

NUEVAS AMENAZAS Y OPORTUNIDADES EN LA REGIÓN

Índice Introducción 2 Pedro Villagra Delgado. La Seguridad Humana como Tema de la Agenda Hemisférica. 3Marta Daneri Rebok La Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos – 6 Probables Impactos en la Región. Guillermo Lucero Los Nuevos Desafíos de la Protección Marítima y Portuaria de la Región 8 en el Nuevo Escenario Internacional de Seguridad. Bonifacio Robaldo El Conflicto Social en Argentina. 15 Luis Somoza. Nuevos desafíos en el Ámbito Marítimo y Fluvial. 18 Héctor Julio Valsecchi Los Nuevos Desafíos - ¿Conflictos o Amenazas? – 21 Breves Consideraciones referidas al actual Cuadro de Situación. Guillermo César Viola (Coordinador)

Page 2

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 2 INTRODUCCIÓN Pedro Villagra Delgado Se me ha conferido el honor de redactar esta breve introducción a los trabajos publicados bajo el título “Nuevas amenazas y oportunidades en la región”, en el marco de las labores que realiza el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, que dirige el Embajador Roberto Guyer. La variedad de criterios que hoy se incluyen bajo los temas de seguridad ha quedado de manifiesto en la diversidad de tópicos que aborda la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en México el 28 de octubre de 2003. Esto lleva a que la noción de multidimensionalidad que aprobara la OEA en su Declaración de Bridgetown pueda ser vista tanto como un modo para analizar cada problema de seguridad desde distintas ópticas, como para buscar incluir en la órbita de la seguridad a fenómenos de otra naturaleza. Suscribo el primer criterio. He tenido ocasión en otros ámbitos de indicar mis puntos de vista respecto del riesgo que conlleva pretender enfocar fenómenos de índole social o económica a priori desde la óptica de la seguridad, en vez de hacerlo por medio de políticas públicas específicas adecuadas al fenómeno de que se trate. El pasado de nuestra región debería ser un recordatorio permanente de los peligros que encierra tal criterio. Debemos evitar que, en aras de una mayor seguridad, comprometamos valores esenciales que hacen a nuestra estructura institucional y a nuestros derechos humanos y libertades fundamentales porque podríamos quedarnos sin ninguno de ambos. Nociones como la de “seguridad humana”, que abarcan prácticamente todos los aspectos de la agenda del desarrollo, que es la verdadera agenda estratégica de nuestros países, deben sin duda ser abordados, pero no en los ámbitos dedicados a la seguridad, sino en los que corresponden al desarrollo económico y social. La cuestión se complica aún más cuando estos asuntos son vistos desde el punto de vista de un posible papel para las Fuerzas Armadas en su resolución, con el consiguiente riesgo de desnaturalizar la función específica de aquellas. Este trabajo muestra que existe un debate abierto sobre estos temas y que éste debe ampliarse y profundizarse para contribuir a establecer políticas públicas correctas en estos campos. Muestra también, que existen temas distintos que configuran la agenda en discusión. Los trabajos constituyen así un aporte interesante a ese insoslayable debate. La Declaración de México debe ser vista no como un resultado final sino como un punto de partida para construir un paradigma de seguridad hemisférico que permita el desarrollo y consolidación de los valores que nuestras sociedades sustentan. En nuestro continente debemos consolidar o crear, según el caso, mecanismos que sean capaces de defender valores compartidos, tales como la democracia representativa, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho, la integración regional, etc., además de las concepciones territoriales tradicionales.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 3 Esa es la tarea que tenemos por delante y a ella debemos abocarnos. LA SEGURIDAD HUMANA COMO TEMA DE LA AGENDA HEMISFÉRICA Marta Daneri-Rebok Sobre “seguridad humana”, lo primero que ha de decirse es que no hay una única definición, aceptada por todos y acatada por todos. No hay consenso sobre lo que significa “seguridad” como tampoco lo hay sobre lo que significa “humana”. Al unir estas dos nociones lo que se subraya es el adjetivo “humana”, es decir, se trata del concepto de seguridad centrado ya no en el estado sino en la persona –lato sensu1- con el debido respeto a su dignidad. Cuanto más, el concepto de “seguridad humana” se abre hasta el límite de la protección de grupos o comunidades que, dentro de un Estado, se constituyen como minorías cuya identidad y cultura deben respetarse y preservarse. En esta aproximación, dejamos asentado que seguridad y defensa no son términos equivalentes. Tampoco sinónimos. El concepto de seguridad es más amplio que el de defensa. Lo “seguro” alude a la cualidad de lo que “no [es] susceptible de desaparecer, de perderse, de ser robado, de caerse, de abrirse indebidamente o de fallar de cualquier forma”2. El estado de “seguro” se vincula con defensa, garantía, guarda, protección, recaudo, refuerzo, refugio, salvaguarda, salvoconducto, sujeción”3. Este abordaje semántico muestra que, seguridad humana, es algo que tiene que vérselas con la defensa, garantía, salvaguarda, etc., del ser humano para que éste se vea libre de preocupaciones y cuidados. Esta es la acepción latina que toma el idioma inglés: la ausencia de temores, amenazas o sospechas que provoca en los seres humanos la serenidad propicia para abrirse al ámbito de la libertad, que no se limita al estar libre de carencias y libre de miedos4, sino a emprender realizaciones que surjan de su propia creatividad. Así, según mi parecer, seguridad es más que defensa, término que le es cercano ya que por medio de ésta última se conjuran amenazas, riesgos y sospechas. Hasta aquí la semántica del término seguridad que nos aproxima al tratamiento que diferentes autores dieron a la seguridad humana. Aunque Sadako Ogata señala que “la seguridad significa muchas cosas para diferentes pueblos y no hay consenso amplio para su significado”5, la irrupción del concepto de seguridad humana, hizo a un lado el ceñimiento del término seguridad exclusivamente a la territorialidad, para dirigirse a la preocupación de la gente que ansía la tranquilidad segura del día a día. “Para muchos de ellos, la 1Deliberadamente omitiré en adelante el uso del término persona. La literatura sobre el tema se refiere siempre al “ser humano”, sin distinción de género, sexo, raza, religión. Al hablar de ser humano y no de persona, podemos mantenernos en un ámbito lo suficientemente general para que sea aceptado por todos. 2María Moliner, Diccionario del uso del español, Gredos, Madrid-Barcelona, 1992. 3Ibidem. 4Securitas: “freedom from anxiety, unconcern, composure”. Cfr. Charlton T. Lewis, C. Short, A Latin Dictionary, en <www.perseus.tufts.edu> 5Sadako Ogata, “A new concept on human security”, IHT, May 8th, 2003.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 4 seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales”6. Fue el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy quien criticó el Informe sobre Desarrollo Humano al expresar que éste ignoraba “la inseguridad humana resultante de la violencia física”. Juntamente con Noruega, Canadá centró el tema de la seguridad humana en la

