencionadamente para algunos– de detener las acciones terroristas de sus partidarios.¹⁶⁰

Se trata, en definitiva, de un problema no sólo entre dos países, sino de dos pueblos que se disputan el mismo territorio, donde además existe en sus raíces más profundas un choque de religiones, por cuanto –entre otras consideraciones– la noción de Estado judío es inaceptable para los sectores musulmanes más extremos. De ahí que, mientras la lucha islámica sea considerada como un mandato divino y los israelíes mantengan sus posiciones más duras, ya que temen que un futuro Estado palestino se transforme en una base de operaciones, en lugar de una comunidad nacional, el proceso de paz seguirá teniendo enemigos irreconciliables, en un contexto en el que pareciera darse la sentencia de que *“los hombres nunca hacen el mal con mayor disposición que cuando están inspirados por la religión”*.¹⁶¹

Ante la impotencia que este escenario ocasiona, decenas de palestinos frustrados se han convertido en terroristas suicidas, a pe-

159 Posee 634.000 habitantes; 182.000 musulmanes, 14.000 cristianos y 434.000 judíos. En la ciudad vieja, de 320 km², se ubican sus principales sitios sagrados. Los judíos la consideran su capital porque David la eligió en el año 1000 a.C. y es el epicentro de su conciencia cultural, social y religiosa. Para los musulmanes es el tercer lugar sagrado después de La Meca y Medina, ya que desde la mezquita de Al Aqsa Mahoma ascendió al cielo y –según la tradición– la ciudad fue construida por árabes cananeos 2.000 años antes de ser conquistada por David. Para los cristianos es una ciudad santa porque fue el lugar desde donde Cristo predicó sus enseñanzas y lo crucificaron. SALES, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

160 Durante el primer año de la Intifada de 1987 a 1993, murieron 432 palestinos y otros 30 mil fueron encarcelados. En lo que va de ésta segunda, iniciada en septiembre de 2000, se han registrado más de 3.500 muertos (2.600 palestinos y 900 israelíes). A ellos deben sumarse un total de 20 mil heridos.

161 PASCAL, Blaise, citado por HADAS, *op. cit.*, p. 104.

sar que el islam prohíbe el suicidio en todas sus formas, y que el propio Mahoma condenó en su época atentar contra civiles inocentes, lo que indicaría que las razones que fundamentan ahora su actuar son más fanáticas que religiosas. Y está también la insoslayable realidad de que sus familias pueden quedar aseguradas económicamente de por vida, si se inmolan en beneficio de la causa, dadas las erogaciones de fundamentalistas económicamente poderosos, especialmente a través de Hamas.¹⁶² En pocas palabras, una extraña combinación de odio, desesperación, religión y un fuerte adoctrinamiento terrorista, sumada a la sensación de que si no hacen algo el conflicto seguirá estancado.¹⁶³

Tampoco se puede desconocer que aunque la gran mayoría de los musulmanes rechaza la violencia terrorista, de su seno ha surgido en las últimas tres décadas un terrorismo que no respeta los más básicos valores humanos ni las fronteras, sobre todo en la ribera del Mediterráneo. Situación que, como se desprende de lo señalado, debe analizarse en el ámbito del entorno social, del subdesarrollo y de los problemas económicos que caracterizan a muchos países árabes, lo que impulsa a algunos a abrazar una “válvula de escape” frente a las dificultades de la vida cotidiana, con la esperanza de que la religión –ante la ausencia de una institucionalidad comúnmente aceptada–, les proporcione una respuesta a sus inquietudes.¹⁶⁴

Además, a ese intolerante escenario hay que agregar el peligro constante de la proliferación de armas de destrucción masiva, la influencia de los atentados en Washington y Nueva York, y las des-

162 Reclutan a los candidatos en las mezquitas, colegios e instituciones religiosas, fijándose que sean mayores de 18 años, solteros, sin hijos ni problemas psicológicos, pero con una profunda devoción religiosa y fuertes ante situaciones de estrés.

163 Su inspiración se remonta a los tamiles - o tigres de la liberación - que en su lucha de casi 20 años por la independencia de Sri Lanka han asesinado a más de 170 personas, entre ellos al Primer Ministro de India Rajiv Gandhi, en 1991, y al Presidente cingalés Ramasinghe Premadasa, en 1993.

164 Después de Oslo Netanyahu se empeñó en romper la continuidad territorial, instalar asentamientos “piratas”, desarrollar nuevas confiscaciones y decretar constantes cierres de fronteras, provocándole al gobierno de Arafat pérdidas por más de 6 millones de dólares diarios. Así, la situación económica del embrionario Estado ha llegado a ser crítica, ocasionando un descenso en el PIB de entre un 50 % y 70 % entre 1997 y 2001, un desempleo que alcanzaba al 55% de la población en 2002, y donde el 65 % vivía en niveles de extrema pobreza. Además, desde que empezó la segunda Intifada, más de 2 mil 100 casas han sido destruidas en Gaza y Cisjordania, unos 140.000 palestinos han perdido sus trabajos y 1 de cada 3 dependen del suministro de alimentos de la ACNUR. Por último, 6 de cada 10 palestinos se encuentran bajo el umbral de la pobreza y subsisten con menos de 2 dólares diarios y, en algunos territorios, 1 de cada 4 niños sufren de desnutrición.

confianzas que sienten los palestinos por el estrecho vínculo entre Israel y EE.UU., respecto del cual Henry Kissinger declaró tiempo atrás, que más allá de la inestabilidad política que caracteriza a la región, sobre todo en los países ribereños y periféricos aliados, como Turquía, Israel, Arabia Saudita, Jordania, Egipto y Marruecos, y su influencia respecto al flujo de petróleo; una de las causas que subyace en el conflicto y en las brechas abiertas en él ha sido el papel dominante de EE.UU., el cual –por esta vía–, ha hipotecado sus relaciones con el mundo árabe, afectando a sus aliados e irritando a sus enemigos que, entre otras formas, protestan a través de la violencia terrorista.¹⁶⁵

También resulta oportuno destacar que a pesar de haberse relanzado el Plan u Hoja de Ruta en junio de 2003, desde Aqaba (Jordania), en tres fases bastante definidas, y que a partir de ello fue posible pactar una tregua con Hamas, la Jihad Islámica, Al Fatah y los Mártires de Al Aqsa, sólo un par de meses después se reanudó la violencia. Es más, en abril de 2004 las fuerzas israelíes reiniciaron sus operaciones militares, matando a los líderes espirituales de Hamas, Ahmed Yassin y Abdelazis Rantisi, lo que produjo amenazas y acciones mutuas, y que sus miembros condenaran a muerte a Sharon, ante lo cual éste manifestó que su antiguo compromiso de no matar a Arafat había expirado.¹⁶⁶

En fin, una situación compleja que deja entrever que falta un largo trecho por recorrer, y que su desenlace es tremendamente incierto. Incluso, para muchos, el Plan u Hoja de Ruta estaría hoy prácticamente muerto, lo que exigirá un liderazgo fuerte pero sutil de la comunidad internacional y de EE.UU., para convencer a los árabes de que el terrorismo no es una estrategia sino una calle sin salida, y persuadir a los israelíes de hacer sacrificios mucho más allá de lo ofrecido hasta ahora, incluyendo el abandono de los asentamientos. Si ello no ocurre, y no se produce un ambiente de coexistencia pacífica, un acuerdo de paz al 2005 será inalcanzable.

165 KISSINGER, Henry, "Does America need a foreign policy", *Foreign Affairs*, Washington (2001), pp. 15-20.

166 Sharon genera profundos resentimientos en los árabes: era el Ministro de Defensa cuando se produjeron las matanzas de Chabra y Shatila (1982), siendo Ministro de Vivienda impulsó la política de asentamientos judíos en territorios palestinos a principios de los años 90. En 1993 se opuso a los Acuerdos de Oslo, y fue su visita a la explanada de las mezquitas de Al Aqsa la que gatilló la segunda Intifada.

4. *La presunta conexiyn iraquh*

Irak ha tenido por siglos una gran importancia estratégica y geopolítica en el Medio Oriente, por lo que sucesivos pueblos, entre los que se encuentran los árabes, persas, safawíes, mongoles y turcos otomanos buscaron su dominio. De hecho, a partir de 1920 se iniciaría la penetración europea, sucediéndose varios gobiernos monárquicos y republicanos, hasta que en julio de 1979 asume el poder Saddam Hussein, a través de un golpe de Estado. La cruenta guerra con Irán, entre 1980 y 1988, como un escenario más de la Guerra Fría, dejaría nuevamente en claro tal relevancia.

Pero a mediados de 1990 Hussein daría un brusco giro a su política exterior pronorteamericana, o al menos condescendiente con ellos, e invadiría Kuwait con el fin de apoderarse de sus recursos energéticos, superar los graves problemas económicos de la posguerra contra Irán, cumplir la mesiánica aspiración de liderar al mundo árabe y reconstruir el imperio babilónico de Nabucodonosor. De ahí en más –incluida la Guerra del Golfo Pérsico de 1991– las crisis serían un fenómeno recurrente con EE.UU., ante la potencial amenaza que significaba la fabricación de armas químicas, biológicas y de destrucción masiva por parte de Irak, sobre el cual también pesaban sospechas sobre su capacidad e intención de fabricar armas nucleares.¹⁶⁷ En lo interno, además, existió la certeza de que Hussein utilizó la guerra, el terrorismo de Estado y las armas como sus únicos instrumentos políticos, como sucedió repetidamente con los chiítas del sur y de las franjas meridionales del Kurdistán, cuestión que irritó fuertemente a la comunidad internacional.¹⁶⁸

167 Hussein ejerció con mano de hierro los cargos de Presidente, Director del Consejo de Comandancia de la Revolución –que cumplía labores legislativas y ejecutivas en colaboración con el Parlamento–, Primer Ministro y Jefe del Consejo de Ministros (41 miembros), Secretario de la Dirección del Partido Baas y el de Comandante en Jefe de las FF.AA. Según la inteligencia estadounidense, cerca de 100.000 personas, sin contar las milicias del Partido Baas, efectuaban labores represivas de seguridad para el gobierno, las cuales eran dirigidas por Qusay, su hijo menor, quien mandaba también la Guardia Republicana de 15 mil efectivos y la Guardia Republicana Especial, encargada de la seguridad personal del ex dictador.

168 En 1998 cerca de 5.000 kurdos fueron asesinados mediante un ataque con armas químicas. En 1991, más de 250 mil chiítas perdieron la vida durante las revueltas de la posguerra. Otra muestra fue el asesinato de dos de sus yernos en 1996, quienes habían desertado al extranjero y regresaron al país bajo la promesa del perdón. Y así como entre 1998 y 2002 murieron 400 mil niños menores de cinco años por desnutrición o enfermedades curables, la economía decreció 5,7% el 2001 y tanto la inflación como el desempleo ascendieron a un 60%, mientras que la deuda externa alcanzó a un 330% del PIB.

También hay que, abriendo aún más las sospechas internacionales, en las primeras declaraciones que Hussein hizo después de los atentados de septiembre en Washington y Nueva York, expresó que *“EE.UU. había cosechado lo sembrado y que los atentados eran el fruto de las continuas intervenciones norteamericanas en otras regiones, sobre todo en el mundo árabe”*, advirtiendo, con justificada preocupación, que *“Washington aprovecharía los ataques para saldar viejas cuentas”*. Apreciaciones que, si bien incrementaron su impopularidad en Occidente, terminaron por confirmarse con la guerra que EE.UU. y sus aliados emprendieron en su contra en marzo de 2003.

Conjugado este escenario con las simpatías que despertaba en Irak Osama Bin Laden y la causa palestina, existía temor en el gobierno estadounidense de que pudieran convertirse en una suerte de pivote del terrorismo fundamentalista de carácter contestatario transnacional, mediante el apoyo a tales grupos. De ahí su intención de actuar militarmente contra ellos después de la operación “Justicia Duradera” en Afganistán para –según el presidente Bush–, obligar a Irak a desarmarse, eliminar el peligro de la producción futura de armas de destrucción masiva, obtener el derrocamiento de Hussein y liberar a los iraquíes.

Pero si bien los atentados de 2001 habían ocasionado indignación en la comunidad internacional, apoyando de modo abierto o discreto, pero mayoritario, la invasión de Afganistán, la libertad de acción se había reducido notoriamente ahora, exigiendo que cualquier acción se llevara a cabo en un marco internacional avalado por las NN.UU.¹⁶⁹ De este modo, lograr una coalición parecida a la de esa época era algo muy difícil, ya que a pesar que tras la invasión a Kuwait muchos países de cultura islámica se sintieron amenazados por las pretensiones expansionistas de Hussein y se aliaron con EE.UU., sumándose también al bloqueo, temieron que cualquier ayuda de ese orden hubiese molestado a los elementos fundamentalistas de sus respectivos países y se desestabilizaran sus gobiernos, como en cierto modo sucedió con Pakistán durante

169

Se oponían China, Rusia, Francia y Alemania, y lo apoyaban Gran Bretaña, Australia, España y algunos países de Europa del Este, ante lo cual en diversas partes del mundo se registraron masivas manifestaciones contra la inminente conflagración. El 15 de febrero se reunieron en las principales capitales del mundo más de 10 millones de personas para protestar y el Vaticano hizo ingentes esfuerzos por evitar el enfrentamiento. MARTÍN, Gema, “Palestina en la encrucijada; el liderazgo de Arafat se debilita”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001), p. 119.

las operaciones en Afganistán, apreciación que Colin Powell compartía.

Otro antecedente importante a considerar es que de manera recurrente diversos países árabes habían manifestado que si bien no estaban dispuestos a aceptar que la región se desestabilizara a causa de Hussein, dejaron entrever –como solución– la posibilidad de que el líder iraquí renunciara y se exiliara. Incluso, durante la Cumbre de la Liga Árabe, realizada durante los días 1 y 2 de marzo de 2003, los Emiratos Árabes Unidos señalaron que la única forma de frenar la crisis y evitar la inminente guerra era presionar a Saddam en esa dirección, cuyo propósito estaban dispuestos a apoyar, lo que finalmente no surtió el efecto deseado debido a las diferencias existentes entre sus miembros y la negativa del aludido. Además, aunque Hussein era temido y odiado en el mundo árabe de la región del Golfo, las simpatías panárabes hacían difícil aceptar el tutelaje norteamericano, el que, generalmente, ha venido acompañado de un discurso político poco eficaz y en cuyo contexto cabe evaluar también las influencias del conflicto palestino-israelí, las cuales crean en ellos un genuino rechazo.

Pero Irak representaba para EE.UU. el conflicto inconcluso más importante en el exterior, lo que motivó al presidente Bush a poner sobreaviso a Saddam: ayudar a Al Qaeda o a cualquier otro grupo terrorista a desarrollar o adquirir las armas de destrucción masiva, que Irak tenía o deseaba, provocaría una represalia devastadora e inmediata.¹⁷⁰ Además, EE.UU. ya había acusado a Irak, en diciembre de 2002, de no cumplir la resolución 1.441 del Consejo de Seguridad, que le obligaba a entregar toda la información de su arsenal y programa armamentístico, especialmente el nuclear.¹⁷¹

170 Según el Comité de Inteligencia Conjunto Británico, Bagdad estaba en condiciones de atacar con armas biológicas y químicas 48 horas después de dada la orden, y lo hubiera hecho –según ellos– con bombas de caída libre, proyectiles de artillería y misiles Al-Samud y Al-Hussein de 150 y 650 km de alcance, respectivamente. En cuanto a armas nucleares, estimaban que Hussein podría haber contado con ellas en un plazo de uno o dos años, si hubiera dispuesto del material suficiente.

171 Obligaba a Irak a declarar todo su arsenal biológico, químico y nuclear, pero sobre todo permitir el acceso irrestricto e inmediato de los inspectores de armas que había expulsado en 1998. Si no lo hacía, mentía o entregaba información incompleta, tendría que atenerse a las consecuencias. Situación que finalmente se dilucidó el 20 de marzo de 2003, cuando las fuerzas de EE.UU. y Gran Bretaña iniciaron una violenta ofensiva, la que terminó con la victoria angloestadounidense y la ocupación del territorio iraquí.

Una de las razones de la obsesión de EE.UU. habría estado en que muchos de sus funcionarios importantes trabajaron en el gobierno durante la Guerra del Golfo Pérsico, pero especialmente porque Washington “estaba seguro” de que Irak poseía un arsenal considerable, aunque no hizo públicas sus pruebas por supuestas razones de seguridad y debido a que –según ellos– éste podría haberse desperdado. Las sospechas radicaban en que se desconocía el paradero de 30 mil proyectiles de armas químicas, 550 con gas mostaza, 400 con agentes biológicos y 26 litros de ántrax que habría producido antes y después de 1991. De ahí que el desafío de la ONU, para EE.UU., era si los inspectores serían capaces de encontrarlas; más aún si los estadounidenses consideraban que en la última década Irak no se había desarmado ni cooperado con los inspectores, a quienes incluso expulsó. Así, Bush convirtió el desarme y el cambio de régimen en un objetivo prioritario, a pesar de que muchos le reprochan que son 12 Estados, incluido Israel, los que poseen armas nucleares, 13 los que tienen arsenales biológicos y 16 los que cuentan con armas químicas, y, entre ellas, no sólo Irak posee petróleo.

No obstante, el ex jefe de inspectores de las NN.UU. en Irak, el norteamericano Scott Ritter, declaró en 2002 que hasta 1998 no encontraron armas de destrucción masiva en ese país y que era imposible que desde entonces haya montado fábricas subterráneas para este fin, sin que pudieran ser captadas por los satélites norteamericanos, dando por sentado lo improbable de que haya podido recuperar su industria de armas biológicas y químicas. En cuanto a la factibilidad de construir armas atómicas, señaló que Hussein habría tenido que gastar miles de millones de dólares para volver a la situación que estaba en 1991, lo cual era poco factible y no podría haberlo ocultado.

Para dilucidar lo anterior y evitar que EE.UU. y Gran Bretaña actuaran militarmente contra Irak, en noviembre de 2002 arribó al país una Comisión de Vigilancia, Verificación e Inspección (UN-MOVIC) a cargo de Hans Blix, y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), bajo la dirección de Mohammed el Bardei, ambas de las NN.UU., las cuales emitieron un primer informe el 27 de enero de 2003, de acuerdo a la resolución 1.441 ya citada.

En dicho documento expresaron que *“no habían encontrado pruebas de que Irak tenga armas nucleares y otras de destrucción ma-*

síva”, y pidieron más tiempo para continuar con las inspecciones, lo que, a juicio de la ONU, sólo se produciría si Bagdad aceptaba que sus científicos fueran interrogados y se permitiera vuelos de reconocimiento de aviones U-2 sobre su territorio, especialmente en la capital; imposición que, si bien a regañadientes, fue aceptada por Hussein con el fin de evitar la guerra. A pesar de ello, EE.UU. y Gran Bretaña consideraron insuficiente el informe, al igual que los dos siguientes emitidos el 14 de febrero y 7 de marzo de ese año, y expresaron que Irak no cumplió el mandato internacional, manifestando que sí poseía este tipo de material y capacidad para fabricar armas atómicas. Señalaron también que existían antecedentes concretos del vínculo entre Bagdad y la red Al Qaeda y el Servicio de Inteligencia Alemán (BND) expresó que Irak contaba con laboratorios móviles para la producción de este material.

El dilema terminó por dilucidarse a los pocos meses de concluida la invasión, ya que no pudo probarse los vínculos de Hussein con el terrorismo fundamentalista y las armas no fueron encontradas. Según un reportaje de la BBC de Londres, basado en antecedentes encubiertos aportados por el especialista inglés de la AIEA, David Kelly, tanto EE.UU. como Gran Bretaña exageraron o alteraron los informes disponibles. Situación que culminó con el suicidio de Kelly en julio de 2003, ante la filtración de su nombre como fuente de la información, y provocó fuertes cuestionamientos nacionales e internacionales contra los presidentes George W. Bush y Felipe Aznar, y sobre el Primer Ministro Tony Blair.¹⁷² Ellos, según diversas fuentes, pusieron en peligro sus carreras políticas, situación que quedó comprobada para Aznar, toda vez que su partido perdió una elección que prácticamente le aseguraba la presidencia del gobierno a Mariano Rajoy, a raíz de que Al Qaeda atentó simultáneamente contra cuatro trenes en Madrid el 9 de marzo de 2004, matando a más de 200 personas e hiriendo a cerca de 600, en protesta por la presencia de tropas insulares en Irak. De este modo, a tres días de las elecciones y a “911” de los atentados en Washington y Nueva York, Osama Bin Laden se anotó en España una cruenta victoria política que ha sembrado temor en EE.UU., Gran Bretaña y en otros países que apoyaron su aventura bélica.

172

Según un expediente británico, Irak tenía capacidad para emplazar armas químicas o biológicas 45 minutos después de que se diese la orden, lo que era falso.

No es posible soslayar, en ese contexto, que en septiembre de 2003 Hans Blix criticó duramente la actitud de Bush y Blair, comparándolos con “cazadores de brujas de la Edad Media”, y el multimillonario George Soros ofreció 15 millones de dólares para realizar campañas que impidan un nuevo período presidencial del primero, quien, en agosto de 2003 difundió información falsa respecto de un intento para comprar material nuclear por parte de Irak a Níger, lo que significó un duro revés para la CIA y su director George Tenet, a lo cual debe sumarse el Informe del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, a comienzos de 2004, que sentenció que las pruebas contra el gobierno de Hussein fueron frágiles, anticuadas y circunstanciales.

Al respecto, lo concreto es que con la ofensiva angloestadounidense estaría emergiendo un escenario internacional radicalmente distinto, donde las organizaciones militares, las instituciones multilaterales y el sistema de alianzas han quedado descolocados, y ha surgido un nuevo concepto de seguridad ante una amenaza tan compleja y difícilmente disuadible como el terrorismo internacional: la guerra preventiva, lo que implica la necesidad de efectuar una serie de precisiones en el ámbito jurídico y político, en cuyo contexto a los Estados también se les presentan serios desafíos. Dicho orden se caracterizaría ahora por una Pax Americana del siglo XXI, donde EE.UU., además de neutralizar las amenazas que pudieran afectar sus intereses, buscará imponer su voluntad política y valores de acuerdo a una visión hegemónica que va más allá de su papel como policía del mundo: también el de legislador, basado en el uso de la fuerza con probables guerras de desarme y cambios de régimen.

Pero también están los retos que se relacionan con la legitimidad de la guerra y el respeto al derecho internacional asentado en las NN.UU., tomando en consideración que ella se inició sin la venia de su Consejo de Seguridad y ante la abierta oposición de la mayor parte de la comunidad internacional, frente a cuyo escenario éste quedó impotente y no fue capaz de articular soluciones ni convencer a EE.UU. y a sus aliados de la inconveniencia, ilegalidad e ilegitimidad de una guerra que, según la potencia norteamericana, se amparaba en el incumplimiento de la resolución 1.441 por parte de Irak y la necesidad de defender sus intereses y el de sus aliados ante una amenaza futura. De ahí que, auscultando –y también espionando– los sentimientos e

inclinaciones del consejo, no quiso someter a su escrutinio una nueva resolución, porque una votación contraria descolocaría aún más sus intenciones, mientras que de la anterior (1.441) podrían surgir variadas interpretaciones si la guerra y la posterior restauración del orden democrático en Irak resultaban exitosos, dado que fueron ellos las víctimas de septiembre de 2001. Valoraciones que, en todo caso, hasta fines de 2003, en nada han beneficiado su posición, dado que la empresa coaligada se deslegitimó definitivamente y, a causa de ella, la anarquía campea en Irak y siguen muriendo habitantes del mundo global.

Las dudas de la comunidad global respecto de los motivos que llevaron a EE.UU. y sus aliados a atacar a Irak terminaron por confirmarse, especialmente, con los resultados de las inspecciones de la UNMOVIC y la AIEA, y lo poco concluyentes de las pruebas presentadas al CS NN.UU. por Colin Powell, el 6 de febrero de 2003, respecto de las cuales, incluso, han existido informes que dan por sentada su falsedad o, al menos, su inconsistencia. Es más, en julio de 2003 el Secretario de Estado Donald Rumsfeld reconoció ante el Congreso de su país que las pruebas que poseían no eran certeras, y Tony Blair expresó en Londres que sus fuerzas fueron a la guerra sin contar con elementos de juicio efectivos en cuanto a las armas que decían que Irak poseía.

En ese sentido, puede estimarse que las razones que impulsaron a ambos Estados a actuar fue que podrían desarrollar una guerra breve y sin mayores costos para sus fuerzas, después de lo cual instaurarían un orden y seguridad democráticos según sus propios parámetros occidentales y de acuerdo a sus intereses, a partir de cuyo momento recién traspasarían el poder a los iraquíes. Seguramente consideraron también que, dentro del eje del mal, Irak era el país que estaba más debilitado después de años de embargo, y en él ejercía el poder un gobernante dictatorial proveniente de la minoría sunita que muchos iraquíes preferirían ver derrocado, dados los largos años de padecimiento que les había ocasionado.¹⁷³ Especialmente a la minoría kurda del norte y los chiítas del sur.¹⁷⁴ Y están también dos realidades ineludibles: sus reservas de petróleo y la cuenta pendiente de Bush padre.

173
174

En 1978 el ingreso per cápita de los iraquíes era de US \$ 10.000, actualmente es de US \$ 1.000. En Irak, el 15% y 60% de la población es kurda o chiita, respectivamente.

Sin embargo, siendo objetivos, tampoco cabe perder de vista el trauma antiterrorista de EE.UU. Con esta guerra el mensaje parecía ser claro ante una amenaza muy compleja de disuadir. Cualquier país que conozca, proteja, apoye, aliente o se muestre condescendiente o ausente del terrorismo internacional que se gesta, planifica o apoya desde o a través de su territorio, sufrirá las consecuencias; situación que también despertó temores en Corea del Norte, Irán, Siria y Libia. Después de esta guerra será difícil que algún país desconozca la nueva estrategia de defensa preventiva en vigor. Tal vez para EE.UU. la única forma de disuadir, lo cual refuerza la idea de que efectivamente el sistema internacional está en crisis y la ONU no está capacitada para actuar frente a las amenazas emergentes de gran envergadura, ante lo cual urgen profundos cambios, especialmente si los afectados por ellos son las grandes potencias o sus aliados. Es decir, una muestra más de la ya explicada jerarquización impositiva de las RR.II.

En gran medida, entonces, el problema no estribaría en discutir si EE.UU. tiene la hegemonía, sino en saber si la van a emplear de forma compartida o imponer. Es decir, si emplearán la legitimación por el diálogo y el consenso para que los demás se sientan parte de este mundo y participen en sus decisiones, o harán lo que ellos creen que es lo mejor según sus propios criterios. Como lo expresó Fernando H. Cardoso en 2003: *“el riesgo de esa guerra, no la guerra en sí, no ese miserable de Hussein. El riesgo de que, para destruirlo, se destrozase todo”*; coincidiendo así con el Jacques Chirac y Kofi Annan, quienes señalaron, respectivamente que: *“la guerra ha minado el sistema multilateral”* y *“puso en jaque los principios en que se ha basado el sistema internacional durante medio siglo. Por lo que es hora de pensar seriamente en una reforma, lo que implicaría una ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”*. Ambos estimaron, además, que la ONU debía asumir un rol más protagónico frente a las tareas por realizar y no solamente servir como instrumento para los intereses y problemas estadounidenses.

EE.UU. y Gran Bretaña terminaron por vencer en las operaciones militares durante la segunda semana de abril de 2003. Sucesivamente cayeron Bagdad, Basora, Tikrit, Mosul y otras ciudades importantes. A partir de ese momento comenzaba una tarea aún más relevante: conquistar la paz y legitimarse ante la comunidad internacional y los propios iraquíes, lo que ciertamente no ha sucedido. De

hecho, pocos dudan de que el petróleo y el cambio de régimen por la fuerza fueron factores esenciales de esta guerra, ante cuya realidad sus gobiernos se deslegitimaron internacionalmente –y también ante gran parte de sus conciudadanos–, y el ideal del orden ha sido una vez más postergado.¹⁷⁵ Ninguna de las 500 toneladas de armas químicas, de los 3 componentes para producir armas nucleares y de los recintos donde éstas se producían –como aseguró Colin Powell ante la ONU en febrero de 2003– han aparecido, a pesar de asegurar con vehemencia que contaban con información fidedigna al respecto. Menos los laboratorios donde, según el premier británico Tony Blair, Hussein construía su bomba atómica, ni los 10 mil litros de ántrax y varios misiles Scud cargados con agentes químicos que se creía que Irak tenía.

Se han hecho presente así, nuevamente, las nocivas preeminentes relaciones de poder tan propias de la Guerra Fría, ante las cuales, muchas veces, el pueblo no ve otra alternativa que manifestarse mediante actos de terrorismo, con un costo cercano a 160 soldados norteamericanos y 240 iraquíes muertos desde el término de las operaciones militares, entre julio y septiembre de 2003.¹⁷⁶ Es decir, un escenario donde la guerra de liberación no ha sido más que una quimera –sino una mentira– y estamos frente a una de ocupación cuyo epílogo está por verse, con estimaciones que no son auspiciosas, toda vez que está pendiente el problema de la crisis humanitaria en desarrollo, el descohesionado mapa político y social, y el aumento del terrorismo contestatario, lo que dificultará avanzar hacia una gobernabilidad con reales posibilidades de perdurar y dar estabilidad al país en el largo plazo. La otrora oposición iraquí –formada principalmente por 50 conglomerados disidentes– no han podido elaborar una estrategia consensuada para tal fin, desde que se reunieron en Londres en diciembre de 2002 ante la inminencia del derrocamiento de Hussein.

Los chiítas del sur ya han declarado –insistentemente– que no están dispuestos a formar un gobierno provisional en el país mientras

175 Irak posee el segundo lugar en reservas mundiales de petróleo, y EE.UU. es el segundo productor de este recurso no renovable, pero su política permanente en esta materia es importar el crudo tratando de extraer un mínimo de sus propios yacimientos.

176 Hasta la fecha han muerto más soldados norteamericanos que los que perecieron en la Guerra del Golfo de 1991. En acciones de guerra, hasta julio de 2003, murieron 148 soldados estadounidenses, más de 100 británicos y alrededor de 3.250 civiles iraquíes.

esté ocupado, y que, según lo expresado por Mohamed Bakir el Hakim, antes de ser asesinado, “*aspiran a dirigir soberanamente los destinos de Irak sólo una vez que la coalición se retire*”.¹⁷⁷ De igual modo, se debe resolver el tema de las aspiraciones kurdas, con el subsecuente efecto sobre Turquía y Siria; y está el asunto palestino, cuyo devenir no puede separarse del futuro de la región. La situación chiíta también es de suyo compleja, considerando que representan un 60% de la población iraquí y han llamado a sus seguidores a crear un ejército propio. Además, sienten una especial admiración por el Estado teocrático iraní, donde la población también pertenece, mayoritariamente, a esa corriente del islamismo, lo que a futuro podría acarrear la conformación de un verdadero eje antioccidental, al estilo de lo que visualizó Huntington. Es más, en agosto de 2003 se verificó en ese país un importante y decidor acontecimiento, cuando el popular clérigo sunita Ahmed Kubeisi ofreció 550 millones de dólares al conocido líder chiíta Moqtada Sadr –hijo de un ayatolá asesinado en 1999–, para incrementar la resistencia contra las fuerzas de ocupación.

Hay que considerar que en julio de 2003 se producían 12 ataques diarios y que en octubre éstos aumentaron a 33. Lo más grave es que los grupos que los propician y ejecutan tienen fines diferentes, situación que a futuro, una vez que la coalición abandone Irak, podría traducirse en enfrentamientos internos ante una anarquía que no parece detenerse. Los simpatizantes de Hussein buscan reinstalarse en el poder; sus contrarios, de inspiración chiíta, quieren conquistarlo para crear un modelo de Estado teocrático similar al de Irán; los sunitas temen a la vorágine chiíta producto de las rencillas creadas por Hussein durante su mandato; los kurdos aspiran a constituirse en un Estado independiente; y los grupos de extranjeros en jihad provenientes principalmente de Siria, Jordania, Arabia Saudita, Egipto, Sudán y Chechenia, actúan motivados por la guerra santa contra occidente, tanto de inspiración chiíta como sunnita.

En definitiva, un ambiente altamente complejo. De hecho, Bush y Blair nunca imaginaron, después de haber capturado a Saddam Hussein en diciembre de 2003, que en lugar de transitar hacia la estabilidad la intervención en Irak sería comparada con la Guerra

177

Líder del Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Irak. Había regresado al país después de años de exilio en Irán.

de Vietnam, que Rodríguez Zapatero ganaría el gobierno en España a causa de la guerra, ordenando la salida de sus fuerzas y retirándole su respaldo político para dárselo al eje franco-alemán, que los chiítas y sunitas se aliarían –o al menos concertarían– para expulsar al invasor. Tampoco previeron que el triángulo sunnita en Falluja, con apoyo chiíta, se tornaría tan fuerte y violento como para obligar a los norteamericanos a negociar varias treguas humanitarias, y que en el sur de Irak, específicamente en Kufa y Najaf, el líder chiíta Moqtada Al Sadr amenazaría abiertamente con una revuelta civil de muerte y destrucción a los aliados. Como lo expresó el Presidente ruso Vladimir Putin, después del atentado a la Cruz Roja Internacional en Bagdad, en agosto de 2003, que ocasionó la muerte de 40 personas incluyendo al encargado del organismo de las NN.UU. en ese país, Sergio De Viera Mello; que los aliados *“enfrentarían la posibilidad cierta de una guerra prolongada, violenta e inútil, como la que debió librar la URSS en Afganistán”*.

5. El problema de la triple frontera

La seguridad en esta área es motivo de inquietud desde hace años para el hemisferio y se convirtió en una preocupación crítica a partir de los atentados en EE.UU. En este sitio, donde confluyen Brasil con Argentina y Paraguay, transita el mayor porcentaje de contrabando de América Latina y se mueven delincuentes, prófugos de la justicia y supuestos terroristas. De ahí que la atenta mirada de los investigadores internacionales se ha volcado rápidamente hacia sus dominios al estimar que, en lo que se considera una “zona caliente”, se podrían concentrar “células dormidas” de presuntos terroristas islámicos. Además, existen algunos indicios de que durante el año 2001 –con anterioridad a los ataques– habría estado en Paraguay y en Punta del Este el integrista Bin Laden.

Esta zona ya había sido puesta en observación a raíz de los atentados antijudíos de 1992 y 1994 contra la embajada israelí y la AMIA en Buenos Aires, y aunque no se ha podido probar del todo, existen evidencias de que la conexión internacional de ambos hechos pasó por ahí. Además, los servicios de inteligencia de EE.UU. e Israel sospechan que la zona es utilizada como un área de tránsito o de descanso para células terroristas, y diversos analistas creen que el tráfico de armas, drogas y el lavado de dinero que se

produce en ella sirve como base de apoyo para organizaciones de este tipo.

En el lado argentino está la ciudad de Puerto Iguazú, donde se cree que se gestó, y se ocultan hoy, los terroristas que actuaron en Buenos Aires. En el paraguayo se encuentra la Ciudad del Este, y por sus calles habrían caminado hace algún tiempo miembros del grupo subversivo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), militantes del grupo guerrillero libanés Hezbollah y otros integrantes de las mafias rusas, los carteles de la droga y las tríadas chinas. En el territorio brasileño, por último, está Foz do Iguazú, que, proporcionalmente se ha convertido en la ciudad más violenta de Brasil en los últimos años. A raíz de ello, en abril de 2001 los brasileños movilizaron más de mil policías, bomberos y efectivos del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea en la mayor operación contra el crimen organizado que se recuerde en la historia.

Hasta mediados de ese mismo año trabajaron allí miembros del Servicio de Inteligencia argentino (SIDE) en conjunto con la CIA, quienes descubrieron en Ciudad del Este y Foz de Iguazú –mediante un programa bautizado como “Centaurus”– la existencia de tres mezquitas que funcionaban como centros políticos donde se reunían pakistaníes y presuntos simpatizantes de Bin Laden. Una de ellas, según los agentes, estaría vinculada con Hezbollah, y otra, en Foz do Iguazú, con Hamas.

Por otro lado, el Federal Bussines Intelligence (FBI) y los servicios de inteligencia de Argentina y Brasil han investigado a 13.000 árabes que viven en la zona, quienes, si bien se dedican mayoritariamente al comercio minorista, no es descartable que jueguen un rol encubierto como terroristas o sustento de ellos.¹⁷⁸ En octubre de 2001, el diario estadounidense *The Washington Post* señaló que parte de la organización terrorista Al Qaeda podría encontrarse en esta zona, y recordó que Argentina fue el único país latinoamericano que participó con soldados en la Guerra del Golfo Pérsico.¹⁷⁹ En esa misma época, el coordinador de la Oficina de Contraterrorismo del Departamento de

178 WHITBECK, Harris y ARNENSON, Ingrid, “La triple frontera es refugio de terroristas, según fuentes de inteligencia”, IBSNEWS, 8 de noviembre de 2001, (www.ibsnews.com).

179 HEREDIA, Lourdes, “¿Conexión latina de Bin Laden?”, BBC Mundo.com, 23 de octubre de 2001, (www.bbc.co.uk)

Estado, Francis Taylor, admitió que Washington está muy preocupado por lo que sucede en el área, ya que en dicho lugar “*estarían operando extremistas*”. Fuentes de inteligencia paraguaya, por otra parte, señalaron que en junio de 2000 habían advertido a EE.UU. sobre las actividades de grupos terroristas del Medio Oriente en el área, y que en julio de ese mismo año les informaron que unos 460 combatientes de Hezbollah podrían estar viviendo y trabajando allí.

Para algunos expertos y autoridades estadounidenses, existen indicios de que Al Qaeda tendría un cuartel en la triple frontera, y tanto el FBI como la CIA señalan “*haber encontrado pruebas de que estaría en ese lugar su principal centro de operaciones en América Latina*”, donde, además, “*se recaudan contribuciones financieras para la causa islámica*”, las que provienen de la comunidad árabe que habita en el lugar o del narcotráfico, lo que implicaría, incluso, vinculaciones con las FARC colombianas. Estos aportes se habrían enviando a Bin Laden a través de bancos de Venezuela y Panamá o bien de emisarios, todo lo cual, sin embargo, las autoridades estadounidenses, argentinas, brasileñas y paraguayas no han podido comprobar fehacientemente.

En definitiva, aunque no hay certeza de que existan vínculos entre los habitantes de la triple frontera con movimientos terroristas de origen musulmán, se han dado una serie de hechos que, junto a los ya relatados ocasionan serias aprensiones. Por ejemplo, en febrero de 2000 fue arrestado el empresario libanés Ali Khalil Mehri por sus relaciones con el crimen organizado y sus nexos financieros con Hezbollah; y en octubre de 2001 los ciudadanos Asma Saleh y Saleh Fayad, también libaneses, fueron detenidos en Ciudad del Este bajo la sospecha de estar enviando dinero a este mismo grupo.¹⁸⁰ Posteriormente, la policía brasileña identificó una cuenta telefónica registrada bajo un nombre falso, desde la cual se habían efectuado llamadas a Pakistán, Egipto, Sudán, Arabia Saudita y EE.UU. durante los meses de junio, julio y agosto de ese año, por un monto total de 30 mil dólares. En suma, hechos que dejan en evidencia las sospechas y abren insoslayables preocupaciones, las que se han visto acrecentadas a través de un informe de la SIDE de

180

MENDEL, William, “La frontera tripartita y los nuevos centro de gravedad”, *Revista Military Review*, enero-febrero 2002, pp. 25 y 26.

Argentina, de febrero de 2003, que vincula a ex diplomáticos iraníes con el atentado a la AMIA. De hecho, en agosto de este mismo año, producto de una orden internacional de captura emitida por un juez argentino, fue detenido en Gran Bretaña el ex embajador de Irán en Buenos Aires, Hadi Soleimanpour (1991-1994), por su presunta responsabilidad. El tribunal trasandino ha reclamado, incluso, la detención del máximo líder espiritual de Irán, el ayatolá Alí Jamenei y de otras seis personas.

B. NARCOTRÁFICO

1. Evolución

El consumo de drogas y estupefacientes no es un fenómeno nuevo en el mundo, pero fue recién a partir de la Segunda Guerra Mundial que adquirió un carácter más colectivo,¹⁸¹ ya que, retomando algunas experiencias de la primera, se empleó para aliviar el dolor de los soldados, como parte de un programa de cooperación entre México y EE.UU.¹⁸² De este modo, el Ejército norteamericano introdujo el cultivo de la amapola en los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California, para ser usada junto a la marihuana como sedante en los frentes de batalla, y a pesar de que cuando la guerra terminó se prohibió su cultivo y venta, ya se había creado el vínculo económico entre productores y consumidores, por lo que su abandono se haría prácticamente imposible. Además, algunos soldados estadounidenses la usaron posteriormente para aumentar su espíritu combativo en Indochina y Vietnam, calculándose que a mediados de los años 60 había en EE.UU. unos 500 mil consumidores de heroína y 15 millones de marihuana.¹⁸³ En esa misma época, por otra parte, el consumo de heroína llegaría a más de 1 millón de personas en Pakistán, y en las décadas de los años 60 y 70, la preocupación por este problema se centraría principalmente en el comercio ilícito de hachís y marihuana.

