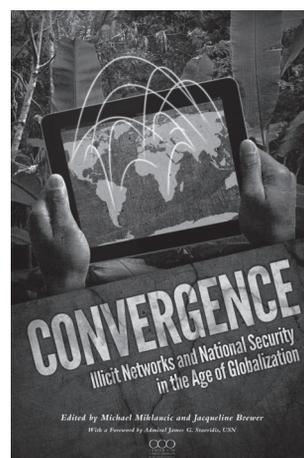

CONVERGENCIA. REDES ILÍCITAS Y SEGURIDAD NACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN*[∞]

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ**

No es ninguna novedad sostener que la agenda de la Seguridad Internacional constituye en la actualidad un campo heterogéneo y dinámico, sujeto a permanentes novedades y actualizaciones. Lejos de las rigideces del enfoque westfaliano, que monopolizó la cuestión hasta bien entrada la década del setenta, hoy las cuestiones más acuciantes de la seguridad suelen contar entre sus protagonistas a actores no estatales, que despliegan sus actividades de acuerdo a lógicas alternas a la que propone la cartografía política de la modernidad.

Frente a este dinámico escenario, en los últimos tiempos se han editado numerosas obras que reflejan los intentos de académicos civiles y militares, procedentes tanto del ámbito estatal como de la esfera privada, por comprender las características que adquieren las amenazas transnacionales a la seguridad de los Estados y sus ciudadanos. *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, volumen que reúne los esfuerzos de casi una quincena de especialistas, se inscribe en ese esfuerzo, concentrando su atención en un flagelo en especial: la criminalidad organizada.

El foco de este libro está puesto en el peligro que constituyen las densas redes de tráfico ilícitos que hoy cubren todo el globo, describiendo y explicando cómo operan y cuál es el rol que desempeñan dentro de la actividad criminal. En este sentido, un hilo conductor recorre a todos los trabajos: la proliferación y diversificación de estas redes, así como la convergencia de intereses de diferentes actores ilegales en su funcionamiento, configuran un enorme desafío al Estado, cuya soberanía vulneran y erosionan, demandando respuestas novedosas para contrarrestar esta amenaza.



* *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, compilado por Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer y Gary Barnabo (National Defense University Press, Washington DC., 2013, 275 pp.

** Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad del Salvador (USAL), la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Escuela Superior de Guerra (ESG). Su último libro es *Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario* (Buenos Aires y Washington, 2010). marianobartolome@yahoo.com.ar

[∞] Fecha de recepción: 010915
Fecha de aceptación: 151015

Tres compiladores fueron los encargados de ordenar y compatibilizar los aportes de los diferentes especialistas que participaron de la obra, que exhibe ante el lector una clara solidez desde el punto de vista conceptual. Ellos son Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer y Gary Barnabo. El primero de ellos es el director de investigaciones, información y publicaciones del Centro de Operaciones Complejas (COC) de la Universidad Nacional de la Defensa estadounidense. Brewer es analista del COC y previamente se dedicó a las áreas de Cercano Oriente e Irak, tanto en la esfera privada como en relación con el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional. Quien completa el trío, Barnabo, se dedica a la consultoría en la firma *Booz Allen Hamilton*, al tiempo que asesora al Departamento de Defensa en materia de crimen transnacional organizado.

A la hora de hacer explícitos sus puntos de vista, los compiladores sostienen que en EE.UU. en particular prevalece una errada visión según la cual la criminalidad organizada actual ha crecido y se ha expandido, pero cualitativamente no representa nada nuevo en relación a épocas pasadas, razón por la cual no existe motivo para revisar las estrategias y tácticas empleadas para combatirla, entendiendo que son las adecuadas. Ellos consideran que esta perspectiva yerra en subestimar el fenómeno de convergencia que se registra, sea por conveniencia o por ambición, entre redes criminales y terroristas. Y agregan que no se vislumbran planes para contrarrestar de manera eficaz esa convergencia, que constituye una peligrosa amenaza al sistema internacional.