lucha contra las minas personales, la formación de una Corte Penal Internacional, los Derechos Humanos, la ley internacional humanitaria, las mujeres y los niños en los conflictos armados, la proliferación de armas pequeñas, los niños soldados, el trabajo infantil y la cooperación de los países desarrollados con los subdesarrollados.⁷ Desde este punto de vista, la seguridad humana alude particularmente a uno de los polos que la constituyen y es el de “freedom from fear”. Sin embargo no puede dejarse de lado, sobre todo en los países en desarrollo, el otro polo de este concepto cual es el estar libre de necesidades, “fear from want” que indica que nuestra noción alude a un campo más amplio en el que ha de asegurarse la supervivencia y la dignidad de los individuos como seres humanos. Estas se aseguran a través de la eliminación de amenazas que, en una generalización, pueden denominarse político-sociales y que algunos prefieren describir como violencia estructural. Estar libre de miedo ante la violencia física –freedom from fear—y estar libre de necesidades –freedom from want- no son polos de una tensión dialéctica de oposición sino polos de una tensión de complementariedad que hará hincapié en una u otra de las formas del “estar libre” según la sociedad o el estado en el que el individuo humano se encuentre. En este sentido, afirma Cucovaz sintetizando las dos posiciones: “si bien las amenazas más apremiantes para la seguridad humana tienen un origen interno (ya que surgen de factores estructurales, como por ejemplo la pobreza, el daño a los ecosistemas, la corrupción institucionalizada o la violación a los derechos humanos), las nuevas amenazas emergentes impactan sobre ella de manera incontrolable. El terrorismo, el narcotráfico y los delitos conexos, el tráfico ilícito de armas pequeñas y de material de uso dual, las migraciones ilegales, afectan a la seguridad humana”⁸. También la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard aborda la temática en este sentido conciliador⁹proponiendo elaborar un informe sobre seguridad humana basándose en los siguientes indicadores: - número de muertos en conflictos armados - incidencia de la violencia criminal ⁶Human Development Report, 1994, UNDP, New York, Oxford, Oxford University Press, “New Dimensions on human security”, p. 22. ⁷Cfr. “Human Security: Safety for people in a changing world”, Departmente for Foreign Affairs and International Trade, April, 1999, Foreword. ⁸Silvia B. Cucovaz, “La seguridad humana: un tema prioritario de la agenda internacional”, en Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, año 6, número 24, junio 2003, p. 2 ⁹Cfr. Proposal to Create an Annual Human Security Report, Harvard University, School of Public Health, 2001. www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/report_proposal.html en adelante Proposal.

Page 5

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 5 - número de refugiados - tendencias sobre las causas de conflictos armados y violencia criminal tales como: . transiciones democráticas . inestabilidad política . políticas de identidad . decrecimiento del PBI . aumento de los índices de inequidad individual (para los casos de violencia criminal) . aumento de los índices de inequidad horizontal (para los casos de violencia política) Así, Harvard propone una definición acotada a las amenazas y asaltos violentos a la integridad de las personas sin olvidar, por ello, otras como el hambre, la enfermedad, la polución. En resumen: para esta Escuela seguridad humana es bien-estar humano. Al considerar el estar libre de miedo (causado por la amenaza física) y el estar libre de necesidades (causado por amenazas estructurales), la noción de seguridad humana se vincula estrechamente con la de desarrollo humano. Entonces “el punto central de la

política de seguridad humana es el nexo entre violencia, desarrollo y gobernabilidad”¹⁰. Planteada la seguridad humana de este modo puede intentarse una descripción operacional funcional de ella que dé respuesta a tres interrogantes: - seguridad ante qué - seguridad por parte de quién - seguridad por qué medios¹¹. Al responderlos puede decirse que seguridad humana es lo que tiende a la preservación y protección de los seres humanos frente a amenazas que puedan atentar contra su vida, sus derechos y dignidad usando de los medios éticamente correctos para su prevención y su eventual represión. Es tarea del Estado, o de los Estados, el planeamiento de las políticas y estrategias tanto para la faz de prevención como para la de la represión. En tanto la fase de represión debería quedar sólo en manos del Estado —me refiero, naturalmente, al estado de derecho—la faz de prevención y de resolución de conflictos puede ser ejercida, indistintamente, por actores estatales y no estatales. Ante los problemas que enfrenta el hemisferio, tanto en lo que hace a las amenazas de violencia física (cuyos máximos emergentes fueron los atentados terroristas, dos de ellos en Buenos Aires, los otros en Nueva York y Washington) cuanto en lo que respecta a las amenazas de índole estructural que ponen en jaque la gobernabilidad y la estabilidad democrática de la mayoría de los países del hemisferio —por el hambre, por la polución ambiental, por la inseguridad ciudadana o por la falta de reconocimiento a las minorías- el tratamiento de la seguridad humana se torna imprescindible en una agenda avocada a la seguridad. Considerarla como prioritaria, sin por eso caer en su securitización, es tarea ineludible de las Américas. ¹⁰Ibidem, p. 35. ¹¹Cfr. Bjørn Møller, “National, Societal and Human Security: General Discussion with a Case Study from the Balkans” en “What Agenda for Human Security in the Twenty-First Century, 27-28 November 2000, UNESCO, Paris.

Page 6

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 6 LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS; PROBABLES IMPACTOS EN LA REGIÓN Guillermo Lucero A consecuencia de los atentados terroristas que fueron perpetrados el 11 Septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas y el Pentágono estadounidense, el gobierno norteamericano avizó la necesidad de redefinir la doctrina de seguridad vigente desde hacía más de cincuenta años: la Doctrina de la Contención. La Nueva Doctrina de Seguridad Nacional, presentada al mundo por el presidente George W. Bush el 17 de septiembre de 2002, ha desatado un profundo debate a favor y en contra, fundamentalmente en lo que se refiere a la introducción de la estrategia de los “ataques preventivos” frente a una potencial amenaza contra suelo norteamericano o de cualquiera de sus aliados; al establecer que: “No se dudará en usar la fuerza solos, si es necesario, para ejercer el derecho a la autodefensa actuando preventivamente contra los terroristas”.¹²De tal manera, la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana habilita a dicho país al potencial uso de todos los elementos de poder nacional e internacional que considere necesarios en su lucha contra el terrorismo y, en consecuencia, en defensa no sólo de sus intereses nacionales sino de sus intereses alrededor del mundo. Como derivación, el manuscrito establece que Estados Unidos se ha convertido en la potencia rectora de las directrices del sistema internacional, pues cuenta con la fuerza e influencia para hacerlo, y porque posee un poder sin precedentes y sin igual en el mundo. Su espíritu, al decir de Robert Cooper, asesor del Primer Ministro Británico, postula la aplicación de un “doble estándar” para la resolución de conflictos. “Dentro del mundo post-moderno (EE.UU. y Europa, principalmente) se operará sobre la base de leyes y seguridad cooperativa abierta, pero cuando se trate estados primitivos, se

deberá aplicar métodos rudos de una era más temprana: la fuerza, el ataque, el engaño o cualquier cosa que sea necesaria para tratar con aquellos que viven en el mundo de siglo XIX.” La región y nuestro país tienen actualmente escasa prioridad estratégica; sin embargo, dicha prioridad es factible de ser modificada ante situaciones que afecten los intereses norteamericanos. Razones de seguridad o cuestiones vinculadas con el control de recursos estratégicos, entre otros, podrían eventualmente actuar como causas generadoras de dicha variación. Resulta entonces dable esperar un impacto regional importante si es que reconocemos estar fuera de la visión de mundo posmoderno que antes describiéramos. Actualmente, uno de los impactos más perceptibles en Sudamérica, posiblemente lo constituya el crecimiento del apoyo militar en la búsqueda de una solución al problema del narcotráfico en Colombia. En efecto, se ha hecho más evidente la militarización paulatina de la región. Poco a poco, se pasó de un apoyo logístico y financiero, al establecimiento de fuerzas militares, quedando aún

12“Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos”; Publicación online de la Casa Blanca; Cap. II; Washington D.C.; Septiembre; 2002. Ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

Page 7

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 7 pendiente para el gobierno norteamericano obtener algo más que manifestaciones de apoyo diplomáticas de los demás países de la región. Pero las preocupaciones de Estados Unidos no pasan sólo por el problema del narcotráfico, al que ha venido combatiendo desde hace años, sino además por la posibilidad de su conexión con células terroristas, dando lugar a una amenaza de mayor envergadura: el narcoterrorismo y su posible expansión a países vecinos. Debe considerarse, entonces, la aparición de nuevos focos guerrilleros de Sendero Luminoso en la difícil geografía peruana, con la consiguiente dificultad de diferenciar guerrilleros de narcoterroristas a causa del mencionado derrame. Otra de las cuestiones más candentes en nuestros días, y que oscila entre focos de tensión y distensión, es el tema de la Triple Frontera. Actividades tales como el tráfico de drogas y de armas, el contrabando, la falsificación de documentos, el robo transnacional de automotores, la falsificación y comercialización de software y marcas, así como la presunta existencia de células terroristas vinculadas a Osama Bin Laden, constituirían algunas de las principales actividades criminales que se desarrollan en la zona. Las reiteradas referencias que expresa la nueva doctrina al accionar terrorista y a la importancia de dejar de lado prácticas que favorezcan la corrupción, convierten a la zona en un foco potencial de conflicto y, probablemente, de intervención, si los países directamente involucrados no logran poner control adecuado a la situación.