181 En el año 7.000 a.C. algunos pueblos escandinavos y siberianos consumían hongos alucinógenos para protegerse del frío. La cannabis –o cáñamo indio– se fumaba e ingería en China en el año 4.000 a.C., y los celtas, en el siglo VII a.C., lo distribuyeron hacia los romanos y griegos. Éstos dieron origen al término "pharmakon" (fármaco). Las primeras huellas del consumo del opio datan del año 3.000 a.C., al sur de Europa y en África.

182 BENÍTEZ, Raúl, *"Narcotráfico y seguridad nacional en México"*, editado en Paz y Seguridad, *op. cit.*, p. 17.

183 PASQUINI, Gabriel y MIGUEL, Eduardo, *"Blanca y radiante; mafias, poder y narcotráfico en Argentina"*, Editorial Planeta, Buenos Aires (1995), pp.12-17.

De ahí en más, la venta de cannabis procedente de Marruecos, Nigeria y Zaire inundaría los mercados clandestinos de Europa, y a partir de la década de los 80 se produciría el auge de la cocaína, acompañada desde los 90 por la heroína. Hay que considerar también, que al año 1996 existían cerca de 500 mil toxicómanos en Tailandia, y que otras fuentes señalan que a ese año el volumen del tráfico de estupefacientes se elevó a unos 500 mil millones de dólares anuales en el mundo, de los cuales se blanqueaban en los mercados financieros alrededor de 85 mil millones de dólares.¹⁸⁴ En efecto, la industria transnacional estaba en marcha, y aunque *“el tráfico ilegal había existido desde hace tiempo, sólo en este siglo se convirtió en una potencia autónoma, con capacidad de mover 400 mil millones de dólares anuales, promover conflictos armados, financiar movimientos políticos y controlar gobiernos”*.¹⁸⁵

Ello daría lugar al surgimiento de un nuevo poder económico bajo el nombre de narcotráfico, el cual se convertiría a poco andar en una de las más grandes organizaciones criminales internacionales, siendo capaz de movilizar centenares de miles de millones de dólares y de afectar el concepto de soberanía estatal a través de sus flujos comerciales y otras actividades asociadas a ellos, con lo cual se potenciarían de manera considerable sus acciones de violencia, dando pie al surgimiento de dos fenómenos de particular importancia para la seguridad de las naciones, especialmente en Colombia y en algunos Estados de Asia como Afganistán y Myanmar: el narcoterrorismo y la narcoguerrilla o narcosubversión.¹⁸⁶

Mediante una enorme capacidad económica y una red de corrupción considerable, esta nueva estructura transnacional había llegado a modelar una verdadera “narcoeconomía” en muchos lugares del mundo, y a mediados de los 90 el comercio al detalle de drogas superaría al del petróleo, siendo inferior sólo al de las armas, logrando con ello penetrar los mandos del Estado y de la fuerza pública, con lo que se rompió la imparcialidad de la justicia y se corrompió a muchos políticos, creando un nuevo poder social sobre la base del crimen, el terror y la corrupción.

184 LAGOS, Gustavo, *“Patologías del sistema internacional”*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago (1996), p. 62.

185 PASQUINI y MIGUEL, *op. cit.*, p. 14.

186 SAN MARTÍN, Gloria; y SORENSEN, Carolina, *“El narcotráfico en Chile; actualidad y perspectivas”*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Gabriela Mistral, Santiago (1999), p. 10.

La demanda proviene principalmente de EE.UU. y Europa, y los oferentes más relevantes de heroína están en Pakistán, Irán, México, Turquía, Afganistán, Colombia y del llamado “Triángulo Dorado” que forman Laos, Tailandia y Myanmar. Colombia, junto a Bolivia, Perú y México, además, son los más importantes abastecedores de cocaína, y la mayor parte de la marihuana procede de país azteca, así como de Jamaica y Belice.¹⁸⁷ Les sirven de puente para el tránsito de la droga hacia EE.UU. y Europa, por otra parte, Panamá, México y Las Bahamas, en Occidente; Tailandia en el Oriente, para aquella que se produce en Asia suroriental; en tanto Turquía como la zona de los Balcanes ocupan un lugar estratégico para el comercio entre Asia y Europa. También Nigeria ha desarrollado estrechos vínculos entre los productores de heroína de Pakistán con las principales ciudades de Norteamérica y el viejo continente. A raíz de las operaciones apoyadas por los estadounidenses para combatir el narcotráfico en Bolivia, Perú y Colombia, algunas plataformas de embarque se han trasladado a otros países de Centro y Sudamérica, entre ellos Chile, Venezuela y Ecuador, y a los que se ubican en las denominadas Triples Fronteras entre Brasil, Argentina y Paraguay, y Colombia, Perú y Brasil (ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 5: Las drogas y principales productores

Droga	Principales productores	
Marihuana y derivados (hachís)	<ul style="list-style-type: none"> • México • Colombia • Jamaica • Belice • Paraguay 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia • Brasil • Islas del Caribe • Estados Unidos • Países de la ex Unión Soviética
Cocaína y derivados (pasta base y crack)	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia • Perú • Bolivia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ecuador • Panamá • Surinam
Opio y derivados (heroína)	<ul style="list-style-type: none"> • Laos • Myanmar • Tailandia • Nigeria • Afganistán 	<ul style="list-style-type: none"> • Turquía • México • Colombia • Guatemala

Fuente: CONACE.

En definitiva, un fenómeno bastante complejo, y por cierto peligroso, dadas sus intrincadas redes con la economía, los problemas políticos y sociales, y a su relación con la violencia terrorista, la corrupción y al desarrollo de relaciones internacionales que, sin duda alguna, escapan a la óptica soberana. Por ejemplo, la Drug Enforcement Agency (DEA) define al narcotráfico como *“cualquier ofensa que proscribe la posesión, distribución, manufactura, cultivo, venta, tráfico o la conspiración de poseer drogas. Distribuir, fabricar, cultivar, vender o traficar cualquier sustancia ilegal y prohibida”*.¹⁸⁸ Mientras otros lo han calificado como *“la producción, venta y distribución de drogas ilícitas, su posterior consumo y las distintas repercusiones que ello conlleva en el ámbito social, económico y político”*.¹⁸⁹ En ese entorno se dan organizaciones dedicadas al comercio, el lavado de dinero, la violencia, la corrupción, el manejo internacional y el poder del dinero mal habido, en donde –sin quererlo– el capitalismo ha sido la fuerza motriz que ha fomentado el mercado, colocando a la materia prima que lo origina entre las más importantes del mundo.¹⁹⁰

El diagnóstico de los países afectados directamente por este mercado, principalmente de las agencias gubernamentales de EE.UU., es que el origen del problema se encuentra en el lado de la oferta, mientras que aquellos donde se producen las drogas y alucinógenos afirman que está en la demanda, ya que ella contiene incentivos económicos siderales para su cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización. Más aún si se considera que en dichos países, o en las áreas específicas afectadas, se dan problemas sociales profundos, en donde la población no percibe la acción del Estado en términos de oportunidades, y sienten que las generaciones que les siguen no sufrirán ningún cambio relevante en tal sentido, dándose escenarios de impotencia donde los valores tienen muy poca cabida en relación con las carencias inmediatas que les afectan. De hecho, en los Estados donde se ubica la oferta, explican que sólo las primeras etapas –cultivo y procesamiento– se desarrollan en sus territorios,

188 Citado en SAN MARTÍN y SORENSEN, *op. cit.*, pp. 17 y 23.

189 *Ibidem*, p. 17.

190 Algunas organizaciones importantes son la “Camorra Italiana” (drogas), la “Cosa Nostra Italiana” (lavado de dinero), la “Cosa Nostra Norteamericana” (drogas) y la “Mafia Rusa” (estupefacientes). También están la “Yakuza Japonesa” (droga colombiana y lavado de dinero), las “Tríadas Chinas” (drogas y lavado), la “Conexión Africana” (drogas) y la “Nigeriana” (heroína), así como los “Carteles Latinoamericanos” (cocaína, heroína y marihuana). Entre estos últimos destacan los de “Juárez”, “Tijuana”, “Jalisco”, “Tamaulipas o el Golfo” y “Sinaloa o del Pacífico” en México; los de Medellín y Cali en Colombia; y otros algo menores en Bolivia, Perú y Venezuela. Existen, a su vez, otras importantes organizaciones de este tipo en Zaire, India, Camboya, Vietnam y Turquía, entre otros países.

mientras que las restantes ocurren en los lugares donde están los demandantes.¹⁹¹ Señalan, además, que en muchos de estos últimos las leyes no sancionan severamente la tenencia ni el consumo, y en comparación al valor de cultivo, su comercialización ilícita arroja en algunas ocasiones rentabilidades 200 veces superiores al precio de venta de los productores.¹⁹² Es más, numerosos estudios señalan que a Colombia o México, por ejemplo, regresa sólo entre el 10 y el 20% de las ganancias, lo que deja entrever la considerable magnitud del negocio en los países receptores.

A su vez, hay que considerar que detrás de esta situación existen también muchos otros problemas e intereses concretos y más profundos que el mero delito; como que el cultivo de las drogas forma parte de la economía y de las costumbres en las comunidades donde se realiza, como ocurre en Bolivia, Perú, Colombia, Pakistán, los países del “Triángulo Dorado” y en otras áreas del mundo.¹⁹³ Miles de campesinos pobres se dedican a ello, lo que involucra considerar temas que van mucho más allá del debate moral, judicial y de salud pública, como plantean los países víctimas de su comercialización, ya que la rentabilidad de producción de una hectárea de coca, en comparación a una de tubérculos o de cualquier otro producto agrícola, es incontrarrestable; y lo es también la posibilidad cierta de salir de la extrema pobreza mediante estos cultivos. A su vez, el agricultor que siembra de manera voluntaria, o muchas veces obligado por presión de los carteles o de grupos criminales, especialmente en Colombia y México, recibe protección y asistencia técnica gratuita e integral, lo que implica que el riesgo y el esfuerzo agregado surgido de su trabajo sea prácticamente ninguno. Incluso, en países como Afganistán, el cultivo de la amapola contó con la anuencia del gobierno hasta fines de 1998, en que fue prohibido por los talibanes.

191 Fuente: www.usinfo.state.gov

192 Según un informe de la DEA de 2002 –la cual maneja un presupuesto anual de 1.600 millones de dólares y cuenta con 4.900 agentes en 58 países– 15 millones de norteamericanos consumen drogas ilegales, que alimentan un negocio de 50.000 millones de dólares por año, de acuerdo a estimaciones conservadoras, y sólo el cultivo de marihuana habría generado ganancias por 25 mil millones de dólares en igual período, lo que representa 6 mil millones más que la cosecha más productiva de maíz.

193 Muchas de las economías del Tercer Mundo que enfrentan altos niveles de desempleo, estarían en peores condiciones si no fuera por el lucrativo comercio de las drogas. En Bolivia, por ejemplo, más del 5% de la población está directamente empleada en la industria de la cocaína, mientras que en el “Triángulo Dorado”, que ofrece algo así como el 75% del opio en el mundo, el negocio de la heroína emplea miles de campesinos dedicados al cultivo y una cantidad similar a su refinamiento. U.S. Bureau of Justice Statistics, *“Drugs, Crime and the justice system”*. Citado en PERASON y POCHESTER, *op. cit.*, p. 7.

Tan compleja es la situación, que muchos personeros públicos e intelectuales han planteado como solución la despenalización de la producción, comercio y consumo de algunas drogas como la marihuana, hachís, cannabis y la cocaína, ya que el prohibicionismo y la represión han provocado el auge del negocio al estimular un mercado prácticamente monopolístico. Entre ellos Milton Friedman, Jocelyn Elders –ex directora del Ministerio de Salud de EE.UU.– y Charles Pasqua, ex Ministro del Interior de Francia, quienes consideran que el combate contra el narcotráfico ha sido un fracaso al generar cada vez mayor violencia, corrupción, contrabando de precursores químicos, lavado de dinero y criminalidad. Señalan que se han gastado inmensas sumas de dinero sin resultados importantes y que la ilegalidad ha beneficiado la rentabilidad del negocio. Con la despenalización –indican– se daría un consumo más controlado y la droga sería menos nociva al producirse de manera más pura, ya que actualmente la cocaína, por ejemplo, contiene codeína, yeso, talco, leche en polvo y otras sustancias que implican que su grado de pureza alcance únicamente al 59%, dado que los carteles buscan aumentar su producción y utilidades. Otros entendidos explican que sólo un 10% de su tráfico total logra ser capturado, y que una proporción importante de este mismo reingresa al mercado por la acción corrupta de algunas autoridades.¹⁹⁴ Cabe asumir, en esa línea, que los narcóticos provocan considerables efectos perniciosos en el ser humano, afectando a la personalidad y causando enfermedades.¹⁹⁵ Además, conlleva riesgos sociales como la corrupción, miseria, prostitución, pérdida de motivación por el trabajo y la anulación de la creatividad. Incluso influyen negativamente sobre la legitimidad de las instituciones políticas, como al parecer ha sucedido en varios países.¹⁹⁶

194 Según el Primer Informe Mundial sobre las Drogas de la NN.UU., presentado en Viena en 1997, el narcotráfico generaba anualmente beneficios cercanos a los 400 mil millones de dólares, lo que equivalía al 8% del comercio mundial en esa época. En cuanto a criminalidad, se pudo establecer que una tercera parte de los delitos que ocurren en las grandes ciudades de EE.UU. están ligados al uso de drogas y generalmente se explican como relacionados con el tráfico de narcóticos provenientes de otros países. U.S. Bureau, *op. cit.*

195 De acuerdo a un informe estadounidense, en poder de CONACE, las drogas habían producido más de 100 mil muertes en ese país en el año 1999. Cada año más de 500 mil buscan ayuda médica para escapar de sus efectos y 1,5 millones cumplen penas por delitos relacionados con él. Es más, al año 2000 gastaban más de 30 mil millones de dólares anuales en cocaína y heroína., y la mayor parte de ésta última proviene de la producción de opio en el sur occidental de Asia, incluidos Irán y Afganistán, del sureste de este mismo continente, considerando a Myanmar, Laos y Tailandia, y de la amapola colombiana.

196 Una muestra relevante de ello fue el golpe de Estado del general García Meza en Bolivia, durante el año 1980, la sospechosa financiación de la campaña electoral del ex Presidente Ernesto Samper en Colombia, en el año 1995, y del ex mandatario peruano Alberto Fujimori en 2001.

Otro problema que agrava la situación global y dificultará considerablemente enfrentar la amenaza a futuro, es el aumento en la producción de drogas sintéticas como las anfetaminas, las metanfetaminas y el éxtasis.¹⁹⁷ Y si la tendencia continúa, éstas podrían desplazar a los cultivos de coca y opio en 15 años, aunque no necesariamente a los carteles y a las mafias que se encargan de ellos, estimándose que, dado que ya cuentan con redes, infraestructura y experiencia, sólo modificarán su estrategia de negocios y se mantendrán –pudiendo aumentar– sus efectos en términos de violencia, inseguridad y corrupción, aunque decrezcan aquellos asociados a la depredación selvática. Incluso, debido a las características del proceso de producción y a su bajo costo, los narcotraficantes podrían instalarse en cualquier parte del planeta, lo que podría incrementar las nocivas consecuencias del problema. Elaborar una dosis de éxtasis, por ejemplo, cuesta menos de un dólar y se vende en algo así como 20 dólares; una utilidad superior al 2.000%. Además, la obtención de sus insumos es mucho menos riesgosa y onerosa, con lo que la cantidad de productores también podría crecer, montando laboratorios hasta en sus propias casas. En definitiva, un riesgo difícil de evaluar y que recién se está visualizando en conciencia. Sus primeros resultados apuntan a estimar la masificación del comercio y consumo, con el subsecuente daño en la salud y el desarrollo social de los países, si no se hace algo pronto.

2. Consecuencias de la amenaza

El aumento extraordinario de la industria del narcotráfico a partir de los años setenta ha influido fuertemente en la economía y la política, especialmente en América Latina, replanteando los paradigmas clásicos de dependencia y desarrollo, dada su profunda penetración en las instituciones del Estado y en la organización social.¹⁹⁸ En torno a ella se han estructurado poderosas redes de criminales, cuyo diseño –altamente descentralizado– marca a las sociedades mediante un negocio que se destaca por estar dirigido a la demanda y orientado a la exportación, con una división del trabajo muy estricta y caracterizada esencialmente por el blanqueo de dinero sobre la base de la

197 La ONU calcula que unos 34 millones de personas ya las consumen en el mundo, cantidad bastante sustantiva en comparación a los 14 millones que prefieren la coca SALAZAR, Manuel, *"Traficantes y lavadores"*, Editorial Grijalbo, Santiago (1996), p. 160.

198 CASTELLS, Manuel, *"La era de la información: economía, sociedad y cultura"*, Siglo Veintiuno Editores S.A., México (1999), Volumen III Fin del Milenio, pp. 217-221.

coacción permanente, la violencia y la corrupción que penetra todos los puntos del sistema institucional. Por consiguiente, una amenaza de dinámicas muy complejas en la que muchas veces se produce también una íntima relación entre las estructuras criminales y las estatales, dados algunos esquemas propios del delito que se entrelazan con protección e involucramiento gubernamental para garantizar márgenes de libertad de acción en esferas propias de la justicia y la política, particularmente en un escenario donde la globalización y la interdependencia se han incrementado.¹⁹⁹

Agrava el problema la existencia de verdaderos paraísos financieros, la pérdida de importancia de los billetes como expresión del dinero, la dolarización o europeización de muchas economías y la debilidad que se evidencia en los sistemas jurídicos y policiales en varios países. En lo económico, se ha convertido en un componente significativo y preocupante de los flujos financieros globales y de los mercados de valores cuando provoca especulación y desestabilización, especialmente en los países más pequeños, donde este crimen ejerce un rol dominante o, al menos, puede llegar a afectar los procesos macroeconómicos. En lo político institucional, su impacto puede ser aún mayor, al penetrar la arquitectura básica del aparato estatal y profundizar el debilitamiento de la soberanía que ya ha ocasionado la globalización, especialmente cuando se aprovecha de ella misma para actuar en Estados estructuralmente débiles, lo que trae como consecuencia la disminución de una de las legítimas potestades que éste debe ejercer: ejercer el poder para el logro del bien común, en un contexto donde impera ley y el orden. Es decir, el Estado no es sólo eludido desde afuera, sino que se va desintegrando por dentro, como en alguna medida estaba sucediendo en Colombia.

Además, hay que evaluar también su incidencia en los niveles de gobernabilidad, como ocurre con la vinculación de sus redes con grupos insurreccionales en verdaderas “zonas de soberanía”, lo que produce el establecimiento de grados de influencia, incluso en lo judicial,

199

El FMI ha estimado, por ejemplo, que los ingresos del tráfico de drogas representaba al año 2000 el 2% de la economía mundial, aproximadamente 800 billones de dólares anuales, y otras estimaciones –como las de la ONU– señalan que las transacciones del narcotráfico representaban, un 7,5% del comercio mundial, excediendo el del fierro y acero e igualando al de textiles. THACHUK, Kimberley, “The sinister underbelly; organized crime and terrorism”, en *“The Global Century”*, edited by Richard Kugler and Ellen Frost, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C. (2001), p. 751.

y la capacidad de corromper e intimidar a los agentes del Estado, quienes se sienten obligados a pactar con ellos en muchos aspectos, todo lo cual implica que las estrategias para enfrentar el problema requiera de políticas diseñadas y aplicadas desde los más altos niveles y en todos los ámbitos y escalones jerárquicos.²⁰⁰ En lo cultural, por otro lado, cabe evaluar que quienes lo ejercen buscan revitalizar la identidad de las comunidades donde se asientan sus negocios, para establecer con ellos ciertos lazos de complicidad, como se ha dado en Italia, Japón, Bolivia, Perú, Laos, Myanmar y en otros países, ya que el peligro más relevante está dado por los códigos de conducta que se difunden a partir de lo anterior, especialmente para las clases más desposeídas, toda vez que frente a ellas los criminales se convierten en modelos de vida, particularmente cuando en los grupos sociales en que se da este fenómeno existen evidentes realidades de exclusión y carencias de legitimidad política. Con ello, los límites entre protestas, aventura, gratificación inmediata y el crimen se vuelven difusos, como pasa con los sicarios colombianos, para quienes *“no hay esperanza, todo está corrompido, la vida misma carece de sentido y la propia no tiene futuro. Saben que morirán pronto, así que sólo cuenta el momento, el consumo inmediato”*.²⁰¹

Muy bien pudiera, entonces, si no se enfrenta decididamente el tema en sus raíces más profundas, producirse a futuro *“la quiebra del orden moral tradicional y el reconocimiento implícito de una nueva sociedad, hecha de la identidad comunal y de la competencia salvaje, donde el crimen global es una expresión condensada”*.²⁰² Más aún frente a un producto extremadamente atractivo que *“encierra la cifra de este mundo: un artículo que se agota en su consumo, pero que provoca una sensación de euforia y poder inmediato en quienes lo ingieren. Es lógico, por lo tanto, que incite a repetir la experiencia, porque sólo en ella se vuelve a disfrutar de un estado que la realidad no provee”*, situación que, en definitiva, no hace más que estimular un mercado particularmente atractivo y exento de riesgos financieros, ante el cual la globalización constituye un espacio muy fértil.

El mercado criminal representa así un segmento considerable y muy dinámico en el sistema internacional, lo cual influye tanto sobre los países donde se producen las drogas como en aquéllos en los que

200 CUEVAS, Gustavo, “Narcotráfico: amenaza contra la gobernabilidad democrática”, *Revista Política* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Santiago N° 28 (1991), pp. 56-60.
201 *Ibidem*.
202 PASQUINI y MIGUEL, *op. cit.*, p. 12

habitan sus demandantes. EE.UU. aparece como uno de los más afectados, dándose en sus territorios un alto consumo y una considerable tasa de delitos, desintegración social y costos policiales, judiciales y penitenciarios, y aunque también desempeña un papel importante para este país la heroína que proviene de Asia, la droga latinoamericana es la que le causa mayores problemas.²⁰³ Por ello es que en cierta medida, su política exterior hacia la región ha estado dominada por la obsesión de luchar –principalmente– contra la oferta del narcotráfico en Colombia, Perú y Bolivia, bajo una estrategia de erradicación total de la amenaza.

Pero, sin duda alguna, existe la posibilidad de que cualquier Estado se vea envuelto o afectado por el narcotráfico, lo que indica la necesidad de adoptar medidas preventivas globales, sobre todo en los ámbitos judiciales, legales, policiales y de la información que se requiere, especialmente si el crimen organizado transnacional ya se ha hecho presente (ver cuadro N° 6).

Cuadro N° 6: Involucramiento con el narcotráfico

Probabilidad	Países		
Alta	Canadá Islas Caimán Colombia Alemania China (Hong Kong)	Italia México Holanda Nigeria Panamá	Singapur Suiza Tailandia Reino Unido Estados Unidos Venezuela
Media alta	Aruba Bahamas Brasil Burma Ecuador	India Costa de Marfil Japón Liechtenstein Luxemburgo Pakistán	Paraguay Rusia España Turquía Uruguay
Media	Argentina Australia Austria Barhein Bélgica Belice Bolivia Bulgaria Chile China Costa Rica	Chipre Dinamarca Francia Gibraltar (UK.) Grecia Guatemala Hungria Israel Kuwait Líbano	Macao Madeira/Azores Malasia Montserrat Marruecos N. Antillas Nepal Perú Filipinas Polonia Taiwán Channel Islands

Fuente: *International Narcotics Control Strategy Report 2001*

203 SHELLEY, Louise, "La transnacionalización del crimen organizado", Revista de la *American University*, N° 59, Washington D.C. (2001), p. 139.

En cuanto a sus efectos sobre el ser humano, hay que considerar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) describe a las drogas como “cualquier sustancia natural o sintética que al ser consumida es capaz, por sus efectos en el sistema nervioso central, de alterar la actividad psíquica y el funcionamiento del organismo”, pudiendo ellas ser agrupadas en dos tipos: las que afectan el sistema nervioso central y según el tipo de dependencia que causan.²⁰⁴ Entre las que afectan al sistema están los estimulantes como la heroína, cocaína, anfetaminas, alucinógenos y los depresores, que incluyen a tranquilizantes, marihuana e inhalantes. En cuanto al nivel de dependencia, por otra parte, están las “drogas blandas” que producen mayor adicción –como la marihuana y el hachís– y las “drogas duras”, que a pesar de los efectos inmediatos que ocasionan al momento de consumirlos, crean menor dependencia que la anterior, en el corto plazo. Ellas son la cocaína y la heroína, y algunos químicos como el LSD, las anfetaminas y el éxtasis (ver cuadros N° 7 y 8).

Cuadro N° 7: Características, compuestos y opciones de consumo

Droga	Características	Compuestos	Opciones de consumo
Cocaína	Alcaloide más conocido como clorhidrato de cocaína. También se deriva de él la pasta base y el crack.	Hoja de coca, petróleo, carbonato de sodio, permanganato de potasio, ácido sulfúrico y ácido clorhídrico.	<ul style="list-style-type: none"> • Aspirada • Inhalada como crack • Fumada sola o mezclada con tabaco o marihuana (pasta base). • Inyectada • Ingerida
Marihuana	Hojas deshidratadas y puntas florecidas de la planta pestilada de cáñamo. Sus variantes son la <i>cannabis sativa</i> y el hachís.	Hojas y flores secas y maderas picadas y desmenuzadas. Machacada pasa a ser una goma llamada hachís.	<ul style="list-style-type: none"> • Fumada en pipas o como cigarros.
Opio	Variedad <i>papaver somniferum</i> de la amapola. Conocida como jugo de la adormidera. De ella se derivan la heroína y la morfina.	Como heroína: opio, acetona, amoníaco, anhídrido acético, ácido clorhídrico, etanol y cloruro acetilo. Como planta de opio se obtiene un líquido lechoso de su bulbo el cual se deja secar y oxidar.	<ul style="list-style-type: none"> • La heroína se inhala, se fuma o se inyecta. • El opio se fuma o se ingiere.

204

De acuerdo a la OMS es el conjunto de fenómenos cognitivos, comportamentales y fisiológicos relacionados con el predominio de conductas compulsivas a consumir drogas, a pesar de los intentos por interrumpir o moderar su uso.

Droga	Características	Compuestos	Opciones de consumo
Anfetaminas	Fármacos estimulantes.	Fenilacetona, hidroxilamina, metanol, hidrógeno, acetato de sodio, negro de paladio, hidróxido de potasio, éter y ácido sulfúrico.	• Se ingieren.
Solventes volátiles	Sustancias químicas.	Neoprén y ágorex	• Se inhalan.
Ácidos	Ácido lisérgico o LSD.	Derivado químico del hongo cornezuelo. Compuestos de tartrato de ergotamina, hidróxido de potasio, metanol, etanol, éter e isopropanol, ácido sulfúrico, nitrógeno y amoniaco.	• Ingeridas en pequeñas tabletas.

Fuente: CONACE.

Cuadro Nº 8: Las drogas y sus efectos

Droga	Efectos
Cocaína y pasta base	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nervioso central Irritabilidad, temblor, ansiedad, desgano, insomnio, intranquilidad, alteración de la percepción y el juicio, agresividad, alucinaciones, descoordinación, dolor de cabeza y cuadros paranoicos y sicosis. • Sistema cardio-respiratorio Aceleración del ritmo, secreción nasal, úlceras en la mucosa nasal y aumento de la presión sanguínea. • Sistema digestivo Pérdida de apetito, náuseas, diarrea y hepatitis.
Marihuana	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nervioso central Disminución de la memoria a corto y largo plazo, reducción de la capacidad de atención, concentración y de aprendizaje, alteración de los reflejos y coordinación del espacio y del tiempo, y riesgo de gatillar cuadros sicóticos. • Sistema reproductivo femenino Alteración en la ovulación, mayor incidencia al aborto, partos prematuros y bajo peso al nacer. • Sistema reproductivo masculino Disminución en la cantidad de espermatozoides. • Sistema respiratorio Irritación de los bronquios, funcionamiento defectuoso de los pulmones y tendencia al cáncer pulmonar.
Inhalantes	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nervioso central Dolor de cabeza, vértigo, somnolencia, destrucción de neuronas, atrofia del nervio óptico, cambios de personalidad y disminución de capacidades mentales. • Sistema respiratorio Bronquitis, tos, asfixia, efectos cancerígenos, secreción y úlceras nasales. • Sistema digestivo Náuseas, pérdida de peso y destrucción del hígado. • Sistema renal Destrucción del riñón. • Sistema reproductivo Impotencia y disminución en cromosomas.

Fuente: CONACE.

3. **Efectos sobre el medioambiente y el ecosistema**

Al impacto destructivo inmediato del narcotráfico sobre el medioambiente y ecosistema de cada región donde se cultivan y procesan drogas ilícitas, especialmente la coca y la amapola, deben sumarse otras repercusiones futuras a mayor escala, ya que, a diferencia de las empresas legales, ésta no puede controlarse por medio de la reglamentación ambiental.²⁰⁵ De hecho, la extensa destrucción del bosque tropical en las regiones andinas y del sureste de Asia está ocasionando importantes costos de oportunidad en el mediano y largo plazo, y a los efectos sobre la biodiversidad, la fertilidad del suelo y las fuentes de agua, hay que sumar la pérdida de bosques por la expansión de los cultivos ilícitos, lo que contribuye a cambios atmosféricos potencialmente dañinos y a la pérdida de vegetación y plantas poco comunes, a partir de las cuales se podrían desarrollar productos farmacéuticos y cultivos comestibles durables.

De hecho, para preparar el terreno los bosques son arrasados y quemados, y debido a la poca fertilidad y a la necesidad de evadir a las autoridades, los campos se abandonan después de dos o tres siembras abriendo otros selva adentro, lo cual acelera la deforestación y destruye, entre otros, recursos madereros que de otra manera podrían estar disponibles para un uso más sostenible de la tierra selvática. El despeje, en definitiva, que es la constante en estos cultivos, contribuye a generar cambios en el equilibrio de las bases de la atmósfera terrestre. Por ejemplo, y a pesar de que aún no se ha establecido nitidamente el impacto de la acumulación de gases sobre el clima, se sabe que la quema de los bosques tropicales emite grandes cantidades de metano, dióxido y monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno, los que forman parte de aquellos gases que producen el llamado efecto de invernadero.²⁰⁶

Por otro lado, como la conservación de las especies de plantas tropicales es importante para garantizar la salud y la productividad de los recursos alimenticios futuros, la preocupación de la comunidad internacional se ha acrecentado a medida que el narcotráfico pare-

205 Informe anual de la Embajada de EE.UU. en Colombia, "Los Andes en Peligro", del 19 de marzo de 2001.

206 *Ibidem*.

ciera ir ganando terreno. Es más, se sabe que el mundo depende esencialmente de 20 especies de plantas como fuente primaria de alimentación, muchas de las cuales provienen de genotipos de origen tropical; y a pesar de que el proceso de mejoramiento ha reducido significativamente la resistencia genética de las plagas y enfermedades, también se sabe que no es posible reproducir su genotipo original a partir de ellas.

A su vez, hay que considerar también que la extensión y biodiversidad de los bosques tropicales son fundamentales para el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. De hecho, uno de cada seis de ellos –disponibles por prescripción médica– tiene materias primas de origen tropical, y son tratadas con estos compuestos las enfermedades de Hodgkins, la hipertensión, la artritis reumatoidea, la malaria y la leucemia.²⁰⁷ En ese sentido, no puede perderse de vista que las propiedades medicinales de los agentes anticancerígenos descubiertos no se habrían podido conocer sólo a base de los antecedentes químicos existentes, y aunque la pérdida de bosque tropical como resultado de los cultivos ilícitos es sólo una pequeña parte de un problema mucho mayor de deforestación, se debe entender que cada pedazo de bosque perdido es potencialmente importante por la diversidad de especies existentes.

En efecto, y aunque estos bosques sólo cubren el 6% de la superficie de la Tierra, no puede soslayarse que éstos resguardan por lo menos el 50% de las especies vegetales, y estudios científicos sugieren que la lejanía de las regiones tropicales es una de las razones por las cuales muchas otras especies no han sido descubiertas. Por ejemplo, en Colombia se han detectado unas 1.100 especies de plantas vasculares en tan sólo 250 hectáreas de bosque, comparado con unas 1.450 especies detectadas en Gran Bretaña e Irlanda.²⁰⁸

De esta forma, el cultivo y la producción de narcóticos representan una seria amenaza, especialmente –como se explicó– para el medioambiente en la región andina y el sureste de Asia, donde están los centros mundiales de las industrias de la cocaína y de la heroína. Y aunque no ha sido posible evaluar en su totalidad del impacto

207
208

Ibidem.
Ibidem.

ambiental, es claro que está ocurriendo una severa deforestación y contaminación de sus cuencas hidrográficas, cuyas consecuencias locales son a menudo considerables y pueden retrasar por varios años la introducción de cultivos alternativos que permitan superar, de algún modo, el daño causado. Pero lamentablemente –según las agencias norteamericanas– muchas veces la atención del público no se ha centrado en tales problemas, ya que la publicidad se ha enfocado en resaltar las consecuencias supuestamente negativas de los programas de erradicación. Así sucede, por ejemplo, con los que se desarrollan mediante herbicidas como el glifosato y el hongo *fusarium oxysporum*, cuyo uso cuenta con varios detractores por los probables efectos colaterales en cultivos alimenticios y por los supuestos riesgos humanos, animales o ambientales que causarían.²⁰⁹ Sin embargo, los especialistas en este tipo de programas sostienen que ellos sólo producen daños sobre las plantas intervenidas, las que terminan por marchitarse y morir.

Otro problema que dificulta el combate contra el narcotráfico es que los productores de droga prefieren ubicar sus cultivos en zonas selváticas alejadas, casi siempre en terrenos montañosos, ya sea porque facilita su encubrimiento o debido a que la delgada capa vegetal y el difícil acceso a dichas zonas generalmente desestimula la producción de cultivos lícitos. Adicionalmente, la práctica recurrente de sembrar en un suelo frágil puede llevar rápidamente al deterioro ambiental y al agotamiento de los recursos naturales, especialmente por la erosión, la pérdida de la capa superior y la sedimentación de los arroyos y ríos. De este modo, la deforestación causada por el cultivo de narcóticos en las cuencas montañosas aumenta la gravedad de las inundaciones y sequías, y puede reducir las fuentes de agua en los valles debido a la fuga de aguas subterráneas. Estudios ecológicos han demostrado que muchos bosques tropicales se erosionan fácilmente si las raíces de las plantas no sostienen la tierra y absorben grandes cantidades de agua. Incluso los terrenos cultivados con coca son propensos a la erosión, porque estas plantas no son tan efectivas como el bosque tropical para absorber agua y mantener la tierra en su sitio, y como las copas de los árboles que amortiguaban el impacto de las gotas de lluvia ya no existen, el problema se agrava más.

Cabe destacar, por ejemplo, que la expansión del cultivo en Perú, Bolivia y Colombia ya ha causado la destrucción de por lo menos 2,4 millones de hectáreas de bosque tropical en los últimos 20 años, y si se considera que el deterioro ambiental generado es acumulativo e incluye no sólo el impacto del cultivo actual, sino también el de la tierra despejada para ser utilizada para sostener a la población dedicada al narcotráfico y de las áreas que quedan abandonadas a través del tiempo, se debe reconocer que la siembra de estos cultivos también ha acelerado dramáticamente la fragmentación de los bosques, situación que es fácilmente comprobable utilizando imágenes satelitales.²¹⁰ En definitiva, la deforestación, la erosión del suelo y el agotamiento de sus nutrientes, junto con la sedimentación de las cuencas y la extinción de especies enteras de flora y fauna han producido la destrucción de importantes ecosistemas en la parte alta de la Cuenca del Amazonas, y existen estudios que señalan que si estas regiones vulnerables no son adecuadamente protegidas, las reservas forestales actuales podrían agotarse en menos de 40 años.

En el sureste de Asia, por otro lado, en el llamado “Triángulo Dorado”, el cultivo extenso de amapola para la producción de heroína ha causado un daño significativo en la ecología regional, y durante los años 80 la cantidad de terreno dedicado a éste aumentó de 80.000 a 180.000 hectáreas. De manera similar a la región andina, se produce un considerable deterioro del suelo en sólo dos o tres años, obligando a que los grupos que lo realizan se dediquen a la tala y quema para poder sembrar nuevas áreas. A su vez, se debe tomar en cuenta que el cultivo de amapola exige más trabajo que el de coca, ya que se necesitan de 1.000 a 2.000 horas-hombre para cosechar una hectárea, mientras que sólo 200 para una de coca. Ello implica que se requiera una mayor densidad de población para mantener las cosechas, lo cual produce más deforestación y degradación del ecosistema, situación que ha causado un daño sustancial en las cuencas y áreas de acopio de aguas, y la afluencia acelerada de ella en zonas despejadas ha promovido inundaciones y acentuado los problemas de sequía.

La contaminación del ecosistema en general y de las fuentes de agua por el procesamiento de heroína es otro gran problema en el “Triángulo Dorado”. A lo largo de la frontera entre Tailandia y Myanmar

210

Ibidem.

los desechos de residuos químicos resultantes de la conversión de goma de opio en heroína está envenenando la zona, en detrimento de la vida silvestre y el uso humano, toda vez que el refinamiento de la heroína requiere una gran cantidad de este vital líquido y el afluente químico resultante regresa hacia el ecosistema causando una importante contaminación.

Sin embargo hay que considerar que el impacto ambiental del narcotráfico no puede medirse sólo en términos de las hectáreas o de kilómetros cuadrados afectados, ya que el proceso mismo de refinamiento de las hojas de coca en cocaína genera un grave daño ambiental por la eliminación irresponsable de los desechos de químicos tóxicos utilizados en el procesamiento. Generalmente, para deshacerse de los residuos venenosos los procesadores los arrojan de manera indiscriminada a la corriente de agua más cercana, donde el daño se incrementa significativamente. También los desechan en el suelo, con lo cual pueden filtrarse a las aguas subterráneas o pueden ser arrastradas por la lluvia hacia la cuenca local, provocando daños a la fauna y a la flora por medio de la cadena alimenticia, sea éste directo o indirecto.

A su vez, el contenido de oxígeno en el agua puede llegar a reducirse a un punto sofocante para la vida animal, y su turbiedad aumentar hasta bloquearle la luz solar a las plantas y a las especies que contienen. Es más, los seres humanos que consumen productos animales o vegetales provenientes de esta contaminada cadena alimenticia corren el riesgo de absorber numerosos agentes cancerígenos. De hecho, un informe científico de la Universidad Agraria de Lima corroboró varias denuncias que señalaban que hasta 600 millones de litros de precursores químicos son utilizados anualmente en Sudamérica para la producción de cocaína, lo que se traduce en la generación de más de dos toneladas métricas de residuos químicos por cada hectárea de coca procesada para la producción de cocaína, situación que, si se somete a un simple cálculo matemático arroja cifras que producen espanto.

Otros informes de prensa y encuestas científicas señalan que los cultivadores de coca en Colombia, Perú y Bolivia también utilizan grandes cantidades de pesticidas tóxicos para ayudar a despejar nuevos terrenos y controlar la maleza y otras plagas que les afectan, a

lo que se debe sumar aquellos problemas ambientales causados por las hojas de coca que ya han sido procesadas, que son arrojadas en pilas generalmente cerca de un arroyo si el laboratorio de refinación está ubicado allí, provocando —a medida que se pudren— que contaminen cualquier fuente de agua cercana al agregar una inmensa cantidad de materia orgánica saturada con químicos tóxicos, situación que conlleva a que aumente la demanda de oxígeno, pudiendo afectar seriamente las corrientes de agua. La historia reciente suministra pruebas convincentes al respecto: en Bolivia, por ejemplo, millones de litros de residuos químicos tóxicos fueron arrojados indiscriminadamente al suelo y a los arroyos cercanos a los laboratorios de pasta base de coca durante los años 80, y según un informe de la misma universidad limeña antes citada, sólo en 1986 traficantes en el Valle del Alto Huallaga en Perú arrojaron más de 100 millones de litros de residuos venenosos (gasolina, kerosén, ácido sulfúrico y tolueno) a la cuenca del río del mismo nombre, durante los procesos de producción de pasta de coca. Los expertos ambientales confirmaron, de ese modo, que muchos de los afluentes de este río —que desemboca en el Amazonas—, estaban casi totalmente desprovistos de muchas especies de flora y fauna y superaban con holgura las normas de contaminación aceptadas por la OMS. Conviene recordar, al respecto, que el 20% de los flujos de agua dulce del mundo se encuentran justamente en el sistema del Amazonas.

Por otro lado, y después de que varios laboratorios de procesamiento de cocaína se trasladaron desde Perú y Bolivia hacia sitios selváticos del este y sur de Colombia, producto del combate frontal al narcotráfico dirigido desde EE.UU., el daño ecológico causado por la contaminación de los precursores químicos también se ha incrementado en ese país. Es más, por ser actualmente el primer procesador mundial de cocaína refinada, el ecosistema colombiano está sufriendo gravemente por el desecho masivo, descontrolado e irresponsable de precursores químicos, ya que se necesitan grandes cantidades de éter etílico, acetona y ácido clorhídrico para refinar la base de coca.