En la visión de Miklaucic, Brewer y Barnabo los recientes desarrollos del sistema internacional (incluyendo el crecimiento del comercio, el desarrollo del ciberespacio y el aumento poblacional, entre otros) facilitaron el crecimiento y fortalecimiento de actores no estatales que se dedican a actividades criminales, incluyen en sus metodologías el uso de la violencia y se insertan en cadenas de suministros transcontinentales, que conectan mercados ilícitos de los más variados bienes y servicios. Estos actores exhiben una notable habilidad para eludir las medidas de seguridad y protección del Estado, cuyas debilidades y oportunidades explotan en su favor. Frente a este peligro, concluyen, urge que las naciones desarrollen estrategias y políticas multidimensionales y comprehensivas para neutralizarlo.

Convergence se estructura en cuatro partes, que operan a modo de ejes temáticos en torno a los cuales se organizan los diferentes capítulos. La primera apunta a describir el peligro “claro y presente” de las redes ilícitas; una segunda parte estudia las operaciones ilícitas que se realizan a nivel global, remarcando su complejidad; la tercera atiende la profunda vulneración a la soberanía estatal que toda esta situación conlleva; la cuarta, finalmente, identifica las líneas que debe seguir el Estado moderno para revertir esta crítica situación. Estas cuatro partes se encuentran precedidas por un trabajo introductorio a la cuestión cuya autoría corresponde al almirante James Stavridis, quien se desempeñó como jefe

del Comando Sur y luego del Comando Europeo de su país, y también Comandante Supremo de la OTAN.

Con acierto, Stavridis recuerda que las redes ilícitas cubren la totalidad del globo, capitalizando en su favor los avances en materia de transporte y comunicaciones; afectan de una u otra manera a todos sus habitantes; y pueden estructurarse en torno a una heterogénea variedad de productos: desde drogas y armas a recursos naturales y mercadería falsificada, llegando incluso a la comercialización de personas. Estas redes suelen tener un carácter híbrido, desde el momento que incluyen tanto a organizaciones criminales como a grupos terroristas (incluidos grupos extremistas islámicos) que se vinculan entre sí para alcanzar acuerdos que los beneficien¹. La alta capacidad de adaptación y diversificación horizontal de los actores que se integran en las mencionadas redes, genera un doble efecto: por un lado, les permite acceder a vastos recursos financieros; por otro, los coloca siempre un paso adelante de los esfuerzos gubernamentales por combatirlos.

En su descripción de estas redes ilícitas, el alto jefe naval recuerda que los enormes recursos financieros que tienen a su disposición las organizaciones criminales les proporcionan una gran capacidad para corromper funcionarios públicos, desconocer las leyes vigentes y operar a través de las fronteras nacionales como si estas no existieran. Y para preservar este estado de cosas, se arman y entrenan en un grado superior a las instituciones públicas que deben enfrentar².

Específicamente en lo que hace a la corrupción, su expansión y generalización configuraría una suerte de derribo del “sistema inmunológico del cuerpo estatal”, facilitando que pueda ser afectado por cualquier desafío. El ejemplo que proporciona es por demás gráfico: donde la corrupción se vuelve endémica, el Estado pierde la capacidad para asegurar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos; cuando esto ocurre, las redes criminales ocupan ese vacío y proporcionan una gobernanza alternativa; y como la comunidad internacional no suele invertir ni colaborar con naciones que reflejan este estado de cosas, la población no tendrá acceso a los trabajos y las oportunidades educativas que le permitan dejar atrás esta situación.

Stavridis no proporciona soluciones concretas al término de su trabajo, aunque deja planteada una certeza. Para enfrentar el flagelo de las redes ilícitas el Estado debe propiciar estrategias que no solo involucren a todas las esferas del gobierno, sino que incluyan a instituciones de la sociedad civil y contemplen la cooperación con actores externos, tanto estatales como no estatales, en procura de una respuesta de la comunidad internacional en su conjunto.

1 Cabe destacar que en este punto el autor cita como caso testigo a la llamada Triple Frontera, donde coinciden los límites de Argentina, Brasil y Paraguay.