Page 8

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 8 **LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA PROTECCIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA DE LA REGIÓN EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD** Bonifacio Robaldo Presentación La problemática de la seguridad naviera y portuaria en general y de buques y terminales de pasajeros en particular, ha adquirido importancia a partir de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad de la comunidad internacional. El tema presenta aspectos novedosos sobre una cuestión ya conocida, por cuanto los buques y la navegación marítima, desde siempre, han sufrido amenazas a su seguridad. Los actos de piratería, los ataques armados, la inmigración ilegal, el contrabando de drogas y polizones, han constituido

ilícitos de antigua preocupación por parte de los países con tradición y comercio marítimos. Sin embargo, con los irracionales ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Pennsylvania, los Estados expresaron su firme condena al terrorismo en todas sus formas e impulsaron diversas propuestas de medidas universales a adoptar por los organismos internacionales, para garantizar la seguridad del pasaje, las tripulaciones y el buque, en favor de la integridad de la vida y los bienes comprometidos en la navegación. Estados Unidos, considerando la magnitud de la amenaza, ha adoptado múltiples resguardos normativos y operativos de control y fiscalización en sus puertos y terminales, destacándose que en el marco de su estrategia de lucha contra el terrorismo y de la interjurisdiccionalidad del hecho navigatorio, ha extendido su esfera de interés a los puertos, buques mercantes y cargas de países extranjeros, como potenciales amenazas a su propia seguridad. Inicialmente, bajo referencias de la Circular MSC/CIR 443 del Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional OMI, ha incorporado nuevas normas al Código Federal de Regulaciones (CFR). Y, posteriormente, ha promovido y logrado la sanción de enmiendas significativas a los capítulos V y XI del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), un proyecto de Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias y otras medidas relacionadas al control de contenedores y a la identificación de la gente de mar y personal portuario. La sanción de las modificaciones al Convenio obligará a los Estados miembros de la organización, y contratantes del acuerdo, a incorporar a partir de julio de 2004 a la normativa positiva de cada país los instrumentos recomendados por la organización. En este contexto y como país marítimo geográficamente distante de los grandes centros de consumo del mercado mundial, la República Argentina presenta hoy, en puertos y vías navegables, una gestión de seguridad de apoyo a su comercio exterior, base de su economía, caracterizada por una red de facilitación a la casi totalidad del transporte de pasajeros y cargas por agua. A partir de setiembre de 2001, por propia disposición y bajo recomendaciones de la Organización Marítima Internacional, nuestro país también ha implementado medidas potenciando las actividades de prevención general y protección de los espacios marítimos de jurisdicción nacional y puertos, con el fin de incrementar el nivel de seguridad.

Page 9

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 9 Atendiendo especialmente a las personas, los muelles operativos, los servicios, las responsabilidades, los pasajeros, el equipaje, la carga y la correspondencia, se ha adoptado un sistema de evaluación de riesgo correspondiente al nivel II de las prescripciones proyectadas por OMI. Definidas las áreas de sensibilidad operativa prioritarias, se han diseñado medidas para terminales, zonas de fronteras e inteligencia de seguridad. Incluir este tema en la agenda de seguridad significa promover el examen de esta cuestión por considerarla de capital importancia para, por un lado, reafirmar el categórico rechazo del país al terrorismo internacional, alentando la adopción de las necesarias medidas de prevención para neutralizarlo en las sensibles áreas de nuestras exportaciones, pero a la vez, procurar ponderar su impacto en la fluidez del transporte por agua del comercio exterior argentino, con un 90% de exportaciones realizadas por agua, y visualizar así las mejores formas de seguridad propia y regional. Los nuevos procedimientos de seguridad en terminales, barcos e interfaz buque-puerto, significa atender los elementos de conciliación o divergencia, en el actual equilibrio de las obligaciones de los buques, las empresas de navegación, las compañías de turismo internacional y la ineludible

responsabilidad pública de un Estado contratante del SOLAS. A la vez, es importante considerar la estrategia de gestión de seguridad de la navegación y puertos del país y la región en favor de las más adecuadas decisiones de Estado que contemplen la conveniencia del consenso entre los ideales de seguridad y su influencia en los costos operativos, alertando sobre la necesidad del diseño de una armónica confluencia de intereses de los sectores públicos y privados que concilien los elementos restrictivos del control con el desenvolvimiento normal del transporte. Los desafíos a la seguridad marítima en el nuevo escenario mundial El fenómeno de la globalización ha generado nuevas formas de relación e interdependencia a nivel internacional. En ese contexto, a la agenda internacional de conflictos que ya a fines del siglo pasado registraba nuevas formas de criminalidad delictiva global, conflictos regionales de características étnicas y religiosas, proceso de fragmentación social que impulsaron la aparición de fenómenos como las migraciones masivas, aumento de la desocupación y la pobreza, se ha incorporado la amenaza real del terrorismo internacional. Esta forma de violencia y criminalidad organizada se agrega a las actividades delictivas transnacionales del contrabando de armas, materiales críticos, tráfico de órganos humanos, trata de blancas y venta de menores y atenta, particularmente, contra la propiedad y la vida de las personas, generando posibilidad de daños de magnitud en las sociedades y en la economía de los Estados. En el Cono Sur, el proceso de integración regional, con la expresión del MERCOSUR y la Hidrovía Paraná-Paraguay, ha provocado entre Argentina y los países vecinos un aumento del tránsito de personas, vehículos, buques, mercaderías e incrementos de las transacciones comerciales y financieras, dentro de un marco de flexibilidad de controles fronterizos que se observan muy exhaustivamente por su potencial vulnerabilidad. Simultáneamente, con el intercambio comercial, se ha incrementado el tránsito del transporte terrestre, marítimo y fluvial de cargas y pasajeros, elevando los riesgos de accidentes y otras interrupciones, tanto en las rutas como en las vías navegables. Es sabido