En fin, si bien la industria del narcotráfico ha logrado opacar, de alguna manera, los costos económicos reales y los daños que ésta causa sobre el ecosistema, al proveer sustento material a un considerable grupo de personas que participan directa o indirectamente del mercado que genera, en el largo plazo ella produce efectos perjudi-

ciales aún mayores y muchas veces irreversibles en las zonas donde se asienta su producción.²¹¹ Entre ellos están las oportunidades perdidas para un desarrollo económico rural más sostenible debido a la devastación ambiental de las zonas tropicales. Como mínimo, la recolección más cuidadosa de los bosques tropicales podría suministrar madera tanto para uso local como para exportación, y las especies tropicales poco comunes también ofrecen la posibilidad de grandes descubrimientos farmacéuticos. Sin embargo, la pérdida sostenida de los suelos y de las cuencas impone un daño económico mucho más prolongado. Incluso, hasta los mismos cultivos ilícitos se vuelven imposibles cuando desaparece la capa vegetal, y con ella, los nutrientes del suelo y su capacidad de retener agua.

No es ningún misterio, además, que el deterioro ambiental real causado por el narcotráfico generalmente se desconoce, aún en los países más afectados. La falta de información para documentar su impacto en parte opaca el problema, así como la extendida, pero discutible percepción de muchos consumidores en algunos países productores, como en Bolivia y Perú, de que el narcotráfico les suministra divisas esenciales y es un medio de subsistencia en las áreas rurales, ya que en el largo plazo esto ha probado ser falso.²¹² Como lo demuestran las pruebas científicas, el cultivo y procesamiento ya ha causado un deterioro ambiental importante en la región andina, uno de los ecosistemas más valiosos de la Tierra.

Ese daño continúa actualmente, y mientras el narcotráfico prospere, la rica biodiversidad regional, que representa un irremplazable patrimonio natural de toda la humanidad, continuará en peligro. De ahí que muchos funcionarios gubernamentales de países desarrollados, entre ellos Francia y EE.UU., hayan señalado que estas zonas constituyen bienes comunes de la humanidad, a partir de lo cual podrían resolver intervenir en ellas si los Estados soberanos no son capaces de controlar el problema. Es decir, una nueva realidad y un problema que también se relaciona con lo que se denomina interdependencia compleja y transnacionalización de los asuntos mundiales, configurando todo un desafío en el ámbito de las RR.II., especialmente en la esfera del multilateralismo.

211 Informe de la Embajada de EE.UU., *op. cit.*
212 *Ibidem.*

C. **CRIMEN ORGANIZADO**

1. **Evoluciy**

Los orígenes del crimen organizado se remontan al siglo XV, más precisamente hacia 1612, cuando aparece la Yakuza japonesa,²¹³ la que ha logrado en la actualidad una considerable penetración en la economía y en la política japonesa, estimándose que existen hoy cerca de 24 clanes de ellos, en los que operan 24.000 delincuentes.²¹⁴ Estas mismas preocupaciones apuntan a que los Yakuza mueven casi 9 mil millones de dólares al año, tanto desde el crimen organizado como de sus negocios legales que les sirven de encubrimiento, y en el último tiempo su expansión se ha abierto hacia el exterior, especialmente EE.UU. a través de Hawai, por lo que la ONU cree que esta banda criminal tiene una posición predominante en el submundo del tráfico ilegal de drogas sintéticas.²¹⁵

Otras organizaciones importantes son la United Bamboo, afinada en Taiwán, y las conocidas Triadas chinas.²¹⁶ Según datos de la policía, operan en Hong Kong cerca de 50 Triadas, y se calcula que uno de cada 18 habitantes de ella es un “dragón” o miembro de ellas, las que, además, se destacan por su internacionalización y diversificación, para lo cual utilizan inmigrantes chinos en EE.UU., Europa y Canadá, quienes, en su origen, fueron miembros del ejército de Chan Kai-Chek, y respaldados por la CIA durante la Guerra Fría.²¹⁷ Y a pesar que sus actividades no producen la alarma social que generan otros grupos del crimen, se sabe que han ampliado sus negocios a través de

213 En 1612 surgen los “Kabuki-mono”, mercenarios a sueldo de los shogun. Algo así como el lado oscuro de los samurai, quienes formaron ejércitos privados de más de medio millón de mercenarios, y hacia 1700 se organizaron en clanes, dando origen a la Yakuza. MARTÍN DE POZUELO, Eduardo y TARÍN, Santiago, “*Orígenes del crimen organizado*”, (www.lavanguardia.ci), Barcelona (2001).

214 Existen otras bandas como: Yamagachi-gumi, con 26.000 miembros en 944 bandas interconectadas; Inagawa-kai, con 8.600 integrantes; y Sumiyoshi-kaiu, con más de 7.000 delincuentes; los que operan también en EE.UU. y Europa a través de alianzas con las mafias sicilianas, estadounidenses y rusas. CASTELLS, *op. cit.*, pp.198 y 199.

215 MARTÍN DE POZUELO, Eduardo y TARÍN, Santiago, “*Las triadas y el crimen organizado*”, (www.lavanguardia.ci), Barcelona (2000).

216 Nacidas en el siglo XVI como sociedades secretas de carácter político, pero degeneraron paulatinamente en asociaciones delictivas. Con la llegada del régimen comunista trasladaron sus bases a Hong Kong. Según la DEA, el 80% del negocio mundial de la heroína está en sus manos y sus dominios se asientan en el “Triángulo Dorado”, donde se produce la mayor parte del opio *ibidem*.

217 La diáspora china ha favorecido la proliferación de bandas. Se calcula que solamente una de ellas –la Triada “14 K”– posee 30.000 miembros, una magnitud similar tiene la banda “Sun Yee On” y el grupo “Wo Shing Wo” cuenta con 25.000 gángsters. CASTELLS, *op. cit.*, p.198-205.

la extorsión y el tráfico ilegal de seres humanos, y que los emigrantes que caen en sus redes se ven obligados a hipotecar sus pobres posesiones en China para conseguir que los lleven a Europa o EE.UU., donde son obligados a trabajar en condiciones de práctica esclavitud.²¹⁸

Otro término comúnmente utilizado para identificar a estos grupos es el de “mafia”, nombre que define a las organizaciones que nacen y se establecen en y desde Sicilia, en la época borbónica.²¹⁹ También está la conocida “Camorra Italiana”, que surge en Nápoles a finales del siglo XIX, y tendrían –desde hace tiempo– estrechos lazos con el mundo político.²²⁰ A entender del Juez Giovanni Falcone, en esa línea, estas entidades son el gran enemigo de la democracia, ya que la mafia es *“un modo de sentir y una manera de hacer negocios que ataca al Estado en sus cimientos”*.²²¹ De hecho, existieron fundadas sospechas de sus vínculos con la Democracia Cristiana –incluyendo a Giulio Andreotti–, y el Banco Ambrosiano –del Vaticano– parece haber estado bajo su influencia.

En EE.UU. la mafia o “Cosa Nostra” procedente de Sicilia se instaló a comienzos del siglo XX, dedicándose principalmente a cobrar “impuestos de protección” (racket) a los comerciantes locales. Su época de máximo esplendor comenzó con el contrabando de alcohol en la década de los 30 y continuó después de II G.M. con la prostitución, juegos de azar y drogas. También se ha vinculado a la mafia italoamericana con muchos de los grandes ilícitos de las últimas décadas, entre ellos el asesinato del presidente J.F. Kennedy y de su hermano Robert, el control de los grandes sindicatos americanos, como el de los transportistas, el tráfico de drogas y el dominio de diversos sectores de Hollywood y Las Vegas.

La llegada de los años 60 y la Guerra de Vietnam traerían consigo un nuevo problema para la comunidad mundial, específi-

218 Como sucedió con la tragedia que afectó a 58 emigrantes clandestinos que fallecieron asfixiados en un contenedor en Dover, en 2001. Las posteriores investigaciones pusieron al descubierto que cada una de las víctimas había pagado a estos grupos cerca 18 mil dólares por ese pasaporte a la muerte. MARTÍN, *Las Tríadas*, *op. cit.*

219 Su evolución se produce en dos períodos: el de la “Vecchia Mafia”, desde 1800 a 1970, y el de la “Nova Mafia”, desde 1970 hasta hoy.

220 Salvatore Lucania (1897-1962) –o Lucky Luciano– fue uno de sus famosos jefes, y le dio un considerable impulso después de la II G.M. En la actualidad tendría más de 111 familias, cuyos capos se mueven por todo el mundo.

221 Asesinado junto a su esposa en mayo de 1992, mediante una bomba de 1.000 kilos de trilita colocados bajo la autopista que une Trapani con Palermo.

camente para EE.UU.: el tráfico y consumo ilegal de la marihuana, especialmente la colombiana, dando lugar al resurgimiento del narcotráfico, aunque con más fuerza de lo que se conocía hasta ese entonces. Sin embargo, a partir de los años 70, la proliferación de las plantaciones del alucinógeno harían declinar el precio de la demanda, lo que, en parte, ocasionó que los grupos del crimen buscaran un nuevo producto: la hoja de coca y su derivado, la cocaína, cuyos cultivos se concentraban fundamentalmente en Perú y Bolivia, aunque el refinado y distribución corrió por cuenta de organizaciones colombianas. Dicho cambio no sólo hizo variar el objeto comercial, sino también el carácter de quienes estaban a su cargo; delincuentes más duros y despiadados sustituyeron a los contrabandistas de marihuana, creando “carteles” que, enriquecidos hasta saturarse comenzaron a corromper la administración y las estructuras del Estado, y ha cometer asesinatos selectivos contra quienes afectaban sus negocios, como sucedió con el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, y luego al candidato a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento en 1989.²²² De ahí en más se desató una guerra frontal contra la amenaza, la que se extiende hasta ahora y no se visualiza una solución a él en el mediano plazo, dado el surgimiento de un nuevo producto: la heroína, y la vinculación que actualmente existe entre los grupos de narcotraficantes con la subversión armada.

Además, la tenaz persecución contra los carteles colombianos propició que en otras latitudes aumentara el poderío de los clanes, siendo los casos más emblemáticos los de Perú, Bolivia y México.²²³ Preocupaciones que se incrementan si se considera que los narcotraficantes de las nuevas organizaciones criminales poseen un bajo perfil, son más sofisticados y cuentan con mayor educación, lo

222 Los más importantes fueron encabezados por Carlos Ledher Rivas, Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha (El Mexicano) en Medellín, y los hermanos Ochoa Vásquez y Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela en Cali, quienes desarrollaron un poder que penetró de manera sustantiva a la sociedad colombiana. Baste recordar que Escobar fue elegido congresista suplente en 1997 y era apreciado como un verdadero prohombre en los sectores populares de Medellín, y que Ledher propuso un plan para pagar la deuda externa colombiana a cambio del perdón de sus delitos y que se le permitiera dedicarse a sus negocios con cierta libertad.

223 En México operaba Amado Carrillo Fuentes, capo del cártel de Juárez y conocido como “El señor de los cielos”, quien murió el 4 de julio de 1977. También estaban los hermanos Arellano Félix, cabecillas del cartel de Tijuana; Joaquín “El Chapo” Guzmán, capo del cartel de Sinaloa, y Juan García Abregó, del cártel del Golfo, los cuales prácticamente habían desplazado a las organizaciones de Colombia, con lo cual México paso a ser el país con la tasa más alta de lavado de dinero de América Latina.

que dificulta neutralizarlos. Reunidos en pequeños grupos negocian con soltura y una visión global, invierten en empresas de nuevas tecnologías y tienen redes propias de acopio y procesamiento protegidas por grupos de delincuentes, variando sus métodos y adaptándose a las políticas de crecimiento orientadas hacia la exportación, inspirándose para ello en las estrategias llevadas a cabo por el FMI en el ámbito de la economía global, lo cual les ha permitido alcanzar un notable éxito que se ha trasladado del negocio de la cocaína al de las drogas sintéticas, así como a la heroína a través del cultivo de la amapola, cuya rentabilidad es muy superior. En EE.UU., por ejemplo, éste mercado está casi totalmente controlado por los narcotraficantes colombianos, y para evitar enfrentamientos con los tradicionales líderes en el tráfico de heroína de los países del llamado “Triángulo Dorado” y los de la “Media Luna” (Pakistán, Irán y Afganistán), han llegado a acuerdos “comerciales” convenientes para repartirse el negocio.

Visto así, sin lugar a dudas que resulta complejo definir con claridad el concepto de delincuencia o crimen organizado, en tanto se entremezclan en él diversas manifestaciones. Sin embargo, lo que sí está claro es que en los últimos años se ha transformado en uno de los peligros más importantes para el orden internacional emergente pos Guerra Fría, dada su proliferación transnacional, la violencia que genera, lo complejo de su control y neutralización, su transversal relación con otras amenazas –como el terrorismo y el narcotráfico–, y la posibilidad cierta que tienen quienes lo cometen de acceder a sofisticados instrumentos y armas –probablemente incluso nucleares– para el logro de sus objetivos.²²⁴ Para algunos analistas, *“la forma de capitalismo más salvaje imaginable, aquella que no respeta ninguna forma de regulación jurídica o moral, que son imprescindibles en cualquier economía”*.

De hecho, la Interpol considera once condiciones generales que lo identifican, y para que un grupo de delincuentes sea clasificado como parte del crimen organizado, debe evidenciar claramente las primeras seis características que se les atribuyen en términos de

224

BARTOLOMÉ, Mario, *“Situación y perspectivas de la criminalidad organizada”*, Instituto de Investigaciones sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO.) Universidad Católica de Salta, Argentina (1999), p. 1.

riesgo. Ellas son: que el grupo lo formen más de tres personas y tengan un período de actuación largo y continuo, que el o los delitos cometidos sean graves²²⁵ y que obtengan beneficios, poder o influencia a través de él, que en el seno del grupo en cuestión exista un reparto de tareas y tengan jerarquía y disciplina interna. Las restantes cinco, más temibles aún, son: que tengan actividad internacional²²⁶ y utilicen la violencia e intimidación, que monten estructuras empresariales para desarrollar o enmascarar sus actividades delictivas y participen en el blanqueo o lavado de dinero, y que sus actuaciones provoquen o usen la influencia y corrupción.

2. **Panorama global**

Según un informe del Consejo Económico y Social de las NN.UU., de 1994, desde comienzos de esa década la comunidad internacional ha experimentado un número creciente de convulsiones políticas, cambios geopolíticos y reestructuraciones tecnológicas, una de cuyas dimensiones ha sido el crimen transnacional, el que, por su capacidad de extender sus actividades y afectar a la seguridad y las economías de los Estados, en particular de los subdesarrollados y los que están en vías de él, o en transición, representa una de las mayores amenazas para la estabilidad y el desarrollo.²²⁷

Diversos estudios efectuados expresan también que existen en el mundo una considerable cantidad de organizaciones criminales que en forma directa o indirecta involucran a casi 13 millones de personas. De ellas, las más importantes, por la magnitud de sus acciones transnacionales, están en China, Italia, EE.UU., Japón, Colombia, Nigeria, Tailandia, Laos, Myanmar, Turquía y Rusia. Por ejemplo, en la Siberia rusa operan bandas de China, Japón, Corea, Mongolia y Vietnam, y en Italia lo hacen grupos de los Balcanes y de África, que trafican con drogas y seres humanos, respectivamente²²⁸ (ver cuadro N° 9).

225 Sobre este punto hay un gran debate en Europa. Para España lo es cuando su sanción supone 3 o más años de cárcel, mientras en otros países supone un año de prisión, circunstancia que crea problemas de colaboración internacional. WILLIAMS, Phil, citado por MANLEY, *op. cit.*, p. 20-25.

226 Este es otro punto que crea debate, ya que existen grupos organizados que sólo actúan en un país y no por ello dejan de ser delincuencia organizada.

227 Citado en CASTELLS, *op. cit.*, p.193-195.

228 SHELLEY, *op. cit.*, p. 141.

Cuadro N° 9: Principales organizaciones criminales

Organización	Movimiento anual de capital en miles de millones	Miembros y colaboradores (en millones)	Actividades criminales
Triadas chinas	US \$ 24 (sólo en tráfico de inmigrantes)	0,1	Tráfico de heroína y opio desde el Triángulo de Oro, lavado de dinero, juegos ilícitos, usura, prostitución, tráfico de personas.
Mafias italianas	US \$ 100 (sólo en Italia y EE.UU.)	3	Sobornos, tráfico de heroína y cocaína, protección a comerciantes, lavado de dinero.
Yakuzas japonesas	US \$ 50	0,1	Juego ilegal, tráfico de anfetaminas, prostitución, extorsión, turismo sexual.
Carteles colombianos	US \$ 80	1	Procesamiento y tráfico de cocaína y heroína.
Mafias rusas	US \$ 100	8,5	Tráfico de armas, material nuclear, drogas, obras de arte, moneda falsa y otros, prostitución.

Fuente: www.geocities.com

De acuerdo a un informe del International Institute for Strategic Studies (London), uno de los retos de la globalización es justamente el crimen organizado, el cual se ha desplazado desde los tradicionales clanes locales, como los “Yardies” jamaicanos y la mafia “siciliana”, a los negocios en redes a nivel internacional, lo que implica mayores dificultades para lograr su detección.²²⁹ En la actualidad –agrega el informe– el crimen de este tipo constituye una amenaza efectiva para los Estados, y la línea entre lo externo y las políticas internas de seguridad son cada vez menos nítidas, lo que también afecta la manera de aproximarse al tema. Es decir, no está claro si es un problema de seguridad y defensa o de seguridad pública, lo que implica una serie de importantes desafíos.

Por ejemplo, en un documento del Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires se señala que este crimen posee un carácter multivalente que va más allá de la mera acción económica, el que se desenvuelve necesariamente en los campos militar y político, siendo, por lo tanto, un problema estratégico de primer orden para la defensa nacional.²³⁰ A su vez –señala– muchas veces se tiende a soslayar su

229 COKER, Christopher, “Globalisation and insecurity in the twenty-first century: NATO. And the management of risk”, The International Institute for Strategic Studies, London (2002), p. 47.

230 JUSTO, Heriberto, “El crimen organizado transnacional y el Estado-Nación”, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, Documento de Trabajo, 2001.

multidimensionalidad, reduciéndolo a una cuestión de tráfico y consumo de estupefacientes, lo que si bien resalta su gravedad, deja de lado, en cierto modo, a otros asuntos asociados a él, como son: la corrupción, migraciones clandestinas, fraudes económicos, usura, falsificaciones de documentos y dinero, piratería intelectual y violencia.²³¹

Ya en 1993 el National Criminal Intelligence Service (NCIS) de Gran Bretaña, informaba que las organizaciones mafiosas se concentraban en la problemática de las drogas sólo en un 40%, mientras que el restante 60% correspondía a actividades económicas.²³² De manera similar, el Servicio de Inteligencia Exterior de Alemania Federal (*Bundesnachrichten Dienst*, BND) consideraba que la criminalidad económica era el fenómeno delictual de mayor crecimiento global dentro de la delincuencia organizada, y la Dirección de Seguridad Exterior de Francia (DGSE) explicaba que la principal fuente de financiamiento de “La Cosa Nostra” era la manipulación de fondos públicos y programas de subsidios gubernamentales, incluso, en el marco de la UE.²³³

En ese sentido, podría decirse que el crimen posee tres características relevantes que deben ser tomadas en cuenta a la hora de dimensionar los modos de enfrentarlo. Estas son su diversificación, transnacionalización e interacción, junto a las cuales hay que tomar en cuenta que la economía criminal se vincula con los mercados formales a través de complejos planes financieros y redes internacionales, penetrando profundamente sus estructuras y constituyendo un elemento crítico y volátil en la economía global, lo que, en síntesis, es uno de sus rasgos más evidentes en la dinámica social y política de la era de la información y de la conexión flexible. Incluso muchas veces se producen beneficios mutuos entre las actividades criminales y las legítimas, lo que dificulta controlar su desarrollo e impacto económico en el sistema formal, ya que esta última desempeña un papel importante a la hora de asegurar y ocultar la dinámica general del sistema criminal. Es más, en ciertas ocasiones, esta interconexión global permite a las organizaciones legítimas sobrevivir y prosperar

231 BARTOLOMÉ, *op. cit.*, p. 2.

232 PORTEUS, Samuel, “*The threat from international crime ; an intelligence perspective*”, Canadian Security Intelligence Service, Commentary Unclassifieds N° 70, 1996.

233 BARTOLOMÉ, *op. cit.*, p. 3.

ante circunstancias difíciles, creando así un incentivo perverso muy complejo.

Es por ello que, en parte, las preocupaciones se centran hoy en el nivel de penetración que ha tenido este crimen en la economía y el desarrollo de los países, incluyendo, como se señaló, aquel relacionado con el lavado de dinero y el tráfico de drogas ilícitas. De hecho, el comercio ilegal de estos representa un 10% de la circulación mundial anual de dinero, siendo Colombia el origen más importante de esta actividad y, a su vez, el más afectado, dada la degradación política, moral y social que ha sufrido.²³⁴ No es sorprendente, entonces, que al crimen organizado se le identifique como el “signo sombrío de la globalización”, muy especialmente porque, además, a esta amenaza se la relaciona con otras como: el tráfico de armas y material nuclear, lavado de dinero, migración ilegal, tráfico de especies en peligro de extinción, promoción de la prostitución, desecho de residuos tóxicos y el tráfico de seres humanos. Incluso, no pocos analistas expresan que ella encierra más peligros potenciales que las demás amenazas en el largo plazo; dado su carácter articulador, la ausencia de toda moral y la prescindencia ideológica que la identifica, todo lo cual, sumado al creciente tráfico de armas, cuya rentabilidad, accesibilidad y poder destructivo es notorio en la actualidad, configura un panorama desolador.

La Organización Internacional de Migración (OIM) calculó en 2001 que el comercio de personas, por ejemplo, lucraba 6 mil millones de dólares anualmente, y la Comisión Internacional de Juristas estimaba en esa época que las ganancias provenientes de la explotación sexual de menores era de 5 mil millones de dólares.²³⁵ Además, un reporte del gobierno noruego indicó que cada año se introducían por lo menos 1 millón de niños y jóvenes a la industria del sexo, y cálculos confiables señalaban que un 40% de las prostitutas tailandesas tenían menos de 16 años, mientras que en India esta cifra alcanzaba a un 20%, en tanto que en Brasil 600 mil niños vendían servicios sexuales.

En cuanto al tráfico de armas, no es posible olvidar que gran parte de la responsabilidad por su fácil disponibilidad recae en EE.UU.

234 COKER, *op. cit.*, p. 48.

235 SHELLEY, *op. cit.*, p. 145-150.

y la ex URSS., quienes incentivaron el comercio de armamento en el mundo durante la Guerra Fría, proporcionándoselos generosamente a sus aliados para influir en los equilibrios estratégicos de la época.²³⁶ Pero al término de ella estas quedaron, casi siempre, en manos poco confiables que las utilizaron para lucrarse y satisfacer sus necesidades ante la crisis de gobernabilidad imperante. Otros negocios de este tipo tienen su origen en exportaciones semilegales de países productores como Francia, Gran Bretaña, China, la República Checa, España o Israel. Por ejemplo, y particularmente respecto de las armas de destrucción masiva, cabe recordar que a comienzos de los 80 les fueron incautados a una fracción del Ejército Rojo (organización terrorista alemana) planos de los depósitos de armas nucleares norteamericanas en Europa, y sus líderes admitieron la intención de apropiarse de algunas de ellas.²³⁷ En esa misma época se obtuvo evidencia también, de que Alemania Oriental había proporcionado entrenamiento a terroristas palestinos en materia de envenenamiento de fuentes de agua potable y de la utilización de gases tóxicos y armas biológicas, cuyo efecto puede ser devastador, ya sea como bacterias, virus o toxinas, y como sus consecuencias no son inmediatas, los delincuentes pueden propinar un golpe y darse a la fuga con suficiente antelación.²³⁸

Además, este problema se agrava al considerar el aumento de personas con conocimientos de biotecnología, así como la mayor disponibilidad que existe de insumos e instrumentos para su elaboración, lo que involucra una relación costo-beneficio muy favorable. De hecho, un programa de desarrollo de armas nucleares requiere de cientos de millones de dólares, mientras que uno de armas biológicas puede articularse en torno a los 400 dólares por kilo producido, y su efecto, en 1 kilómetro cuadrado, solamente costaría alrededor de 1 dólar. De ahí que repetidamente se ha señalado a estas armas como "las bombas nucleares de los países pobres", lo que hace evocar el atentado con gas sarín que sufrió el metro de Tokio en marzo de 1995, por parte de un grupo de fanáticos pertenecientes al culto Aun Shinrikyo, el que provocó 12 muertos y miles de infectados, algunos de los cuales quedaron con secuelas permanentes.

236 CASTELLS, *op. cit.*, pp.201 y 202.

237 GANOR, Boaz, "Non-Conventional terrorism; chemical, nuclear, biological arms", The International Policy Institute for Counter Terrorism, Israel (1995).

238 Bartolomé, *op. cit.*, p. 11.

Pero existen otros antecedentes más aterradores. De acuerdo a investigaciones efectuadas en EE.UU. en 1997, se estableció que 28 gramos (una onza) de amtrax introducidos en los sistemas de aireación de un estadio cerrado, podrían generar 80 mil muertos en una hora, y que este mismo componente diseminado sobre una ciudad en condiciones óptimas de temperatura y viento generaría 250 mil víctimas fatales.²³⁹ El de material nuclear, por su lado, que implica su contrabando para fabricar armas o chantajear sobre su uso, tiene su génesis principal en la desintegración de la URSS, siendo Alemania uno de los principales afectados, ya que las redes criminales que surgieron en los países del antiguo Pacto de Varsovia han estado contrabandeando material de este tipo a través de sus fronteras.²⁴⁰

Preocupante es, a su vez, el tráfico de órganos, cuya ilícita actividad se desarrolla en muchos países del mundo como Colombia, Argentina, Brasil, Honduras, México, Perú, Rusia, India y Egipto.²⁴¹ Es más, en la conferencia internacional sobre Comercio de Órganos, Cultura, Política y Bioética del Mercado Global, realizada en la Universidad de California (1996), se confirmó la importancia de este comercio en expansión y se detectó que en diversas partes del mundo, como en India y Egipto, la gente vendía sus órganos en vida a redes de traficantes, o autorizaban su comercio una vez muertos, lo que deja entrever los lazos perversos entre la pobreza y la tecnología, o entre las necesidades y la forma amoral de afrontarlas.

En definitiva, lo nuevo del crimen organizado está en la gran facilidad y capacidad para realizar grandes y nuevas operaciones, frente a un escenario global que le proporciona las herramientas necesarias para actuar a gran escala y le brinda considerables oportunidades para cometer sus actos, expandir sus actividades a nivel internacional y evadirse del control policial y judicial.²⁴² Es decir, comunicarse, viajar, planificar y preparar de manera más eficiente y fluida sus acciones, procurándose las armas, desarrollando labores de información y propaganda y eludiendo a la ley y la autoridad de los gobiernos, obligando muchas veces a las entidades gubernamentales a adaptarse a sus acciones más que a actuar planificadamente.

239 *Ibidem.*

240 CASTELLS, *op. cit.*, pp. 202 y 203.

241 *Ibidem.*, pp. 204 y 205.

242 THACHUK, *op. cit.*, p. 743.

Paula Dobriansky, Subsecretaria para Asuntos Mundiales de EE.UU. en 2001, opinaba que el alcance de este tipo de actividades ha aumentado enormemente debido a las ventajas de la globalización.²⁴³ El éxtasis, por ejemplo, es fabricado primordialmente en Holanda y enviado a EE.UU. por grupos criminales, algunos de los cuales son israelíes. Un virus computacional diseñado y enviado desde Filipinas en 2000, produjo que se cerraran –hasta por una semana– las computadoras de muchos organismos del gobierno estadounidense, y un importante banco de este mismo país descubrió hace poco que el crimen organizado ruso utilizaba sus redes para lavar dinero. Se sabe, a su vez, que los grupos colombianos verifican por computadora portátil la cuenta bancaria de sus víctimas antes de secuestrarlas o extorsionarlas.

En resumen, y como se ven las cosas, efectivamente el crimen podría continuar disfrutando de los beneficios que le otorga la globalización gracias al libre comercio, la integración y el avance tecnológico, incluso, después de legitimar las empresas que vaya desarrollando abierta y legalmente para llevar adelante sus operaciones de manera encubierta, sin descuidar –por cierto– los estándares y las regulaciones internacionales para no ser detectados. También hay que considerar que esta es una actividad en permanente mutación que se expande de diferentes formas y vías. Así, entonces, las organizaciones criminales florecen como resultado del comercio global y las comunicaciones, provocando un desafío considerable en el ámbito de las políticas de seguridad. Más aún cuando se presentan situaciones de corrupción, fragilidad o carencia democrática e ingobernabilidad, como sucede en muchos países del mundo.

Lo anterior porque, en ellos, la valoración tradicional y el respeto por las autoridades y la comunidad han sido desplazadas por una mentalidad orientada al desarrollo individual a cualquier precio, situación que es más compleja en los Estados donde la democracia es relativamente nueva.²⁴⁴ En México, por ejemplo, ha quedado en evidencia el aumento en los índices de delincuencia organizada después de la caída del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y

243 DOBRIANSKY, Paula, *“El crecimiento explosivo del crimen mundializado”*, Subsecretaria de Estado de Estados Unidos para Asuntos Mundiales (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).

244 *Ibidem*.

los casos de Tijuana y Ciudad Juárez constituyen una muestra de la relativa impunidad que existe. Junto a ello, y dadas las crecientes demandas de la población por alcanzar mayores estándares de prosperidad, se ha registrado también una mayor presencia de dinero proveniente de la delincuencia organizada en las estructuras sociales y comerciales de los países afectados, situación que no es fácil de detectar porque, normalmente, los grandes negocios internacionales ya están infiltrados por estas organizaciones, muy especialmente cuando las postergaciones sociales son evidentes y considerables, como ha sucedido en las áreas rurales o periféricas-urbanas de Perú, Bolivia, Rusia, Venezuela y Colombia, por nombrar algunos. De ahí que diversos sectores han expresado que el modelo económico impulsado por la globalización podría estar operando a favor del aumento de las brechas y las desigualdades entre los países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, y aquellos que encabezan la actividad económica e industrial a nivel global, dadas las diferencias tecnológicas, de recursos, infraestructura e institucionales existentes, lo cual se traduce en inhabilidad para competir, dando pie a que el crimen organizado crezca y se expanda, paradójicamente, a costa de esta misma integración. Especialmente si existen, además de tales carencias, una considerable corrupción, ineficiencia y desorganización cultural y social, debido a la presencia de gobiernos incapaces de solucionar los problemas de la población, la que, muchas veces, se siente presionada a aceptar los dividendos del crimen.

También se ha dado el caso de que algunos gobiernos, como los de Rusia, las ex repúblicas soviéticas, Tailandia, Brasil, Bolivia y México, disminuyeron su preocupación por la fuente monetaria del intercambio internacional, debido a los imperativos de desarrollo que sufrían, lo que facilitó el acceso de estos grupos a las redes globales que no podían ser controladas, como sucede con el internet.²⁴⁵ De este modo, el crimen organizado se potencia en la misma medida en que el empleo intensivo de la información en las nuevas estructuras empresariales y oficiales altera los procesos decisorios tradicionales, descentralizándolos y tornándolos más complejos, interconectados y amplios, ante lo cual se multiplican también los órganos resolutivos, abriendo mayores oportunidades para que sean penetrados y corrompidos.²⁴⁶ El

245
246

THACHUK, *op. cit.*, p. 745.

GUÉHENNO, Jean Marie, "El fin de la democracia", Editorial Paidós, Barcelona (1995), pp. 113-119.

peligro está, entonces, en el espacio que podría quedar abierto para el involucramiento de las organizaciones criminales, con lo que quedarían en condiciones de distorsionar el normal funcionamiento de los mecanismos de mercado y la efectividad de las decisiones regulatorias emanadas de las autoridades. Junto a ello queda abierta, naturalmente, la posibilidad de involucrar en sus redes a los funcionarios gubernamentales, lo que erosionaría la credibilidad y reputación del Estado frente a la sociedad y los inversores internos y externos.

En ese contexto se inscribe lo que se ha dado a llamar como el surgimiento de “Estados criminales”, que en ningún caso asume una visión simplista o peyorativa de la realidad gubernamental de algún país en particular, sino que alude a situaciones en las que, por la acción del crimen organizado u otras amenazas, se desdibujan los límites de acción entre éstos y los del Estado, lo que puede llegar a ocasionar que ambas partes, o algunos de sus miembros, se perciban mutuamente como socios antes que como enemigos, como quedó de manifiesto recientemente con Al Qaeda y los talibanes en Afganistán, y respecto de lo que existen fundados temores en otros países.²⁴⁷

Por ejemplo, un informe del Centro de Análisis de la Política Social y Económica de la presidencia de Rusia estimaba, en 1998, que casi todas las pequeñas empresas privadas estaban pagando tributos a los grupos delictuales, y que entre el 70% y el 80% de las empresas mayores y los bancos comerciales cancelaban cuotas de protección a estas mismas organizaciones, lo que representaba entre un 10% y un 20% de sus ingresos, en cada caso, y equivalía a la mitad de sus beneficios.²⁴⁸ Incluso, en 1997 se calculaba que cerca de 41.000 compañías industriales, el 50% de los bancos y el 80% de las empresas mixtas tenían conexiones criminales, y suponía que esta actividad sumergida representaba hasta el 40% de la economía rusa.

Fuentes policiales estimaban, por otro lado, que al año 1997 existían en Rusia más de 3.000 organizaciones ilegales agrupadas en

247 WILLIAMS, Phil, “*Hysteria, complacency and russian organized crime*”, Royal Institute of International Affairs, Russia and Eurasia Programme, Post-Soviet Business Forum Briefing N° 8, October 1996.

248 CASTELLS, *op. cit.*, p.208.

cerca de 150 federaciones, las cuales contaban con redes en cerca de la mitad de las entidades bancarias y en unas 40 mil empresas privatizadas de diversos tamaños.²⁴⁹ La explicación al crecimiento explosivo de la delincuencia organizada en este país estaría, principalmente, en la falta de transparencia de los procesos de privatización y desregulación del aparato productivo a partir de la apertura de Gorbachev, la ausencia de una cultura política democrática en la población y en sus elites y en la retirada del Estado de vastas áreas de la vida política, económica y social de sus ciudadanos, después del colapso soviético.²⁵⁰ De hecho, muchos de estos grupos habían reemplazado al aparato estatal en aspectos laborales, de salud, educación y seguridad, más aún cuando los efectos nocivos que produce una mala gestión de la globalización, en términos de oportunidades, ha terminado por agravar las postergaciones de los más necesitados. Ante dicho escenario, lamentablemente, el crimen se levanta como una de las pocas alternativas para un vasto y empobrecido sector de la población, en una suerte de “insurgencia comercial” al estilo del Robin Hood, que representó Pablo Escobar en Medellín (Colombia) en la década de los 80.²⁵¹

Cabe recordar, en el contexto de este ensayo, que en unos 30 países del mundo los grupos que participan en la rebelión armada contra el gobierno financian sus campañas terroristas, total o parcialmente, con dineros provenientes del narcotráfico, y no es casualidad que las perturbaciones políticas de la década de los 90, en Europa suroriental, estuvieran relacionadas con la ruta de los Balcanes, por la que cada año pasan a ese continente toneladas de heroína.²⁵² Tampoco es coincidencia que Afganistán, Colombia y Myanmar, los tres productores de heroína más importantes, sigan siendo escenario de los conflictos intraestatales más prolongados en los últimos 50 años.²⁵³

En España, por otro lado, habían a fines del siglo pasado más de 200 grupos del crimen organizado, los cuales, en conjunto, for-

249 BUNKER, Robert, *“Epochal change ; war over social and political organization”*, Parameters Editors, London, 1997, pp. 15-25.

250 BARTOLOMÉ, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

251 METZ, Steven, *“The future of insurgency”*, Strategic Theory and Practice Report, U.S. Army War College, Carlise (1993).

252 JUSTO, *op. cit.*

253 BARTOLOMÉ, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

maban un ejército de 6.000 delincuentes que se dedicaban fundamentalmente y aún lo hacen, al blanqueo de capitales y al tráfico de cocaína.²⁵⁴ Cada grupo está formado por diez o más miembros, aproximadamente, y su ámbito de acción es de carácter nacional o internacional, siendo sus principales actividades ilegales, además de las ya nombradas, el asesinato selectivo por encargo, secuestro, robo de bienes y dinero a gran escala, fraude, extorsión, hurto, terrorismo, racismo, activación de sectas y vandalismo. En ese entorno se caracterizan por ser autosuficientes, aunque no violentos de forma masiva, con poca penetración en el tejido político y social, y tienen una creciente complejidad en sus organizaciones, las que han incrementado de manera notable en su potencial económico y tecnológico.

Otra característica importante es su composición transnacional. Existen en ese país grupos de delincuentes de 76 nacionalidades distintas, y entre ellos prevalecen los marroquíes, colombianos, italianos, franceses, británicos, turcos, georgianos, jamaicanos, albaneses, mexicanos, holandeses y nigerianos. Asimismo, casi siempre, la mayoría de dichas organizaciones tienen una militancia plurinacional, ya que sólo un 15% de ellas están formadas únicamente por extranjeros y un 12% exclusivamente por españoles. De este modo, quienes participan del crimen organizado no respetan ni rinden lealtad a nación, frontera o soberanía alguna, y la mayoría de sus actos delictivos conllevan violencia y lesión física, y si bien acuden a otros actos como el fraude, extorsión, lavado de dinero, soborno, espionaje económico, hurto de la propiedad intelectual y falsificación, normalmente no requieren de armas para su cometido y causan daños morales, económicos y tecnológicos importantes.²⁵⁵

Es por ello que varios países desarrollados de Europa y EE.UU. han comenzado a apoyar a sus estamentos para perfeccionar las políticas de control, de modo tal de reducir las ventajas con que cuentan tales grupos para incrementar sus negocios. Hay que resaltar que estos operan con más impunidad, fluidez, efectividad e invisibilidad que una década atrás, y que ahora se adaptan con mayor facilidad a la realidad gracias a la globalización y el acceso a la tecnología que ella

254 MARTÍN DE POZUELO, Eduardo y TARÍN, Santiago, "Radiografía de las bandas criminales", (www.lavanguardia.cl), Barcelona (2000).

255 DOBRIANSKY, *op. cit.*

dispensa. Incluso, como se explicó con anterioridad, forman compañías en aquellos países donde la democratización es acompañada de privatizaciones de empresas públicas para así quedar en condiciones de lavar dinero, establecerse y servirse de manera encubierta e ilícita de sus economías. Al mismo tiempo, como el comercio ilícito no requiere de oficinas ni representaciones oficiales en el exterior para efectuar sus transacciones, llevan a cabo lo que se denominan operaciones “of shore banks”, lo que complica aún más conocer sus acciones y desarticularlas. Ejemplos de ello son el grupo Al Qaeda, que a septiembre de 2001 poseía conexiones comerciales en más de 60 países, y los carteles colombianos y mexicanos que cuentan con redes de negocios en EE.UU., Europa y Asia.²⁵⁶

En ese orden, se estima que al año 2001 el Producto Criminal Mundial (PCM) asciendía a 1 trillón de dólares anuales,²⁵⁷ que los grupos criminales lavan más de 500 billones de dólares al año en todo el mundo, y que, sólo durante el año 2000, el movimiento ilegal de dólares desde Rusia al Bank of New York habría alcanzado a más de 7 billones de dólares.²⁵⁸ Con ese capital no sólo han hecho crecer su negocio, sino que han chantajeado a las autoridades, comprado información y legisladores, obstruido a la justicia y logrado un trato preferencial de diversos sectores. Sumado a ello, en la corrupción que del crimen organizado se desprende está también la llave de la impunidad o, al menos, su vehículo principal, como ha quedado en evidencia en los países citados, donde los sistemas de justicia se encuentran infestados de servidores del crimen, provocando desestabilizaciones considerables en sus institucionalidades.

Hay que considerar, a su vez, que el crimen prolifera de manera considerable en países que se encuentran sumidos o *ad portas* de crisis políticas, sociales o económicas de grandes proporciones. Particularmente en aquellos donde la corrupción es una causa o componente relevante. Hasta hace algunos años, por ejemplo, en las ex repúblicas soviéticas operaban cerca de 8.000 organizaciones criminales, varias de ellas integradas por ex oficiales de la inteligencia soviética, líderes militares y diplomáticos desempleados a causa

256 THACHUK, *op. cit.*, p. 747.

257 Superior al PIB. de Alemania, Francia, Suiza e Inglaterra juntos (Fuente: *Le Monde Diplomatique*, Sep. 2001)

258 THACHUK, *op. cit.*, p. 747.

del fin de la Guerra Fría. Utilizando la relativa impunidad imperante durante el caótico período de la transición institucional, estas redes se hicieron con el control de una cantidad significativa de suministros militares y nucleares para ofrecerlos al mejor postor, en el caótico escenario posterior al enfrentamiento bipolar.²⁵⁹

Tal corrupción es, además, una de las causas sustantivas de la subversión armada en Colombia, ya que los grupos violentistas actúan, en gran medida, porque durante décadas han sufrido las consecuencias de la exclusión que emana de la clase política y de los dos únicos partidos políticos (Liberal y Conservador) que para ellos son privilegiados y corruptos.²⁶⁰ Otro ejemplo está en Argentina, en la que, después de la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa, a fines de 2001, se registró una espiral de estallidos sociales que reclamaron contra la clase política corrupta que hundió al país en la crisis económica y social más profunda de su historia. En ese cuadro, el crimen organizado se entronizó a través de los “secuestros express”, previéndose hipotéticamente que si la situación se repite, su ocurrencia podría ser aún mayor.