2 Para este autor, los casos de México y Afganistán serían paradigmáticos.

En lo que concierne a los trabajos que integran la obra, de su primera parte merecen citarse los aportes de Phil Williams por un lado, y Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steven Weber por otro. Williams, un prolífico autor sobre criminalidad organizada, postula en su trabajo que la ausencia de legalidad en amplias zonas territoriales y el desorden configurarán una nota distintiva de este siglo en materia de seguridad, en un contexto de declinación del poder estatal frente a los embates cada vez más fuertes de violentos actores no estatales. Estos actores se combinan y potencian entre sí en una suerte de “sinergia negativa”, al tiempo que exhiben una alta capacidad de adaptación y transformación a las demandas del entorno, razón por la cual es dificultosa su derrota y desarticulación.

El eje del trabajo de este académico de la Universidad de Pittsburgh, sin embargo, pasa por otro lado. En concreto, por sostener que actualmente los más importantes desafíos a la seguridad de los Estados no surgen de los mencionados actores hostiles, sino de ciertos factores que no constituyen una amenaza en sí, pero promueven la violencia e inestabilidad. Esos factores, denominados “conductores de inseguridad e ilegalidad”, son la globalización; el crecimiento poblacional y los flujos migratorios que se producirán en consecuencia; la urbanización descontrolada y exenta de planificación; la escasez de recursos naturales, y el cambio climático; por último, la declinación de las capacidades estatales para imponer la ley y otras regulaciones a sus ciudadanos, y el crecimiento de formas alternativas de gobernanza. Cada uno de estos elementos es analizado en forma detallada en el capítulo, con abundancia de ejemplos e información cuantitativa.

Gilman, Goldhammer y Weber, por su parte, proponen el concepto de “globalización desviada” (*deviant globalization*) en referencia a las redes económicas transfronterizas que producen, trasladan y comercializan un amplio rango de bienes y servicios ilícitos, empleando la infraestructura de la globalización para explotar las diferencias y vacíos existentes en materia de legislación y regulación entre diferentes lugares. Sus protagonistas pueden ser entendidos no solo como criminales sino también como “entrepreneurs” dotados de audacia e innovación, proclives a adquirir riesgos y desafiar las normas establecidas. Con mayor especificidad, se indica que esta globalización desviada puede entenderse como la porción de la economía global donde confluyen la demanda de bienes y servicios considerados ilegales en un lugar, con su provisión desde lugares donde rigen criterios éticos y morales diferentes. Al mismo tiempo, confluyen las diferencias éticas con las ineficiencias en material regulatoria y de imposición de la ley.

Este planteo apunta a poner de relevancia que la criminalidad organizada transnacional no es un mero “lado oscuro” de la globalización³, sino que es un

3 Un ejemplo de esta perspectiva en el trabajo titulado precisamente “Crimen Organizado. El lado oscuro de la globalización”, disponible en <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/ideasToday/06/organisedCrime.pdf>

aspecto inherente a ese fenómeno dual, virtualmente imposible de disociar de sus aspectos lícitos: ambas caras del fenómeno se sustentan en una lógica de mercado así como en la integración de los mismos sistemas financieros, de transporte y comunicaciones. La globalización desviada es producto de los propios consumidores y su demanda que debe ser satisfecha.

La globalización desviada, en tanto una manifestación de la criminalidad organizada en clave de globalización, constituye una formidable amenaza para el Estado, debido a la capacidad corrosiva sobre sus instituciones y su legitimidad. Esa amenaza obedece específicamente a su enorme capacidad económica, con las posibilidades de corrupción que esto implica; a su capacidad de ejercer violencia; y a su capacidad de proveer a la ciudadanía bienes y servicios (incluyendo la seguridad), reemplazando al Estado en esta función.

Los capítulos de la segunda parte se enfocan en el funcionamiento de las redes ilícitas, sus características, desafíos logísticos y las respuestas de sus protagonistas. Varias cosas quedan en claro de estos trabajos: que los actores no estatales que operan estas redes exhiben un alto grado de creatividad, del cual se valen para generar ganancias y eludir a las agencias de gobierno; que estos protagonistas se encuentran en permanente movimiento de un lugar a otro, siempre intentando explotar en su beneficio las vulnerabilidades (geográficas, económicas, legales, etc.) de los Estados; que a escala global las redes ilícitas también disponen de “nodos” o “cabeceras de operaciones” (*hubs*) cuya ubicación geográfica suele coincidir con áreas de escaso control por parte del gobierno (aquí vuelve a ponerse la Triple Frontera como caso referencial), altos niveles de corrupción, economía informal, deficiente control fronterizo o una combinación entre estos elementos.