Page 10

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 10 que estas perturbaciones generan demoras en la entrega de mercaderías, afectando la competitividad de los productos nacionales y provocando eventualmente el deterioro del medio ambiente por derrames de hidrocarburos o mercancías peligrosas. En un marco de facilitación del comercio, los países de la región han priorizado políticas públicas de seguridad basadas en principios de prevención y disuasión y ejecutadas con controles inteligentes de fronteras, puertos, aeropuertos, rutas interjurisdiccionales y corredores bioceánicos. Así, la seguridad económica en esta región con posición excéntrica al tráfico mundial, es considerada como un aspecto o dimensión de la seguridad en su propio derecho, en tanto su vulneración tiende a provocar, no solamente consecuencias al comercio, sino también contribuir a la negligencia en materia de medidas para la protección del medio ambiente. Queda expuesto consecuentemente que los desafíos a la seguridad en el nuevo escenario internacional provocado por la irrupción del terrorismo, en esta zona del planeta, se halla estrechamente imbricado al desarrollo, por afectar la producción y comercialización en la actual estructura económica. Influencia de la nueva situación en la seguridad en el transporte del comercio exterior por agua Sin duda, la adopción de futuras medidas y el examen de las condiciones de los buques de carga y pasaje de gran tamaño que operan en aguas y puertos nacionales, en relación a los planes de seguridad a bordo, terminales y procedimientos para respuesta ante amenazas de ilícitos y emergencias, constituye una tensión creativa de la Autoridad Marítima y los demás

actores involucrados, en medio de un escenario contingente, dinámico y complejo. Pero a la vez, resulta un desafío conciliar las nuevas normativas y modalidades de control y fiscalización, derivadas de las potenciales amenazas, con el esfuerzo permanente orientado a asegurar la fluidez del tráfico comercial. Es esencial continuar evitando las demoras innecesarias, la elevación de los costos de fletes, las eventuales demandas por lucro cesante, y el mantenimiento en niveles aceptables de las externalidades negativas, disminuidas en los últimos años por la eficiencia operativa que ha logrado reducir demoras, incidentes contaminantes o accidentes. Sabemos también que, al igual que en el espacio aéreo, los buques pueden ser desviados o eventualmente utilizados contra objetivos de alta sensibilidad. En la República Argentina, con el 90 % de su comercio realizado por los puertos, el impacto económico y ambiental de una vulneración de la gestión de seguridad en las terminales ocasionaría consecuencias de magnitud y alcance impredecibles para los intereses de la Nación. Precisamente, el reconocido empeño de las autoridades marítima, portuaria y empresas apunta hoy a evitar la congestión en áreas portuarias de camiones y formaciones de trenes para cargar o descargar en buques demorados. A priori, con mayores restricciones, la fluidez de la operatoria supone una mayor concentración de buques en muelles o zonas de espera, con el consecuente incremento de probabilidad de derrames accidentales de hidrocarburos y sustancias nocivas que afectan la flora y fauna costera y el suministro o calidad del agua potable.

Page 11

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 11 En aguas restringidas, una ruptura de la gestión de seguridad implicaría un incremento de la probabilidad de accidentes, colisiones, varaduras, incendios, clausura de canales de navegación y acceso a puertos. También puede pensarse en un corte de la cadena de distribución por falta de insumos y hasta saturación de la capacidad de almacenamiento de granos y combustibles. Según estadísticas de Prefectura, que tutela la seguridad, en estas operaciones del comercio exterior argentino se registra hoy un total de 320.000 movimientos de buques al año, con aproximadamente 50 incidentes contaminantes anuales. Esto significa un total de dos millones de comunicaciones de seguridad con ellos y 3.000 inspecciones técnicas en verificación de sus condiciones de operación. La seguridad del transporte marítimo implica la protección de 50 millones de toneladas de combustible que se transporta por agua y un volumen de 3,5 millones de toneladas de mercancías peligrosas que transitan por nuestros puertos. Teniendo en cuenta que el comercio internacional se apoya en los sistemas multimodales para llegar a los diferentes mercados, el contenedor concentra el mayor interés por su vulnerabilidad. Máxime teniendo en cuenta que América Latina es en la actualidad el segundo área del mundo, después de Asia, en el incremento del uso de estas unidades cerradas de transporte. Los grandes cruceros como factores principales del turismo actual La incorporación de los atractivos turísticos argentinos al circuito internacional de líneas de crucero, cuya frecuencia de arribos se incrementa día a día, ha generado la demanda de servicios de toda índole y un marcado énfasis en la seguridad. El nuevo escenario plantea optimizar la gestión de la seguridad para atender los requerimientos de los buques de pasaje que operan en aguas y puertos de la región, incluyendo el examen de sus planes de seguridad a bordo, en la terminal de pasaje y los procedimientos para una respuesta de emergencias en relación con amenazas tales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de migrantes por mar, actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques. Los efectos negativos que ocasionan a las líneas de crucero los atentados terroristas, con cancelación de reservas, desvíos de ruta y demora de inversiones en servicios, podrían llegar a manifestarse con mayor intensidad

en la región, con el consiguiente perjuicio económico, si no se proveen las garantías de seguridad indispensables. La relación costo beneficio en el nuevo escenario de la seguridad marítima Históricamente, la implantación de normas obligatorias para el desarrollo de las actividades navieras ha sido una cuestión ampliamente debatida en los ámbitos especializados y de interés. Incrementar la seguridad marítima y portuaria implica costos voluminosos. Los sectores de la producción, comercio y servicios, aún ratificando su identificación con la estrategia general de seguridad planteada y de la importancia de actuar en un macroambiente de tranquilidad y garantía de desenvolvimiento, normalmente cuestionan y resisten los términos de toda regulación. De allí la

Page 12

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 12 importancia de abordar la problemática desde un concepto de la gestión integral y armónico, recreándose modos de articulación de acciones flexibles entre todos los sectores, que culminen en el cumplimiento acabado del propósito. La gestión integral de la seguridad marítima y portuaria El principio de universalidad jurídica puerto y navegación se visualiza hoy más claramente en las prescripciones para la interface puerto-buque. Esta relación conforma ámbitos acuáticos y terrestres que no pueden separarse sin desnaturalizarlos. La noción de puerto refiere a este complejo inescindiblemente vinculado a la navegación. Esta comienza y termina en un puerto, como espacio seguro para navegar y fondear y como ámbito apto para la carga y descarga de mercancías y pasajeros. De allí que en la cuestión que nos ocupa, como puerta de entrada y salida del territorio, los puertos revalorizan hoy su rol. La seguridad portuaria es un segmento de la seguridad de la navegación. La complejidad de las operaciones portuarias demanda una minuciosa supervisión de todas las actividades comprendidas en la relación buque-puerto, conceptualmente definida como seguridad operativa, tales como practicaje, remolque, amarre, lucha contra incendios, reparaciones, gestión del agua de lastre, recepción de residuos oleosos, tratamientos de basuras, suministro de combustibles, lubricantes, aguas potable y alimentos, operaciones embarco/ desembarco de pasajeros y planes de contingencia para prevenir la contaminación. La seguridad pública, en cambio, incorpora todos aquellos elementos capaces de enfrentar las nuevas amenazas a las áreas portuarias, como el terrorismo marítimo, el contrabando de drogas, materiales sensibles o estratégicos, tráfico ilícito de inmigrantes por mar, actos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques o demás delitos convencionales. Una visión integral de la gestión de seguridad del transporte marítimo implica una interacción de todos los actores involucrados para el mantenimiento de la competitividad de una economía de escala que plantea reducir costo por cada unidad transportada. De esta manera, autoridades, operadores de puerto y servicios, armadores, agentes marítimos, productores, exportadores, etc. integrarán su esfuerzo e interés para que la mayor dimensión de las operaciones se acompañen de una mejor calidad de la seguridad. La coordinación, la transparencia, la participación efectiva del usuario, la celeridad administrativa y la modernización tecnológica, son los ejes de retroalimentación de la gestión indicada, como forma de garantizar flexibilidad en las reglas y mayor autonomía en los subsistemas, pero manteniendo los niveles de seguridad por todos deseados. Los instrumentos regulatorios En la República Argentina la defensa activa y preventiva de los siniestros respecto al buque e instalaciones portuarias se halla regulada por un conjunto de leyes entre las que se destaca la ley 24.059 como marco de la seguridad interior, el decreto 890/80 y la ley 18.398 que define esta seguridad como lo que corresponde “a todo lo relacionado con la alteración

de la tranquilidad y paz públicas (orden público), la custodia de los bienes físicos del estado y de los particulares, y a la violación de las leyes que ofendan la soberanía o atenten contra la seguridad nacional”.