Está también el caso de Brasil, cuyas tasas de criminalidad han aumentado de manera notable en los últimos años. Según los diarios *O Globo* y *Jornal do Brasil*, sólo en Río de Janeiro operarían cerca de 10 mil criminales, ya que dentro de sus favelas existen verdaderos ejércitos de delincuentes que mantienen tropas de hasta 500 personas, las que disponen de modernos lanzagranadas y fusiles.²⁶¹ Entre sus crímenes destacan los delitos contra la propiedad, el tráfico de armas y de drogas por la triple frontera de Paraguay, Argentina y Brasil, y los secuestros de personalidades o sus familiares directos para cobrar rescates. En octubre de 2002, por ejemplo, el narcotraficante Fernandinho Beira Mar, desde una cárcel de alta seguridad y a través de su celular, paralizó el comercio y la actividad escolar en Río de Janeiro mediante una acción intimidatoria desarrollada por los miembros de su cartel, si no le restituían sus regalías penitenciarias, y delincuentes armados efectuaron recorridos de advertencia por toda la urbe, para asegurarse que sus dictados fueran acatados por la comunidad.

259
260
261

CASTELL, *op. cit.* p. 196.
Se explicará con mayor detalle en el capítulo siguiente.
Fuente: www.securitymanagement.com (2001).

No es posible soslayar tampoco que así como muchos gobiernos, empresas comerciales y personas particulares en todas partes del mundo están aprendiendo a utilizar al máximo las nuevas tecnologías informáticas, las empresas del crimen también han descubierto que ellas ofrecen nuevas oportunidades de explotación y ganancias ilegales.²⁶² El internet, por ejemplo, ha transformado las actividades comerciales de todo tipo al reducir los costos y aumentar la rapidez, facilidad y alcance con que se pueden llevar a cabo las transacciones. El fraude y robo, pornografía y redes de pedofilia, el narcotráfico y la piratería informática, entre muchos otros, son actividades iniciadas principalmente por grupos que explotan las nuevas oportunidades que este medio les ofrece, con lo cual ha surgido una nueva categoría delictiva: el crimen cibernético, que ha sido definido como “*un atentado electrónico en el cual la información es un activo estratégico de bajo costo, válido para conquistar o destruir*”, y su finalidad es la de obtener ventajas a través de la información que sustrae, la que luego es utilizada contra los sistemas “enemigos” mediante virus, software y sistemas de lanzamiento como el internet.²⁶³ Por ejemplo, con ocasión de la Guerra del Golfo Pérsico (1991) un grupo de hackers holandeses le habría ofrecido a Saddam Hussein sabotear los sistemas informáticos de la coalición a un costo de 1 millón de dólares, “transacción” que finalmente no prosperó.²⁶⁴ Este crimen busca, entonces, la obtención de ganancias monetarias y se lo podría entender como la continuación de los negocios por medios delictivos.²⁶⁵

Por consiguiente, si las compañías lícitas trasladan sus empresas al “World Wide Web”, en procura de nuevas oportunidades, las empresas delictivas están haciendo lo mismo. En el mundo virtual no existen fronteras y la internet y el crecimiento continuo del comercio electrónico les ofrecen nuevas y enormes perspectivas, por lo que tales grupos se han refinado enormemente. Las organizaciones de narcotraficantes colombianos, por ejemplo, emplean prácticas empresariales regulares de diversificación de mercados y productos, y explotan nuevos espacios en EE.UU., Europa y la ex URSS, para cuyo

262 WILLIAMS, Phil, “*Crimen organizado y crimen cibernético: sinergias, tendencias, y respuestas*”, Profesor de Estudios de Seguridad Internacional, Center for Strategic Studies (2001). (www.csis.org)

263 BARTOLOMÉ, *op. cit.*, p. 9.

264 SHAHAR, Yael, “*Information warfare*” The Internacional Policy Institute for Counter Terrorism, Israel (1996).

265 WILLIAMS, *op. cit.* *Parodiando a Clausewitz*.

propósito usan a economistas y especialistas jurídicos que llevan a cabo sus transacciones. Especialmente aquellas relacionadas con el lavado de dinero, situación que agrega una capa extra de encubrimiento a la existencia de refugios en jurisdicciones financieras extra-territoriales.

En pocas palabras la sinergia que existe entre el crimen organizado y la internet no solamente es muy natural, sino que también es propensa a florecer y desarrollarse en el futuro, ya que ella le provee los conductos y también las víctimas para obtener ganancias considerables con muy poco riesgo, lo que obliga a identificar a tiempo algunas de las maneras en que este crimen coincide con el cibernético. Dichas tendencias apuntan a la creciente concatenación entre los piratas informáticos y los delincuentes de poca monta o del crimen organizado, al uso intensivo de las redes para comunicarse y realizar acciones de fraude y robo a empresas financieras o bien lavado de dinero. También está la disposición inherente a usar la fuerza y la intimidación, el empleo intensivo de instrumentos de fastidio para acceder a contraseñas bancarias, su desarrollo desde países que tienen pocas o ningunas leyes dirigidas contra la amenaza, o que incluso son tolerantes a la creación de verdaderos santuarios informáticos, similares a los paraísos tributarios extraterritoriales y de jurisdicciones de confidencialidad bancaria, como las islas Caimán.

En ese contexto, uno de los hechos que causa mayores preocupaciones es el terrorismo, el que, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, no posee ahora sólo un componente ideológico, sino que gran parte de su motivación es también económica, lo que ha dado pie a un nuevo concepto: el de ultraviolencia en términos del *“uso predeterminado de la máxima violencia para el logro de objetivos criminales, el control predatorio del ambiente criminal a través del caos y la aplicación del terror, y trauma o muerte sobre blancos de oportunidad”*, al estilo de lo que ha sucedido con los carteles de Colombia y México y de las mafias rusas, italianas, japonesas y chinas, entre otros.²⁶⁶ Lo grave es que este tipo de violencia se caracteriza por ser impredecible y carecer de toda regulación, desproporcionada en relación a

266

DENNEY, James y LEE, Donald, *“The emergence and employment of strategic ultraviolence in the management of criminal enterprise”*, Emergency and Research Institute, (www.emergency.com/stravio.htm) marzo de 1997.

los objetivos buscados, e indiscriminado en cuanto a víctimas, lo que produce sufrimientos innecesarios y aprensiones considerables de cara al mañana.

D. ASUMIENDO LOS DESAFÍOS: CONTRADICCIONES Y ACIERTOS

Abordar el desafío que implica para los Estados y el sistema internacional precaverse de las amenazas emergentes del terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado ha resultado muy difícil, porque ya no se trata sólo de fenómenos locales y aislados sino que también de problemáticas delictuales cuyas redes y actividades son bastante complejas, intrincadas, multifacéticas y, en varios aspectos, entrelazadas. En cierto modo, tanto en lo político como en lo social, así como en el ámbito de la seguridad, estamos en presencia de un verdadero sistema de amenazas globales que comparten espacios geográficos, tácticas y, en alguna medida, varios de sus objetivos se complementan o relacionan y potencian.

Por ejemplo, en cuanto al terrorismo internacional, está el de carácter clásico (político) que, más allá de sus fines y métodos, utiliza al crimen para intimidar, presionar y someter a quienes obstaculizan su acción y, muchas veces, al narcotráfico para obtener recursos, lo que impone mayores retos desde el punto de vista jurídico y de seguridad. Es más, ha aparecido últimamente un nuevo tipo de terrorismo de carácter contestatario transnacional, como ha sucedido en EE.UU. y en otros países. De ahí que el 15 de febrero de 2003, el Presidente Bush haya anunciado una amplia y nueva estrategia para combatirlo, combinando elementos como: la seguridad nacional, el combate contra las armas de destrucción masiva, la seguridad en el espacio cibernético, la protección física de infraestructura clave y el plan para el control de drogas.²⁶⁷

Ciertamente entonces, dado el carácter del fenómeno, los esfuerzos unilaterales por parte de los gobiernos no tienen tantas posibilidades de éxito, si se compara como el que tendrían si actuaran en forma conjunta y concertada. Además, en términos generales, la actitud asumida por los Estados hasta el momento ha sido más reac-

267

Fuente: Diario *El Mercurio*, 16 de febrero de 2003, p. A 4.

tiva que proactiva, y a nivel internacional sus acciones se han orientado principalmente a la suscripción de tratados que no obligan a los gobiernos y no siempre han dado lugar a formas decididas de actuar, especialmente cuando el terrorismo es considerado como un hecho político, aunque ello en ningún caso aconseja dejar de lado a las instituciones judiciales, ya que son muy importantes toda vez que no es posible luchar contra este flagelo a menos que se efectúen los juicios, arrestos, extradiciones y el encarcelamiento de sus ejecutores.²⁶⁸

Por otra parte, a pesar de que el fenómeno es de larga data, especialmente en los países subdesarrollados y del Tercer Mundo, es posible apreciar que recién después de septiembre de 2001 se ha incrementado la preocupación de la comunidad internacional por el peligro que este entraña, específicamente con la guerra abierta que ha declarado EE.UU. contra quienes lo conciben y/o practican, dados los costos materiales, sociales y psicológicos ocasionados por los atentados que afectaron a Nueva York y Washington, cuyas consecuencias morales se hicieron sentir en todo el mundo. Pero, por sobre todo, este interés se asienta en los temores que el problema representa para el futuro de la humanidad, en momentos que el acceso a modernas y más baratas tecnologías, así como la posibilidad cierta de que los terroristas cuenten con armas de destrucción masiva —e incluso nucleares—²⁶⁹ se ha facilitado de manera considerable. De hecho, la AIEA advirtió que terroristas podrían contar con materiales radiactivos para construir una “bomba sucia”²⁷⁰ en casi cualquier parte del mundo, ya que existe la posibilidad de que más de 100 países no estén llevando un registro adecuado de lo que sucede con materiales como el cobalto-60, el estroncio-90, el cesio-137 y el iridio-192.

A ello habría que agregar el aumento de la irracionalidad que ha sido posible advertir últimamente en quienes lo cometen, y que sus objetivos ya no se circunscriben a un lugar específico del planeta sino que cualquier Estado puede ser víctima de sus actos. Estos grupos han aprendido algo que para los países más pequeños parecía difuso e inespecífico en el pasado: que hablar de objetivos va mucho

268 PEARSON y ROCHESTER, *op. cit.*, p. 414.

269 DAVID Veness, Jefe de la Policía Antiterrorista de Inglaterra, declaró en junio de 2002 que un ataque nuclear o biológico es el próximo paso lógico y que es sólo cuestión de tiempo. Fuente: www.latercera.cl

270 Su utilización no requiere de una explosión nuclear, sino que se efectúa sólo a través de diseminación.

más allá de un lugar determinado, y han asumido la moderna, amplia y subjetiva interpretación de “intereses”, sobre los cuales han comenzado a actuar desde los años 80.

Como era lógico esperar, EE.UU. ha sido el país que ha reaccionado de manera más decidida contra la amenaza y, junto con el desarrollo de operaciones militares en Afganistán e Irak y la implementación de acciones de inteligencia en prácticamente todo el mundo, creó un Departamento de Seguridad Nacional destinado a coordinar las tareas de una serie de agencias federales, incluidos los servicios de inmigración y nacionalización, aduanas, servicio secreto y la administración federal de emergencias; con la finalidad de controlar sus fronteras, determinar respuestas, desarrollar tecnologías para detectar armas biológicas, químicas y nucleares, y descubrir drogas y tratamientos para la protección de los ciudadanos.²⁷¹

Sin embargo, frente al difícil escenario que se avecina, habría que considerar también que para muchos países occidentales los terroristas musulmanes no son una amenaza general, y estiman que ella afecta principalmente a los norteamericanos y sus aliados, especialmente por su política exterior en Medio Oriente y la región del Golfo.²⁷² Es decir, si bien Osama Bin Laden, Al Qaeda, los talibanes y, en general, el islamismo radical representan desafíos ideológicos efectivos para la democracia occidental, ellos son, en cierto modo, más difusos de lo que se pudiera pensar. Gran parte de esa percepción radica en que los conflictos se producen porque los norteamericanos tienden a evaluar los acontecimientos y las actitudes bajo sus propios parámetros culturales, desatendiendo así los valores, identidades y preferencias de otros pueblos, particularmente en aspectos de orden institucional como sucede con la política y sus diversas formas de concebirla y llevarla a la práctica. Ellos creen, por ejemplo, que ningún origen de legitimidad es superior a la nación democrática constitucional a su estilo, lo que ocasiona disonancias cognitivas fuertes con otras culturas y causan estados de protesta en ellos, situación que no se da con los europeos. Éstos –en un sentido más amplio– se inclinan a creer que un sólo tipo de orden democrático constitucional

271 Fuente: Diario *El Mercurio*, 7 de junio de 2002, p. A5.

272 FUKUYAMA, Francis, “Norteamérica contra el resto”, Diario *El Mercurio*, 8 de septiembre de 2002, pp. E 2 y 3.

no necesariamente encarna dicha legitimidad, ya que el componente más importante de ella es la expresión moral de la voluntad, lo que dejaría de manifiesto que el fundamentalismo no constituiría una amenaza global en sí misma, sino que sus manifestaciones extremas obedecen a parámetros e intereses bastante definidos, dado que se sienten marginados, invadidos, empobrecidos e irrespetados. Tanto así que en varias ocasiones han expresado que sus enemigos son EE.UU. (el gran satán) y sus aliados.

Así, tras la desafortunada denuncia del Presidente Bush respecto del “eje del mal”, toda vez que estigmatizó a naciones completas, en lugar de apuntar a los verdaderos responsables de las masacres de Nueva York y Washington, se incrementaron las críticas contra el estilo de vida de los norteamericanos y su forma de hacer política. Fundamentalmente por su visión sesgada y unilateralismo, lo que, entre otros efectos, ha provocado una enorme brecha entre las percepciones norteamericanas y las europeas, con lo que el sentimiento de valores compartidos se ve cada vez más desgastado, haciendo más difícil encontrar caminos comunes de entendimiento, como ha sucedido repetidamente en el Medio Oriente. En ese sentido, pareciera ser que ha emergido un “neo-aislacionismo” estado-unidense, cuyo principal defecto estaría en el intento de definir la intervención en el mundo de acuerdo a temas y valoraciones locales hundidas en sus autárquicas raíces culturales, cuyas debilidades se manifiestan en la falta de paciencia para lograr acuerdos y comprender los intereses de otros países y culturas, aspectos que para toda sociedad moderna son ineludibles.²⁷³

Aludiendo a Huntington, Fukuyama se pregunta si la verdadera línea de fractura de la globalización no estará, en realidad, entre EE.UU. y el resto.²⁷⁴ Actitud que se ha visto reflejada en su retiro del Protocolo de Kioto sobre el calentamiento global, su negativa a ratificar el Acuerdo de Río sobre la biodiversidad, su retiro del Tratado de Misiles Antibalísticos y la prosecución de su sistema de defensa con misiles, su oposición a la prohibición de minas terrestres, el trato a los prisioneros de Al Qaeda en Guantánamo, su oposición a las nuevas cláusulas de la convención de guerra biológica, la no ratificación del

273
274

FERMANDOIS, *Hacia un neo-aislacionismo*, op. cit., pp. E 2 y 3.
FUKUYAMA, *Norteamérica*, op. cit., pp. E 2 y 3.

TPI y, más recientemente, su falta de compromiso en la Cumbre de la Tierra II de Johannesburgo de 2002 y el cambio de régimen en Irak mediante la fuerza. Europa, en cambio, intenta crear un orden internacional genuinamente basado en las reglas y acorde a las circunstancias del mundo posterior a la Guerra Fría. Un mundo libre de grandes conflictos ideológicos y competencia militar a gran escala, con más espacios para el consenso, el diálogo y la negociación para resolver las disputas, lo que quedó repetidamente de manifiesto durante la crisis con Irak, debido a las disidencias evidenciadas en varios países, especialmente Francia y Alemania.

Al respecto, no puede perderse de vista que en lo jurídico internacional existen una serie de tratados, acuerdos y convenciones que apuntan a enfrentar el terrorismo.²⁷⁵ Por ejemplo, en el ámbito universal están –entre otros– la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional contra la toma de rehenes, el Convenio Internacional para la represión de los actos terroristas cometidos con bombas y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Este último, adoptado en el seno de la ONU el 9 de diciembre de 1999, es el único instrumento efectivo de carácter multilateral para combatir el terrorismo, y a su alero funciona el Comité de Sanciones contra Al Qaeda y los talibanes. Se encuentra en pleno ejercicio también el Tribunal Penal Internacional de La Haya, instituido para juzgar los crímenes cometidos en la ex Yugoslavia, cuyo principal implicado es, hasta ahora, el ex presidente Slobodan Milosevic.²⁷⁶

Asimismo, el 17 de julio de 1998, en el seno de una conferencia de plenipotenciarios convocada por las NN.UU. en Roma, se aprobó el estatuto base para crear la Corte Penal Internacional, como tribunal permanente y con jurisdicción universal, destinado a hacer efectivas las responsabilidades penales individuales ante determinados y graves delitos cometidos contra la humanidad, lo que constituye una expresión jurídica de la globalización cultural, en cuyo

275 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “*Tratados Internacionales Vigentes en Chile en Materia de Derechos Humanos*”, marzo de 1999, Tomos I y II.

276 ARIAS, Jorge, “La Corte Penal Internacional y sus probables efectos jurídicos en Chile”, *Revista Escenarios Actuales* N° 2 del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (2000), pp. 15 y 16.

marco ha adquirido gran relevancia el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de la persona humana. A comienzos de 2002, habían suscrito el establecimiento de dicha Corte cerca de 150 países y ratificado su entrada en vigencia algo más de 70, lo que implicó su funcionamiento a partir de abril de 2002.

EE.UU., si bien suscribió el estatuto a fines de 2001, se sabe que no lo ratificará por razones de política exterior, y existen otros países, como Francia, Gran Bretaña y China, que tampoco estarían dispuestos a acatar todas sus normas.²⁷⁷ Se percibe, al respecto, que las grandes potencias harán todo lo posible en la esfera legal para evitar que la corte afecte sus intereses, con lo que el sueño de la justicia global parece desvanecerse. Es más, bajo amenaza de retirar su ayuda, EE.UU. presionó a varios de sus aliados para que a sus soldados se les brinde inmunidad frente a dicha corte, lo que fue avalado y aceptado por el CS de las NN.UU. en julio de 2002. Invocando su nueva Ley Antiterrorista (2002), advirtió que los Estados adscritos al TPI podrían perder toda asistencia militar norteamericana si no aseguran la protección de sus ciudadanos que trabajen en los países de jurisdicción de la corte, y declaró su voluntad de liberar a los miembros de sus FF.AA. que estén bajo custodia de este tribunal a través de cualquier medida apropiada y necesaria, incluyendo la utilización del instrumento militar.²⁷⁸

Por otra parte, los líderes de los países de la OTAN y Rusia firmaron el 28 de mayo de 2002 en la Cumbre de Pratica di Mare, cerca de Roma, una declaración para crear un organismo conjunto de coordinación para la toma de decisiones en materias de defensa, con la finalidad de luchar contra el terrorismo, evitar la proliferación de armamentos y solucionar las crisis internacionales. Esta declaración, suscrita por los 19 Jefes de Estado o Gobierno de los países que integran dicha organización, más el Presidente de la Federación Rusa, dio nacimiento al “Consejo de los Veinte”, cuyo compromiso es evaluar conjuntamente la amenaza terrorista a la que están expuestos sus países en los Balcanes. En él estarán representados los gobiernos a través de sus Ministros de Defensa Nacional y de RR.EE., quienes se reunirán dos veces al año, y los jefes de Estado o gobierno lo

277

Fuente: Diario *El Mercurio*, 27 de julio de 2002, p. A3.

278

Fuente: Diario *El Mercurio*, 11 de agosto de 2002, p. A4.

harán cada vez que lo aconsejen las circunstancias. Otro estamento que se ha sumado a tales esfuerzos es el Grupo de los 7 países más industrializados del mundo –más Rusia– los que, en su cumbre de junio de 2002, expresaron que la lucha antiterrorista constituirá desde ahora uno de sus ejes principales.

A nivel regional destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención para prevenir y sancionar actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas, cuando estas tengan trascendencia internacional (OEA 1971).²⁷⁹ Existe también la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), surgida en San José de Costa Rica durante el año 1969, a través de la cual los Estados se comprometen a respetar los derechos civiles y políticos que consagra y a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre los civiles consagra el derecho a la vida, a la integridad y a la libertad personal, la libertad de pensamiento y expresión, las garantías judiciales y los derechos políticos; todos los cuales pueden ser violados a través del terrorismo.²⁸⁰

En síntesis, estos tratados, acuerdos y convenciones apuntan a impulsar la cooperación entre los Estados para prevenir y sancionar los actos de terrorismo, en especial el secuestro, homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes se debe proteger conforme al derecho internacional. De ahí que, refiriéndose a los atentados de Washington y Nueva York de 2001, el Secretario General de la ONU Kofi Annan expresó hace algún tiempo que si bien *“los terroristas tenían como objetivo a una nación, hirieron al mundo entero”*, lo que implica la necesidad de *“crear una comunidad internacional más fuerte, más justa, más generosa y más auténtica, por encima de las diferencias de religión y raza, con lo cual la amenaza habrá fracasado”*.²⁸¹ Sin embargo, todo ello ha quedado en entredicho con la invasión a Irak por parte de EE.UU. y Gran Bretaña, y está por verse el futuro del orden internacional, particularmente de la ONU y su CS, ya que como el devenir de los hechos demostró con sólo una actitud hegemónica de EE.UU. y su coaligado, el orden ha quedado descolocado.

279 FIGUEROA, *op. cit.*, p. 531.

280 BENADAVA, Santiago, *“Derecho Internacional Público”*, Editorial Jurídica de Chile, (1993), pp. 241-244.

281 Fuente: Diario *El Mercurio*, 23 de septiembre de 2001, p A 2.

En cuanto al narcotráfico, hay que resaltar que a comienzos del siglo XX se desarrollaron los primeros trabajos destinados a enfrentarlo.²⁸² De hecho fue en 1909 cuando se convocó a una Comisión Internacional en Shangai, producto de la cual EE.UU. instauraría la primera Ley Federal para prohibir la importación de opio. Esta Comisión, sin embargo, no fue todo lo efectiva que se esperaba, ya que sólo reunió a 12 países y no asistió Turquía –fuerte productor de opio–, lográndose únicamente cierta regulación en el ámbito de los estupefacientes. En 1911, con las ausencias de Perú, Bolivia y nuevamente de Turquía, se firmaría la Primera Conferencia de La Haya sobre el opio, con la finalidad de controlar su producción y distribución para usos médicos, junto a la morfina, heroína y cocaína, quedando la *cannabis* sujeta a estudio. Recién en 1914, durante la Tercera Conferencia, se conseguiría la adhesión de la mayor parte de los países involucrados, a excepción de Turquía y Serbia.

A partir de 1920, con el nacimiento de la Sociedad de las Naciones, se llevaron a cabo una serie de reuniones en Ginebra entre los años 1925 y 1936, lográndose importantes acuerdos para la limitación en la fabricación de estupefacientes, así como de la comercialización y consumo del opio. Se creó, además, el Comité Central Permanente para abordar las materias inherentes a este problema y cooperarse mutuamente frente a ellas, y se recomendó la formación de cuerpos especializados de policía para combatir la naciente amenaza. Posteriormente, en 1961 se realizó la Convención Única sobre Estupefacientes, para orientar la fiscalización de 116 de estos productos, incluidos el opio, sus derivados y las drogas sintéticas, sustituyéndose, además, los tratados concertados con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial relacionados con los opiáceos, la *cannabis* y cocaína. En vigor desde el año 1964, 160 Estados se habían hecho parte de ésta al 1 de noviembre de 1997.

Una nueva Convención sobre Sustancias Psicotrópicas fue realizada en 1971, la que, en vigencia desde 1976 con 152 Estados adherentes tiene por finalidad controlar los estupefacientes no considerados en los anteriores tratados, como los alucinógenos y las anfetaminas. De este modo se fiscalizaron 111 sustancias, acordándose que aquellas especialmente peligrosas, como el LSD, sean objeto de

282

SAN MARTÍN y SORENSEN, *op. cit.*, p. 45-49.

un control más riguroso. Y en 1988, por otro lado, las NN.UU. llevaron a cabo otro encuentro de este tipo para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y de las sustancias antes dichas, con el objeto de impedir también el blanqueo de dinero procedente de su comercio ilícito y crear mecanismos concretos de cooperación internacional. Las normas más relevantes en ese sentido fueron la regulación de la detección, el embargo preventivo y el decomiso del producto y de los bienes derivados de él, quedando los tribunales facultados para ordenar la presentación o incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Se buscó de esta manera impedir el refugio de los traficantes mediante la extradición y asistencia jurídica entre Estados, comprometiéndose a eliminar o reducir la demanda ilícita de drogas, a controlar los precursores y productores químicos y a velar para que no se recurra a transportes comerciales para su distribución. En definitiva, impedir que zonas y puertos francos, transportes marítimos y servicios postales fueran utilizados para el tráfico ilícito de drogas. Los acuerdos de esta convención entraron en vigencia en el año 1997, y cuenta hoy con la participación de 142 Estados, incluida la UE.

Por otra parte, aunque de manera unilateral pero con apreciables efectos globales, el Congreso de EE.UU. aprobó en 1972 la Ley de Ayuda Exterior para controlar el apoyo a los países que hubieran rechazado cooperar en la guerra contra las drogas, y el Presidente Richard Nixon lanzó durante su mandato una fuerte ofensiva contra el eje Turquía-Marsella, proveedor del 90% de la heroína consumida en ese país a esa fecha. Además, en 1973 se creó la DEA, con la misión de controlar todas las actividades relacionadas con el narcotráfico, en coordinación con el Departamento de Estado y la Agencia para el Desarrollo Internacional, lo que involucró crear 72 oficinas en 51 países y designar agentes especializados en casi todo el mundo, los que poseen acceso a una gigantesca base de datos administrada por la División de Inteligencia que funciona en Texas, desde el año 1992. Este organismo cumple funciones destinadas a respaldar el establecimiento de leyes que favorezcan el control de las drogas en los países en vías de desarrollo, entrenar y asesorar a los agentes del área de control de narcóticos y drogas peligrosas, regular las leyes federales y demás estatutos relacionados con ello y verificar e investigar las violaciones ocurridas a causa del tráfico de estupefacientes.²⁸³ También debe re-

283

PASQUINI y MIGUEL, *op. cit.*, p. 216.

unir las pruebas que permitan llevar a los narcotraficantes ante los tribunales de EE.UU. De esta forma, el combate a las drogas sufriría un salto considerable: de 5 millones de dólares destinados a enfrentarlo en 1982, aumentaron a 100 millones en 1985. A su vez, en 1984, en el ámbito de las NN.UU., se produciría la Declaración de Nueva York contra el tráfico y uso ilícito de drogas, estableciéndose la necesidad de poner en marcha iniciativas comunes para implementar un plan de acción internacional contra el narcotráfico.²⁸⁴ Esta declaración tipificó al narcotráfico como un delito contra la humanidad ya que –entre otros efectos– debilita los procesos democráticos, especialmente en América Latina.

A partir de 1986, bajo el gobierno de Ronald Reagan, EE.UU. puso en práctica un programa de certificación a través del Congreso, el que le permitía retener hasta el 50% de la asistencia que prestaba a los países latinoamericanos que, según el Departamento de Estado, no se habían comprometido suficientemente en la lucha antidrogas, pudiendo incluso disponer sanciones comerciales y votar contra los préstamos solicitados ante el BID y el BM.²⁸⁵ Colombia, Perú y Bolivia se vieron repetidamente afectados por esta política, e incluso al Presidente Samper (1994-1997) se le retiró la visa para ingresar al país del norte, a raíz de la sospechosa financiación de su campaña presidencial con dineros provenientes del narcotráfico, lo que le valió al país cafetero ser tildado como “narcodemocracia”.

En 1989 el Presidente George Bush crearía la denominada Estrategia Andina, con la finalidad de brindar asistencia militar a los países víctimas de este problema. Con ella se buscó enfrentar directamente a los grupos traficantes para erradicar los cultivos y reducir su procesamiento y comercialización. Sin embargo, la vinculación establecida entre los narcotraficantes y los grupos guerrilleros, en una suerte de sociedad económica-delictiva, particularmente en Colombia, dificultó enormemente el logro de los objetivos pretendidos, ya que la acción emprendida atacaba el problema sólo desde el lado de la oferta y bajo una perspectiva criminal, desconociendo la temática de la demanda y sus múltiples vinculaciones económicas y sociales, según lo debatido en la Cumbre de Cartagena de 1990. Ello implicó,

284 SAN MARTÍN y SORENSEN, *op. cit.*, p. 76.

285 *Ibidem*, p. 59 y 60.

más tarde, el diseño de una nueva estrategia conocida como el Plan Bush-Bennet, que introdujo entre las variables del problema a los factores de la demanda y el consumo, y otros acuerdos y convenciones que apuntan a combatirla han sido la Declaración Política y Programa de Acción Mundial de 1990, el Memorándum de Entendimiento Subregional de Cooperación Antidrogas entre Bolivia, Paraguay, Argentina, Chile y Perú, y el Programa de NN.UU. de 1994.

En términos generales, Bill Clinton mantuvo desde 1992 las políticas diseñadas por Bush, aunque dejó de lado los intereses políticos evidenciados en el marco de la Guerra Fría. De este modo, su estrategia se basó principalmente en presionar a los países donde se radicaba la producción, como Perú, Bolivia y Colombia, a través de la certificación y del apoyo material y financiero para efectuar operaciones de erradicación de cultivos. Así, en 1993 era desarticulado el Cartel de Medellín y su cabecilla, Pablo Escobar Gaviria, caía bajo las armas de la policía colombiana, y en 1995 sucedía lo propio con los hermanos Rodríguez Orejuela del Cartel de Cali.

Lo señalado, sin embargo, no tendría efectos decisivos en el largo plazo, debido a la creciente sociedad entre la guerrilla y el narcotráfico, ocasionando un aumento sustantivo de la potencia de los primeros y de la capacidad para comercializar la droga de los segundos.²⁸⁶ Pero una nueva iniciativa surgió en el último tiempo desde la ONU, a través de su Programa de Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP), el que, bajo el concepto de desarrollo alternativo, busca solucionar el problema de raíz para el año 2008, cambiando el programa norteamericano de sustitución de cultivos por otros de acción integral que incluyan infraestructura, salud y educación en la regiones productoras. Este programa posee tres vertientes: la primera se fundamenta en una declaración política que define las inquietudes, voluntad e intenciones de la comunidad internacional por tomar decisiones concretas, la segunda está en un plan de acción de cooperación internacional para la erradicación de cultivos ilícitos de drogas y para el desarrollo alternativo integral a ellas, y la tercera es una estrategia a diez años para la eliminación de la coca y la adormidera.

286

SUÁREZ, Luis, "Narcotráfico y conflictos sociales y políticos en América Latina", *Cuadernos de Nuestra América*, VII, 14, enero-junio de 1990.

En ese contexto, las comisiones especializadas de las NN.UU. se han reunido para debatir los aspectos esenciales de la lucha contra el problema, en cuanto a fortalecer el compromiso internacional, actuar contra el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes anfetamínicos, como el éxtasis, el control de precursores químicos y el establecimiento de medidas para promover la cooperación internacional en materias judiciales referidas a la extradición, asistencia legal mutua y transferencia de información y procesos legales. Asimismo, se plantearon diversas iniciativas para combatir el lavado de dinero, estableciendo los principios generales sobre los cuales deben fundamentarse las medidas para enfrentar la amenaza. Con ese mismo espíritu existen también la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ambas al amparo de las NN.UU.

Respecto al crimen organizado también se han desarrollado ingentes esfuerzos para enfrentarlo, considerando que sus actividades también conciernen a la seguridad internacional porque ellas afectan de manera clara y considerable al orden global.²⁸⁷ Por ejemplo, la disponibilidad de armas puede desestabilizar a una región y atizar los conflictos étnicos, como ha sucedido en África y en los Balcanes, cuyos casos, entre muchos otros, sirvieron para implementar diversos acuerdos dedicados a abordar este problema, como lo son el Programa para Combatir y Prevenir el Tráfico Ilícito de Armas, con auspicio de las NN.UU., y la Iniciativa de Cooperación del Sureste de Europa (SECI), que busca neutralizar el crimen a través de las fronteras. En fin, enfrentar delitos que afectan a la seguridad de las personas y la estructura económica, valórica e institucional de los países.

Para atacar este crimen se requiere entonces de políticas públicas abiertas e informativas, instituciones judiciales creíbles y legítimas, más desarrollo económico y justicia social, un sistema legal que promueva la igualdad y la democracia participativa, cooperación y coordinación internacional en áreas como la inteligencia y la tecnología, y considerar que, a diferencia de lo que ocurría antes, el tiempo y el dinero son factores de primera importancia para el crimen globalizado. En definitiva, prepararse para nuevos escenarios y nuevas

287

COKER, *op. cit.*, pp. 48-49.

misiones y responsabilidades en el área de los asuntos geopolíticos y de seguridad mundial.

En esa línea cabe resaltar que, de acuerdo a la estrategia de EE.UU. para la lucha contra el crimen internacional –documento de política de la Casa Blanca de 1998–, se da la persistente realidad de que los sistemas policiales y jurídicos en muchos países en desarrollo están mal preparados para combatir las modernas organizaciones de delincuentes, tanto por falta de recursos, limitada autoridad o capacidad investigativa y corrupción.²⁸⁸ Además, algunos han sido lentos en reconocer esta amenaza, no cuentan con leyes para enfrentarla o, si las tienen, son demasiado anticuadas para abordar temas como la corrupción, el lavado de dinero, los crímenes financieros y otros derivados de la tecnología avanzada, las violaciones de la propiedad intelectual y las prácticas comerciales corruptas o el tráfico de seres humanos.

Respecto de esto último, hay que recordar que ONGs. como Human Rights Watch Law Group, han sido un factor fundamental para crear conciencia en la comunidad mundial de la amenaza, especialmente porque sus víctimas son utilizadas para efectuar trabajos en condiciones de franca esclavitud o para incrementar redes de prostitución y pedofilia.²⁸⁹ Es que en muchos gobiernos el problema es visto como una situación más de migración indocumentada y, en lugar de apoyar a las víctimas las tratan como inmigrantes ilegales las juzgan en sus tribunales, a pesar de la existencia del Protocolo sobre Tráfico de Seres Humanos firmado en el marco de las NN.UU. durante el año 2000.

Es por ello que EE.UU., a través de su Departamento de Justicia, ha intentado enfrentar estos peligros mediante el suministro de asistencia técnica y entrenamiento para mejorar las capacidades del sistema de justicia penal de otros gobiernos y ayudar a su fuerza pública, fiscales y jueces a lograr una mayor eficacia. Tal asistencia no sólo contribuye a crear un marco para la cooperación internacional en la aplicación de la ley, sino que acrecienta el poder de los Estados para luchar contra sus propios problemas de delincuencia antes de

288 SWARTZ, Bruce, *“Ayudar al mundo a combatir el crimen internacional”*, Vicesecretario de Justicia adjunto, División Criminal, Departamento de Justicia de Estados Unidos, (www.usdoj.gov), Washington D.C. (2001).

289 JORDAN, Ann, *“Tráfico de seres humanos; la esclavitud que nos rodea”*, Departamento de Estado de Estados Unidos, (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).

que éstos se extiendan más allá de sus fronteras. Actualmente, el departamento presta asistencia judicial en África, Asia, Europa Central y Oriental, América Latina y el Caribe, los nuevos Estados independientes e, incluso, la Federación Rusa y el Medio Oriente, concentrando sus esfuerzos en seis áreas: el crimen organizado propiamente dicho, el lavado de dinero y confiscación de bienes, la corrupción, el tráfico de narcóticos, el tráfico de seres humanos y la propiedad intelectual. En ese sentido ha promovido la modernización de los códigos de procedimiento penal, técnicas de investigación como la vigilancia electrónica, la protección de testigos y el acceso a documentos financieros.

Entre sus resultados más relevantes están la misión especial de fiscales y agentes instituido en Bosnia,²⁹⁰ la organización en Albania de seis equipos especializados en crimen organizado con sus propios investigadores, la formación de unidades de inteligencia financiera en Bulgaria y en la República Checa, la implementación de un protocolo de asistencia conocido como Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), en el Consejo de Europa, y diversos programas de capacitación legal e investigativa en Hungría, Botswana, Costa Rica y Trinidad. EE.UU. se propone así, no sólo hacer frente a las amenazas desde el crimen contemporáneo, sino echar los cimientos para una aplicación internacional eficaz de la ley en el futuro, ya que, mientras los grupos criminales continúen explotando la globalización y los avances tecnológicos y extiendan sus operaciones a través de las fronteras nacionales del mundo entero, el problema tenderá a agravarse. De hecho, para el Departamento de Justicia estadounidense ningún país puede enfrentar por sí solo este problema, siendo imperativo, en consecuencia, que los organismos encargados de la aplicación de la ley continúen desarrollando una mejor capacidad de cooperación internacional y que los países desarrollados persistan en sus esfuerzos para asistir a la comunidad en el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones penales, policiales y de inteligencia.

Este fenómeno representaría así una amenaza de tres frentes amplios y relacionados.²⁹¹ Primero, el efecto se siente directamente en las calles de los países afectados mediante el ingreso masivo e

290

Su acción tuvo como consecuencia el arresto de un ex político de alto nivel, sospechoso de apropiarse de más de un millón de dólares mediante un fraude bancario en 2000. *Ibidem*.

291

DOBRIANSKY, *op. cit.*

ilegal de personas (normalmente desplazados), el contrabando de drogas y armas de fuego, el robo de automóviles, la diseminación de pornografía infantil y otros tipos de contrabando. Segundo, la globalización comercial ha abierto nuevas oportunidades para que los delincuentes se trasladen y residan en el exterior, y afecten las ganancias, productividad y empleos de las empresas. Tercero, los delincuentes internacionales realizan una variedad de actividades que representan una grave amenaza para la seguridad, la estabilidad y los valores de la comunidad mundial. Algunos ejemplos de lo anterior son la adquisición de armas de destrucción masiva, el comercio de sustancias prohibidas o peligrosas, el tráfico de mujeres y niños, y la corrupción que de las ganancias provenientes del crimen surge, las que amenazan seriamente a las instituciones democráticas y las economías de libre mercado en todo el mundo.

Vista así, algunas de las estrategias para enfrentar esta problemática pueden ser: promover la transparencia y apertura de los gobiernos y la banca, fortalecer las salvaguardias contra la corrupción, incentivar un ambiente de legalidad y responsabilidad social, incrementar el multilateralismo, movilizar al sector privado contra la amenaza y que los países desarrollados, las NN.UU. y el BM, entre otros OO.II., ejerzan su liderazgo por medio del ejemplo para evitar que los delincuentes transnacionales utilicen sus estructuras y el comercio formal para cometer sus actos.²⁹² En definitiva, impedir que penetren el sistema político, trastornen e inhabiliten los sistemas de justicia penal, aumenten la violencia, la contaminación ambiental y la comisión de delitos financieros. A su vez, que extiendan sus influencias hacia otros Estados, intensifiquen su participación en grandes juegos de azar, trafiquen con armas, drogas e indocumentados y cometan más crímenes contra la propiedad.

Para tal efecto se requiere de recursos económicos importantes, cooperación internacional jurídica, policial y de inteligencia, y la firme determinación de utilizar todos los medios legales disponibles a fin de lograr que los criminales internacionales no cuenten con refugio para actuar impunemente. Obstaculizar sus desplazamientos y el de sus ganancias ilícitas, cerrar los accesos a sus fuentes y medios

292

PERL, Rápale, *"El crimen organizado en América Latina"*, Servicio Congressional de Investigaciones, (www.usembassy.state.gov/colombia), Bogotá (1998).

de acción, e interceptar sus movimientos y exportaciones ilícitas de tecnología, a lo que conviene agregar –una vez más– la protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual. En el ámbito de la cooperación, lo señalado implica también el establecimiento de regímenes internacionales que permitan una ayuda mutua en “tiempo efectivo”, especialmente en el ámbito de las NN.UU. y de la Convención contra el Crimen Organizado Internacional que ella patrocina. También está el aporte que puede efectuar el Consejo de Europa respecto de la Convención sobre el Crimen Cibernético de 2002.

La primera de dichas convenciones fue suscrita por EE.UU. y otros 123 países en Palermo, Italia, en diciembre de 2000, con la finalidad de prevenir y combatir sus orígenes y efectos de manera efectiva, mediante instrumentos investigativos, legales, penales y de colaboración internacional, lo que implica, además de la cooperación multilateral, tipificar adecuadamente algunos delitos asociados como: obstrucción a la justicia, el lavado de dinero, la corrupción de funcionarios públicos y la asociación ilícita, y facilitar los procesos de extradición.²⁹³ Además, inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en una reunión especial del Consejo Europeo en Tampere (Finlandia), en octubre de 1999, la que estuvo dedicada exclusivamente al tema de la justicia y los asuntos internos, se llamó a los países a “*un eficiente y comprensivo tratamiento de la lucha contra todas las formas de crímenes*”.²⁹⁴ Ello, para proteger convenientemente la libertad y los derechos legales de los individuos y operadores económicos, los que fueron recogidos por la Comisión Europea y la Agencia de Cooperación Europol, en los ámbitos de la prevención, captura y castigo de los criminales y la obstaculización de las recompensas que de él nacen.