Un interesante aporte a la comprensión del funcionamiento de las redes ilícitas es el que efectúa Douglas Farah al identificar un nuevo tipo de actor no estatal, los “supercomponedores” (*super fixers*), extraño nombre que alude a un pequeño grupo de personas y organizaciones cuyo rol dentro de las redes es facilitar la conectividad global entre los usuarios, conectándolos. Estos componedores, dotados de gran influencia, no pertenecen a una única red ni observan lealtad a ninguna entidad en especial, sino que se mueven por múltiples redes que hasta pueden llegar a ser competitivas entre sí. No existen considerandos ideológicos en este punto, sino solo económicos.

La tercera parte del libro aborda las causas y condiciones que resultan de la pérdida del control por parte de los gobiernos legítimos a manos de organizaciones criminales. Como es de esperarse, las mayores alarmas se encienden en relación a Estados con débiles instituciones e importantes niveles de corrupción. En este contexto se destaca el capítulo de Moisés Naim, que identifica los diferentes grados de criminalización que puede exhibir el Estado. Según este académico, un hecho relativamente novedoso en el tablero internacional es la emer-

gencia de “Estados criminales” que constituyen el corolario de largos procesos de criminalización que reconocen diferentes estadios: penetración, infiltración, captura y, por último, “soberanía criminal”. En este caso nos hallamos frente a una gran empresa criminal con fachada de aparato estatal, orientada a las actividades ilícitas, fácticamente excluida del concierto de las naciones y que configura una seria amenaza a la paz y estabilidad globales.

Por último, de la cuarta parte del libro se destaca la Estrategia de Combate al Crimen Transnacional Organizado (SCTOC, por sus siglas en inglés) implementada por la Casa Blanca en 2011, que constituye un interesante ejemplo de cómo concebir una respuesta gubernamental que articule esfuerzos públicos y privados de diferente tipo, en aras del logro de un objetivo común. La SCTOC reconoce cinco objetivos políticos, que son los siguientes: i) Proteger a los estadounidenses y sus aliados del maltrato, la violencia y la explotación a manos de las redes criminales transnacionales; ii) Colaborar con países aliados en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia, para combatir la corrupción que ejercen las redes criminales transnacionales; iii) Poner fin al poder económico de esas redes y proteger los mercados estratégicos y el sistema financiero estadounidense de la infiltración y el abuso por parte de la criminalidad; iv) Derrotar a las redes criminales transnacionales que suponen el mayor reto a la seguridad nacional, atacando sus infraestructuras, privándolas de los medios que facilitan sus actividades, e impidiendo su financiación de actividades terroristas; y finalmente v) Generar consenso a nivel internacional, fomentar la cooperación multilateral y los acuerdos entre las esferas pública y privada para derrotar al crimen organizado transnacional.

Para alcanzar esas metas, la estrategia identifica una serie de acciones prioritarias, en cuyo logro queda comprometida una multiplicidad de organismos. Esas tareas incluyen, en un listado no exhaustivo, la admisión de una responsabilidad compartida respecto al problema del crimen organizado transnacional⁴; mejorar el intercambio de inteligencia e información; proteger el sistema financiero y los mercados estratégicos del crimen organizado transnacional; y fortalecer las actividades de interdicción, las investigaciones y los procesos judiciales.

A modo de cierre luego de esta descripción y comentario, el libro *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* constituye una herramienta de invaluable ayuda para incrementar y profundizar los conocimientos acerca de una de las mayores amenazas que se fraguan en el ámbito de la Seguridad Internacional contemporánea.

4 La cuestión de la responsabilidad compartida, o “corresponsabilidad”, apunta a superar el contrapunto vigente desde hace décadas entre proveedores y consumidores de determinados bienes y servicios ilícitos que proporciona la criminalidad. Mientras los países proveedores indican que existe un problema de demanda, del otro lado del mostrador los consumidores se justifican en una oferta que nace más allá de las fronteras nacionales.