Page 13

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 13 La normativa nacional e internacional vigentes conforman la base de las ya sancionadas Ordenanzas 4 y 6 / 03 bajo los principios jurídicamente dados para cada Estado y con especial énfasis en la responsabilidad que conforme al SOLAS desempeñará la administración marítima en la prevención, supervisión y fiscalización de técnicas y procedimientos para la seguridad. Además de las tareas aduaneras, migratorias y sanitarias, interesa muy especialmente un amplio espectro de los servicios públicos esenciales que se dan en el ámbito, tales como la policía de seguridad pública, para la detección y neutralización de las tecnologías sensibles en su potencial empleo por grupos terroristas. Sintéticamente, las enmiendas al SOLAS son: Número de IMO de identificación de buques; Registro sinóptico continuo; y Responsabilidad específica de las compañías; Adopción del “Código Internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias” (Código PBIP) de cumplimiento obligatorio (Parte A) y recomendatorio (Parte B); y Prescripciones aplicables a los buques; Medios de alerta de protección del buque; Prescripciones relativas a las instalaciones portuarias; y Medidas de control para garantizar la protección. Se trata así de identificar las amenazas y determinar la vulnerabilidad de las instalaciones, en un proceso continuo de evaluación de los sistemas, los procedimientos, las comunicaciones, la infraestructura del transporte y los servicios portuarios. Al fijarse un sistema de reconocimientos, verificación, certificación y control para garantizar el cumplimiento de sus medidas de protección, también se consolidan las prescripciones de SOLAS al respecto. A partir de julio de 2004, la Autoridad del Estado Rector del puerto, en nuestro país la Prefectura, incorporará a sus responsabilidades actuales, relativas a los procedimientos de supervisión que responden a los diferentes memorandum de entendimiento y acuerdos, el control del cumplimiento de las medidas de protección. Aquí debe tenerse en cuenta que tales medidas podrán incluir, aunque no de manera exclusiva, la demora o detención del buque, la restricción de sus operaciones, la expulsión de un puerto o la denegación de su entrada. La tecnología en comunicaciones Se determinará el destinatario de la comunicación de alerta: el país de bandera del buque o el país ribereño, o ambos simultáneamente, dejando debidamente establecido el mecanismo de respuesta, tales como la recepción en tierra por una autoridad competente, para la intervención más adecuada, o la continuación de la activación de la alarma, o la comunicación a otros buques. Se prevé un mecanismo de activación de la transmisión del alerta, similar a lo ya establecido por la Resolución A.694(17). El SIA larga distancia proyectado prevé un sistema de interrogación secuencial semejante al INMARSAT-C distinto de un sistema de transmisión, requiriendo las comunicaciones en ondas decamétricas de un equipo que automáticamente seleccione la frecuencia de funcionamiento correcta, a fin de proporcionar una interfaz de fácil utilización para el usuario. En nuestro país, los Servicios de Tráfico Marítimo (VTS) establecidos y operados a lo largo del litoral marítimo y fluvial, proporcionan a los buques información sobre peligros que puedan afectar al tránsito seguro del buque. Estas comunicaciones y el intercambio de información entre los servicios de tráfico marítimo y el buque continuarán manteniendo actualizadas las derrotas, favorecerán el seguimiento de los planes de protección y la asistencia de búsqueda y salvamento.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 14 Conclusiones • Los desafíos a la seguridad por la irrupción del terrorismo en el nuevo escenario internacional, se halla estrechamente imbricado al desarrollo de los países, por afectar sus economías. En la región del Cono Sur Americano, en que la mayor parte de las exportaciones básicas de su economía se realiza por agua, la seguridad portuaria como un segmento de la seguridad de la navegación constituye una tutela irrenunciable del poder de policía de los Estados. • EEUU controla y fiscaliza sus puertos y terminales, extendiendo su esfera de interés a los puertos, buques y cargas de países extranjeros, como potenciales amenazas a su propia seguridad. • La Organización Marítima Internacional ha efectuado enmiendas significativas a los capítulos V y XI del Convenio Internacional Para la Vida Humana en el Mar (SOLAS), un Código Internacional Para La Protección De Buques E Instalaciones Portuarias, y el control de contenedores e identificación de gente de mar y personal portuario. • La seguridad económica en la región del cono sur por su posición excéntrica al tráfico mundial, es considerada como un aspecto o dimensión de la seguridad en su propio derecho. Su vulneración provoca consecuencias al comercio y contribuye a la negligencia en materia de protección del medio ambiente. • Los efectos negativos que al sector de líneas de crucero ocasionan los riesgos de atentados, se traducen en cancelación de reservas, desvíos de ruta y demora de inversiones en servicios y podrían manifestarse con mayor intensidad en la región, con el consiguiente perjuicio económico. • Los sectores de la producción, comercio y servicios, aún ratificando su identificación con la estrategia general de seguridad planteada por el Estado y de la importancia de actuar en un macroambiente de tranquilidad y garantía de desenvolvimiento, observan con preocupación toda regulación adicional para incrementar aún más la seguridad marítima y portuaria. Los nuevos procedimientos para estándares aceptables de seguridad en la interfase buque-puerto, deben contemplar la confluencia de intereses sectoriales, articulando el equilibrio de las obligaciones de los buques, las empresas de navegación, las compañías de turismo internacional y la responsabilidad pública del Estado. • Para conciliar las recientes normativas con la fluidez del tráfico comercial, bajo aplicación irrestricta de los reglamentos de navegación y puertos, es esencial mantener alianzas estratégicas para evitar demoras, altos fletes, demandas por lucro cesante y mantenimiento en niveles aceptables las externalidades negativas. • El intercambio y la cooperación técnica entre las Autoridades Marítimas de la región, a través de ROCRAM y Acuerdo Latinoamericano de Viña del Mar, es el camino más apropiado para que el tráfico comercial por agua logre seguridad bajo estándares globales de calidad y eficiencia.-

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 15 El conflicto social en Argentina Luis Alberto G. Somoza El presente artículo pretende llamar la atención sobre la posibilidad que en nuestro país se sucedan fenómenos conflictivos que, sin llegar a formar parte de las amenazas tradicionales o de las actualmente denominadas "nuevas amenazas", puedan llegar a significar un trastorno para la seguridad nacional. Para que hechos como el terrorismo, el narcotráfico o la combinación de ambos, el "narcoterrorismo" puedan materializarse, deben contar con condiciones favorables que garanticen su desarrollo. El deterioro de las condiciones sociales, la ausencia del estado o la crisis permanente, son caldos de cultivo para que estos procesos se lleven a cabo. El riesgo está dado además,