Otro antecedente importante al respecto es el acuerdo alcanzado en mayo de 2002 entre los Ministros de RR.EE. de los 19 países miembros de la OTAN –más Rusia– con la finalidad de formar un Consejo Conjunto que tendrá por objeto actuar contra el terrorismo y el control de armas, y enfrentar los nuevos peligros y amenazas que emanan del crimen organizado en el contexto de la alianza.

293 VERVILLE, Elizabeth, “*La Convención Mundial Contra el Crimen Organizado*”, Departamento de Estado de Estados Unidos (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).

294 Fuente: www.delarg.cec.eu.int (2002).

E. REFLEXIONES

Si se confrontan detenidamente los antecedentes analizados en cada uno de los acápite de este capítulo, es posible señalar que el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado poseen grandes complejidades sistémicas –dadas las relaciones entre ellas– y asistémicas, por sus efectos como riesgos en sí mismos. Es más, si se considera la proliferación del fundamentalismo islámico y la creciente tendencia hacia internacionalización y la diversificación de las amenazas, se puede convenir que tal identidad y su complejidad son más evidentes y profundas todavía.

Surgen de inmediato –en consecuencia– dos cuestiones centrales que las tipifican aún más: su interrelación y su carácter. El primero se refiere a que ellas –a diferencia de lo que normalmente ocurría con las amenazas clásicas– se encuentran muy entrelazadas. En parte, por la influencia articuladora que ejerce el crimen organizado sobre el terrorismo y el narcotráfico, ya que utiliza al primero como un método y el segundo es uno de sus negocios. También están las necesidades de financiamiento y apoyo que requiere el terrorismo para su concepción y desarrollo, el que le ofrece ventajosamente el crimen. Y que el narcotráfico, para actuar con cierta libertad y seguridad, precisa del apoyo y protección de los terroristas y de los criminales.

El otro aspecto es que tales amenazas se caracterizan por ser asimétricas, no disuadibles en sentido clásico, transnacionales, generadas en grupos más que en Estados y porque en ellas se entremezclan una serie de motivaciones que van más allá de lo político o, simplemente, se apartan definitivamente de él. El egoísmo extremo, la falta visión global, el integrista, la irracionalidad, la ausencia de códigos y reglas, la ausencia de toda moral y la obtención de ganancias económicas –esencialmente en el crimen y el narcotráfico– son identidades claras en estas amenazas, y es justamente ahí donde están los peligros más relevantes del mañana. En ese contexto destacan también otros tópicos que se relacionan con el creciente acceso a moderna tecnología para planificar y preparar sus actos, la disponibilidad de amplias redes en prácticamente todo el mundo y el hecho de contar con armas e instrumentos de considerable poder destructivo, los que, a su vez, se adquieren con mayor facilidad en el perverso sistema del crimen antes dicho.

En definitiva, no puede soslayarse que ellas se han valido de modo notable de las ventajas de la globalización para desarrollarse, haciendo más intrincados los efectos de la interdependencia compleja y de la transnacionalización, al introducir factores de riesgo que complican la interacción entre los actores y dificultan la mantención de la paz y la estabilidad internacional, tanto en los aspectos asociados a la seguridad como al derecho. Esto lleva a estimar, una vez más, la necesidad de avanzar hacia la estructuración de instrumentos de cooperación internacional más eficientes que, idealmente, cuenten con atributos jurisdiccionales y arquitecturas propias de poder, sustentadas en acuerdos consensuados por la comunidad global, siendo capaces de este modo de enfrentar de manera efectiva los desafíos que ellas implican. Al mismo tiempo, que se avance hacia el respeto de los atributos esenciales de cada Estado, con miras a evitar –como ya ha sucedido– que otros se arroguen tal facultad de manera hegemónica e impositiva, o que los países de menor envergadura –o ciertos grupos de ellos– protesten contra el orden imperante frente a las desigualdades que los agobian y cuando perciben que su realidad cultural no es respetada.

Bajo esa óptica, pareciera ser que los sucesos que precedieron y caracterizaron la Guerra en Irak constituyen un buen ejemplo de lo inconveniente que resultan tales prácticas. Incluso, ello demostraría que el choque de civilizaciones que Huntington plantea se estaría dando más entre los angloestadounidenses y el mundo islámico, el que, no obstante, compromete a la humanidad en su conjunto por los peligros presentes y futuros que ello encierra y por las repercusiones que conlleva para el orden internacional. Haber invadido Irak por causas infundadas puso en jaque al sistema, ya que, como ha ocurrido hasta el momento, el peligro del terrorismo se ha profundizado y extendido, ocasionando mayor temor en la comunidad global.

En resumen, si bien es entendible la inconveniencia que un país como Irak –que posee la segunda mayor reserva de petróleo del mundo– haya sido gobernado durante largo tiempo por un poder dictatorial opresivo, no parece aceptable que la hegemonía de una coalición intente resolver sus destinos y, por esta vía, se afecte la estabilidad internacional, lo que ha reforzado la idea de que el fracaso del paradigma del Estado imperial para garantizar la paz y el orden, es una realidad; frente a un sistema que ha dejado en evidencia considerables debilidades para enfrentar los problemas del mundo actual,

dada su incapacidad para alcanzar consensos y mantener la paz. Con esta invasión, además, se estaría asentando un nuevo y nocivo orden basado principalmente en el rol hegemónico de EE.UU., el que pasaría a ejercer un papel no sólo de superpolicía sino que también de legislador. De igual modo, si su nueva doctrina de seguridad nacional continúa aplicándose, es posible que a futuro sobrevengan más conflictos preventivos con cambios de régimen político, bajo el errado imperativo de expandir la democracia de acuerdo a una particular visión, frente a cuya realidad el terrorismo contestatario podría incrementarse. En definitiva, no se puede obviar que amenazas tan complicadas no deben ser enfrentadas únicamente por la fuerza, dado el carácter autónomo, fragmentado y asistémico de quienes las ejecutan, debiendo abordarse como un problema de alta complejidad que requiere de soluciones compartidas, participativas e integrales en los ámbitos judiciales, culturales, sociales y policiales, entre muchos otros.

Además, hay que considerar que los terroristas contestatarios de hoy se sienten y son aceptados por sus congéneres como mártires, realidad que, más allá de las percepciones morales que puedan surgir, alienta a otros a repetir el sacrificio, a raíz de las postergaciones sociales y económicas en las que normalmente se han visto inmersos por años, y que para ellos no parecen tener solución si no actúan por la fuerza del terror. En ese marco, el conflicto entre palestinos e israelíes agrega mayores dificultades al escenario que surge a causa del desarrollo de esta amenaza y su relación con las demás. No constituye un misterio que efectivamente Israel y su pueblo se sienten atrapados por la violencia terrorista que proviene del populoso mundo árabe que lo rodea y presiona, lo que históricamente ha llevado a sus gobernantes a utilizar el terrorismo de Estado de manera preventiva y/o reactiva. Tampoco es un secreto que, en muchas ocasiones, sus gobiernos no han desarrollado una política clara en el largo plazo para buscar la paz en la zona, y que el pueblo palestino tampoco ha llevado a cabo gestos sustantivos en tal sentido, dado el alto grado de autonomía que caracteriza a los movimientos islámicos, lo cual ni siquiera Arafat –o sus asesores– han podido neutralizar. En parte, ello se debe también a que la política exterior estadounidense en la zona ha sido muy parcial, inconstante e hipotecada en beneficio de los hebreos.

De ahí que, a pesar de la amplia gama de percepciones que el fenómeno contiene, éste ha sido enfrentado prioritariamente me-

diante el uso o la amenaza de la fuerza, utilizando incluso procedimientos –como se dijo– que se enmarcan o lindan con el terrorismo de Estado, como está ocurriendo en Israel e Irak. Situación que en definitiva crea mayores incentivos para quienes cometen este tipo de actos, porque aprecian que gran parte de sus objetivos se han cumplido al causar pavor en el grupo objetivo elegido y poner en entredicho la legitimidad del Estado y del sistema internacional cuando, a raíz de cada acción, escala la violencia irracional. Lo anterior, sin embargo, en ningún caso implica dejar de enfrentar el problema con decisión en los ámbitos judiciales, preventivos y represivos, configurando un reto de especial dificultad que en muchas ocasiones deberá ser asumido mediante la fuerza si los recursos del derecho no son suficientes.

En cuanto al narcotráfico y al crimen organizado, hay que resaltar que si bien su desarrollo no es reciente, su clasificación como amenazas emergentes radica en el auge que han experimentado desde la década de los 80, a partir de cuyo momento se acrecentó su transnacionalización. Desde ahí en más, sus organizaciones pasaron a estructurarse como verdaderas multinacionales para los nuevos recursos de poder: el comercio y la tecnología. A través de ellos han incrementado sus negocios y recurrido a la violencia indiscriminada y aumentado considerablemente los daños que causan en el medioambiente, cuyos efectos interesan no sólo a los países involucrados sino que a la comunidad global, debido al riesgo que representan para el desarrollo y la mantención de un adecuado ecosistema como sustento de la vida humana.

La importancia de esto último no es menor si se asume lo explicado en el capítulo I de este ensayo, respecto de los bienes comunes de la humanidad, dado que si los Estados directamente afectados por el problema siguen mostrándose incapaces de afrontarlo, podrían impulsar a otros más poderosos a actuar, sin considerar detalladamente las profundas complejidades de tales amenazas y no necesariamente inspirados –completamente– en contribuir a resguardar la democracia y la gobernabilidad de los territorios y las comunidades en problemas. En síntesis, podría colocar a ciertas áreas del mundo frente al peligro del intervencionismo, lo que jerarquizaría aún más las RR.II. y agravaría la situación en lugar de tender a su superación, frente al natural surgimiento de los nacionalismos.

Cabe advertir también que el combate contra el narcotráfico se ha desarrollado e implementado, fundamentalmente, gracias al impulso de los Estados más afectados por el problema, y que las diferentes estrategias llevadas a cabo lo interpretan de manera distinta, ya que EE.UU. aboga por su eliminación total, aunque con mayor acento en el lado de la oferta, y Europa es partidaria del mal menor, todo lo cual deja espacios para que la producción y comercialización ilícita de drogas y estupefacientes continúe. A lo dicho cabe agregar los efectos que producen en los propios países involucrados en su producción, los que, por la acción de los narcotraficantes y de los criminales –cuando no de grupos insurgentes– han perdido soberanía, funciones y poder en vastas áreas de su territorio, demostrándose incapaces de enfrentar amenazas que últimamente se han manifestado de manera muy violenta, y en las que sus hechores controlan extensas áreas mediante la extorsión y el terrorismo, sometiendo a la población y a sus autoridades. Incluso, estos últimos se ven presionados a participar de sus ilícitos actos y ha proporcionarles encubrimiento y protección en un ambiente donde el Estado se acerca peligrosamente al colapso o la criminalización de sus instituciones, particularmente cuando son débiles o ineficientes, lo que implica que tanto el poder como la soberanía se encuentren fragmentadas, no se distinguen bien los límites entre la acción gubernamental y el actuar de los grupos delictuales y la corrupción es un fenómeno ya generalizado. Cuadro que, además, normalmente amenaza con expandirse hacia otros países, especialmente los fronterizos y aquellos sobre los cuales se extienden sus redes, lo que deja en evidencia que los aparatos policiales y judiciales no han sido eficientes y requieren de un fortalecimiento y coordinación intergubernamental, situación que podría tornarse más urgente con la irrupción de las drogas sintéticas.

En resumen, estas amenazas han crecido de manera considerable y están afectando de forma importante la economía, la política y la cultura de los Estados, provocando incertidumbre respecto de la existencia efectiva de formas de enfrentarlas. Seguramente este sentimiento es el que ha impulsado a muchos sectores a proponer la despenalización del comercio de las drogas, en pos de permitir su consumo de un modo abierto, menos nocivo para la salud, más controlado y que impida su actual desarrollo asociado íntimamente a la degradación del medioambiente, la violencia, la corrupción, el crimen y un mercado informal que genera ganancias siderales y crea

un modo de sustento artificial y amoral, el cual, a su vez, puede ocasionar desequilibrios macroeconómicos en los países si a través de los enormes dividendos obtenidos se desestabiliza el mercado.

Hay que destacar de igual modo, que tanto el terrorismo como el narcotráfico y el crimen organizado afectan profundamente las relaciones internacionales de los países donde se asienta su desarrollo, disminuyendo sus posibilidades de integración en tanto son tratados como Estados marginales que representan un riesgo para la comunidad. De esta manera se ven limitados para acceder a las virtudes de la globalización y, por ende, a crear mayores oportunidades de desarrollo para sus gobernados, empujándolos a mantenerse circunscritos en el ámbito del autárquico Estado-céntrico, lo que les impide acceder a las ventajas de la modernidad.

En ese ámbito, las fallas o imperfecciones del mercado que restringen la globalización constituyen para aquellos países una realidad de la que prácticamente no pueden desprenderse dado el colapso que se vislumbra; apreciándose en ellos que el marco legal es ineficaz o simplemente no existe, se produce una incertidumbre ineludible y los riesgos no pueden enfrentarse coordinadamente, dándose una suerte de cogobierno con los entes criminales, en algunas áreas, toda vez que éstos actúan mediante la violencia, el secuestro y la extorsión, entre otros.

En consecuencia, este escenario permite vislumbrar la necesidad de que se manifieste una participación amplia de la comunidad internacional para contribuir a enfrentar los flagelos analizados, en lugar de ver a estos Estados como parias del orden imperante, ya que efectivamente dichas amenazas afectan al sistema internacional y coartan la universalización de la democracia, dado que son un problema que corroe y corrompe a los países y a sus instituciones, degrada a la sociedad en su conjunto y trastoca los valores esenciales de convivencia. Especialmente en aquellos países cuyas necesidades sociales y económicas son más apremiantes o se encuentran sometidos a crisis políticas considerables. Agrava el problema también, el hecho de que su presencia sea en numerosos casos imperceptible por lo complejo de su desarrollo, lo inadecuado de las organizaciones encargadas de hacerle frente en muchos casos, y por la penetración que ya ha logrado.

En otras palabras, existe la imperiosa necesidad de impedir que dichas amenazas –de evidente carácter multivalente– se relacionen y potencien, se infiltren en el sistema político, trastornen e inhabiliten la justicia penal, aumenten la violencia, la contaminación ambiental y la comisión de delitos. De igual manera, que extiendan su influencia hacia otros Estados, intensifiquen su participación en el mercado formal, trafiquen con armas, drogas e indocumentados y, en fin, cometan más actos contra las personas y las instituciones. Bajo esa óptica, en efecto, existe el imperativo de la proactividad. Pensar, planificar y actuar antes que lo hagan quienes dirigen el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, neutralizando más que destruyendo mediante el uso intensivo de la inteligencia y, junto a ello, establecer qué papel deben cumplir las FF.AA. en el ámbito de la cooperación internacional y de la contribución a la estabilidad interna de los Estados.

De hecho es posible advertir que, aunque evidentemente se presentan considerables contradicciones en el sistema internacional actual, efectivamente se han configurado amplias instancias para institucionalizar dicha cooperación, y existen varios mecanismos que bien utilizados y adecuadamente perfeccionados pueden hacer realidad el logro de la paz y la estabilidad, enfrentando de forma decidida, coordinada, cooperativa y justa las amenazas tratadas en este capítulo. Especialmente si el sistema en su conjunto es capaz de reconocer en la ONU la entidad más apropiada para tal efecto, brindándole los instrumentos pertinentes y modernizándola convenientemente para enfrentar el escenario actual y el que se avecina.

En el contexto global de lo explicado, no puede dejarse de lado –finalmente– que uno de los mejores ejemplos de cómo no se deben hacer las cosas para asumir los desafíos en comento, es la actual guerra global contra el terrorismo, la que se ha sustentado fundamentalmente sobre premisas falsas, si no mentiras, provocando con ello mayor violencia; como la sufrida por España en marzo de 2004 y en diversas áreas del planeta desde 2002, principalmente en Indonesia, Pakistán, Arabia Saudita, Turquía, Israel, Afganistán, Rusia, Georgia, Palestina, Marruecos y en el propio Irak, entre otros. En definitiva, reconocer que el terrorismo no puede combatirse sólo con la fuerza sin correr el grave riesgo de entrar en una escalada que pareciera no detenerse, ante la facilidad que existe hoy para des-

truir. Los estadounidenses y los españoles lo saben bien, y tanto los británicos, australianos, japoneses, italianos y varios otros, así como muchos habitantes árabes de países que apoyaron la guerra, o fueron obsecuentes con ella, temen las represalias. En un contexto en el que, como lo manifestó S.S. el Papa Juan Pablo II en la Misa del Gallo en diciembre de 2003, en Roma, *“demasiada sangre corre todavía por la tierra y demasiados conflictos turban la serenidad de las naciones”*. Y si bien nadie discute que Al Qaeda y Osama Bin Laden han ocasionado grandes sufrimientos y deben ser neutralizados y juzgados, no se aprecia necesario que ello involucre transgredir todos los principios y normas sobre los cuales se sustentan las RR.II., incluyendo aquellos que aceptan que la facultad de ejercer el poder para mantener el sistema compete a las grandes potencias, lo que constituye, por sobre todo, una responsabilidad y no una prerrogativa discrecional.

bl 176

CAPÍTULO III

COLOMBIA: UN CASO PARADIGMÁTICO

A. LEGADO VIOLENTO

Colombia arrastra un largo historial de violencia política, y aunque se convenga que ha tenido algunas etapas de relativa calma, particularmente entre las décadas de los años 20 y 40, no se puede desconocer que el enfrentamiento prácticamente no ha cesado desde mediados del siglo XIX.²⁹⁵ Es decir, *“un itinerario ininterrumpido desde la Guerra de la Independencia, prosiguiendo con las Guerras Civiles del siglo XIX hasta el relevo liberal-conservador de los años 30. Todo lo cual preparó y fertilizó el terreno para que fructificase con exuberancia tropical la cosecha sangrienta que comienza a tomar aliento primario en 1947, estalla como volcán formidable el 9 de abril del 48²⁹⁶ y prosigue su curso con alteraciones variables, hasta configurar el actual panorama”*.²⁹⁷

Un escenario en el cual, según Álvaro Valencia, se conjugan los siguientes factores que explicarían su génesis: la existencia de un pasado guerrero y belicoso que, sumado a la idiosincrasia indoespañola, crearía una nación predispuesta al acto violento; un carácter hispánico inclinado al radicalismo pasional; un nacimiento como nación independiente en medio de contiendas civiles desgarradoras, sobre la base de un bipartidismo histórico reacio a posturas intermedias de conciliación y avenimiento –que aún perdura–; la prevalencia de la lucha por el poder sobre la controversia ideológica; y la crueldad presente en el carácter indoespañol, asociado al ejercicio bárbaro de la justicia y el caudillismo, creando de este modo la percepción de que los colombianos se han acostumbrado a vivir en medio de la violencia.²⁹⁸

De hecho, el siglo XIX se caracterizaría por la inestabilidad político-económica de un país dividido entre conservadores y liberales que se enfrentaron constantemente, cuyas evidencias más palpables

295 VALENCIA, Álvaro, *“Testimonio de una época”*, Editorial Planeta, Bogota (1992), pp. 230-231.

296 Hechos conocidos como el bogotazo.

297 VALENCIA, *op. cit.*, pp. 230-233.

298 *Ibídem*.

fueron la expedición de cinco constituciones políticas desde 1832 a 1863 y el desarrollo de una guerra civil, ocho revoluciones y un golpe de Estado, desde 1864 a 1885. Eventos a los cuales seguiría la “Guerra de los Mil Días”, que enfrentó a los ejércitos políticos de liberales y conservadores desde 1899 y 1902, dejando a un país casi destruido en lo económico y en lo valórico. En definitiva, un lugar donde –según Rafael Núñez–²⁹⁹ *“la regla general ha sido la guerra y la excepción el orden público”*.

Además, hay que considerar que en las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del siglo XX entrarían a tallar los intereses internacionales alrededor del Canal de Panamá,³⁰⁰ el petróleo y el café, los que produjeron un cambio sustantivo en el ámbito de las relaciones internacionales, trasladándolas desde la órbita colonial y tradicionalmente agrícola de Inglaterra, del siglo XIX, a otra de corte industrial norteamericana del siglo XX, con los ingredientes propios del inconformismo laboral y político que en general se registraría en prácticamente todo el mundo.³⁰¹ Es que la Primera Guerra Mundial, junto con la decadencia del orden tradicional europeo, alentó la ola revolucionaria del siglo XX y despertó a las masas populares proletarias y agrarias, cuyas consecuencias se hicieron sentir en las revoluciones mexicana de 1910 y rusa de 1917, y en el surgimiento del socialismo y del comunismo a partir de 1919, los que, como movimientos políticos que buscaban grandes reformas sociales, propugnaron la obtención del poder político empleando incluso las armas, situación que no demoraría en ser emulado por varios países de América, entre ellos Colombia.

En ese evolutivo contexto originado en la industrialización se registraría entonces la primera huelga nacional con implicaciones políticas, sumándose posteriormente a sus consecuencias los desastrosos efectos de la gran depresión de los años 30.³⁰² Éstos, enmarcados

299 Presidente de la República 1866-1871

300 El territorio de Panamá fue colombiano hasta el año 1904, en el que sus habitantes declararon su independencia con el apoyo de EE.UU., para construir el actual canal, cuyo proyecto había sido rechazado por el Congreso colombiano.

301 OCAMPO, Javier, *“Historia básica de Colombia”*, Editorial Plaza y Janes, Bogotá (1994) pp. 239-250.

302 En 1928 en la “United Fruit Company”. Declarado comunista dicho movimiento por el gobierno, el ejército intervino a favor de los intereses de la compañía, produciéndose la conocida “Masacre de las Bananeras”, cuya denuncia por el líder político Jorge Eliecer Gaitán, en el Congreso, obró como detonante para las convulsiones desatadas en las décadas de los años 30 y 40.

en un sustantivo estancamiento económico bajo sucesivos gobiernos liberales, que estaban inspirados en el respeto a los derechos humanos, la libertad de empresa, la democracia representativa, la laicización y el anticolonialismo económico, perdurarían hasta el año 1946, en cuyo lapso se produjo la “Violencia Liberal”; hasta que en el año 1938 se inicia el movimiento contrarrevolucionario “La Nación en Marcha”.³⁰³ Durante esa etapa se produciría el conocido “Bogotazo”, en el que las masas descontroladas irrumpieron en las calles de la capital y de otras ciudades del país, creyendo que el asesinato del líder político liberal Jorge Eliécer Gaitán había sido planeado y ejecutado desde el gobierno, situación que, finalmente, y después de sangrientas jornadas, fue descartada.³⁰⁴

Tan profundas fueron las consecuencias de este hecho, que sus réplicas se prolongaron hasta la década de los años 50, dando lugar al nacimiento de numerosos grupos guerrilleros y de resistencia. En efecto, ese 9 de abril dejó lecciones dramáticas para la sociedad colombiana, y puso de manifiesto *“el cruel enquistamiento de la subversión ideológica bajo la dirección del Partido Comunista, cuya conducción asumió del viejo jefe regional Juan de la Cruz Varela, que a esa fecha contaba con dos frentes marxistas sólidamente organizados”*.³⁰⁵ Entre sus huestes se encontraba Pedro Antonio Marín, alias “Manuel Marulanda Vélez” o “Tirofijo”, actual líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Se llegaría así a diciembre de 1957, época en la que se institucionaliza un gobierno bipartidista conocido como “Frente Nacional”, alternándose durante 16 años en el poder los dos partidos tradicionales, lo que provocó fuertes controversias. A entender de sus detractores, este período estuvo marcado por la exclusión política de gran parte de los actores sociales y por el aumento considerable de la corrupción, en desmedro de las clases y grupos más desposeídos, especialmente los campesinos, dando origen a una *“catástrofe política que no ha podido resolverse en más de 50 años, dados los desequilibrios sociales, culturales e institucionales que se produjeron”*.³⁰⁶

303 De Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Destinado a lograr la reconciliación nacional como contraparte a la “Revolución en Marcha”. OCAMPO, *op. cit.*, p. 294.

304 VALENCIA, *op. cit.*, pp. 83-90.

305 *Ibidem.*, pp. 91-94.

306 VINCENTI, Francesco, “Una hipótesis sobre las razones del conflicto en Colombia, y una visión compartida de escenarios futuros”, *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, junio 2001, p. 55.

Surgieron, de este modo, diversas crisis y acciones revolucionarias que profundizaron los antagonismos entre las tendencias dominantes, ocasionando, en los últimos 30 años de violencia, cerca de 1 millón de muertos.³⁰⁷

Según Valencia Tobar, un fenómeno expansivo de violencia política en cinco fases: la primera de ellas, de carácter político-partidista y de corte liberal-conservador, que perduraría desde 1947 hasta 1953; la segunda, desde 1954 hasta 1957, se destacaría por el reinicio de la lucha y la solidaridad antigobiernista y la violencia criminal, apareciendo con perfiles más definidos la guerrilla comunista; la tercera, entre 1958 y 1964, se produciría a raíz de la instauración del ya mencionado “Frente Nacional”, cuya insatisfecha aspiración sería la pacificación del país, controlar el bandolerismo rural y evitar el resurgimiento de las autodefensas y de la guerrilla comunista; la cuarta, desde 1965 hasta 1982, estaría marcada por la insurgencia revolucionaria comunista; y la quinta, y actual, por la irrupción del narcoterrorismo a partir de 1983.³⁰⁸

Junto a ello hay que considerar otros acontecimientos que influyeron significativamente en la política colombiana, como la Revolución Cubana de fines de 1958, que –según Ocampo– “*provocaría el surgimiento de un nacionalismo revolucionario cristiano partidario de los cambios sociales urgentes, cuyos preceptos, atizados por el marxismo, el existencialismo, el neopositivismo y el estructuralismo, vertidos sobre una sociedad tradicionalmente violenta, inconformista y reformista, dieron nacimiento a un entorno particularmente propicio para la subversión*”.³⁰⁹ Sus hitos más relevantes fueron la promulgación en 1960 de la “República Independiente de Marquetalia”, por parte de las recién creadas FARC;³¹⁰ el surgimiento del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el 7 de enero de 1965, a través de un ataque en que dieron muerte a cinco agentes de Policía rural;³¹¹ y el nacimiento del Ejército

307 GUZMÁN, María Ignacia, “Cincuenta años de guerra sucia”, *Revista Armas y Servicios del Ejército de Chile* N° 75, Santiago (2000), p. 25

308 VALENCIA, *op. cit.*, pp. 240-242.

309 OCAMPO, *op. cit.*, pp. 305 y 306.

310 Dio origen a la “Operación Marquetalia”, de mayo de 1964, realizada por el Ejército y la Fuerza Aérea. Aunque su desarrollo militar fue exitoso, no pudo lograrse el objetivo político pues el gobierno concedió clemencia a los insurgentes, permitiéndoles la retirada de la zona.

311 Surgida de una dirigencia ideológica y política de extracción urbana castrista, contó con un fuerte apoyo logístico y operativo de Cuba. Sus principales líderes fueron Fabio Vásquez Castaño, Víctor Medina Morón y el sacerdote Camilo Torres Restrepo. Este último ingresaría a la organización en

Popular de Liberación (EPL), en 1966, constatándose así la presencia de las tres vertientes de la revolución comunista.³¹²

Posteriormente, aunque con una orientación anticomunista, el 17 de enero de 1973 surgiría otro grupo subversivo denominado Movimiento 19 de Abril (M-19), en alusión a la fecha en que se habría usurpado la elección presidencial del ex General Rojas Pinilla de la “Alianza Nacional Popular”, cuyos militantes, como hito simbólico, robaron la espada del Libertador General Simón Bolívar desde la quinta que lleva su nombre en Bogotá, con el fin de atraer la atención de la población y autoridades, en cuanto a la pérdida de los valores nacionales asociados a su ideario.

A las fuerzas en conflicto se sumarían, finalmente, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), creadas a partir del año 1980 con la finalidad de frenar el avance de los movimientos subversivos, especialmente en las regiones agrícolas del país, para cuyo efecto recibieron apoyo logístico y financiero de gran parte de los propietarios de fincas y haciendas en diversas áreas del territorio nacional.³¹³ Su orientación ideológica de extrema derecha se basó en lo que denominaron legítima defensa frente a la subversión marxista y las contradicciones políticas, económicas, sociales y culturales de la sociedad colombiana y el Estado, cuyos intereses aspiraban defender. Su gestación, sin embargo, se remonta a la década de los años 70, cuando el gobierno organizó, con apoyo del Ejército, las Cooperativas de Vigilancia Rural (CONVIVIR) para combatir y protegerse de la guerrilla comunista, y aunque éstas fueron disueltas a fines de la década de los 80, muchas de sus facciones no acataron la orden gubernamental y comenzaron a sostenerse con el aporte de hacendados, inicialmente, y gracias al narcotráfico a partir de los años 90.

A su vez, estaban las grandes crisis políticas, sociales y económicas de las décadas de los años 60 al 80, en las que se com-

octubre de 1965, muriendo en combate en febrero de 1966. Su ingreso tuvo repercusiones internacionales, considerando que Colombia era el país más católico de América. No era entendible que produjera el primer cura guerrillero de la historia, más aún si se considera su extracción aristocrática e intelectualidad, provocando una fuerte atracción en la juventud.

312 Marxista, Castrista y Maoísta.

313 En Colombia, algo más del 80% de la propiedad de la tierra está en manos de menos del 20 % de la población, lo que ocasiona un grave problema social y constituye otro de los fundamentos de la lucha armada que encabezan las FARC. De hecho, la mayor parte del apoyo político que posee el movimiento es de carácter rural.

binaron problemas en la deuda externa, déficit energético, guerra de ideologías, presencia de movimientos subversivos y –de manera relevante– el surgimiento del narcotráfico. Esto último, gracias a las peculiares condiciones que proporciona su geografía, la cual posee extensas áreas selváticas cuya vegetación, humedad y temperatura, que oscila entre los 24° y 30° Celsius, facilitan el cultivo de la marihuana, hoja de coca y amapola. De hecho, en 1978 Colombia pasa a ser el primer proveedor mundial de marihuana, siendo su principal destinatario EE.UU., y se registra un recrudecimiento de la subversión guerrillera a través de innumerables secuestros, atentados, asesinatos y huelgas estudiantiles y de trabajadores, y entre los cuales está la toma de la embajada de República Dominicana en Bogotá, por parte del M-19, el 27 de febrero de 1980.

Durante el gobierno del Presidente Belisario Betancurt Cuartas, desde 1982 hasta 1986, la lucha frontal contra el narcotráfico se intensificó notablemente, adquiriendo ribetes dramáticos después del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, y de la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, el 6 de noviembre de 1985. A su vez, en dicho período se reestructura una Comisión de Paz creada por Turbay Ayala para dialogar con la subversión, lo que permitió retomar los contactos con los grupos alzados en armas, particularmente con las FARC y el M-19. Con estos grupos se desarrollaron numerosos diálogos, acuerdos y treguas, llegando a expedirse una ley de amnistía y a formular las bases para alcanzar la paz y abordar los problemas de la reforma agraria, justicia social y reformas constitucionales y libertades políticas, todo lo cual, sin embargo, quedó en nada al fracasar los acercamientos a raíz de la recuperación militar del Palacio de Justicia por parte del Ejército, ya que en dicha acción murió el Presidente de la Corte Suprema Alfonso Reyes Echandía, así como la mayor parte del tribunal y la totalidad de los subversivos.

Posteriormente, a mediados de 1986, bajo la Presidencia el ingeniero Virgilio Barco Vargas, se buscó enfrentar al narcotráfico de manera más decidida y como una tarea ciertamente fundamental, ya que, al año 1987, Colombia ya superaba en calidad y cantidad la producción de cocaína del “*Triangulo de Oro*” que forman Tailandia, Myanmar (ex Birmania) y Laos. A su vez, el gobierno continuó el combate decidido contra la subversión y el terrorismo, que a la

fecha cobraba miles de víctimas entre dirigentes políticos, periodistas e ilustres personalidades, así como en masacres de campesinos, secuestros, emboscadas, toma de poblaciones y extorsión.³¹⁴ Un escenario en el que, en definitiva, resultaba notoria la diferencia con la mayor parte de los procesos subversivos que existían en el mundo hasta el término de la Guerra Fría, ya que en Colombia se produjo un agravamiento del conflicto. Es más, a partir del año 1989 la vinculación con el narcotráfico potenció sus medios, lo que hizo innecesario el apoyo ideológico y material internacional que había caracterizado a la subversión comunista.

Frente a ésta, el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) llevó a cabo dos propósitos: la convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva carta magna que sentara las bases de una democracia más directa y participativa, y que facilitara la pacificación del país y el fortalecimiento de las FF.AA. para enfrentar la creciente violencia subversiva, del narcotráfico y del crimen organizado.³¹⁵ Simultáneamente propició encuentros, cumbres, treguas y diversas formas de entendimiento para llegar a la conciliación y a la paz nacional, en cuyo contexto se enmarcaron los diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en Tlaxcala, México, siendo sus resultados, sin embargo, un completo fracaso.

En esa línea, durante su mandato se desmovilizaron y acogieron a una amnistía algunos grupos guerrilleros como el EPL, el M-19, el Movimiento Indigenista Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y un ala disidente del ELN.³¹⁶ Pero el grueso de este último grupo y las FARC, cuya fuerza era superior a la de los grupos desmovilizados, continuaron la guerra con sangrientas ofensivas en

314 Secuestro del candidato a la alcaldía de Bogotá Andrés Pastrana (1988), asesinatos del Presidente de la Unión Patriótica Jaime Pardo (1987), del Procurador General Carlos Mauro (1988), del gobernador de Antioquia Antonio Roldán (1989), de los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán (1989) y Carlos Pizarro (1990), del obispo de Arauca Jesús Jaramillo (1989), y de las 111 personas de un avión de Avianca. La toma de la embajada de República Dominicana (1980) y del Palacio de Justicia (1985), más los atentados dinamiteros contra el Departamento Antidrogas de la Policía (DAS), con un saldo de 67 muertos y más de mil heridos, y contra los periódicos *El Espectador* y *Vanguardia Liberal* (1989), dejaron en evidencia el recrudecimiento de la violencia.

315 Inicialmente, la intención fue modificar la Constitución y no redactar una nueva. En gran medida, esto último se produjo por presión violenta y actos de corrupción de los movimientos subversivos y de los carteles de la droga, con la finalidad de provocar un cambio político radical y prohibir la extradición de narcotraficantes a EE.UU. Si bien el término de la extradición fue aprobada, ella fue repuesta durante el mandato del Presidente Samper (1994-1998).

316 OCAMPO, *op. cit.*, pp. 381-382.

diversas regiones del país. Junto a ello, el problema del narcotráfico siguió agravándose, con grandes repercusiones nacionales e internacionales, a pesar de haber dado muerte al capo del Cartel de Medellín Pablo Escobar Gaviria en 1993, después de un sostenido enfrentamiento con fuerzas de la policía y de haber debilitado considerablemente el Cartel de Cali.

En ese ambiente se llega al año 1994, en el que, sobre la base de una plataforma política basada en la apertura económica y el mejoramiento de la cobertura social, así como el logro de la paz, el respeto a los derechos humanos y el combate frontal contra el narcotráfico, asume la conducción política del Estado el abogado Ernesto Samper Pizano. Su programa de gobierno consideraba obtener la paz invirtiendo en las zonas afectadas por la violencia guerrillera y profesionalizando las FF.AA. para asegurar el monopolio de la fuerza. Pero a pesar de las buenas intenciones, a pocos meses de haber asumido estalló un escándalo que dejó en evidencia que parte de su campaña habría sido financiada con dineros del narcotráfico, lo que fue reconocido por su tesorero Santiago Medina y por su Ministro de Defensa Fernando Botero, quienes, junto a otros políticos liberales, fueron investigados en el famoso “Proceso 8.000”, cuyas repercusiones morales y jurídicas aún afectan al país. En lo internacional, significó que EE.UU. retirara la visa al Presidente Samper y que sistemáticamente Colombia fuera peyorativamente tildada de “narcodemocracia” y repetidamente desertificada por el gobierno norteamericano, ante los deficientes resultados en la lucha contra el fenómeno.³¹⁷

No parecieran existir dudas entonces, de que las particulares complejidades ya explicadas hacen posible entender los motivos por los que, después de casi 50 años, Colombia vive una crisis ritualizada donde la situación sigue siendo de suma cero, no se aprecia una regulación del enfrentamiento ni menos una salida a él en el mediano plazo, y se evidencia una cierta indiferencia de la comunidad internacional.³¹⁸ También explicaría cómo un país asolado desde hace tantos años por un enfrentamiento armado muy degradado pueda seguir funcionando como sociedad política en un estado de aparente normalidad.

317 Proceso destinado a evaluar el combate contra el narcotráfico como requisito para el otorgamiento de apoyo político y de ayuda militar y económica.

318 WEHR, Paul, *Conflict regulation*, Westview Press, London (1979). Citado en SALAMANCA, Manuel, “Democracia y resolución de conflictos”, *Papel Político* N° 11, Bogotá (2000), pp. 67-93.

La apreciación del gobierno de esa época era que mientras el crimen organizado ha incrementado su accionar, los grupos subversivos comunistas buscan por separado la conquista violenta del poder del Estado, en función de lo cual desarrollan acciones políticas, sociales y psicológicas fundamentadas en la lucha armada y orientan su actuar a mejorar su correlación de fuerzas con el Estado; intimidar a la población civil, urbanizar el conflicto e incrementar su potencial mediante el secuestro, la extorsión y el narcotráfico.³¹⁹ Junto a ello realizan una amplia campaña comunicacional internacional para desprestigiar al gobierno y a las Fuerzas Militares (FF.MM.), y legitimar sus intereses. En ese contexto también se desenvuelven las AUC, aunque su objetivo no estaría en la obtención del poder sino que en destruir a la subversión. Prueba de ello es que normalmente evaden el accionar de las FF.MM. y han manifestado su voluntad de desmovilizarse sin condiciones si las FARC y el ELN también lo hacen.

En ese entorno, en julio de 1997, resulta electo como primer mandatario al abogado Andrés Pastrana Arango, quien, en octubre de 1997, convoca a un plebiscito para votar el “Mandato por la Paz”, que es aprobado por 7 millones de votos de un universo electoral de 12 millones de ciudadanos. De acuerdo a él, se da inicio a un Proceso de Paz con las FARC, en enero de 1999.

B. UN PROCESO DE PAZ PARA NO OLVIDAR

Cumpliendo con lo prometido durante su campaña electoral, y con un amplio apoyo de la comunidad internacional, especialmente de EE.UU. y la Unión Europea, el 7 de enero de 1999 el Presidente Pastrana inauguró en San Vicente del Caguán la instalación de las mesas de diálogo para definir una agenda de las negociaciones de paz con las FARC, de acuerdo a un itinerario se había iniciado el 15 de junio de 1998, mediante una cumbre secreta entre Víctor G. Ricardo –emisario del entonces candidato– y el máximo dirigente del grupo guerrillero Pedro Antonio Marín, alias “Manuel Marulanda Vélez” o “Tirofijo”, con quien Pastrana ya se había reunido el 9 de julio de ese mismo año. Se acordó, en dicha instalación, el despeje total y sin condiciones de los municipios de Uribe, Mesetas, Macarena, Vista

319

LOBOS, Luis, “Análisis del conflicto y sus repercusiones estratégicas para América Latina”, Estudio CESIM., Santiago (2002).

Hermosa y San Vicente del Caguán, cuya área constituiría una zona de distensión de 42.000 km², a partir del 7 de noviembre de 1998 y hasta el 7 de febrero del año siguiente. Se estableció también, que tal despeje sería renovable de acuerdo a la marcha de las negociaciones, pero no se elaboró un reglamento que permitiera cautelar los intereses del Estado ni de la población residente en la zona, o que fuera capaz de asegurar la legalidad y el éxito del proceso. Es más, ni siquiera se acordó el cese de las hostilidades.

La agenda guerrillera consideró abordar diez temas: la solución negociada al conflicto, reforma a las FF.MM., desarrollo social e inversión privada, asignación del 50% del presupuesto nacional a bienestar social, estudio de una política de impuestos que gravara mayoritariamente a los que poseen mayores ingresos, eliminación de los latifundios como política agraria, negociar la explotación de recursos naturales, moratoria de 10 años en el pago de la deuda externa y solución social al fenómeno del narcotráfico con apoyo de la comunidad internacional. Mientras que la del gobierno, por su lado, incluyó diez puntos más o menos coincidentes: protección incondicional de los derechos humanos y el respeto al derecho internacional humanitario, análisis de la estructura económica y social para la superación de las causas objetivas de la violencia, reforma política del Estado para profundizar la democracia, desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos, protección del medioambiente, fortalecimiento de la justicia y de la lucha contra la corrupción,³²⁰ reforma agraria para la participación de las comunidades locales, lucha contra el “paramilitarismo” (AUC) como responsabilidad exclusiva del Estado, apoyo de la comunidad internacional al proceso para facilitar el entendimiento y las negociaciones, y la viabilización de los instrumentos hacia la paz como concepto de negociación política del conflicto.