por las repercusiones regionales, ya que existe la posibilidad de una internacionalización del conflicto o la militarización del mismo, involucrando a diferentes estados o a las poblaciones de los mismos. Por ello es que nos detenemos a analizar la situación de nuestro país como campo propicio para una experiencia inédita. El campo social y el cultural de la Argentina son áreas de posibles conflictos, al menos así nos lo indica el desarrollo de ciertos acontecimientos, lo que es fácilmente demostrable con el seguimiento permanente que hacen de los medios de comunicación social de nuestro país, referente a dichas áreas. La globalización profundiza las desigualdades sociales y provoca, entre otras cosas, mayores diferencias entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, en los que la tendencia general es que los sectores más ricos obtengan cada día más y la mayoría de la población restante esté cada vez más pobre. Este rasgo está haciéndose permanente en nuestro país, provocando un vaciamiento de la clase media que, con el correr del tiempo, puede llevar un quebranto económico social además de una reacción política adversa a la globalización e integración. Por ello, logrado cierto nivel de estabilidad económica, las sociedades de América latina exigen ahora respuestas para sus problemas básicos. La región deberá procurar no sólo el incremento de los recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida sino, fundamentalmente, garantizar la eficiencia de su asignación. La Argentina no es ajena a lo descrito, su realidad es sumamente compleja. En nuestro país se está produciendo la lenta desaparición de la clase media, El crecimiento termina en manos de los más ricos. El 10% más rico del país recibía en 1990 (antes de la convertibilidad) el 35,3 % de los ingresos totales y, en mayo de 1997 esta participación llegaba al 37,1%. Los datos oficiales muestran que el 30% más pobre de la población recibe hoy el 27,4% menos de lo que recibía en 1974, mientras que la entrada que consigue ahora la clase media es 21,1% inferior a la que recibía hace dos décadas. Argentina se encuentra signada por la transformación que se está produciendo, no sólo en el Estado, sino en el conjunto de la sociedad. Se la puede definir como "un cambio de época", con clara connotación asincrónica. El modelo adoptado oportunamente ha llevado a nuestro país a nuevos endeudamientos y a un proceso de peligroso achicamiento del estado, en el que, las variables de ajuste son los salarios de los trabajadores estatales, los presupuestos y por ende la calidad del servicio brindado a la comunidad, o lo que es peor, las funciones que se dejan de prestar con la consiguiente repercusión social. Es evidente

Page 16

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 16 que ninguna actividad económica puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. En lo económico, la primera incumbencia del estado es, justamente, la de proveer una seguridad que garantice la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. Es importante destacar que la tarea del estado nacional es preservar el equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y que se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. La desocupación y la fragilidad de las relaciones laborales son problemas que han aumentado el nivel de incertidumbre de las personas. La disponibilidad de un empleo lucrativo, la calidad de vida laboral, la posibilidad de elegir los usos del tiempo libre, la capacidad personal para adquirir bienes y servicios, entre otros, son motivo de preocupación cotidiana para la mayoría de las personas. Normalmente, en una economía en expansión –no es nuestro caso–, los individuos responden a las satisfacciones y se benefician a través de la expansión de sus aspiraciones, crecimiento material y expectativas; evolucionan paralelamente, con la diferencia de que las aspiraciones no

son reversibles sino que crecen indefinidamente. En nuestra sociedad se observa el incremento de las demandas a la sociedad de consumo para satisfacer las expectativas de las personas con el resultado de la escasa capacidad de muchos para lograrlo. Otra característica de nuestro tiempo es el problema de la seguridad, que ha generado el nuevo fenómeno del levantamiento de muros entre distintos segmentos sociales frente al crecimiento de la delincuencia urbana, donde el incremento de las distintas figuras delictivas y el tráfico de droga, son aspectos que han comenzado a caracterizar el proceso descrito. Es notorio el porcentaje de personas con la convicción de que, merced a la actividad laboral decente es imposible progresar económica y socialmente. Esto causa una crisis por el desajuste de la persona con medio social, seguido de un cuestionamiento a los valores vigentes. La crisis económica que nos toca vivir produce una separación creciente entre las aspiraciones y las satisfacciones de los individuos. Esta separación engendra el descontento, al punto tal, que es en este intento cuando todo permite el estallido de una revolución. Aristóteles en su Política enuncia que las revoluciones son, en su esencia, fenómenos políticos. En consecuencia, no cabe duda de que el punto decisivo de las teorías de las revoluciones no puede ser sino, el análisis de la fragilidad de los sistemas políticos y subsistemas nacionales (escuela, familia, empresas, etc.). Las revoluciones las realizan las clases sociales medias, no las bajas, cuando se interrumpe un período de reforma y progreso. Por eso, en las comunidades que poseen un amplio colchón de clases medias que han accedido a niveles de vida propios de una sociedad de gran movilidad social ascendente, al “proletarizarse” por una movilidad social masiva de sentido contrario, se frustran ante la pérdida del status de los roles y funciones sociales alcanzados, y dicha frustración se traduce, inevitablemente, en actitudes contestatarias primero, y abiertamente agresivas luego. La sociedad argentina vive en una profunda crisis de normas: anomia, que conlleva a un incremento preocupante de individualismo en un sentido patológico del “sálvese quien pueda”, en detrimento de la solidaridad, identidad, pertenencia, aparición de la apatía, desinterés y pérdida de

Page 17

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 17 importancia. A ello se le debe agregar un significativo incremento de las enfermedades psicosomáticas. Frente a esta situación debería surgir el nuevo mito revolucionario, en el que se desarrollarían las nuevas minorías activas con la consiguiente aparición de un nuevo liderazgo, que verbalizaría el sentimiento, deseos y emociones de las masas. Se entraría en la excitabilidad, habría fe en el progreso, los movería la esperanza. Normalmente, la percepción de injusticia social es acompañada por un deseo de mejorar el nivel de calidad de vida. La vanguardia intelectual pone al servicio de la revolución su arte con una crítica al orden establecido y se difunden ideas de la acción directa. El mito adquiere un rol esencial en esta etapa, y se expresa en símbolos, marchas, desfiles, ceremonias, etc. El mito es la expresión de una determinación para actuar y es irrefutable. Como repudio al sistema vigente (otra forma de agresión), puede haber un manipuleo político del marginado demostrando que éste es producto de la sociedad. Las tradiciones se extinguen y el sistema de valores que provee la cultura idiosincrásica se debilita. Los controles sociales dejan de funcionar eficazmente y, en tales circunstancias, la conducta social de los individuos se torna inestable e imprevisible. Asimismo, sectores del gobierno y de la oposición se hallan bajo la influencia de una vanguardia intelectual que, en gran medida y hace unas décadas atrás, fue integrante o simpatizó con los movimientos insurgentes, y que en la actualidad está elaborando una contracultura de naturaleza protestataria en

las clases medias , en especial, en los estratos juveniles. El manifiesto rechazo del actual nivel de calidad de vida, especialmente en la clase media, y la ausencia de expectativas favorables en torno al nivel de logros en un futuro previsible va acompañado por un incremento significativo en el plano estadístico de divorcios, delincuencia, suicidios o intento de suicidios y de neurosis. A tales indicadores se le debe agregar una notoria disminución del ingreso real "per capita", aunque en las estadísticas se pretenda reflejar lo contrario, y una intensa movilidad social descendente en la clase media que representaban, estimativamente, el 60% de la población general del país. Tales fenómenos sociales han generado la irrupción de tres hechos que incrementan aún más las tensiones que la situación de desorganización acarrea y que ya han sido debidamente tratados. Estos son: la frustración generalizada, particularmente en la juventud; la corrupción administrativa; la pobreza y percepción de una irritante injusticia social. Solamente el Estado puede promover un buen medio ambiente institucional, de allí que el desafío es replantear lo que está ocurriendo, si se pretende que los logros de la macroeconomía se traduzcan en beneficios de toda la comunidad, y eliminar con ello la marginación y la pobreza. O dicho en otros términos, la de los incluidos y excluidos que pueda generar el conflicto social y obstaculizar el desarrollo logrado. Por ahora en el campo de la hipótesis, la exclusión social puede traer el costo político de la violencia social cotidiana que se está viendo y concluir en violencia política. También puede ocurrir que se consoliden las distintas culturas de la exclusión y que ellas, aun fragmentarias, culminen acercándose a filiaciones políticas más o menos contestatarias.

Page 18

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 18 NUEVOS DESAFÍOS EN EL ÁMBITO MARÍTIMO Y FLUVIAL Héctor Julio Valsecchi Su importancia para la Argentina Un listado –no exhaustivo- de los desafíos que presentan las llamadas Nuevas Amenazas, considerando su incidencia en su aspecto marítimo y fluvial, está integrado por: el Terrorismo, el Narcotráfico, la Piratería y el Robo a mano armada, el Contrabando, la Contaminación ambiental , la Depredación de los recursos naturales y la Inmigración ilegal. Las denominaciones que damos definen actividades delictivas que, en la actualidad, es infrecuente que se presenten de manera pura, sino que aparecen como con vasos comunicantes, adoptando las características de otros delitos; amalgaman su accionar de tal manera que dificultan su identificación. Los grupos que las ejecutan se asocian con mafias o con el crimen organizado a nivel internacional. El control, la represión, o simplemente las respuestas de los Estados o los particulares afectados implican multiplicidad de tareas y un gran trabajo, tanto en lo operativo como en el encuadramiento jurídico. El análisis de estos desafíos realizado con una percepción marítima y fluvial nos conduce a las siguientes consideraciones: Las organizaciones delictivas, basadas en estructuras sin forma, poseen ventajas sobre los sistemas de organización piramidal, donde rango y jerarquía son valores fundamentales. Tienen la posibilidad de realizar períodos de descanso en “santuarios” -estados, regiones especiales u organizaciones- donde reciben apoyo logístico o moral, se mimetizan o enmascaran, y desde estas posiciones preparan su proceder futuro o simplemente esperan el momento oportuno para volver a actuar. Es raro que utilicen el enfrentamiento directo, prefiriendo la emboscada, la originalidad en la selección del blanco o el efecto sorpresa para llevar a cabo sus operaciones, lo que obliga a los probables atacados a barrer un amplio campo de posibilidades para defenderse. En el mar existen blancos muy rentables para acciones delictivas (terroristas especialmente) por la facilidad para ser atacados y la magnitud del problema que generara el estar así

involucrados: los buques de transporte de mercaderías peligrosas, grandes petroleros o cruceros con gran cantidad de pasajeros son, sin duda, un buen ejemplo de ello. La resolución 1373 del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas “pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional e internacional” para dar respuesta a amenazas tales como el terrorismo; el mismo documento hace referencia a la necesidad de que los Estados lleven a cabo “la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información”. La Organización Marítima Internacional (OMI) en una resolución en el año 2002 adoptó medidas, que son la base para proveer seguridad al transporte en el mar. Los estados, a través de enmiendas en sus regulaciones marítimas deberán adoptar nuevas – y severas- medidas de seguridad. La reacción de los países asociados a la OMI ha sido positiva pero los sistemas de seguridad son

Page 19

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 19 costosos y ello dificulta la puesta en marcha de lo decidido internacionalmente. Las medidas adoptadas, en general preventivas, que disminuyen los peligros que pueden presentarse, deben ser ampliadas con acciones que, en algunos casos, son complementarias y, en otros independientes. Todas obligan a un aumento de adiestramiento en el personal que las ejecuta y al uso de costosos equipos para su cometido. El primer aspecto a tener en cuenta para combatir estos nuevos desafíos es, sin duda, el tener inteligencia de los grupos de interés. Significa esto contar con la información del rival y además disponer de la experiencia de terceros. Los estados involucrados se ven necesitados a intercambiar los resultados de los análisis desarrollados y de aquella experiencia aludida. Las características de interdependencia observadas en las políticas regionales - al igual que las mundiales- hacen que la seguridad propia es un valor que tiene sentido si se lo considera en un sistema de seguridad colectivo. Esto define el segundo aspecto: la cooperación entre los estados, que permite una potenciación de sus posibilidades, incrementando los recursos disponibles, aun cuando cada uno de los países considerados muestren carencias desde el punto de vista individual. Enfrentar los desafíos que implican las llamadas Nuevas Amenazas obliga a la acción mancomunada con los estados que se vean involucrados por amenazas similares, sean estos vecinos e integrantes o no de su región geográfica. La tarea solitaria e individual no es de ninguna manera el mejor camino para enfrentar estos problemas. La Argentina está ubicada en el hemisferio marítimo, tiene un amplio litoral en el que circula el 90 % del volumen de su comercio exterior. Los ríos Paraná, Uruguay, Paraguay y de la Plata conforman un sistema económico y social donde reside la mayor parte de la población del país, e integrando un sistema mayor: la Cuenca del Plata. El Atlántico Sur es un escenario de acción prioritario. La vecindad con el Pacífico y los pasajes bioceánicos justifican un interés en esa zona marítima que debe ser tenida en cuenta desde el punto de vista de la colaboración binacional. El continente antártico merece una reflexión especial. Dos países, la Argentina y Chile, son los más cercanos a la zona en la que existe más actividad por parte del hombre, por ende la más expuesta a situaciones conflictivas donde estén en riesgo la vida humana o el medio ambiente. Aunque traten de evitar verse involucrados estos dos países lo están por imposición geográfica. Los intereses de la Argentina están ecuménicamente donde razones políticas, económicas y sociales los hagan surgir; se extienden más allá de su territorio continental, archipiélagico y antártico, de sus ríos, de su mar territorial, de su Zona Económica Exclusiva y de su plataforma continental. La región en la que está inserta la Argentina, por razones geográficas, históricas y culturales tiene problemas políticos,

económicos y sociales que si se suman al accionar de grupos delictivos, pueden actuar sobre la situación potenciándola. Hemos descripto brevemente los espacios de interés marítimo y fluvial nacional y por tanto

Page 20

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 20 un ámbito extenso en el que pueden operar los grupos que corporizan las nuevas amenazas. Estas características de la Argentina determinan cuál deberá ser la inteligencia de que debe disponer y cuales los acuerdos de cooperación que debe tratar de conseguir. Obviamente no se empieza de cero, en el aspecto de la inteligencia existen compromisos en distintos niveles, en que se coopera internacionalmente intercambiando información, y que son la base de actividades más ambiciosas. La operación con armadas extranjeras aportan un nivel de entendimiento que permite acciones mancomunadas de mayor envergadura.

Page 21

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 21 LOS NUEVOS DESAFÍOS - ¿ CONFLICTOS O AMENAZAS ? BREVES CONSIDERACIONES REFERIDAS AL ACTUAL CUADRO DE SITUACIÓN Guillermo César Viola IntroducciónEl sistema internacional comenzó a adquirir características planetarias en la segunda mitad del Siglo XIX. El esquema de poder surgido en la llamada Guerra Fría sufrió una ruptura, la cual condujo invariablemente hacia el andarivel de los cambios. Se ha generado un proceso de globalización que hace sentir sus efectos como consecuencia del funcionamiento de organizaciones supranacionales y transnacionales de naturaleza variada, ya sea económica, política, de medios de comunicación, etc. También se han producido un cúmulo de transformaciones en el campo informático, en el campo de las comunicaciones y en el mismo sistema económico-financiero mundial. La incertidumbre y una llamativa falta de previsibilidad son el común denominador del tiempo actual. Se efectuaron un sin fin de erróneas interpretaciones acerca del surgimiento de un “nuevo orden mundial ”, a partir del cual - por ejemplo - sólo se trataría de cooperar dentro de un nivel de concordia general, donde los derechos humanos tendrían plena vigencia y donde el ejercicio de las libertades políticas se vería privilegiado. Identificación de la problemática La situación de Post Guerra Fría dibujó y continúa haciéndolo, una realidad que impone la posibilidad siempre latente del estallido de nuevos conflictos o situaciones de crisis. Dentro de un contexto donde se debaten la acción política, las movilizaciones político-religiosas y las fuerzas sociales, también posee presencia activa la lucha armada. América Latina enfrenta hoy una numerosa cantidad de nuevos desafíos, que de por sí se encuentran enmarcados dentro de una larga lista de conflictos, a los cuales los Estados Nacionales deben y deberán hacer frente con el objetivo de poder sobrevivir, mientras se transitan los primeros años de este nuevo milenio. Conviene destacar que desde sus mismos orígenes, los Estados Nación vienen enfrentando una multiplicidad de situaciones que afectan o pueden afectarlo tanto en el marco de lo interestatal como en el de lo intraestatal. El objeto tras el cual se hallan alineados, es el de mantener incólumes los atributos que definen su carácter de entidad política soberana. Actualmente hay conflictos que de hecho, representan una potencial amenaza militar, dado que pueden dar origen a una etapa incierta, donde no puede aseverarse cuál será la forma en que evolucionarán, donde no puede asegurarse cuál es su verdadera extensión y/o naturaleza futura y donde la posibilidad de que se ingrese en una etapa de “escalamiento” hacia su militarización, no

debe ser nunca desestimada. Los principales son: • El Narcotráfico. • El Terrorismo - Narcoterrorismo. • Los Fundamentalismos. • La creciente situación de extrema pobreza. • Las grandes fajas de sectores marginados.