Pero a la ceremonia no asistió –por supuestas razones de seguridad– el líder guerrillero “Marulanda Vélez”, lo que impulsó a diversos sectores nacionales y a las FF.MM. a pensar que tal actitud era la primera medida de fuerza en las negociaciones, dejando en evidencia falta de previsión por parte del gobierno. Ingrediente especial de este evento fue la actitud asumida por las ilegales AUC o “paramilitares”,

320

Colombia pierde 770 millones de dólares al año por la corrupción (www.latercera.cl, 21 de agosto 2002).

quienes se opusieron abiertamente al proceso de paz, por haberse descartado su participación en él y por las exigencias impuestas por las FARC respecto del combate gubernamental contra sus fuerzas. Ello quedó de manifiesto en las últimas semanas de enero de 1999, en cuyo lapso asesinaron a más de 100 civiles en el noreste y suroeste del país, acusándolos de “parasubversivos”. Tampoco fueron considerados los guerrilleros del ELN, al estimarse, equivocadamente, que su capacidad militar estaba prácticamente destruida y que su accionar terminaría por diluirse por sí solo en el corto plazo, percepción que finalmente le causó al Estado graves problemas, pues el grupo se sintió presionado a incrementar su accionar para fortalecerse política y militarmente como interlocutor válido, principalmente a través de llamativos secuestros.

Por otra parte, si bien las FF.MM. apoyaron formalmente el inicio de las negociaciones, no es ningún secreto que muchos miembros de su alto mando jamás creyeron en su viabilidad, fundamentalmente por la falta de voluntad advertida en la guerrilla para alcanzar sus fines en el contexto del interés nacional, y porque desde el principio sintieron que el gobierno no poseía una estrategia definida.³²¹ Además, repetidamente tuvieron que pagar los costos del proceso en vidas humanas y en el llamado a retiro a varios de sus más destacados generales, imperando siempre en ellos la convicción de que las FARC sólo buscaban hacerse fuertes en San Vicente del Caguán, y que, de fracasar los diálogos, les sería muy difícil reducir su poder, calculándose en esa fecha que podrían alcanzar una fuerza aproximada de 15.000 subversivos equipados, instruidos y entrenados, situación que los hechos posteriores terminaron por confirmar.

Así, entonces, el proceso de paz no lograba concitar el apoyo de la opinión pública, dada la falta de voluntad evidenciada por el grupo guerrillero y la carencia de un modo general de actuar por parte del Estado, lo que fue advertido incluso por la Secretaria de Estado norteamericana de esa época, Madeleine Albright, y por el Subsecretario para Asuntos Políticos Thomas Pickering, quienes manifestaron que sin una definición clara de las metas, así como de las formas de lograrlas, era imposible otorgar un adecuado apoyo económico y

321

VALENCIA, Álvaro, IBÁÑEZ, Roberto, *et. al.*, “Esquilando al lobo”, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá (2002), pp. 259-261.

tecnológico. Ante cuya realidad, a mediados de 1999, el Presidente de la República presentó en EE.UU. el “Plan Colombia”, para obtener ayuda por 3.500 millones de dólares en el marco de un programa cuyo costo total ascendía a 7.500 millones. La diferencia sería financiada en un 50% por el propio Estado colombiano y el restante lo obtendría de la comunidad internacional, logrando el apoyo de 26 países y 7 organizaciones internacionales, gracias a las cuales recibiría recursos por 800 millones de dólares. Aunque todo ello finalmente no prosperó como se esperaba, ya que EE.UU. prometió un aporte de sólo 1.300 millones para el año 2001 y 500 millones para el 2002, y la comunidad internacional le brindó menos de lo solicitado.³²²

Para los norteamericanos la preocupación fundamental se ha centrado desde entonces en los vínculos de la guerrilla con el narcotráfico, cuya relación ha llevado a las FF.MM. y a gran parte de los colombianos, así como a varias autoridades estadounidenses, a tildarlos de “narcoguerrilla”, toda vez que dicha sociedad les brindaba al año 2000 un ingreso anual aproximado de 600 millones de dólares, y a diferencia de Perú y Bolivia, en cuyos territorios el cultivo de coca había disminuido en un 26% y en un 17%, respectivamente, en Colombia se registró durante el primer año del proceso de paz un aumento de 28%, evidenciándose sólo en la zona de despeje un aumento de 50%.³²³ Hay que considerar, en ese sentido, que Colombia produce el 80% de la coca mundial, y que al año 2000 ingresaban 395 toneladas métricas a EE.UU., es decir un 68% del total, con un costo global aproximado de 60 millones de dólares mensuales.

El “Plan Colombia”, en consecuencia, concebido en coordinación con el gobierno estadounidense para reconstruir el país y permitir una adecuada gobernabilidad, a partir del fortalecimiento de la economía, de las instituciones democráticas y del aparato militar y policial del Estado, buscó infructuosamente alcanzar la paz, el respeto a los derechos humanos y la reducción de la inseguridad ciudadana, intentando para tal efecto avanzar hacia la eliminación de las causas sociales y políticas que objetivamente sustentan la subversión, el narcotráfico y la delincuencia organizada, impedir la migración ilegal y el desplazamiento de personas, y cortar la infiltración guerrillera y de las

322
323

GUZMÁN, *op. cit.*, p 28
Fuente: FF.MM. de Colombia.

organizaciones encargadas del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas hacia los países vecinos (ver cuadros N° 10 y 11).

**Cuadro N° 10:
Aportes de EE.UU. a través del “Plan Colombia” (2001)**

Actividades	Montos
Mejoramiento de la capacidad de acción del gobierno	US. \$ 93.000
Operaciones contra el narcotráfico	US. \$ 600.000
Desarrollo económico alternativo	US. \$ 145.000
Control tráfico aéreo	US. \$ 355.000
Asistencia a la Policía Nacional	US. \$ 96.000
TOTAL	US. \$ 1.289.000

Fuente: Ejército Nacional de Colombia

**Cuadro N° 11:
Financiamiento previsto para el “Plan Colombia”**

Fuente	Montos
EE.UU.	US. \$ 1.289.000
Otros países	US. \$ 2.211.000
Colombia	US. \$ 4.000.000
TOTAL	US. \$ 7.500.000

Fuente: Ejército Nacional de Colombia

De hecho, el proceso de paz terminó por fracasar en febrero de 2002, debido a las discrepancias irreconciliables entre las partes. La subversión se oponía abiertamente a la presencia de una Comisión Internacional de Verificación o Acompañamiento, ya que para ellos el conflicto era netamente interno. Tampoco estaban de acuerdo con el mencionado “Plan Colombia”, pues estimaban que a través de éste el Estado buscaba fortalecerse para enfrentar sus fuerzas y al narcotráfico, y representaba un abierto intervencionismo norteamericano. Obró también como obstáculo insuperable, la continuación de las hostilidades por parte de la guerrilla, su negativa persistente de acordar un alto al fuego y la no sujeción a las normas de derecho internacional humanitario. Además, la situación legal del área de despeje abrió una fuerte controversia, a lo que se sumó la negativa de

las FARC de renunciar a la idea de conquistar el poder del Estado por las armas, en cuyo contexto planteaban, además, la necesidad de contar con una ley de canje permanente de prisioneros. Explicaban los subversivos que las negociaciones les fueron propuestas sin que las solicitaran, lo que implicaba que ellas debían desarrollarse bajo sus cánones y no los del gobierno. De hecho, uno de los principales factores que incidió en el magro panorama político-estratégico fue la continuación de los enfrentamientos armados por parte de sus fuerzas. Así, durante el año 1999 se dio un aumento de 23% en la acción subversiva. Entre agosto de 1998 y abril de 2002 se produjeron en diferentes zonas del país cerca de 2.000 muertes de civiles en cerca de 400 masacres a centros poblados, y más de 10.000 asesinatos selectivos o en acciones de combate.³²⁴

Otra de las grandes metas de la subversión fue lograr el reconocimiento internacional como fuerza beligerante, lo que les habría permitido desenvolverse como actor a este nivel y negociar con iguales prerrogativas y atribuciones con el Estado. Su materialización, a entender de los especialistas en el tema, habría sido el último paso para aspirar a la creación de un nuevo Estado o, al menos, de una provincia autónoma. Dicho reconocimiento pretendían obtenerlo también mediante la ley de canje permanente antes citada, ya que –según ellos– esta norma los reconocería jurídicamente como un cuerpo armado en legítimo conflicto con el Estado.

Existió, entonces, la percepción generalizada en la población de que la subversión no poseía efectivas aspiraciones de paz, sino que buscaba fortalecerse para el más probable escenario futuro, *“la continuación de la lucha armada producto del fracaso de las negociaciones”*, cuya responsabilidad endosarían al gobierno, sobre la base de una supuesta falta de voluntad política y la intromisión extranjera a través del “Plan Colombia”. De hecho, al año 2000 sólo un 5% de la población apoyaba su proyecto insurgente, estimándose de modo abrumador que habían dejado de ser una opción política legítima, ya que promovían una revolución sucia en el modo, a través del secuestro, la extorsión y el asesinato masivo de civiles inocentes. Situación que se repetía respecto del medio para fortalecer su aparato militar: el narcotráfico.

Lo explicado llevó el proceso de paz hacia un camino sin destino, ya que, de obtener cuotas importantes de poder, éste se basaría en la ilegitimidad de las armas y los medios mal habidos. A entender de los especialistas, el despeje permitió que los subversivos produjeran cocaína durante cuatro años y se entrenaran militarmente para sus finalidades propias y para proteger a los carteles de Medellín y Cali, los que estaban muy debilitados al inicio del proceso de paz por la muerte o captura de sus principales cabecillas, y la desarticulación de sus estructuras. A cuyo escenario debe sumarse que, después del primer año en el poder, el gobierno no cumplió las principales metas políticas y económicas contenidas en su plataforma electoral, particularmente aquellas metas relacionadas con la corrupción.³²⁵ Fenómeno que, al decir de muchos de sus dirigentes, es una de las causas objetivas más importantes de la violencia política en Colombia, ya que aumenta la brecha entre ricos y pobres, deslegitima la función política y administrativa, y agrava la pobreza y miseria de la población. Se hizo costumbre desde los años ochenta, en esa línea, presenciar la detención y procesamiento de gran cantidad de funcionarios públicos por casos de este tipo, los que han afectado a numerosas alcaldías y gobernaciones, así como empresas del Estado, entre las que se cuentan la Caja Agraria, la Caja de la Vivienda Militar, Foncolpuertos, Banco del Estado, Invima, Dragacol, Ecopetrol y el Instituto de Seguros Social.

La situación político estratégica vecinal tampoco era halagüeña, ya que los países vecinos también se han visto afectados por las acciones de la guerrilla.³²⁶ Desde 1995 se han desplazado hacia Venezuela más de 18.000 colombianos a causa de la violencia; la guerrilla ha secuestrado a cerca de 50 personas en el estado de Apuré en ese país y en 1995 el ELN atacó un puesto fronterizo de la Guardia Nacional, matando a 8 de sus miembros. En 1999 las FARC asesinaron cerca del río Arauca a 3 indigenistas norteamericanos y secuestraron posteriormente un avión con 12 pasajeros desde un aeropuerto en Barinas. Ese mismo año, el ELN secuestró a un empresario y una

325 En lo económico, si bien la inflación disminuyó a un 6,88%, el desempleo bordeó el 20%, y el país descendió del puesto 47 al 65 en el índice de competitividad mundial el año 2001. En lo político, la falta de liderazgo en la conducción del proceso de paz llevó a la sociedad colombiana a límites de inseguridad impensados, alzándose como uno de los países con mayores índices de crimen organizado y corrupción.

326 Fuente: *Revista Semana*, Bogotá, 27 de septiembre de 1999. pp. 50 y 51.

estudiante en la ciudad de San Cristóbal, y cerca del lago Maracaibo extorsionaron también a numerosos ganaderos.

Hacia Ecuador se han desplazado más de 12.000 colombianos por la misma razón, desde el año 1995.³²⁷ Además, ese año, unos 100 hombres de las FARC atacaron la base militar de cerro Patascoy, donde murieron 8 soldados y otros 18 fueron plagiados, y en 1999 este mismo grupo secuestró a 12 empresarios extranjeros a 50 km de la frontera. Se sabe también que varios de los soldados colombianos secuestrados desde el puesto militar Las Delicias, en Putumayo (1998), pasaron gran parte de su cautiverio en Ecuador, y que la guerrilla efectúa parte importante del contrabando de armas y precursores químicos por las áreas fronterizas de dicho país.

En el territorio fronterizo panameño, por otro lado, se han verificado numerosos combates entre las FARC y la Guardia Nacional, y hasta el año 1999 más de 7.000 colombianos se vieron forzados a desplazarse hacia los sectores de Turbo, Pavarandó y Montería, situaciones que obligaron a las autoridades caribeñas a reforzar sus puestos de vigilancia.³²⁸ Además, ante el aumento del control por el Atlántico, tanto las aguas del Pacífico como sus territorios limítrofes son empleados para el tráfico de armas, ya que las principales rutas para tal efecto están en Centroamérica, específicamente desde El Salvador, Nicaragua y el propio Panamá.³²⁹

Perú también debió tomar precauciones, ya que por su límite norte pasa la mayor parte del tráfico de armas a Colombia e ingresa gran cantidad de pasta base para ser procesada y enviada al exterior.³³⁰ Estas situaciones obligaron al gobierno peruano a reforzar sus puestos y a instalar otros 17 a lo largo de la frontera. Hechos a los que tampoco escapa Brasil, desde donde se han efectuado numerosas operaciones militares hacia la frontera con Colombia para destruir los reductos subversivos y expulsar o capturar a sus moradores. En definitiva, los territorios limítrofes de estos países son utilizados como

327 *Ibidem.*

328 *Ibidem.*, pp. 54-55.

329 Proviene fundamentalmente de Bulgaria, Corea del Norte, Rumania y otros Estados de Europa Oriental.

330 *Revista Semana* del 27 de septiembre, *op. cit.*, pp. 56-57.

corredores operativos y logísticos por la guerrilla para fortalecerse y sustraerse a la acción de las FF.MM.

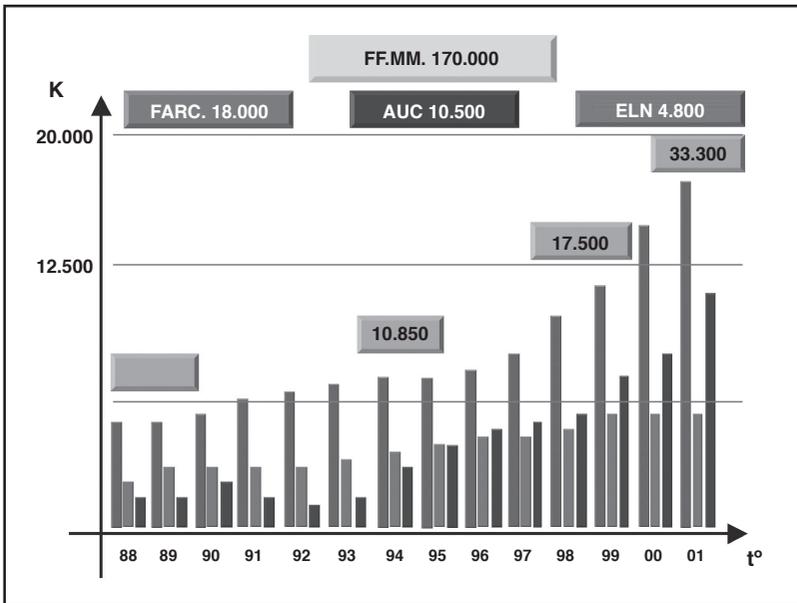
Junto a lo explicado resulta oportuno señalar que la actitud político estratégica defensiva del gobierno permitió también el resurgimiento de otros grupos guerrilleros cuya capacidad político-militar se estimaba prácticamente nula, como son los casos del ELN, de una facción disidente del EPL y, especialmente, de las AUC. Fundamentalmente a través de asesinatos, secuestro y extorsión buscaron que el gobierno también les otorgara un rol importante en el proceso de paz; con ello pretendían obtener cuotas de poder que les permitiesen el logro de sus objetivos políticos. En resumen, un proceso de paz que el Presidente Pastrana se empeñó en desarrollar sin una estrategia política, económica, social y de seguridad clara, a raíz de lo cual cedió abiertamente la iniciativa a la insurgencia, intentando alcanzar la paz sin crear las condiciones político estratégicas necesarias. Esto lo llevó a actuar bajo las condiciones que la insurgencia le impuso e imposibilitó una solución política y militar al conflicto.

Con ello la guerrilla se fortaleció y sus demandas aumentaron. De hecho, para continuar los diálogos, las FARC exigieron en 2002 una zona de despeje o distensión de 117.000 km² e insistieron en la no participación de organismos internacionales. Los demás grupos subversivos, especialmente el ELN, también han pretendido contar con una zona para llevar a cabo un proceso similar, sin contar que las AUC aún se encontraban al margen de las negociaciones, y continúan combatiendo, asesinando y recaudando recursos del narcotráfico. Hasta fines del año 2002, cerca de 18.000 guerrilleros de las FARC, 4.800 del ELN y 10.500 combatientes de las AUC desestabilizaban al país. Además, estos grupos cuentan con considerables milicias urbanas,³³¹ las que cumplen funciones de apoyo y realizan secuestros, extorsiones, atentados explosivos y asesinatos selectivos (ver cuadro N° 12).

331

10.000, 3.000 y 470 milicianos respectivamente.

Cuadro N° 12: Evolución de las fuerzas 1988 – 2001



Fuente: Ejército de Colombia 2002.

Cuadro N° 13: Territorio colombiano



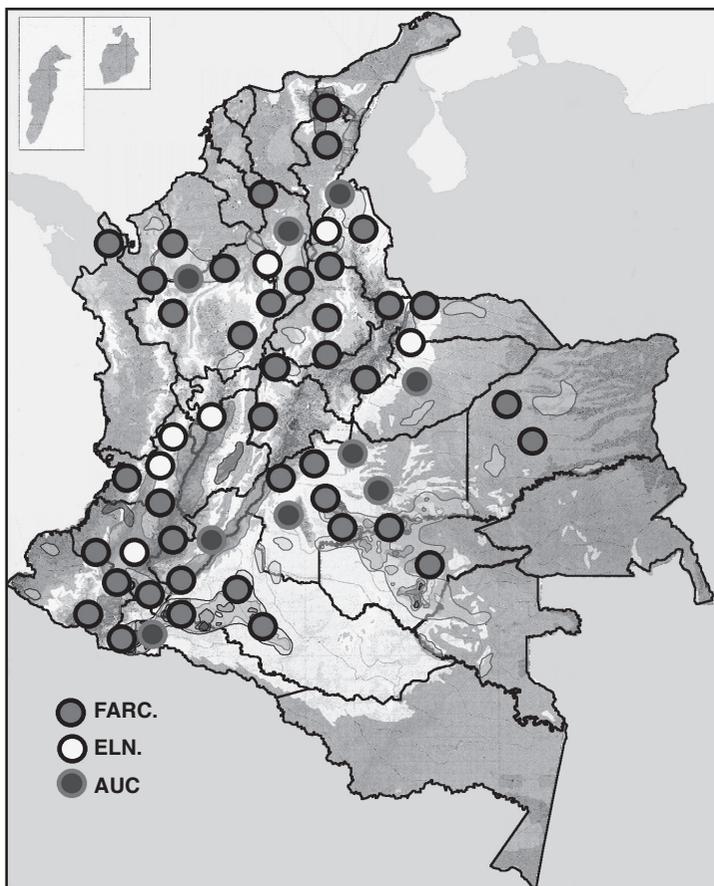
A lo anterior deben agregarse las difíciles condiciones geoestratégicas del territorio cafetero, las que complican a extremo la acción soberana del Estado y, por ende, el empleo de sus Fuerzas Armadas (ver cuadro N° 13). En relación a sus países vecinos, ellas son la existencia de un espacio selvático que se extiende desde el límite norte con Panamá hasta su límite sur con Ecuador. Está también la presencia de numerosos ríos que por su extensión, caudal y profundidad dificultan la movilidad de las FF.AA. pero benefician el tránsito de la guerrilla y del narcotráfico; la presencia de enormes y abruptos cordones montañosos que cruzan su territorio longitudinalmente agrava el problema (las cordilleras Oriental, Occidental y Central), especialmente la Cordillera Oriental, que es utilizada como base de operaciones y eje estratégico por la guerrilla. De igual manera, en el límite con Panamá existe la selvática e inexpugnable Cordillera del Darién, y con Venezuela la cordillera de los Andes, que también son empleadas para dichos propósitos.

Junto a estas condiciones deben considerarse las peculiaridades climáticas del escenario geográfico. De hecho, muchas de las acciones subversivas realizadas en zonas rurales no pueden ser enfrentadas oportunamente por las Fuerzas Armadas por la difícil configuración geográfica. Así, en varias oportunidades la guerrilla ha atacado pueblos durante más de 20 horas, sin que nadie ni nada pueda impedirlo. Estas características geoestratégicas han beneficiado la acción de los grupos subversivos, de narcotraficantes y delincuencia organizada, toda vez que facilitan la infiltración y exfiltración hacia sus reductos y permiten el despliegue de refugios, campos de entrenamiento, bases de apoyo, laboratorios y puntos de embarque de drogas, armas y precursores químicos. Y como si todo ello no fuera suficiente, hay que agregar el hecho de que tales grupos se disputan enconadamente las zonas aptas para el cultivo y comercialización de drogas, y si bien las FARC y el ELN comparten algunos objetivos políticos, no sucede así respecto del narcotráfico; situación que se vuelve más extrema con respecto a las AUC, con los cuales la guerra es total. Según datos del gobierno al año 2001, 40 de los 64 frentes de las FARC estaban dedicados al narcotráfico, del ELN lo hacían 7 de sus 42 unidades, y de las AUC 9 de sus 21 compañías (ver cuadro N° 14).³³²

332

VALENCIA, *et. al.* *Esquilando al lobo*, *op. cit.*, p. 38.

Cuadro N° 14: Vinculación grupos subversivos con las drogas



Fuente: Ejército de Colombia 2002.

Fue en ese ambiente, entonces, que las FARC continuaron con los secuestros y los asesinatos y suspendieron las conversaciones en varias ocasiones. Después de 4 años sólo liberaron a 400 plagiados,³³³ pero no hicieron ningún gesto de paz verdadero. En efecto, hay que insistir, al proceso le faltó una estrategia clara, su política fue errática, el primer mandatario cambió varias veces de negociadores y, al parecer, en muchas ocasiones no se sabía a dónde llegar, situación que se repetiría en las fallidas negociaciones con el ELN y al no articular adecuadamente una salida política con las AUC, las que se

333

Quedan aún cerca de 200.

comprometieron en agosto de 2002 a desmovilizarse sólo una vez que las FARC y el ELN comenzaran un proceso de paz serio con el gobierno.

Es más, desde que el gobierno puso término a las conversaciones de paz con las FARC la violencia se incrementó. Las FF.MM. acrecentaron su accionar, la guerrilla perdió la zona de distensión y su combate contra las autodefensas, y el panorama se veía aún peor. La desconfianza, la mala situación económica, el narcotráfico, el aumento de los grupos paramilitares y el crecimiento de la guerrilla y del crimen organizado podrían agudizar aún más el conflicto a futuro. A ello hay que agregar que las FARC suman ya tres procesos de paz fracasados: el de 1984 con Belisario Betancourt, el de 1991 con César Gaviria y el reciente con Pastrana, y que aumentaron su fuerza en un 30% en los últimos 5 años, y sólo en 2000 habrían comprado 10 mil fusiles AK 47 y 16 misiles tierra aire.³³⁴

Es por ello que el denominado proceso de paz, con miras a sentar las bases de una negociación pública, es valorado hoy como un diálogo accidentado y precario y, por momentos, de sordos, que dejó en evidencia una serie de debilidades y de ausencias entre las partes y para la sociedad colombiana.³³⁵ Lenguajes encontrados, peticiones dispares, objetivos opuestos e intereses irreconciliables fueron su día a día. La sensación de vacío experimentada por gran parte de la sociedad colombiana, frente a la comprensión de la dinámica regional y global en la que éste se propuso y desarrolló, la acción de la guerrilla y los efectos temidos por la ejecución del “Plan Colombia”, por parte de los propios subversivos y los gobiernos vecinos terminó diseñando un escenario en donde las conversaciones no podían tener éxito.

De acuerdo a ello, la estrategia subversiva de las FARC puede ser analizada hoy en dos períodos: uno anterior y otro posterior al rompimiento de los diálogos y de la negociación.³³⁶ En el previo utili-

334 Fuente: Revista *Qué Pasa* N° 1612, 2 de marzo de 2002, pp.38-39.

335 EASTMAN, Carlos, “El proceso de paz en un contexto internacional desfavorable”, *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, abril de 2002, p. 26.

336 HERRERA, Eduardo, “Entender la guerra para alcanzar la paz”, *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, abril de 2002, pp. 34-35. Director de la Escuela Superior de Guerra de las FF.MM. de Colombia.

zaron una estrategia dilatoria para mejorar su correlación de fuerzas con el Estado, buscar el reconocimiento político a sus aspiraciones, ratificar su posición como interlocutores válidos ante la comunidad internacional y el reconocimiento a las denominadas causas objetivas del conflicto; para dar por sentada, de este modo, su tesis de que la única vía de solución –por cierto contradictoria– era la negociación y no la confrontación militar que conduciría inevitablemente a la guerra fratricida total. Junto a ello realizaron ataques a pueblos, a la fuerza pública e infraestructura económica del país, pretendiendo intimidar a la nación y justificar –o más bien presionar– la continuación del proceso mediante la escalada del enfrentamiento.

De hecho, después del rompimiento de los diálogos aumentaron la violencia en su actuar, escalando el conflicto sobre tres ejes: el terrorismo, operaciones aisladas contra la fuerza pública y el incremento del secuestro a personalidades políticas mediante el denominado “Plan Z”.³³⁷ Con ello han buscado recomponer su derrota política después del fracaso del proceso de negociación, intimidar a la población urbana y rural, comprometer, desgastar y dispersar a las fuerzas del Estado para generar cuestionamientos a su efectividad y revivir el síndrome de las recriminaciones sociales, el que dio espacio, en años anteriores, a la descohesión nacional y a la pérdida de confianza en los entes gubernativos; fenómenos que, a su vez, ocasionaron crisis de gobernabilidad, corrupción y aumento en la delincuencia organizada. Una suerte de *“sálvese quien pueda y con lo que pueda”*, donde es de esperar a futuro que las FARC continúen realizando actos terroristas e intentando urbanizar el conflicto desde su centro estratégico de despliegue en la Cordillera Oriental.

Entender el conflicto entonces, es un imperativo de primer orden para aspirar a la paz, ya que las organizaciones subversivas no sólo han buscado socavar las instituciones legítimas y menguar la voluntad nacional, sino alcanzar el poder político a través de la vía armada, como fin último.³³⁸ Sin embargo, no puede soslayarse que la subversión ha venido perdiendo paulatina y sostenidamente su fundamentación ideológica y, en consecuencia, son un referente cada vez más débil y más permeable a la corrupción y al narcotráfico y, con

337 *Ibidem*, pp. 36-39.

338 *Ibidem*, p. 34.

ello, se percibe más lejana su capacidad para modificar las estructuras del país. Por ello es que lejos aún del concepto de guerra total, que parece predominar en el consenso público, lo que en verdad se presentaría hoy es un agravamiento de la intensidad del conflicto que viene sufriendo el país con el carácter de guerra revolucionaria prolongada.³³⁹ Es evidente que en esta nueva etapa de la confrontación la lucha de guerrillas cederá la primacía al uso intensivo del terrorismo, dada la inferioridad manifiesta de los movimientos subversivos frente al poder del Estado. El objetivo de esta nueva estrategia sería afectar de tal manera la situación económica del país, que se obligue al gobierno a reanudar los diálogos de paz por el efecto combinado del deterioro económico y la presión social. En resumen, continuar socavando la gobernabilidad colombiana.

De ahí que la economía, como se explicó con anterioridad, fue otra variable que terminó por alterar la situación seriamente. En 1998 Pastrana recibió un país con una inflación de dos dígitos, un peso sobrevaluado y un fuerte déficit fiscal. Para colmo, al año siguiente estalló la crisis rusa, lo que cortó el flujo de capitales y terminó por sellar la peor recesión en 70 años, y si bien tomó medidas adecuadas para estabilizar la moneda y reducir la inflación y el déficit fiscal, no brindó la seguridad necesaria a los inversionistas extranjeros. La situación económica llegó a ser de suyo compleja, un 62% de la población estaba bajo la línea de pobreza y la desocupación ascendía al 20% de la fuerza de trabajo, a pesar que Pastrana había prometido durante su campaña electoral que crearía 1 millón de empleos. El crecimiento también mostró magros resultados con un 1,5% en 2001 y cerca de un 2,5% para 2002, y se calcula que existen 22 millones de pobres en el país, 7 millones de los cuales se encuentran en condiciones de indigencia.³⁴⁰ Además, dos tercios de los 40 millones de colombianos ganan menos de 2 dólares diarios.

Pero afortunadamente, aunque seguramente no de la manera rigurosa que se espera, lo cierto es que diversas instancias del Estado –especialmente las FF.MM. y la Policía– han impedido que la guerrilla enfrente a la fuerza pública con una estrategia más directa

339 VALENCIA, Álvaro, "Un concepto estratégico ante el conflicto", *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, abril de 2002, p. 10.

340 Fuente: *Revista Qué Pasa* N°1533, 26 de agosto de 2000, pp. 34-35.

de movimientos y posiciones, mediante la concentración de fuerzas superiores sobre objetivos predeterminados y fracciones en desplazamiento.³⁴¹ En cambio, particularmente las FARC, se han visto obligadas a retroceder a la etapa revolucionaria precedente y dirigir sus esfuerzos a la destrucción de cuarteles policiales en poblaciones lejanas, después de sufrir serios reveses estratégicos debido a la acción conjunta de las FF.MM., el empleo de la Brigada de Aviación y de una Fuerza de Despliegue Rápido –a base de Brigadas Móviles– y de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina, así como el accionar de la policía y los Batallones Antinarcóticos del Ejército.

Asimismo, debe considerarse que la nueva Ley de Defensa y Seguridad Nacional, promulgada a fines de 2001, fortaleció la unidad de mando de las FF.MM. a nivel operativo mediante el establecimiento de teatros de operaciones por delegación presidencial, todo lo que permitió coordinar el orden público, canalizar recursos, organizar la seguridad, obtener el máximo de colaboración civil y aplicar medidas de control humano y económico para aislar a los grupos armados.³⁴² De manera tal de evitar que, tanto la guerra política o conspiración subversiva, como el narcotráfico y el crimen organizado, sigan degradando la legislación política y jurídica, y causando indefensión institucional y pérdida del poder nacional, o continúen estimulando la acción sediciosa y la corrupción. Situaciones que, de extenderse en demasía, hacen vislumbrar a futuro complejos escenarios, entre ellos: la división territorial del país, cogobierno con las FARC, prolongación indeterminada del conflicto o paz negociada. De estos, si bien ninguno se descarta, se estima más probable en el mediano plazo la prolongación del conflicto con vías hacia una paz negociada, la que sólo será conveniente para la sociedad colombiana si el Estado logra imponer sus condiciones.

Por otra parte existe acuerdo generalizado de que uno de los factores que de manera más relevante ha permitido la extensión del conflicto es el narcotráfico, dada la ausencia de efectivas políticas y de acciones a nivel internacional para combatir la producción y el consumo de las drogas y el flujo financiero que de él surge. Tanto la comunidad internacional como la clase dirigente colombiana no

341 VALENCIA, *op. cit.*, p. 10.

342 *Ibidem*, p. 12.

se han mostrado todo lo comprometido que se necesita para hacer frente a los sucesos en desarrollo, lo que ha facilitado la prolongación de dicha violencia, dando lugar, entre otros efectos, a la existencia de dos países dentro de un mismo Estado. Un primer país virtual, donde se trabaja, se produce, se exporta e importa y, en términos generales, transcurre la vida común y corriente. Otro país real, en el cual existe una guerra civil no declarada, con sus subsecuentes costos materiales y humanos, que sólo los afectados directamente parecieran entender. En ese marco de anarquía se percibe que todos los actores obtienen dividendos: los empresarios hacen negocios, la subversión y los grupos de autodefensa crecen, el narcotráfico se multiplica y la delincuencia campea, situación que afecta al Estado en términos de apoyo social y político, e influye sobre la cohesión nacional y la participación internacional.

La insuficiencia de este último, prevista en el “Plan Colombia”, también ha contribuido para que no se hayan obtenido los resultados esperados. Y si bien se advierte la búsqueda de una mayor cooperación a nivel internacional, se dan algunas situaciones particulares en el ámbito de la seguridad desde México al sur, que desestabilizan la región y complican aún más las probables soluciones.³⁴³ Ellas son las fuertes asimetrías políticas, económicas y sociales con una clara y creciente tendencia hacia la fragmentación hemisférica, las profundas diferencias institucionales que se aprecian entre los Estados, la coexistencia de crisis vecinales e internas en varios países; la percepción generalizada de que la situación colombiana es altamente compleja y de reconocidas repercusiones regionales y globales, y el imprescindible rol de EE.UU. frente a cualquier solución que se pretenda, lo que condiciona fuertemente el multilateralismo que se busca para abordar el problema.

Es por ello que la acción internacional debería ser capaz de reducir la demanda de drogas ilícitas, supervigilar el comercio de precursores químicos, que sólo se fabrican en EE.UU.,³⁴⁴ Europa, Corea del Sur y Japón, controlar el contrabando de armas y fiscalizar los espacios fronterizos para impedir que sean utilizados como bases

343 LOBOS, *op. cit.*

344 Al año 1999 se estimaba que el 51% de los precursores químicos provenía de EE.UU. (Fuente: *Diario El Tiempo*, Bogotá, 9 de noviembre de 1999, p. 5 A.)

de apoyo y para instalar laboratorios de procesamiento de drogas, embarcar el producto hacia el exterior o recibir armas y precursores. En síntesis, la solución al problema no puede pasar únicamente por potenciar el instrumento militar, sino que por construir un marco político-estratégico integral de cooperación hacia Colombia.

C. ESTADÍSTICAS AMENAZANTES

En 1982 habían en Colombia, aproximadamente, 13.000 hectáreas de coca y las FARC contaban con 1.800 hombres armados.³⁴⁵ Veinte años después –en 2002– había algo así como 165.000 hectáreas de plantaciones ilegales (coca, marihuana y amapola) y las FARC contaban con más de 17.000 miembros. De este modo, los cultivos crecieron por un factor 12 y las FARC en 9. Las AUC, por su parte, pasaron de tener 2.800 hombres en armas en 1995 a más de 12.000 en 2002, lo que deja entrever la estrecha relación entre la subversión y el narcotráfico. Y mientras entre 1992 y el año 2000 los cultivos de coca se redujeron en Bolivia y en Perú, en Colombia se cuadruplicaron (ver cuadros N° 15 y N° 16),³⁴⁶ con los que la subversión recibía en promedio más de 1.000 millones de dólares anuales.³⁴⁷ De estas hectáreas, más de 130.000 hectáreas eran de coca,³⁴⁸ que permitían la obtención de hasta 1.300 toneladas de pasta procesada por cosecha; cerca de 30.000 de amapola, que tenían capacidad para lograr 54.000 kilos de heroína por cosecha; y 5.000 de marihuana. Así, la producción de drogas aumentó en un 260% en la última década en ese país, y de todo el cultivo y comercialización de ellas la subversión y las autodefensas ilegales participaron activamente.³⁴⁹

345 *Ibidem*, p. 26.

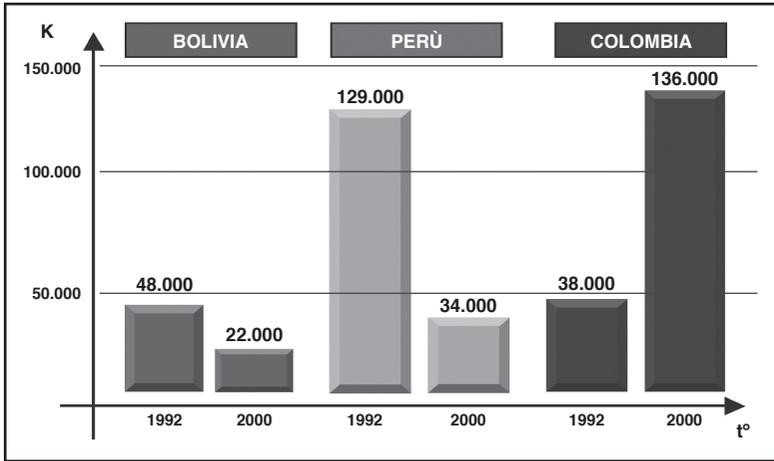
346 Fuente: *Revista Ejército de Colombia*, junio de 2002, p. 24.

347 HERNÁNDEZ, *op. cit.*

348 Otras fuentes hablan de 165.000.

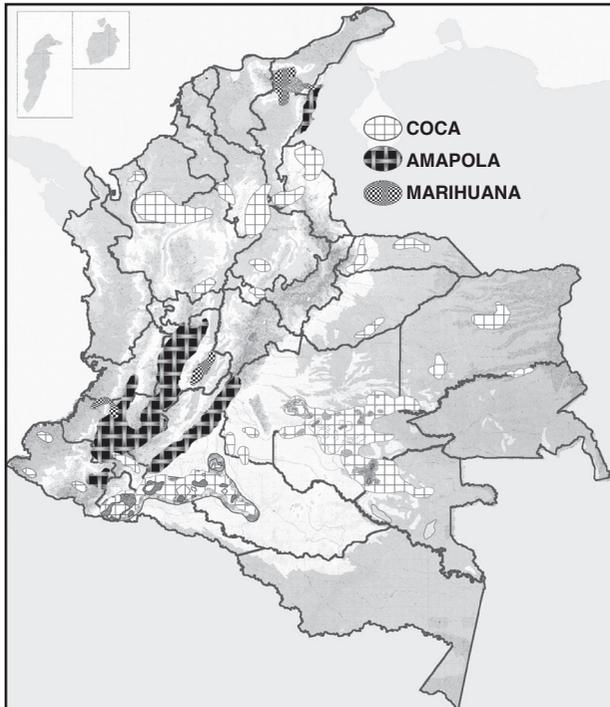
349 Según un informe gubernamental, el 54% de los ingresos de las FARC y el 70% de las AUC provienen del narcotráfico. Fuente: *Diario El Tiempo*, Bogotá, 2 de noviembre de 1999, p. 6 A.

Cuadro N° 15: Cultivos de coca 1992 – 2000



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

Cuadro N° 16: Zonas de cultivos



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

Los grupos de narcotraficantes colombianos son los principales productores de cocaína del mundo, con un 60% del total. En 1999, por ejemplo, éstos exportaron un total de 464 toneladas de cocaína avaluados en 46.000 millones de dólares en el comercio internacional, es decir, un 56% del PIB colombiano del año 2000, y sólo en Nueva York, el comercio de la droga estaría moviendo cerca de 800 millones de dólares anuales. En ese año los ingresos ilegales de los grupos guerrilleros fueron de 870 millones de dólares y en 2001 esta cifra aumentó a 1.028 millones, de los cuales más de 600 provienen del narcotráfico (ver cuadros N° 17, N° 18 y N° 19).³⁵⁰

**Cuadro N° 17:
Cadena de producción de la cocaína**

Actividad	Materia Prima	Rendimiento	Actores	Ingresos
Siembra y recolección	Semilla de coca	1 hectárea / 1 ton. de hoja de coca	Campeños Raspachines Intermediarios Subversivos	0,7% del precio final
Producción de pasta de coca	Hoja de coca Precusores químicos Agua Gasolina Cemento	1 ton. de hoja / 5 kg de pasta de coca	Campeños Productores de precusores Intermediarios Subversivos	US \$ 15,7 el kilo (0,7% para los productores directos y 14% para los intermediarios y subversivos, aprox.)
Elaboración de clorhidrato de cocaína	Pasta de coca Precusores químicos Acetona - Éter Ácido clorhídrico Agua - Energía electrónica	5 kg de pasta de coca / 2 kg de clorhidrato de cocaína	Cocineros Productores de precusores Intermediarios Subversivos	US \$ 52,6 el kilo (Productores) US \$ 2.500 el kilo (Intermediarios)
<p>Por cada cosecha, 1 hectárea de hoja de coca puede dejar ganancias totales de US \$ 105 para los productores directos y US \$ 5.000 para los intermediarios y carteles. Anualmente se pueden obtener 3 a 4 cosechas por hectárea durante 10 o 15 años.</p>				

Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

350 PERDOMO, Rodrigo, "El conflicto interno en Colombia", exposición efectuada en la Academia de Guerra del Ejército de Chile en julio de 2002. Oficial del Ejército colombiano, profesor invitado en ese instituto.