Page 22

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 22 • La ecología y el medio ambiente. • Las migraciones masivas. • Los conflictos étnicos. • El vacío geopolítico. • El endeudamiento externo. En muchos casos ya se constituyen en una amenaza militar en sus países de origen. América Latina no se encuentra exenta de este inquietante panorama, muy por el contrario, la nueva realidad golpea con insistencia a sus puertas. En este ámbito se van produciendo gradual y sucesivamente una serie de hechos tendientes a dibujar un sombrío panorama, donde tampoco es utópico considerar que las posibilidades de proyección Regional de esta problemática, crece aceleradamente. Entre los principales inconvenientes que dan origen a la aparición de estos fenómenos, se encuentra la falta de un desarrollo económico - social sostenido. Nos preguntamos pues, ¿Cuál es la naturaleza misma de la referida problemática?. Su correcta identificación se apoyará en el adecuado análisis y posterior determinación de la misma, lo que traerá aparejado su necesaria interpretación. Breves consideraciones sobre la influencia que algunos de los principales factores poseen sobre la región El problema del narcotráfico Se ha convertido con el correr del tiempo en un fenómeno muy complejo, que supera el marco de lo primariamente delictivo, para transformarse en una verdadera amenaza que afecta seriamente a la seguridad del Estado. Los problemas estructurales de la Región, tal el caso de varios países sudamericanos, atormentados por preocupantes condiciones socio-económicas, se han transformado en el principal caldo de cultivo que sienta las bases para el desarrollo del aludido factor. El narcotráfico, con su llamativa capacidad de corrupción, se está transformando en una amenaza de orden estratégico. En mayor o menor medida esto puede constituirse en el pie para que no se pueda descartar de plano la hipótesis de que si son superados los instrumentos iniciales, legalmente destinados para combatirlo, se deba en algún momento y ante la necesidad, adoptar la decisión de recurrir a las Fuerzas Armadas del Estado perjudicado para enfrentarlo. El incremento de la extrema pobreza Las sucesivas crisis económicas, contribuyeron a que la brecha entre los países desarrollados y los que no lo son, aumentara considerablemente. Esto ha llevado a que los llamados ricos y los denominados pobres estuviesen cada vez más distanciados. Esta problemática se presenta en la región con dos características definidas.

Page 23

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 23 Por un lado se encuentran aquellos Estados en proceso de transformación que sin ser pobres, presentan preocupantes índices de pobreza, a la cual consideran como una de sus principales amenazas. Por otro lado están aquellos otros Estados que revelan un marcado índice de pobreza, hecho que se visualiza -por ejemplo- a través de la simple lectura de sus índices en el campo económico. La pobreza sienta de alguna manera las bases para que se produzcan conflictos violentos, los que de alguna forma pueden llegar a afectar la gobernabilidad, fundamentalmente en aquellos países donde el proceso de democratización se halla en plena etapa de consolidación. A través del afianzamiento de los sistemas políticos, la racionalización económica y una mayor eficiencia administrativa se acortarán las brechas señaladas y por ende se disminuirán las posibilidades de conflicto. El

Terrorismo - Narcoterrorismo El terrorismo es una de las mayores fuentes de preocupación para la Seguridad Regional y una permanente amenaza a la paz internacional. El terrorismo internacional actúa impulsado por múltiples factores. Puede presentarse también vinculado con organizaciones del narcotráfico. Su accionar es transnacional y a través de los métodos utilizados en sus operaciones, denota que la tecnología a la cual accede le posibilita sofisticar cada vez más el mismo. Las migraciones ilegales La fluida y libre circulación de factores económicos, políticos y sociales entre los países, es un eslabón clave en el proceso de integración Regional. El hecho presupone que sobre el particular el Estado ejerza un adecuado control, ya que la falta del mismo posibilitará el accionar de elementos o individuos que amparados en tal situación lleguen hasta lesionar la seguridad Regional. Reflexión final Las diversas políticas de los gobiernos han sido orientadas para transitar por donde los intereses y principios de cada actor internacional aconsejan. La confrontación ideológica que durante más de cuatro décadas mantuvo en vilo al mundo ha desaparecido, dando lugar al nacimiento de estos nuevos desafíos, los cuales en caso de no ser convenientemente monitoreados, desembocan en la innegable posibilidad de militarizarse. El escalamiento de las crisis incontroladas imponen la necesidad de adoptar las previsiones a fin de resolver estos conflictos potenciales, para lo cual no son pocos los que sostienen que resulta imprescindible sostener y afianzar el proceso de modernización de la estructura de defensa de un Estado. Una perspectiva de probable evolución

Page 24

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos 24 Latinoamérica, considerada por muchos analistas como una virtual “zona de paz”, ha experimentado también múltiples cambios en materia de seguridad. El cambio de dirección visualizado en la Región -entre otras cosas un mayor sentido de cooperación, un mayor grado de intercambio, la variación de las urgencias y una mayor atención de las necesidades poblacionales- se ha ido afirmando dentro de un sostenido proceso de democratización y afianzamiento de las instituciones republicanas. Si bien es cierto, las cuestiones referidas al ámbito de la Defensa Nacional no fueron siempre regionalmente consideradas como una prioridad. No obstante, existen también mecanismos que aplicados en áreas especialmente sensibles, tienen por objeto reducir el riesgo de conflictos y aumentar el grado de confianza existente. Aquí deseo formular una expresa mención a las medidas para el fomento de la confianza mutua. Estas no están en capacidad de resolver las causas básicas de un conflicto, pero al actuar sobre las mismas, pueden disminuir la probabilidad de desencadenarlo. Las medidas para fortalecer la confianza mutua no son un fin en sí mismo. Se encuadran en el ámbito de la gran política de un Estado, y considero que puede afirmarse que son la base de una política exterior activa en el compromiso del desarrollo integral. La seguridad y paz en la Región encuentran una quizás cada vez más pequeña limitación en las verdaderas posibilidades existentes para accionar en forma colectiva ante conflictos o amenazas comunes. Para avanzar en esta paz definida como activa, es pues, inicialmente imprescindible la identificación de los referidos fenómenos. Este tipo de mecanismo se constituye en una de las partes centrales de la “Diplomacia Preventiva”. Se materializa mediante acciones diplomáticas y militares tendientes a evitar que en el futuro se presenten situaciones de conflicto. Actualmente, en la Región, se plantean estrategias económicas heterogéneas para abordar, entre otros, lo que considero como dos problemas estructurales básicos: la pobreza y la deuda externa. El surgimiento de nuevos elementos conflictivos, que permanecían latentes, configuran un escenario de alta complejidad, no por las

dimensiones de la escalada del conflicto sino por la amplitud causal del mismo e impredecibilidad de reacción de los actores involucrados. Las múltiples iniciativas de paz basadas en el principio de integración desplazan la confrontación como método y exigen transparencia y reciprocidad en el devenir de las relaciones interestatales.