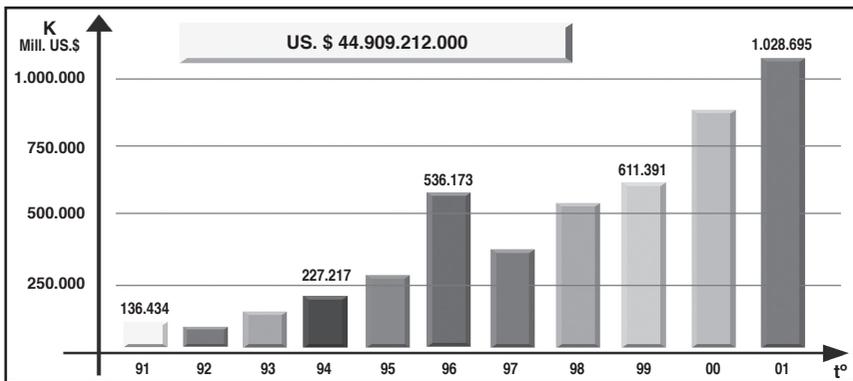
**Cuadro N° 18:
Cadena de comercialización y distribución de la cocaína**

Actividad	Transporte	Actores	Valores	
Comercialización y distribución	Terrestre Aéreo Fluvial Marítimo	Intermediarios Carteles	US \$ 5.000 por kilo	
Consumo		Intermediarios Consumidores	Bogotá US \$ 5.000 el kilo (Traficantes) US \$ 5 el gramo (Consumidores) Nueva York US \$ 30 mil el kilo (Traficantes) US \$ 85 mil el kilo (Consumidores) US \$ 100 el gramo (Consumidores)	Europa US \$ 70.000 el kilo (Traficantes) US \$ 170.000 el kilo (Consumidores) Moscú US \$ 300 el gramo (Consumidores)

Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

Para el año 2002 se calcula que recibieron cerca de 1.600 millones de dólares, es decir, en tan sólo 12 meses, habrían superado el apoyo total ofrecido por Estados Unidos para el “Plan Colombia”. Pero, aunque parezca paradójico, sólo el 20% de las utilidades del narcotráfico regresan al país a través del contrabando de bienes, lavado de activos y el tráfico de armas. El otro 80% –cerca de 1 billón de dólares– queda en el mercado financiero internacional.

Cuadro N° 19: Ingresos de las FARC y el ELN 1991 – 2001



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

De acuerdo con este último cuadro, las AUC y los grupos de narcotraficantes habrían recibido cerca de 400 millones de dólares durante 2001 por la producción y comercialización de drogas ilícitas.

El kilo de heroína, por otra parte, que se obtiene del látex de opio y, a su vez, se extrae del tallo u opecarpo de la amapola (o adormidera), posee un valor de 15.000 dólares, mientras que en Estados Unidos, para los mayoristas o traficantes, puede alcanzar un valor que va desde los 70 a 110 mil dólares. Los minoristas, o consumidores, en cambio, pueden llegar a pagar en total, si se suman sus compras individuales, hasta 480 mil dólares por kilo. En Europa, entretanto, el precio a mayoristas fluctúa entre los 45 mil y 55 mil dólares, mientras que para los minoristas alcanza hasta 150 mil dólares (ver cuadros N° 20 y 21).

Cuadro N° 20: Cadena de producción de la heroína

Actividad	Materia Prima	Rendimiento	Actores	Ingresos
Siembra, recolección y producción de látex de opio	Semillas de amapola	1 hectárea / 18 kg de látex	Campesinos Subversivos	Hasta US \$ 27.000 por hectárea en cada cosecha.
	Opecarpo de la amapola			
Producción del polvo de heroína	Anhídrido acético	1 Kg de látex / 100 grs heroína	Campesinos Productores de precursores Intermediarios Subversivos	
	Alcohol			
	Éter			
	Amoniaco			
	Carbonato de soda			
	Cloroformo			
Ácido sulfúrico				
Ácido clorhídrico				
Por cada cosecha, 1 hectárea amapola puede dejar ganancias totales de US \$ 54.000. Anualmente se pueden obtener 2 cosechas por hectárea.				

Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

**Cuadro N° 21:
Cadena de comercialización y distribución de la heroína**

Actividad	Transporte	Actores	Valores	
Comercialización y distribución	Terrestre Aéreo Fluvial Marítimo	Intermediarios Carteles	US \$ 15.000 el kilo	
Consumo		Intermediarios Consumidores	Colombia US \$ 15 el gramo (Consumidores) EE.UU. US \$ 70 mil el kilo a US \$ 110 mil el kilo (Traficantes) US \$ 480 mil el kilo (Consumidores) US \$ 480 el gramo	Europa US \$ 45.000 a US \$ 55.000 el kilo (Traficantes) US \$ 150.000 el kilo (Consumidores) US \$ 150 el gramo

Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

La marihuana, por su lado, si bien aún se cultiva en algunos predios relativamente pequeños, especialmente en México, junto a plantaciones de maíz para disminuir los riesgos de detección, ha venido perdiendo paulatinamente su importancia económica dado que su consumo es permitido en varios países del mundo, y tanto la producción como la comercialización de ella no es tan preocupante en comparación a las drogas anteriores. Por este motivo, su vinculación con la subversión es prácticamente inexistente en términos de generación de recursos financieros.

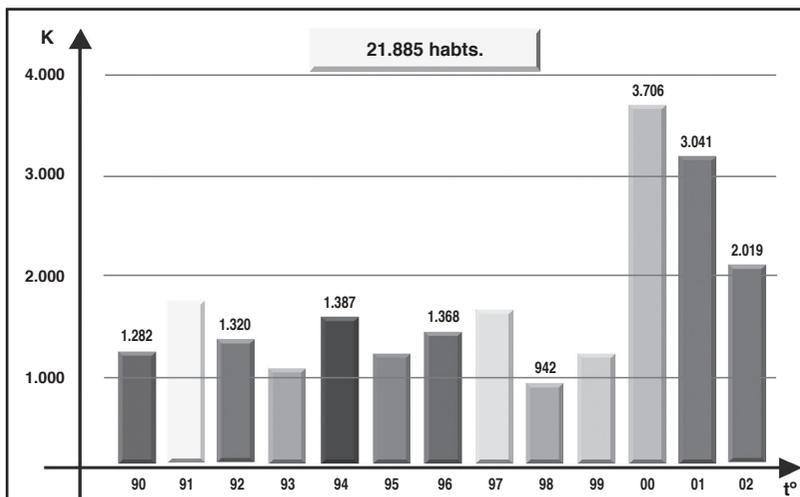
Pero estos grupos también obtienen financiamiento de la extorsión y del secuestro que, de manera prolongada o breve (express), representaban al año 2002 un ingreso anual de unos 342 mil dólares y 147 mil dólares, respectivamente (ver cuadro N° 22).³⁵¹ Entre los plagios del año 2002, algunos de los cuales aún se prolongan, se contaban 12 alcaldes y una senadora, 124 funcionarios públicos y dirigentes políticos, y la ex candidata presidencial Ingrid Betancurt quien, a abril de 2004 llevaba más de 2 años en poder de las FARC.³⁵² Sólo en 1999 la guerrilla secuestró a 1.012 civiles y 220 militares, y hasta el año

351 En promedio, entre 1998 y 2002, ocurrieron 3.000 secuestros al año. Lo que se muestra en el cuadro considera secuestros más prolongados y efectivamente comprobados.

352 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 25.

2002 se registraban más de 3.000 secuestros anuales, lo que representaba el 70% de los plagios que tenían lugar en el mundo, y desde 1997 hasta el primer semestre del año 2002 las FARC habían secuestrado a más de 4.500 personas,³⁵³ sean estas civiles o militares.³⁵⁴

Cuadro N° 22:
Secuestros subversión y crimen organizado 1990 – 2002



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

En total, por estos conceptos, los colombianos pagaron a la guerrilla de izquierda, a las organizaciones paramilitares de ultraderecha y a los grupos criminales algo así como 730 millones de dólares el año 2002,³⁵⁵ y entre 1991 y 2001 las FARC y el ELN obtuvieron ingresos totales, a través del narcotráfico, la extorsión y el secuestro, por 11 billones 291.200 millones de pesos, que equivalían a algo más de 4.900 millones de dólares aproximadamente.

Todo ello implica que el conflicto colombiano contenga hoy un componente más económico que ideológico, situación que se confir-

353 El último correspondió al Obispo de Zipaquirá y Secretario General del CELAM J. Jiménez, y del Sacerdote D. Orjuela. Desde 1990 han sido asesinados 48 sacerdotes y secuestrados 4 obispos, 14 párrocos, 3 religiosas y 4 misioneros. (Fuente: Diario *El Mercurio* del 17 de noviembre de 2002, p. A 3.

354 Fuente: *Revista Ejército*, junio de 2002, op. cit., p. 18.

355 Declaración de Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda colombiano, el 31 de mayo de 2002.

ma al considerar que la subversión posee menos del 1,5% de apoyo de la ciudadanía y no cuenta un proyecto político claro ni viable. Las FF.MM., en cambio, según una encuesta Gallup 2001-2002, poseen un 75% de aceptación en la población, que los ubicó, incluso, por sobre la Iglesia Católica. Además, como prueba de su eficiencia militar, más allá del difícil cuadro político histórico y actual, en los últimos 4 años han abatido a casi 5 mil guerrilleros de izquierda y paramilitares de derecha,³⁵⁶ debiendo considerar que, según el Instituto de Paz de Estocolmo (Suecia), este conflicto estaba en 1999 entre las 10 guerras más sangrientas del mundo, a la par con las que se libraban en Ruanda, Burundi y Angola.³⁵⁷

En lo histórico, a juicio de varios especialistas colombianos, la falta de una estrategia de Estado que cree las condiciones adecuadas para el empleo eficiente de las FF.MM., en un contexto político-estratégico conveniente y decidido, ha obrado como limitante para enfrentar con éxito a la subversión y sus fenómenos asociados. Entre otros citan como ejemplo de dicha carencia a la “Operación Marquetalia” contra las FARC en 1964, la “Operación Anorí” contra el ELN en 1973, y las operaciones encabezadas por el general Canal en el norte del país en 2000, para capturar a los subversivos del ELN que meses antes habían secuestrado un avión de pasajeros.³⁵⁸

Otro fenómeno de graves consecuencias es el desplazamiento forzoso de la población a raíz de la violencia (ver cuadro N° 23).³⁵⁹ Producido de manera individual o colectiva; sus principales víctimas son la población campesina, las mujeres y los niños. Al año 2000, la cifra total superaba el millón 680 mil personas, siendo mayor que lo ocurrido en Ruanda, Timor Oriental, Bosnia y Kosovo. Además, a causa de este fenómeno, quedaron más de 1 millón 700 mil hectáreas sin trabajar, afectando gravemente la producción agropecuaria y la estructura de la propiedad de la tierra.³⁶⁰

356 Fuente: Vicepresidencia de la República, 2002.

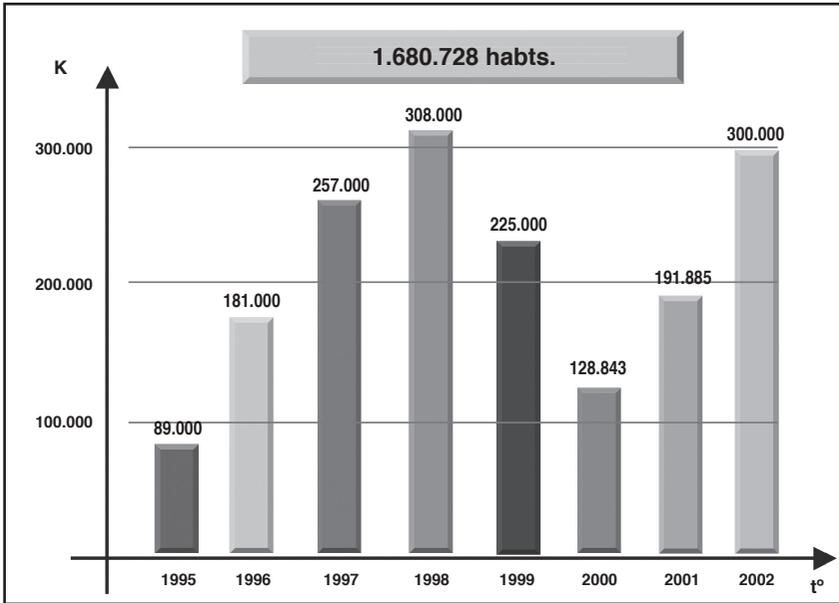
357 Fuente: Diario *El Tiempo*, Bogotá, 23 de junio 1999, p. 10.

358 Fuente: Revista *Semana*, www.semana.com (2000)

359 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 25.

360 Fuente: Diario *El Tiempo*, Bogotá, 22 de noviembre de 1999, p. 3 A.

Cuadro N° 23: Desplazamiento forzoso 1995 – 2002



Fuente: Oficina de DD.HH. del MDN (2003).

Durante el año 2002, por otro lado, 144 dirigentes políticos o funcionarios públicos fueron asesinados por la subversión, entre los cuales se contaban 71 concejales, 23 funcionarios regionales, 12 alcaldes y una senadora.³⁶¹ Además, cerca de 4 mil concejales y 600 alcaldes, y algunos funcionarios judiciales, diputados regionales y gobernadores fueron amenazados de muerte en 25 de los 32 departamentos del territorio.³⁶² Junto a ello, durante el año 2001 se registraron 3.400 homicidios y, según el Ejército, las FARC han asesinado a 2.539 civiles entre 1995 y 2001, y entre estos mismos años fueron asesinadas por las AUC 3.500 personas, incluyendo 2 candidatos presidenciales.³⁶³ En resumen, se estima que en los casi 50 años de conflicto con los subversivos han muerto cerca de 35.000³⁶⁴ colombianos.³⁶⁵

361 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 25.

362 Fuente: Federación Nacional de Concejos (Fenacon), 2002 y Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 25.

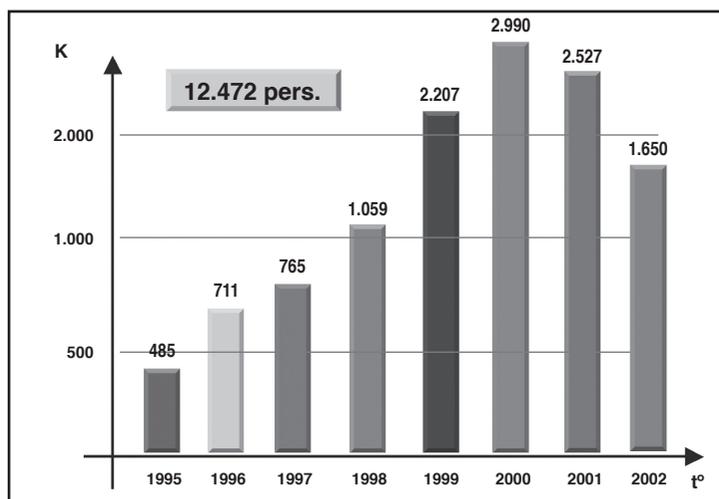
363 Carlos Pizarro y Luis Galán.

364 A esta cifra deben agregarse, como se señaló anteriormente, los muertos ocasionados por la violencia política y el crimen organizado.

365 GUZMÁN, *op. cit.*, p. 24.

Así, entonces, entre 1970 y 1991 la tasa de homicidios se cuadruplicó, pasando de 22 por cada 100.000 habitantes a 86, y en total, considerando al crimen organizado, durante la última década han sido asesinados más de 25.000 ciudadanos anualmente, en las zonas rurales y urbanas del país.³⁶⁶ En síntesis, hasta mediados del año 2002 Colombia registraba el 11% del terrorismo que se cometía en el mundo, y sólo entre 1995 y ese año las FARC llevaron a cabo más de 1.600 actos de terrorismo puro, sin incluir los atentados contra los recursos energéticos del país, las retenciones arbitrarias, los ataques a poblaciones y el asesinato.³⁶⁷ (ver cuadro N° 24).

Cuadro N° 24:
Civiles asesinados por la subversión 1995 – 2002



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

Otro antecedente que habla por sí sólo de la magnitud de la crisis, es que las FF.MM. frustraron el 7 de julio de 2002 un plan de las FARC para asesinar al aún Presidente Pastrana, mediante una bomba de 200 kilos de dinamita que iba a ser activada al paso de la caravana presidencial por una de las calles de la ciudad de Florencia, al sur de Bogotá, y que otras cuatro cargas fueron desactivadas la noche anterior en las cercanías de los lugares de alojamiento de la comiti-

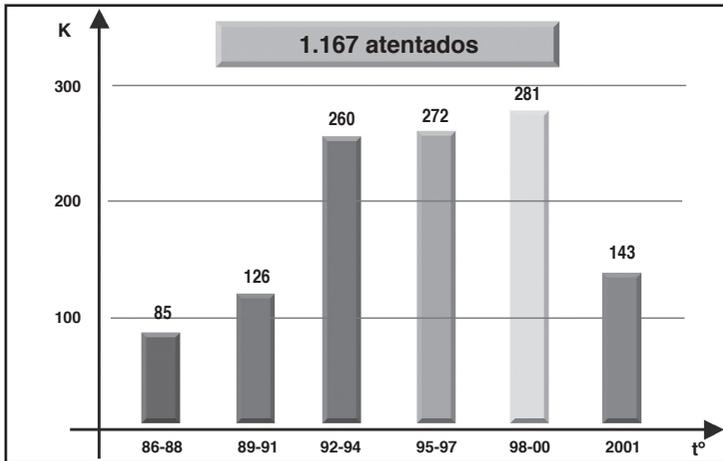
366
367

Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 31.
Fuente: *Revista Ejército*, junio de 2002, *op. cit.*, p. 18.

va.³⁶⁸ En esa misma línea, hay que considerar que el Presidente Uribe ya ha sufrido dos atentados contra su vida en lo que va de su mandato, y seguramente seguirá viéndose afectado por este riesgo criminal.

La infraestructura energética ha sido atacada de igual manera: desde el año 2000 más de 1.200 torres de energía han sido derribadas con explosivos;³⁶⁹ y en los últimos 16 años la subversión ha atentado más de mil veces contra los oleoductos que existen en Colombia, lo que, junto con haber causado considerables daños contra el medioambiente y el ecosistema, a través del derrame de 2,8 millones de barriles de petróleo, en 70 municipios de 13 departamentos, también impidió que las regiones más necesitadas se vieran beneficiadas con ingresos que habrían alcanzado a más de 600 mil millones de dólares por concepto de planes sociales (ver cuadro N° 25).³⁷⁰ En el año 2001, por ejemplo, un solo oleoducto sufrió 170 atentados, con un costo de 520 millones de dólares, debiendo considerar que el petróleo y sus derivados representan más de un tercio de las exportaciones del país y constituyen la principal fuente de ingresos para el subsidio de la salud y la educación.³⁷¹

Cuadro N° 25: Atentados a oleoductos 1986 – 2001



Fuente: FF.MM. de Colombia (2002).

368 Fuente: www.ejercito.mil.co

369 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 31.

370 Fuente: *Revista Ejército de Colombia*, julio de 1999 p. 16.

371 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 31.

El oleoducto de Caño Limón, por ejemplo, que recorre 780 kilómetros desde los campos petroleros del departamento de Arauca, cerca de la frontera con Venezuela, hasta el puerto de Coveñas, en la costa atlántica colombiana, puede transportar diariamente hasta 230.000 barriles de petróleo, y ha sido un blanco favorito del ELN.³⁷² Según la firma Occidental Petroleum, éste ha sufrido más de 700 ataques desde su construcción en 1986, y durante 1999 fue sabotado 30 veces, derramando 200.000 barriles de crudo en la selva circundante. Además, sólo entre julio y septiembre de 2000, este grupo lo atacó en 22 oportunidades, con una pérdida de un total de 150.000 barriles de crudo, que fluyeron por los ríos y hacia la frontera con Venezuela.

En definitiva, teniendo en cuenta los datos recién citados, y más allá del daño económico resultante, no existen dudas de que la extraordinaria riqueza de la biodiversidad colombiana está seriamente amenazada por los narcotraficantes, los subversivos y el crimen o delincuencia organizada, quienes están cultivando coca y amapola en delicadas regiones ecológicas del país. La siembra de una hectárea de coca requiere la tala de tres hectáreas de selva virgen, y en la última década 1.361.475 hectáreas fueron deforestadas con este fin, lo cual ha contribuido a cerca de un cuarto de las emisiones de CO₂ del país, exacerbando así el problema del cambio climático global.³⁷³

De hecho, aunque Colombia sólo posee el 0,7% de la superficie terrestre, existe en ella el 10% de la biodiversidad de la tierra, ocupando el segundo lugar después de Brasil.³⁷⁴ Cuenta también con una amplia variedad de ecosistemas que van desde las cadenas montañosas de los Andes hasta los bosques tropicales y las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas, y su riqueza natural incluye bosques tropicales que se extienden casi por 680.000 kilómetros cuadrados, o más de la mitad del país. Posee, a su vez, algo así como 55.000 especies de plantas, 1.721 de aves, 205 de lagartos y 430 de ranas y sapos, todas las cuales están en peligro, ya que cuando los narcotraficantes se deshacen de los precursores químicos utilizados en el

372 Informe de la Embajada de EE.UU. en Colombia, *op. cit.*

373 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 27.

374 Informe de la Embajada de EE.UU. en Colombia, *op. cit.*

procesamiento de la heroína y la cocaína, causan un enorme daño ambiental a los bosques tropicales y a los sistemas fluviales, y se calcula en más de 1 millón de toneladas la cantidad de sustancias químicas ilegales arrojadas al ecosistema desde mediados de los años ochenta.

Entre ellas se encuentra el Paraquat que, prohibido en todos los países industrializados, es carcinógeno y neurotóxico y se adhiere a los suelos hasta por 25 años, interrumpiendo los ciclos de nutrición del bosque amazónico.³⁷⁵ Durante el año 2000, por ejemplo, fueron empleados 4.506.804 litros de herbicidas, insecticidas y fungicidas como éste en el cultivo de coca, y 1.709.380 litros de ácido sulfúrico para el procesamiento de la hoja y la pasta base de coca. Además, después de este mismo proceso, se vertieron 357.741.451 litros de gasolina en los ríos y suelos del país, los que equivalen a una semana de consumo nacional, situación que –penosamente– se repite año a año.³⁷⁶

En resumen, del área total deteriorada directa o indirectamente, sólo por el cultivo de amapola en los bosques andinos y en la región montañosa, se cuentan 78.500 hectáreas, y hay otras 425.600 de bosque tropical en las cuencas de los ríos Amazonas y Orinoco que también están sufriendo debido a ello. Varias regiones de bosque tropical del país tienen una de las más altas tasas mundiales de pérdida de dióxido de carbono, un elemento fundamental para contrapesar la emisión de los gases del llamado efecto de invernadero y controlar –como se dijo– el cambio climático. En definitiva, más de un millón de hectáreas de bosque han sido destruidas para apoyar los cultivos ilícitos de coca y amapola desde el año 1985, y seguramente la amenaza no se detendrá en el corto plazo si el conflicto colombiano sigue siendo evaluado como un evento local y la comunidad internacional no actúa decididamente sobre la oferta y demanda de drogas ilícitas y precursores químicos.

D. DESAFHOS VITALES

Para un considerable número de prestigiados analistas colombianos, la desmedrada situación actual del país se debe a que

375 Política de Defensa y Seguridad, *op. cit.*, p. 27.
376 *Ibidem.*

desde los inicios de la violencia subversiva y de su alianza con el narcotráfico, “*el Estado omitió estudiar a fondo el fenómeno y sus formas de agresión, con la finalidad de enfrentarlo con todos los recursos. Y quienes han dirigido los destinos del país durante los últimos 40 años son responsables del caos existente. No sólo porque no lo sacaron de la confrontación, sino que lo hundieron más con la corrupción administrativa y con el clientelismo que dejaron subsistir*”.³⁷⁷ A esa responsabilidad tampoco escaparían los medios de comunicación social, los tribunales de justicia, el poder legislativo y las numerosas ONGs que funcionan en el país, ya que en conjunto ellos han debilitado la voluntad del Estado y la cohesión nacional, desprestigiado al país ante la comunidad internacional, y dificultando de manera considerable el accionar de las FF.MM. y de la policía en el cumplimiento de su misión constitucional.

Situación que pareciera haber advertido con meridiana claridad el ex liberal Álvaro Uribe Vélez, mandatario colombiano electo en mayo de 2002 y que, en la historia del país, es la primera persona que alcanza la presidencia sin militar en alguno de los tradicionales partidos políticos (Liberal y Conservador).³⁷⁸ De hecho, ya ha asumido importantes desafíos, entre otros, hacer respetar el Estado de Derecho, buscar la paz y asegurar la integridad del país, sin cerrar posibilidades de diálogo con los grupos subversivos, para cuyo efecto su estrategia involucra una participación más activa de la comunidad internacional. Simultáneamente, se ha esforzado por erradicar la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas a través de acciones integrales en lo político, económico, social y militar, y neutralizar la delincuencia organizada y sus efectos, a pesar de que los rebeldes de las FARC lo recibieron con una virtual guerra al asumir el mando de la nación. De hecho, por lo menos 16 personas murieron y cerca de 50 resultaron heridas en una serie de atentados explosivos efectuados en áreas próximas a la sede del Parlamento minutos antes de la ceremonia de transmisión del mando, el 7 de agosto de 2002.

En efecto, el Presidente Uribe presentó dos días después de asumir un Programa Estratégico de Seguridad Democrática para

377
378

VALENCIA, *et. al*, *Esquilando, op. cit.*, pp. 313-330, 391-396 y 405-412.

Resulta conveniente considerar que su padre fue asesinado por las FARC al resistirse a un secuestro.

convocar a los colombianos a apoyar de manera explícita y sin reticencia a la fuerza pública. Dicho documento consideró también la participación de 100 mil ex soldados y policías voluntarios, los cuales, sin estar armados, cumplen labores de apoyo y de información. Tampoco descartó la posibilidad de otorgar escaños en el Parlamento a los miembros de las AUC en caso de una solución pacífica y decretó el Estado de Conmoción Interior para enfrentar la violencia y el terrorismo, tras la muerte de 115 personas en cinco días después de asumir. La primera disposición anunciada al amparo de esta medida fue el establecimiento de un impuesto del 1,2% sobre el patrimonio a los ciudadanos y empresas más pudientes, con la finalidad de recaudar cerca de 770 millones de dólares para financiar el empleo de las FF.AA. Entretanto, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, aceptó desempeñar un papel mediador en el conflicto, lo que, sin embargo, quedó en espera a raíz de la crisis Estados Unidos-Irak.

Uribe también hizo un llamado a los insurgentes a dialogar, siempre y cuando demostraran real voluntad de alcanzar un alto al fuego y posteriormente la paz. Pero como contrapartida la guerrilla dobló la apuesta y le pidieron como condición la desmilitarización de los departamentos de Caquetá y Putumayo, es decir, 73 mil hectáreas más que la fenecida zona de distensión, lo que llevó a pensar a diversos especialistas que el conflicto podría empeorar. Tanto así que en las últimas semanas de 2002 las FARC profundizaron su lucha armada en contra del Estado y decidieron crear un gobierno clandestino paralelo para rechazar lo que califican de “dictadura civil” y oponerse a las medidas económicas y militares adoptadas por el Presidente, para lo cual convocaron a sectores sociales, fuerzas, movimientos y colombianos opuestos al mandatario y a su modelo neoliberal, con la finalidad de avanzar en la discusión de los puntos concordados con el ex Presidente Pastrana, durante su fallido proceso de paz.

Ante el complejo escenario que se visualiza, algunos especialistas sostienen que Colombia, si no logra detener a tiempo la crisis que lo afecta, corre el grave peligro de transformarse en un Estado criminal o en uno colapsado (fallido).³⁷⁹ En el primer caso, cuando las organizaciones criminales pasan a ocupar espacios y a ejercer funciones que le corresponden a dicho Estado. En el segundo, si su

estructura, autoridad legítima, ley y orden se disgregan y no son capaces de conducir unívocamente a la comunidad hacia el bien común, ya que las funciones del gobierno se encuentran suspendidas o son ineficaces por limitaciones impuestas por otros.³⁸⁰ En este caso la subversión, el crimen organizado y el narcotráfico. O bien, cuando el Estado pierde el monopolio sobre la violencia legítima y, de esta manera, su capacidad de proveer seguridad, que es su función principal para crear las condiciones que posibiliten el desarrollo y bienestar.³⁸¹

No parecieran existir dudas entonces, de que las particulares complejidades ya explicadas, en cuanto a la presencia simultánea e interrelacionada de las amenazas que emanan del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, dan cuenta de los motivos por los que, después de casi 50 años, Colombia sigue sumida en un conflicto muy degradado y vive una crisis ritualizada donde no se aprecia una regulación del enfrentamiento ni menos una salida a él en el corto plazo, evidenciándose una cierta indiferencia de la comunidad internacional.³⁸² También explicaría cómo un país asolado desde hace tantos años por un enfrentamiento armado tan violento pueda hoy seguir funcionando como sociedad política con aparente normalidad, toda vez que se aprecia que sus consecuencias más visibles parecieran ser más locales que regionales o globales. Realidad que, si se agudiza un poco el análisis, generalmente beneficia a los grupos armados y criminales, en desmedro de la integridad institucional del Estado, en tanto cuanto la violencia no escala hasta un punto tal que se descontrole.

Ello permite a dichos grupos seguir actuando con cierta libertad frente a un Estado inmovilizado y una comunidad internacional que no se siente afectada en lo inmediato y, por lo tanto, no advierte la necesidad de actuar. En definitiva, un *statu quo* bullente pero no explosivo, que crea márgenes de libertad de acción para los subversivos y delincuentes, pero que mantiene ocupado al Estado. En consecuencia, surgen naturalmente varias dudas ¿Qué pasa si el Estado

380 ZARTMAN, William, *"Collapsed Status: The desintegration and restoration of legitimate authority"*, Editorial Lynne Rienner, London (1995), p. 1.

381 VON HIPPEL, Karin, *"The proliferation of collapsed states in the post-cold war world"*, Editorial King's College, London (1996), p. 3.

382 WEHR, Paul, *"Conflict regulation"*, Westview Press, London (1979). Citado en SALAMANCA, Manuel, "Democracia y resolución de conflictos", *Papel Político* N° 11, Bogotá (2000), pp. 67-93.

colapsa?, ¿Quién pierde más?, ¿A quién beneficia más la existencia de un nivel de violencia alto pero controlado y fundamentalmente rural? Pareciera ser que a aquellos que subvierten el orden, siembran el terror y negocian con drogas ilícitas.

Sin embargo, cabe hacer notar que desde que el Presidente Uribe asumió la conducción del Estado, varios han sido los avances para enfrentar de manera eficaz el flagelo que sacude al país, particularmente en cuanto a demostrar una voluntad política decidida en el uso de la fuerza y –simultáneamente– crear mecanismos políticos que posibiliten superar el conflicto en forma pacífica, especialmente en lo que respecta a estructurar espacios de negociación y reinserción democrática para los subversivos. En ese marco, desde agosto de 2002, al mismo mes de 2003, se han desmovilizado voluntariamente 1.116 subversivos, entregándose a la fuerza pública o a otras autoridades.³⁸³ De ellos, 604 pertenecían a las FARC, 205 al ELN, 277 a las AUC y 30 a otros grupos, estimándose que estas cantidades podrían aumentar a futuro. Asimismo, han sido capturados 7.400 guerrilleros (2.200 AUC y 5.200 FARC/ELN) y casi 40.000 narcotraficantes de distintas jerarquías; y han caído abatidos más de 2.000 guerrilleros (256 AUC y 1.764 FARC/ELN). Todo ello ha dejado en evidencia un considerable aumento en la eficiencia operacional de la fuerza pública,³⁸⁴ a lo que debe sumarse la acción contra el crimen organizado, que también ha mejorado, en cuyo contexto se inscribe la reducción en casi un 30% de los cultivos de coca y la fumigación de 3.592 hectáreas de amapola.

No obstante, y pese a los buenos resultados obtenidos hasta ahora, Uribe sabe que no es momento para cantar victoria, ya que los subversivos continúan reclutando combatientes de manera forzada, especialmente menores de edad,³⁸⁵ y que las plantaciones de coca y amapola –así como sus laboratorios– son muy fáciles de desplazar y ocultar, lo que implica persistir en la lucha y crear con-

383 Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (11 Ago. 2003).

384 100% promedio en capturas y 50 % promedio en bajas (anual). *Ibidem*.

385 Según un informe de Human Rights Watch, del 18 de septiembre de 2003, más de 11.000 niños luchan –obligadamente– en el conflicto armado colombiano. De ellos, el 80% pertenecen a las FARC y al ELN y el 20% restante a las AUC y otros grupos menores. A estas cifras hay que agregar los que participan en el crimen organizado, fundamentalmente narcotráfico, extorsión, secuestro y asesinatos por encargo (sicarios), los cuales suman varios miles más. Fuente: *El Mercurio* del 19 de septiembre de 2003, p. C 1.

ciencia nacional de que ella será de largo aliento y requerirá –seguramente– mayor tiempo del que le otorga su período presidencial, lo que implica generar esfuerzos de Estado e insistir en la cooperación internacional, particularmente de los países limítrofes, ante la ya explicada movilidad de la amenaza del narcotráfico, la que ha crecido en Perú y Bolivia.

Seguramente, ante tamaños desafíos, es que en junio de 2003 el primer mandatario difundió formalmente la Política de Defensa y Seguridad Democrática de su gobierno, mediante la cual efectuó una serie de precisiones y definiciones referidas a sus contenidos y alcances; abordó el tema de las amenazas y el modo de enfrentarlas –especialmente el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado– y explicó los objetivos estratégicos frente a ellas.³⁸⁶ También expuso sus líneas de acción en términos de coordinación y fortalecimiento de la acción del Estado, control del territorio, protección de los ciudadanos y de la infraestructura del país, y abordó el tema de la cooperación ciudadana requerida, definiendo las formas de llevar adelante la política de comunicaciones y acciones del Estado. En último término, detalló los modos de financiarla y evaluarla.

En consecuencia, mediante este documento las autoridades colombianas explicitan claramente su voluntad de recuperar el orden y la seguridad del Estado en un ambiente democrático que logre garantizar la protección de sus conciudadanos, en cuyo contexto exista el derecho a disentir pero, de igual manera, se impida el desarrollo de conductas criminales, especialmente aquellas que se originan en el terrorismo y el narcotráfico, para lo cual el presidente estima indispensable el concurso de la comunidad internacional. En pocas palabras, como lo expuso en este mismo texto la ministra de defensa de esa época, Marta L. Ramírez, *“lograr el completo control del territorio nacional por parte del Estado para asegurar el imperio de la ley, la gobernabilidad, y por ende, el fortalecimiento del Estado de Derecho”*.

Hay que destacar que al terminar el año 2003, el gobierno colombiano ya había logrado varios resultados satisfactorios.³⁸⁷ En lo

386 República de Colombia, *“Política de Defensa y Seguridad Democrática”*, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, (2003), pp. 3-10.

387 Fuente: Revista *Qué Pasa* N° 1722 del 8 de abril de 2004, Santiago, pp. 47-49.

económico se registró un crecimiento del 3,74% y de las exportaciones de un 7,9%. En cuanto al narcotráfico la totalidad de hectáreas sombradas de plantaciones ilegales –que al año 2002 ascendían a cerca de 165.000– se habrían reducido a 70.000, representando un 1.5% del PIB colombiano (US \$ 1.200 millones). Junto a ello, se debe considerar la disminución de un 80% en los ataques a pueblos, un 30% en el número de secuestros, 40% en las masacres, 23% en los homicidios simples, 45% en los retenes ilegales, 27% en los secuestros y 31% en los atentados a torres de energía. Además, incrementó su presencia policial abarcando 157 municipios que no la tenían, de un total de 1.098 existentes en el país, siendo éste el primer paso para que durante el año 2004 su cobertura alcanzó a un 100%. A su vez, el Gobierno estadounidense aprobó para el año 2004 un aporte de 700 millones de dólares, destinados al combate contra el narcoterrorismo, todo lo cual, según una encuesta del gobierno, ha permitido que el 65% del pueblo colombiano se sienta más seguro que antes.

En consecuencia, el desafío del primer mandatario está dado por la necesidad de mantener este ritmo y transitar, definitivamente, hacia la derrota de las amenazas que afectan al Estado en su conjunto, meta que en ningún caso se ve fácil dada la persistente realidad y la pesada carga que en este ámbito enfrenta Colombia, cuyos ciclos de violencia superan largamente los períodos de gobierno. Más aún si, especialmente en cuanto al narcotráfico, ya no se está enfrentando a 2 carteles multinacionales, sólidamente organizados y de considerable magnitud (Cali y Medellín), sino que han surgido ahora microestructuras que son más sofisticadas y tecnificadas, siendo más difíciles de detectar y neutralizar, las que, a su vez, han incrementado sus vínculos con los subversivos.

E. REFLEXIONES

En los últimos años, particularmente desde la última década del siglo pasado, Colombia se ha convertido –como se expuso hipotéticamente en la introducción a este ensayo– en un verdadero paradigma de las amenazas emergentes, toda vez que casi ninguna de ellas está ausente de su vida política, lo que configura un cuadro de particular complejidad a la hora de analizar su situación actual y definir sus probables consecuencias, así como establecer sus proyecciones y efectos para el desarrollo y la seguridad del Estado y

para la paz y estabilidad regional, hemisférica y mundial, las cuales se han visto afectadas por la acción del narcotráfico y del crimen organizado, dado el soporte que les ha brindado la subversión armada, en cuanto a facilitarles la utilización de espacios y mercados más allá de sus fronteras, provocando incluso desplazamiento forzoso hacia las áreas limítrofes.

Es que, a diferencia de lo sucedido en la mayor parte del mundo a partir del término de la Guerra Fría, en cuyo contexto la globalización y el incremento del multilateralismo de todo tipo se acentuó, y la insurgencia comunista se agotó con la caída de los socialismos reales, el conflicto interno en Colombia se ha potenciado a raíz de la alianza que desarrollaron los grupos subversivos con los narcotraficantes y el crimen organizado, pasando a ser el componente ideológico clásico un factor de segunda importancia. De hecho, como lo demuestran las estadísticas utilizadas en el ensayo, desde fines de los 80 la magnitud del enfrentamiento aumentó y los ingresos económicos del narcotráfico y del crimen organizado –por ende de la subversión– crecieron considerablemente. Es más, ante tamaña rentabilidad, los insurgentes comenzaron a participar directamente del mercado, situación que potenció sus medios hasta el punto de poner en jaque al Estado colombiano, aproximándolo muchas veces al precipicio del colapso; toda vez que la subversión y sus aliados controlan gran parte del territorio nacional, donde actúan con singular violencia y han logrado consolidar sus negocios ilegales y penetrar la economía formal.

En gran medida, dicha situación se produjo porque el negocio de las drogas y la rentabilidad del crimen se vieron beneficiados por el acceso a mejores medios de comunicación y transporte, la disponibilidad de moderna tecnología y la posibilidad de adquirir armas y precursores químicos con mayor facilidad. A su vez, como ha sido recurrente en este conflicto, la comunidad internacional no ha sido lo suficientemente activa para cooperar a neutralizar tales amenazas y sus eventos asociados, lo que deja entrever que los acuerdos y tratados internacionales no han satisfecho las demandas que de ellas se espera ante este reto global, aumentando la marginación del Estado colombiano e impidiendo que reciba las ventajas de la modernidad.

Esta situación ha influido sobre sus oportunidades de integración y su acción gubernativa interna, lo cual ha causado amplios per-

juicios a un pueblo que, ante las deficiencias que padece en muchos sectores, especialmente los rurales y periféricos, no ha tenido más opción que aliarse con los grupos subversivos y del crimen, o bien, someterse a sus dictados, ya que sólo ellos son capaces, en esas áreas, de satisfacer sus demandas más inmediatas. Es decir, lejos de aproximarse a lo nuevo del mundo, se encuentran anclados en lo viejo, donde subyacen las limitaciones del Estado céntrico y el caos, la pobreza, el desorden y la violencia.

De este modo, el Estado se ha visto impedido de gestionar e interactuar adecuadamente en el ámbito de la globalización y sus procesos asociados de interdependencia y transnacionalización, lo que se profundiza al considerar los altos índices de corrupción que padece el país y la débil infraestructura institucional que presenta en sus áreas marginales, cuyas falencias han aprovechado los subversivos y los criminales para ejercer un poder verdadero sobre gran parte del territorio, afectando profundamente sus atributos de soberanía, autodeterminación y control de la violencia legítima. Estas carencias institucionales, además, le han impedido responder oportunamente y acceder a los beneficios de la ya señalada modernidad, ya que, de manera notoria en Colombia, el cambio político y social no ha surgido de manera oportuna, si se le compara con otros países que poseen su misma potencialidad y diversidad en términos de recursos.

Ello permite inferir que en varios sectores del país, en los que se ha acentuado de manera notable la anarquía, se ha producido una visible fragmentación del poder, lo que ha constituido una de las características más relevantes de su vida política contemporánea, en medio de un conflicto armado tan prolongado, degradado y ritualizado, el cual ha impedido –en la práctica– la normal gobernabilidad democrática. Se evidencian, de este modo, serias limitaciones en el ejercicio de los atributos esenciales del Estado, una de cuyas muestras más palpables es que el Presidente Uribe, en menos de dos años de gobierno, ha sufrido dos intentos de asesinato, y en los hechos, le está ciertamente vedado ejercer la conducción política del país donde y cuando lo precise.

En definitiva, una realidad frente a la cual la gobernabilidad indivisible es hoy una quimera y aconseja precaverse del colapso, lo que sin duda alguna el primer mandatario y los colombianos están

haciendo, aunque perciben que el éxito no sólo requiere de voluntad, valentía y esfuerzo. De ahí que para avanzar hacia la paz y el desarrollo, la búsqueda de una solución unilateral o únicamente militar no pueden ser recomendables ni satisfactorias, dado que se está frente a amenazas complejas, transnacionales, transversales, simbióticas, asimétricas y sistémicas, las que no son disuadibles en sentido clásico y requieren de una participación activa de la comunidad internacional.

Dicha cooperación, en efecto, debe darse mediante acciones integrales y asociativas en los ámbitos políticos, policiales, judiciales, económicos, sociales y de inteligencia y seguridad, en cuyo contexto deben participar –de manera conjunta– la nación y el Estado colombiano, así como el sistema internacional. Especialmente aquellos países que se encuentran a la cabeza en el consumo de drogas y de la producción de precursores químicos, y de otros que se han mostrado débiles o permisivos en el control del comercio de armas.

Finalmente, pareciera del todo conveniente insistir en las preguntas planteadas al analizar los desafíos vitales del Estado colombiano, toda vez que el desarrollo de este ensayo, el cual abarca varios años de investigación, ha permitido formarse el juicio de que en Colombia existe un nivel de violencia subversiva y criminal controlada, la que, siendo principalmente rural, afecta a lugares alejados de las grandes urbes, con la que mantienen al Estado y a sus FF.AA. en continuo enfrentamiento, en pos de contar con libertad de acción para sembrar el terror, criminalizar el enfrentamiento y comercializar drogas. En suma, un escenario bullente pero no explosivo, para que la comunidad global no sienta la necesidad de actuar al no percibir efectos de ese carácter.

b1 224

REFLEXIONES GLOBALES

El surgimiento del Primer Orden Económico Mundial, entre el siglo XIV y el XVI, y la posterior firma de la Paz de Westfalia en 1648, constituyen dos hitos de gran relevancia para los temas tratados a través de este ensayo, pues, a partir de ellos, respectivamente, se gesta la globalización y se instituye el sistema internacional. Asimismo, en sus interacciones posteriores encontramos el origen de las amenazas analizadas, particularmente del terrorismo como fenómeno político y del crimen organizado. El narcotráfico, por su parte, si bien es un problema más reciente, cabe destacar que el consumo de drogas y alucinógenos en determinadas áreas del mundo también son de larga data.

La evolución de tales hechos, marcados principalmente por la Primera Guerra Mundial, el período entreguerras y la Segunda Guerra Mundial, así como la disminución de las relaciones a raíz de la Guerra Fría, han dado paso a un escenario que en la actualidad se caracteriza por el cambio profundo en muchos de los paradigmas políticos, culturales, científicos y económicos que habían marcado al sistema internacional hasta fines de la década de los 80 y, en ese marco, por la pérdida de importancia de la periferia, la transnacionalización, la jerarquización excesiva de las RR.II. y la fragmentación del poder, todo lo cual forma parte de una realidad insoslayable: la interdependencia compleja. A partir de esos acontecimientos han surgido nuevas situaciones que, junto con aumentar las posibilidades de desarrollo y bienestar de los Estados, han puesto en riesgo la paz y la estabilidad mundial.

En ese sentido, si bien no caben dudas de que a partir del último decenio del siglo XX se han revalorizado los conceptos predominantes que afectan e interesan directamente al ser humano y a la sociedad, no es posible desconocer tampoco que en diversas partes del planeta, el nuevo orden (o desorden) no nos está acercando a las metas esperadas, debido a la notable y crítica asimetría entre los países desarrollados e hiperproductivos y aquellos que aún sufren las carencias y marginaciones propias del subdesarrollo, cuyas insatisfacciones y frustraciones se manifiestan muchas veces de modo violento, especialmente a través del terrorismo. O bien se canalizan mediante el narcotráfico y el crimen organizado, en el entendido de que quienes participan de sus beneficios encuentran en ellos un sustento

económico a sus aspiraciones políticas o sociales. Situación que es aprovechada intensamente por las organizaciones que dirigen dichas actividades, como sucede en Colombia, en el “Triangulo Dorado” y en varios países de Europa del Este, África, Asia y el espacio possoviético, los que, en muchas ocasiones se sienten impotentes y al borde del colapso institucional o de ser tildados de Estados criminales, abriendo nuevos desafíos para la seguridad.

Sin embargo, no puede obviarse que en muchos países las postergaciones de sus conciudadanos no se originan únicamente en el jerarquizado y fragmentado sistema internacional o en el supuesto fracaso del modelo neoliberal, sino que en la existencia de gobiernos e instituciones débiles o ineficientes y en la presencia de autoridades políticas, funcionarios públicos y empresarios incapaces y corruptos. Éstos, en lugar de contribuir a la superación de los grandes problemas que afectan a las comunidades, como los sociales, la pobreza crítica, la explosión demográfica, las migraciones, la violencia, el terrorismo, el narcotráfico y los asuntos ambientales, entre otros, centran sus preocupaciones en sus propios intereses, con lo cual potencian las dificultades, profundizan las asimetrías y aumentan la insignificancia de la periferia. Ello permite afirmar que, claramente, la globalización no constituye una amenaza en sí misma, sino que su inadecuada gestión, en términos de planificación, coordinación y ejercicio de los atributos que le corresponde a cada Estado y a la comunidad internacional, son los factores que producen las limitaciones en comento, ya que no puede olvidarse que el mercado no es capaz de autoinstituirse ni menos autorregularse.

Tampoco puede esperarse que todos los dilemas del mundo sean resueltos sólo por las grandes potencias, ya que en términos de capacidad ello no es posible. Pretenderlo así podría ser incluso inconveniente por los peligros que encierra la homogeneización y el intervencionismo, y porque el papel preeminente que ellos juegan constituye una necesidad para la fortaleza del sistema, toda vez que los Estados débiles no serían capaces de controlar y hacer cumplir los acuerdos y superar la entropía que de cuando en cuando afecta a toda estructura organizacional. Si así sucediera, el propio sistema se debilitaría y dejaría de producir los efectos para el cual fue creado : proporcionar beneficios mutuos para sus miembros, aunque éstos no sean todo lo equitativo que de ellos pudiera esperarse.

Pero dado que en las RR.II. no caben las utopías, y cada Estado vela legítimamente por sus intereses, ello no puede significar dejar de contribuir solidariamente a la comunidad, especialmente a aquellos países más postergados y débiles en los ámbitos institucionales y de infraestructura, dadas las limitaciones que poseen en términos de integración y competitividad, y porque muchas veces sus problemas se extienden hacia la región a la que pertenecen o, incluso, a la comunidad global. Tampoco parece adecuado intervenir excesivamente en el sistema, bajo el prisma exclusivo de las aspiraciones globales, ya que ello podría generar mayores riesgos y escalar las amenazas, cuando los Estados de menor envergadura se sienten presionados hacia la homogeneización impositiva, como ha quedado de manifiesto últimamente con la política exterior estadounidense. En encontrar el equilibrio entre lo global y lo estatal, seguramente, estarán parte importante de los desafíos de la seguridad internacional del mañana.

De ahí que, en lugar de pretender uniformar en exceso o a veces imponer la coordinación, los entendimientos y las expectativas, el reto está en lograr que ellas sean realistas, claras y transparentes, que reduzcan la incertidumbre y los costos de transacción, y que asuman las realidades sociales y económicas de cada Estado, así como sus singularidades culturales, en cuyo ámbito los países desarrollados, los OO.II., las ONGs y las multinacionales tienen mucho que decir. En definitiva, identificar, valorar y respetar los símbolos significantes que emanan de la población de cada Estado y pueblo, lo que obliga a definir aspectos comunes para incentivar su desarrollo y sostener, sobre ellos, relaciones comunes y benéficas, mediante una institucionalidad que cuente con adecuados componentes estructurales, sociales, éticos, funcionales y operativos, de modo tal que sean capaces de crear confianzas y espacios para la disposición asociativa y de integración, y que permitan avanzar hacia la aceptación práctica y efectiva de sus normas en la búsqueda de una conveniente sustentabilidad del sistema.

En suma, existe el imperativo de estructurar instituciones, enfatizar la importancia de los organismos internacionales y el multilateralismo, acentuar el valor de la seguridad y fortalecer las democracias representativas, en un contexto de seguridad colectiva y cooperativa realista y eficiente. Es decir, transitar hacia un Estado más cosmo-

polita, transnacional y plural, sin dejar de valorar su responsabilidad como actor principal del sistema, ante una realidad que nos indica que las causas que generan los conflictos se han diversificado, desdibujado e internacionalizado. Más aún cuando las principales amenazas que se ciernen sobre el mundo, desde el término de la Guerra Fría, se caracterizan por ser asimétricas, no disuadibles (en sentido clásico), y porque normalmente no provienen de los Estados sino de grupos que protestan contra el orden y las preeminencias. De ahí que sean llamadas emergentes y requieran de la participación de la comunidad global para enfrentarlas.

Cabe entender, entonces, que el mundo se encuentra en un momento de particular importancia. La globalización provee grandes oportunidades, pero también supone considerables desafíos en el ámbito del desarrollo y de la seguridad, los que deben ser asumidos sin dejar de lado el pragmatismo que debe caracterizar las relaciones al interior de un sistema interdependiente y complejo, atravesado por numerosas redes, actores e intereses. En ese marco, el incentivo a los regímenes internacionales parece ser un buen camino para que la globalización y la institucionalización sean convergentes y funcionales, con lo cual muchas de las amenazas que se producen en la actualidad podrían atenuarse.

Ello queda en evidencia si el conflicto es evaluado desde una perspectiva que se preocupe del orden y el poder, reconociendo en ese sentido la responsabilidad central del Estado y la necesaria contribución de la comunidad internacional. Además, bajo una óptica que asuma los efectos de la transnacionalización, en cuyo ámbito operan las amenazas estudiadas, y que considere adecuadamente la problemática de la interdependencia compleja, dados los múltiples actores e intereses en juego. Ello implica, en un ambiente de amplia y mutua asociatividad, transitar hacia un mundo más solidario, en el cual las pérdidas de soberanía, autonomía y poder que sufren los Estados sean valorados como una contribución al sistema para alcanzar y poner en práctica los acuerdos, y no como una restricción que socava sus atributos esenciales. Asimismo, aceptar que tanto la génesis como las probables soluciones a ellos son tan variadas como complejas, especialmente porque la persistente realidad nos indica que el escenario actual es complejo y las posibilidades de destrucción y morbilidad global son crecientes.

Bajo esa perspectiva quedan de manifiesto los grandes problemas de la humanidad, pero también se advierten considerables espacios para asumirlos, y si bien el término de la Guerra Fría impulsó a diversos analistas a inclinarse por la visión del mundo de Fukuyama, y los atentados terroristas a EE.UU. de 2001 cambiaron radicalmente las percepciones hacia el choque de civilizaciones de Huntington, pareciera más acertado estimar que ambas se están dando de manera simultánea en diferentes áreas del planeta, de acuerdo a las realidades y problemas que cada una presenta. De igual modo, se percibe que tanto el Estado céntrico como el multicéntrico, así como el mundo histórico y poshistórico, conviven al mismo tiempo al interior del sistema.

Es decir, una comunidad global que se mueve a distintas velocidades donde están presentes lo nuevo y lo viejo, el orden, el caos y la violencia, el Estado autárquico y el libre mercado, el choque de civilizaciones como la complementación de ellas, y la presencia de Estados multiétnicos, multicivizacionales y muticonfesionales. Sin embargo, como se explicó en el capítulo I, pareciera ser cierto que el choque de civilizaciones se estaría dando más entre EE.UU. y sus aliados contra el mundo islámico, dados los atentados que han sufridos desde comienzos de la década de los 90 y la guerra contra Irak.

Lo anterior permite inferir que parece más equilibrado aspirar a la visión que se desprende de los estudios de Toynbee, donde las civilizaciones nacen, crecen, decrecen y mueren –o resurgen– producto del esfuerzo y la creatividad de sus propios ciudadanos. En pocas palabras, considerar que en el horizonte del mañana siempre estará la prosperidad o el fracaso y la paz o el conflicto, y dependerá de la capacidad y el trabajo de los hombres, organizados en Estados Naciones y en entidades de diferentes tipos, de cual camino tomar: surgir o decaer en la debacle de la anarquía y en las frustraciones.

No obstante, no es posible obviar tampoco que, de algún modo, la falta de equilibrio en el desarrollo de la globalización y el rol muchas veces impositivo y homogeneizador de las grandes potencias ha provocado que el acceso a oportunidades de integración a los procesos multilaterales provoquen suspicacias, incertidumbres, insatisfacción y se perciban algunas marginalidades. Esta situación,

se estima, ha dado lugar al surgimiento de corrientes que se oponen a ellas y proponen la mundialización de los asuntos internacionales en términos federativos. Pero, a decir verdad, las propuestas en tal sentido son utópicas, ya que desconocen en gran medida la realidad global y la diversidad humana, que si bien busca seguridad también aspira a la libertad y a la pluralidad como forma de vida.

Por ello es que las opciones transnacionales parecen ser más realistas y alcanzables, siempre y cuando impulsen el respeto a las identidades propias de cada Estado y sus culturas, donde la capacidad para comunicarse y cooperar depende de las instituciones, en cuyo contexto el sistema internacional puede avanzar hacia la búsqueda de acuerdos y arreglos, construir un cierto orden, institucionalizar la coordinación, los entendimientos y las expectativas y, si no anular, reducir las deficiencias advertidas. Puede también abordar globalmente los desafíos de la transnacionalización, asumir los problemas de la interdependencia compleja y reducir las probabilidades de conflicto cuando son eficientes, ecuanímenes, plurales y tolerantes. Eso sí, sin desconocer los intereses propios de cada Estado o alianzas y las estratificaciones que de ellos emanan de modo natural, ya que la distribución del poder, como se dijo, constituye la forma principal del control del sistema internacional.

En consecuencia, varios de los desafíos para la seguridad internacional están dados por la necesidad de estructurar una arquitectura que cree las condiciones para la convergencia de las tendencias que emanan de la globalización con aquellas que surgen de las aspiraciones de cada Estado. De acuerdo a ello, asumir las diferencias, los problemas y los riesgos, y posibilitar que el cambio político sea capaz de anticiparse o al menos marchar a la par con el cambio social y económico, lo cual, si bien impone una mayor solidaridad de los países de mayor estatura, en ningún caso pretende desconocer su natural y necesario papel como sostenedores del sistema.

Al respeto, lo expresado no puede ocasionar obsecuencia ni debilidades frente a las actuales amenazas que ponen en peligro, incluso, la supervivencia de la humanidad. Especialmente aquellas que emanan de grupos integristas o criminales a los cuales poco les importa la comunidad en su conjunto. Frente a ellos se debe actuar con decisión, incrementando la cooperación en el más amplio senti-

do, incluso por la fuerza, con la finalidad de reducirles los espacios que les permiten conspirar contra la paz y la estabilidad.

Esto último pareciera indicar también la necesidad de profundizar el rol de las Fuerzas Armadas, aumentar su profesionalización, dotarlas de moderna tecnología y potenciar sus atributos frente a un imperativo que ya es una realidad: junto a ser capaces de disuadir, cabe también incentivar su participación en el área de la cooperación internacional. En ese contexto se estima que las tareas de la inteligencia estratégica y las capacidades sinérgicas de multifuncionalidad e interoperatividad adquirirán una importancia relevante.

En definitiva, señalar que mientras más se profundice la globalización y menos efectivas sean las RR.II., las amenazas estudiadas podrían acentuarse. En cambio, si la globalización se incrementa, lo que no sólo es deseable sino necesario, y dichas relaciones son capaces de responder a sus desafíos en cuanto satisfacer las demandas y las expectativas prevalecientes, ellas podrán neutralizarse. Es decir, crear condiciones que desincentiven la presencia de aquellas tendencias que luchan por la desintegración del sistema, de acuerdo a los diversos intereses y las variadas identidades que se presentan. Es más, durante el desarrollo de este ensayo se pudo constatar que en este ámbito, efectivamente existen numerosos instrumentos perfectibles para enfrentar las amenazas analizadas.

Sin embargo, tampoco se puede desconocer que el actual sistema internacional se encuentra sumido en una crisis de grandes proporciones, cuyo corolario fue la invasión angloestadounidense a Irak en el marco de la guerra global contra el terrorismo. En ese sentido, no es saludable obviar que EE.UU. se ha asegurado el control del poder estratégico en el mundo, mediante el cual pretendería no sólo actuar como superpolicía sino que también como legislador global, y de que existe la posibilidad real de que se produzcan a futuro otras guerras preventivas con cambios de régimen político, lo que podría tornar al escenario internacional más peligroso en lugar de lograr su estabilidad. Todo ello, sin duda alguna, plantea preocupaciones relevantes, toda vez que, más allá de ejercer el control del sistema para el logro de beneficios globales, se percibe que su rol se estaría apuntando al dominio impositivo del mundo en función de sus intereses. Es decir, potenciar su rol de Estado imperial más allá de lo necesario

y conveniente, abriendo de este modo más espacios para los conflictos, frente a amenazas muy complejas como sucede con el crimen organizado y el narcotráfico, los que se relacionan íntimamente con el terrorismo.

Al terminar, resulta conveniente considerar que un aspecto de especial importancia será atender con mesura y visión estratégica el problema de los bienes a cautelar, ya que la tendencia (o aspiración) de clasificar como comunes de la humanidad a ciertos intereses que son claramente soberanos, podría a futuro alterar escenarios de especial sensibilidad y, por esta vía, provocar crisis de grandes proporciones. En ese sentido si bien no debe obviarse que ante problemas de consecuencias transnacionales se requieren soluciones globales, ello no puede interpretarse en el marco de facultades unilaterales que, en lugar de enfrentar adecuadamente las amenazas, las escalen peligrosamente. Más aún ante la creciente accesibilidad a sofisticados medios de destrucción que existen para los grupos criminales y fundamentalistas, los que no parecen percibir los costos de su acción. Es decir, donde la disuasión, como la conocemos, no parece tener espacios por ahora.

INDICE DE ABREVIATURAS

ABM	: Tratado de Misiles Antibalísticos
aC	: Antes de Cristo
AIEA	: Agencia Internacional de Energía Atómica
AMIA	: Asociación Mutual Israelita Argentina
ASEAN	: Asociación de Seguridad para el Sudeste Asiático
APEC	: Asociación de Cooperación del Asia Pacífico
AUC	: Autodefensas Unidas de Colombia
AUV	: Autodefensas Unidas de Venezuela
BM	: Banco Mundial
BND	: Servicio Alemán de Espionaje
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo
CIA	: Central Intelligence Agency
CONACE	: Consejo Nacional para el Control de Estupef- ciantes
CONVIVIR	: Cooperativas de Vigilancia Rural (Colombia)
CPI	: Corte Penal Internacional
CS	: Consejo de Seguridad
DAS	: Departamento Antidrogas de la Policía (Colombia)
dC	: Después de Cristo
DEA	: Drug Enforcement Agency

DGSE	:	Dirección de Seguridad Exterior (Francia)
EE.UU	:	Estados Unidos
ELN	:	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
EPL	:	Ejército Popular de Liberación (Colombia)
ETA	:	Euskadi ta Askatasuna
FARC	:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	:	Federal Business Intelligence
FF.AA	:	Fuerzas Armadas
FF.MM	:	Fuerzas Militares
FMI	:	Fondo Monetario Internacional
GAFI	:	Grupo de Acción Financiera Internacional
GRECO	:	Grupo de Estados Contra la Corrupción
G-7	:	Grupo de los 7 Países más Industrializados del Mundo
ISI	:	Servicio de Inteligencia de Pakistán
JIFE	:	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JUI	:	Jamiat-e-Ulema (partido fundamentalista del que simpatizaban los talibanes)
MAD	:	Destrucción Mutua Asegurada
MM.C.M	:	Medidas de Confianza Mutua
M-19	:	Movimiento 19 de Abril (Colombia)

NN.UU	:	Naciones Unidas
OEA	:	Organización de Estados Americanos
OIM	:	Organización Internacional de Migración
OO.II	:	Organismos Internacionales
OMC	:	Organización Mundial de Comercio
OMS	:	Organización Mundial de la Salud
ONGs	:	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	:	Organización de Naciones Unidas
OLP	:	Organización para la Liberación de Palestina
OSCE	:	Organización para la Seguridad y Cooperación Europea
OTAN	:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCM	:	Producto Criminal Mundial
PIB	:	Producto Interno Bruto
PRI	:	Partido Revolucionario Institucional
RR.EE	:	Relaciones Exteriores
RR.II	:	Relaciones Internacionales
SIDE	:	Servicio de Inteligencia de Argentina
TIAR	:	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TPI	:	Tratado Penal Internacional (Roma)
UE	:	Unión Europea

- UEO : Unión Europea Occidental
- UNDCP : Programa de Fiscalización Internacional de Drogas
- UNMOVIC : Comisión de Vigilancia, Verificación e Inspección
- URSS : Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

BIBLIOGRAFÍA

Libros e investigaciones

1. ABRAM, Kardiner y PREBLE, Edward, *"They Studied Man"*, New American Library, New York (1963).
2. Academia de Guerra del Ejército de Chile, *"Conflicto la guerra y la estrategia"*, Santiago (1989).
3. BADIE, Bertrand, "Construir la comunidad política en un mundo cosmopolita", *El Estado del Mundo 2001, Anuario económico y geopolítico mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2001).
4. BADIE, Bertrand, "El nuevo orden mundial tras el 11 de septiembre de 2001", *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y geopolítico mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002).
5. BARTOLOMÉ, Mario, *"Situación y perspectivas de la criminalidad organizada"*, Instituto de Investigaciones sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO.) Universidad Católica de Salta, Argentina (1999).
6. BAYLIS, John y SMITH, Steve, *"The globalization of world politics"*, Oxford University Press, United Kindom (1998).
7. BÉDAR, Saïda, "El escudo antimisiles, un instrumento de potencia unilateral", *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002).
8. BENADAVA, Santiago, *"Derecho Internacional Público"*, Editorial Jurídica de Chile, (1993).
9. BENÍTEZ, Raúl, *"Narcotráfico y seguridad nacional en México"*, editado en Paz y Seguridad, México (2000).
10. BOYER, Robert, "La globalización no implica la convergencia hacia el capitalismo de mercado puro, ni el fin de la política", *El Estado del Mundo 1999, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2000).

11. BUNKER, Robert, *"Epochal change; war over social and political organization"*, Parameters Editors, London, 1997.
12. CANO, Juan, *"De la guerra a la paz"*, Ministerio de Defensa de España, Madrid (1988).
13. CARTER, Ashton; WILLIAM, J. Perry; and STEINBRUNER, John, *"A new concept of cooperative security"*, The Brookings Institution, Washington D.C. (1992).
14. CASTELLS, Manuel, *"La era de la información: economía, sociedad y cultura"*, Siglo Veintiuno Editores S.A., México (1999).
15. COKER, Cristopher, *"Globalization and insecurity in the twenty-first century: NATO. and the management of risk"*, The International Institute for Strategic Studies, London (2002).
16. COSER, Lewis, *"The functions of social conflict"*, The Free Press, New York (1956).
17. COX, Robert, *"Globalization, multilateralism and democracy"*, The Academic Council on The United Nations System (ACUNS), Brown University (1992).
18. CHEYRE, Juan E., *"La economía, una nueva variable en la relación estratégica y geopolítica del Cono Sur de América"*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España (2001).
19. CHONCHOL, Jacques, *"Los grandes dilemas humanos de la sociedad contemporánea"*, Colección Sin Norte, Universidad ARCIS, Santiago (1999).
20. DENNEY, James y LEE, Donald, *"The emergence and employment of strategic ultraviolence in the management of criminal enterprise"*, Emergency and Research Institute, (www.emergency.com/stravio.htm) marzo de 1997.
21. DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert, *"Teorías en pugna en las relaciones internacionales"*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1993).

22. ESTAY, Jaime, *“La globalización, empresas transnacionales y sociedad civil”*, Facultad de Economía Universidad Autónoma de Puebla, México (1999).
23. FERRER, Aldo, *“Historia de la globalización”*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires (2001).
24. FIGUEROA, Uldaricio, *“Organismos internacionales”*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago (1991).
25. FOUCHER, Michel, y BAULAMON, Catherine, “Europa: una identidad en mutación”, *El Estado del Mundo 2002, Anuario económico y Geopolítico Mundial*, Ediciones Akal, S.A., España (2002).
26. FRAGA, Manuel, *“Guerra y conflicto social”*, Editorial Gráficos Audina, Madrid (1962).
27. FRIEDMAN, Thomas, *“Tradición versus innovación”*, Editorial Atlántida, Buenos Aires (1999).
28. FUKUYAMA, Francis, *“El fin de la historia y el último hombre”*, Editorial Planeta S.A., Buenos Aires (1992).
29. GAJARDO, Patricio, “Chile 2010: las relaciones internacionales”, en *Chile del Bicentenario Desafíos Futuros*, Editorial Don Bosco, Santiago (2000).
30. GANOR, Boaz, *“Non-conventional terrorism; chemical, nuclear, biological arms”*, The International Policy Institute for Counter Terrorism, Israel (1995).
31. GELBERT, Harry, *“Sovereignty through interdependence”*, Kluwer Law International, London (1997).
32. GIDDENS, Anthony, *“Un mundo desbocado”*, Editorial Taurus, España (2001).
33. GILPIN, Robert, *“War and change in world politics”*, Cambridge University Press, New York (1987).

34. GUÈHENNO, Jean Marie, *"El fin de la democracia"*, Editorial Paidós, Barcelona (1995).
35. HALLIDAY, Fred, *"Rethinking international relations"*, The Macmillan Press Ltd., Londres (1994).
36. HALLYDAY, Fred. "The end of the cold war and international relations: some analytic and theoretical conclusions", en *International Relations Theory*, BOOTH, Ken y SMITH, Steve, Polity Press Cambridge (1995).
37. HOFFMAN, Bruce, *"Insideterrorism"*, Victor Gollanez, Escocia (1998).
38. HOLSTIM, Kalevi, *"The state war and de state of war"*, Cambridge University, United Kindom (1995).
39. HUNTIGTON, Samuel, *"Modernización, desarrollo político y cambio social"*, Alianza Universidad, Madrid (1992).
40. HUNTIGTON, Samuel, "The clash of civilizations", *Foregin Affairs*, Volumen 73, N° 3 (1993).
41. JARAMILLO, Isabel, *"La experiencia cubana en el ámbito del narcotráfico"*, editado en Paz y Seguridad, Santiago (2000).
42. KAPLAN, Robert, *"La anarquía que viene"*, Ediciones B. S.A., Barcelona (2000).
43. KARDINER, Abraham, y PREBLE, Edward, *"They studied man"*, New American Library, New York (1963).
44. KENNEDY, Paul, *"Hacia el siglo XXI"*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona, España (1995).
45. KEOHANE, Robert *"Instituciones internacionales y poder estatal"*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1988).
46. KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. *"Poder e interdependencia: la política mundial en transición"*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1988).

47. KEHOANE, Robert y NYE, Joseph, "Transnational relations and world politics", en *International Organizations, World Peace Foundation*, Vol. XXV, N° 3 (1971).
48. KISSINGER, Henry, "Does America need a foreign policy", *Foreign Affairs*, Washington (2001).
49. LAQUEUR, Walter, "*The age of terrorism*", Little Brown, Boston (1987).
50. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago (1997).
51. MANLEY, Tom, "*Transnational organized crime*", The International Institute for Strategic Studies, London (2001).
52. MARQUINA, Antonio, "*Globalización y su impacto en las relaciones internacionales*", conferencia dictada en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago (1998).
53. MEAD, Margaret, "*Sociedad, tradición y tecnología*", UNESCO, París (1953).
54. METZ, Steven, "The future of insurgency", *Strategic Theory and Practice Report*, U.S. Army War College, Carlisle (1993).
55. MILET, Paz, "*Paz y seguridad en las Américas*", FLACSO. Chile, Santiago (1997).
56. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, "*Tratados Internacionales Vigentes en Chile en Materia de Derechos Humanos*", marzo de 1999, Tomos I y II.
57. OCAMPO, Javier, "*Historia básica de Colombia*", Editorial Plaza y Janes, Bogotá (1994).
58. ORELLANA, Juan, "*Los problemas metodológicos de las ciencias sociales*", Universidad Diego Portales, Santiago (1992).
59. PASQUINI, Gabriel y Miguel, Eduardo, "*Blanca y radiante; mafias, poder y narcotráfico en Argentina*", Editorial Planeta, Buenos Aires (1995).

60. PEARSON, Frederic y ROCHESTER, Martin, *“Relaciones internacionales; situación global en el siglo XXI”*, Mc Graw-Hill Interamericana S.A., Bogotá (2000).
61. PERL, Rápale, *“El crimen organizado en América Latina”*, Servicio Congresional de Investigaciones, (www.usembassy.state.gov/colombia), Bogotá (1998).
62. REDRADO, Martín, *“Cómo sobrevivir a la globalización”*, Prentice Hall, Buenos Aires (2000).
63. RIU, Manuel, *“Historia de las religiones”*, Biblioteca Hispánica, Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona (1965).
64. ROJAS, Francisco y MILET, Paz, Encuentro Internacional *“Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas”*, FLACSO-Chile, Santiago (1998).
65. RUGGIE, John, *“Winning the peace: América and World Orden in the new era”*, Columbia University Press, New York (1996).
66. SALAZAR, Manuel, *“Traficantes y lavadores”*, Editorial Grijalbo, Santiago (1996).
67. SALBUCHI, Adrian, *“El cerebro del mundo”*, Ediciones del Copista, Argentina, Córdoba (2000).
68. SALGADO, Juan C., *“Democracia y paz; ensayo sobre las causas de la guerra”*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, Santiago (2000).
69. SÁNCHEZ, Walter; LEVER, George, y SPENCER, Erich, *“Cono Sur: un escenario estratégico para Chile, implicancias económicas y políticas”*, Investigación efectuada a través de Fondecyt (200-2001).
70. SAN MARTÍN, Gloria y SORENSEN, Carolina, *“El narcotráfico en Chile; actualidad y perspectivas”*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Gabriela Mistral, Santiago (1999).

71. SHAHAR, Yael, *"Information warfare"* The International Policy Institute for Counter Terrorism, Israel (1996).
72. SOHR, Raúl, *"Las guerras que nos esperan"*, Ediciones B, Santiago (2000).
73. STIGLITZ, Joseph, *"El malestar en la globalización"*, Editorial Taurus, Buenos Aires (2002).
74. SUÁREZ, Luis, "Narcotráfico y conflictos sociales y políticos en América Latina", *Cuadernos de Nuestra América*, VII, 14, enero-junio de 1990.
75. THACHUK, Kimberley, "The sinister underbelly; organized crime and terrorism", en *"The Global Century"*, edited by KUGLER, Richard and FROST, Ellen, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.D. (2001).
76. TOFFLER, Alvin y Heidi, *"Las guerras del futuro"*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona (1994).
77. TOMASSINI, Luciano, *"Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional"*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1991).
78. Transnacional Institute, *"Democracias bajo fuego; drogas y poder en América Latina"*, Acción Andina y Ediciones Brecha, Uruguay, Montevideo (1998).
79. VALENCIA, Álvaro, *"Testimonio de una época"*, Editorial Planeta, Bogotá (1992).
80. VALENCIA, Álvaro; IBÁÑEZ, Roberto, et. al, *"Esquilando al lobo"*, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá (2002).
81. VON HIPPEL, Karin, *"The proliferation of collapsed states in the post-cold war world"*, Editorial King's College, London (1996).
82. WALTZ, Kenneth, "Political structures", en KEHOANE, Robert, editor, *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York (1986).

83. WEHR, Paul, "*Conflict regulation*", Westview Press, London (1979).
84. WIEVIORKA Michel, "*El terrorismo; la violencia política en el mundo*", Editorial Plaza y Janés, Madrid (1991).
85. WILLIAMS, Phil, "*Crimen organizado y crimen cibernético: sinergias, tendencias, y respuestas*", Profesor de Estudios de Seguridad Internacional, Center for Strategic Studies (2001).
86. ZARTMAN, William, "*Collapsed Status: The desintegration and restoration of legitimate authority*", Editorial Lynne Rienner, London (1995).

Artículos de revistas y periódicos con autor, documentos, informes y seminarios

87. ALCÁNTARA, Manuel, "Gobernabilidad y democracia", *Revista América Latina Hoy*, N° 8, Buenos Aires (1994).
88. ARIAS, Jorge, "La Corte Penal Internacional y sus probables efectos jurídicos en Chile", *Revista Escenarios Actuales* N° 2 del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (2000).
89. ASPIN, Les, "*National security in the 1990 a new basis for USA. military forces*", propuesta formulada ante el Consejo Atlántico el 6 de enero de 1992.
90. AVENDAÑO, Andrés, "Cooperación y conflicto: una perspectiva estratégica", *Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 1, FLACSO, Santiago (1997).
91. BACHELET, Michelle, Intervención en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2002).
92. BÁRTOLI, Mariano, "*La Globalización; descubriendo su esencia*", Programa de Magíster en Filosofía Política de la U. Gabriela Mistral, Santiago (2000).
93. BECK, Juliette, "Por qué estamos protestando", *The Washington Post*, 16 de mayo de 2000.

94. BERASATEGUI, Rafael, "Pasado y presente; claves de los ultras de Alá", *Revista Estudios Públicos* N° 84, Santiago (2001).
95. BUSTOS, Pedro, "La seguridad internacional: historia y situación actual", *Memorial Ejército de Chile* N° 455, Santiago (1997).
96. CUEVAS, Gustavo, "Narcotráfico: amenaza contra la gobernabilidad democrática", *Revista Política* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Santiago N° 28 (1991).
97. DENNEY, James y LEE, Donald, "*The emergence and employment of strategic ultraviolence in the management of criminal enterprise*", Emergency and Research Institute, (www.emergency.com/stravio.htm) marzo de 1997.
98. DOBRIANSKY, Paula, "*El crecimiento explosivo del crimen mundializado*", Subsecretaría de Estado de Estados Unidos para Asuntos Mundiales (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).
99. DOYLE, Michael, "Liberalism an world politics", *American Political and Science Review*, EE.UU. (1986).
100. Encuentro Internacional "*Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas*", FLACSO-Chile, Santiago (1998).
101. FERMANDOIS, Joaquín, "El terror y el dilema de la política mundial", *Revista de Estudios Públicos* N° 84, Santiago, primavera de 2001.
102. FERMANDOIS, "Hacia un neo-aislacionismo", Diario *El Mercurio* del 30 de marzo de 2003.
103. FUKUYAMA, Francis, "Norteamérica contra el resto", Diario *El Mercurio*, 8 de septiembre de 2002.
104. FUKUYAMA, Francis, "Seguimos en el fin de la historia", *El Mercurio*, Artes y Letras, 18 de noviembre de 2001.
105. GARRIDO, Vicente, "Las nuevas amenazas" *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).

106. GASPAR, Gabriel, “*La seguridad en el siglo XXI; cambios y constantes*”, ponencia presentada en el seminario “*La primera guerra del siglo XXI*”, Academia de Guerra del Ejército de Chile, septiembre de 2001.
107. GHILÈS, Francis, “Reactivar el proceso de Barcelona”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).
108. GODOY, Oscar, “Terrorismo e historia”, *Revista de Estudios Públicos* N° 84, Santiago, primavera de 2001.
109. GUTIÉRREZ, Marino, “Por qué no se gana la guerra”, *Revista Semana*, Bogotá, www.semana.co (2000).
110. GUZMÁN, María Ignacia, “Cincuenta años de guerra sucia”, *Revista Armas y Servicios* del Ejército de Chile N° 75, Santiago (2000).
111. HADAS, Samuel, “La Paz: una oportunidad que se escapa”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).
112. HEREDIA, Lourdes, “¿Conexión latina de Bin Laden?”, BBC Mundo, 23 de octubre de 2001, (www.bbc.co.uk).
113. HERRERA, Eduardo, “Entender la guerra para alcanzar la paz”, *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, abril de 2002.
114. HOAGLAND, Jim, “Por fin: el tiempo se le acaba a Saddam”, *Revista Qué Pasa* N° 1611 del 23 de febrero de 2002.
115. HOFFMAN, Bruce, “*Inside terrorism*”, Victor Gollanez, Escocia (1998).
116. Informe de la Embajada de EE.UU. en Colombia, “*Los Andes en peligro*”, del 19 de marzo de 2001.
117. JORDAN, Ann, “*Tráfico de seres humanos; la esclavitud que nos rodea*”, Departamento de Estado de Estados Unidos, (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).

118. JUSTO, Heriberto, *“El crimen organizado transnacional y el Estado-Nación”*, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, Documento de Trabajo, 2001.
119. KENNEDY, Paul, “De Marte y de Venus”, Diario *El Mercurio* del 22 de diciembre de 2002.
120. KENNEDY, Paul, “Rey Wenceslao ¿dónde estás?”, Diario *El Mercurio* del 29 de diciembre de 2002.
121. LAGOS, Gustavo, “Patologías del sistema internacional”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile, Santiago (1996).
122. LOBOS, Luis, *“Análisis del conflicto colombiano y sus repercusiones estratégicas para América Latina”*, Estudio CESIM., Santiago (2002).
123. LÓPEZ, Alfonso, “Los talibán: la nueva amenaza fundamentalista”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).
124. LÓPEZ, Marcos, “Geopolítica del siglo XXI: perspectivas de amenazas”, *Memorial Ejército de Chile* N° 450, Santiago (1996).
125. MARQUINA, Antonio, *“Globalización y su impacto en las relaciones internacionales”*, conferencia dictada en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago (1998).
126. MARTÍN, Gema, “Palestina en la encrucijada; el liderazgo de Arafat se debilita”, *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).
127. MENDEL, William, “La frontera tripartita y los nuevos centro de gravedad”, *Revista Military Review*, enero-febrero 2002.
128. MENDELSON, Johana, *“Cambios estratégicos en la defensa de Estados Unidos desde el ataque terrorista a Nueva York y Washington”*, Resdal de Seguridad y Defensa de América Latina, Washington (2001).

129. MONETA, Carlos, "Los procesos de globalización; reflexiones sobre su concepción y efectos en la evolución del sistema mundial", *Revista Estudios Internacionales* N°106, Santiago (1994).
130. ORTEGA y GASSET, José, "Una interpretación de la historia universal en torno a Toynbee", *Revista de Occidente*, Madrid (1960).
131. PARDO DE SANTAYANA, José, "Terrorismo y armas de destrucción masiva; la amenaza bacteriológica", *Revista de Política Exterior* N° 84, Madrid (2001).
132. PERL, Rápale, "*El crimen organizado en América Latina*", Servicio Congressional de Investigaciones, (www.usembassy.state.gov/colombia), Bogotá (1998).
133. PIUZZI, José M., "*Relaciones internacionales y seguridad hemisférica: una visión desde la estrategia*", ponencia presentada en el seminario sobre seguridad hemisférica desarrollado en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, 6 de mayo de 2002.
134. PIUZZI, José Miguel, "*La relación cívico militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica, y su impacto en la relación peruano chilena*", conferencia dictada en el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), el 27 de noviembre de 2002.
135. PORTALES, Carlos, "*Seguridad Humana*", Discurso Inaugural del Seminario Internacional, "Seguridad Internacional Contemporánea: consecuencias para la seguridad humana en América Latina", realizado en FLACSO-Chile, del 20 al 22 de agosto de 2003.
136. PORTEUS, Samuel, "*The threat from international crime; an intelligence perspective*", Canadian Security Intelligence Service, Commentary Unclassifieds N° 70, 1996.
137. RAMONET, Ignacio, "La espiral", *La Monde Diplomatique*, "Crisis y guerra en Medio Oriente; Israel y Palestina", Santiago (2002).

138. ROBLEDO, Marcos, "Tendencias globales de la política internacional", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 16, FLACSO-Chile, Santiago (2001), pp. 7 y 8.
139. Rumsfeld, Donald, Intervención en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2002).
140. Shelley, Louise, "La transnacionalización del crimen organizado", *Revista de la American University*, N° 59, Washington D.C. (2001).
141. SWARTZ, Bruce, "Ayudar al mundo a combatir el crimen internacional", Vicesecretario de Justicia adjunto, División Criminal del Departamento de Justicia de Estados Unidos, (www.usdoj.gov), Washington D.C. (2001).
142. TOKATLIÁN, Juan, "¿El fin de la soberanía?", www.analitica.com, Bogotá (2003).
143. TOMASSINI, Luciano, "El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos", *Revista Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile N° 115, Material de Clases de RR.II. ACAGUE. 2000.
144. VALENCIA, Álvaro, "Un concepto estratégico ante el conflicto", *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, abril de 2002.
145. VERVILLE, Elizabeth, "La Convención Mundial Contra el Crimen Organizado", Departamento de Estado de Estados Unidos (www.usinfo.state.gov), Washington D.C. (2001).
146. VINCENTI, Francesco, "Una hipótesis sobre las razones del conflicto en Colombia, y una visión compartida de escenarios futuros", *Revista Fuerzas Armadas*, Colombia, junio 2001.
147. WARD, John, "Luz verde para el polémico muro israelí", *The Washington Post y Agencias*, 21 de septiembre de 2003.
148. WHITBECK, Harris y ARNENSON, Ingrid, "La triple frontera es refugio de terroristas, según fuentes de inteligencia", *IBLSNEWS*, 8 de noviembre de 2001, (www.iblsnews.com).

149. WILLIAMS, Phil, "*Hysteria, complacency and russian organized crime*", Royal Institute of International Affairs, Russia and Eurasia Programme, Post-Soviet Business Forum Briefing N° 8, October 1996.
150. ZALDÍVAR, Carlos, "No se equivoquen", *Revista de Política Exterior*, N° 84, (2001).
151. ZAMARRIPA, Eduardo, "*El concepto estratégico de la OTAN.*", Conferencia dictada en la ANEPE. de Chile, el 3 de abril de 2002.

b1 251

b1 252