

La seguridad internacional en tiempos de globalización: criminalidad transnacional, regimenes internacionales y realidades locales

Mariana Souto Zabaleta¹

Introducción

Cuando se trabaja la cuestión de la seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales, generalmente se hace referencia a la denominada “seguridad colectiva”, es decir, a la seguridad entendida de acuerdo a los tradicionales códigos de la teoría realista o a sus frecuentes revisiones desde el institucionalismo o el neoinstitucionalismo liberal. No resulta tan frecuente su tratamiento desde el punto de vista del crimen transnacional, es decir un estudio de la seguridad no en términos de la dinámica del conflicto interestatal sino más bien en términos transnacionales. De hecho, si abandonamos las limitaciones analíticas de la anarquía waltziana y optamos por una comprensión del sistema internacional en términos de una estructura escindida (jerarquía/anarquía), la cuestión de la seguridad definida en otros términos resultara sin duda más relevante.

En tal sentido, es útil recurrir a la conceptualización que realiza Carlos Escude respecto del sistema internacional.² De acuerdo al autor, el sistema internacional posee una estructura “escindida”, en la que es posible encontrar tres tipos de estados: estados que mandan, estados que obedecen y estados rebeldes, que sin tener el poder necesario para pertenecer al grupo selecto que sienta las reglas del juego, se niegan a obedecer. De ese modo, de acuerdo al autor, los estados se diferencian no solo en términos de su poder y sus características económicas, políticas y culturales, sino que además, cada uno de ellos posee funciones diferenciadas dentro del sistema interestatal. Y esas funciones diferenciadas se vinculan a la capacidad de imponer las reglas del juego. Esta postura enfrenta los tradicionales enfoques de la teoría de las Relaciones Internacionales. Así, los estados no son “like units” en tanto actores del sistema interestatal como lo afirma la escuela neorrealista de las Relaciones Internacionales.³ Desde esta perspectiva. El sistema internacional posee una estructura descentralizada y anárquica, y sus partes (los estados) son “like units” no autorizadas a mandar ni obligados a obedecer. La diferencia entre ellos, responde entonces a las diferenciales capacidades y no a su función dentro del sistema.

Partiendo de esta concepción del sistema internacional, en el presente trabajo se buscan delinear una serie de reflexiones acerca de una forma diferente de analizar la cuestión de la seguridad internacional, que trascienda los tradicionales enfoques centrándose en problemáticas que afectan la seguridad global, no ya desde el punto de vista interestatal. Se busca demostrar que la criminalidad transnacional que afecta a los distintos órdenes nacionales ha desarrollado una visión preventiva y combativa que trasciende ese marco, y que implica claramente la aparición de órdenes normativos múltiples bajo la forma de densos regimenes internacionales. Obviamente este análisis

¹ Profesora-Investigadora de la Universidad de Belgrano.

² Escude, Carlos; “el realismo de los Estados Débiles”, Buenos Aires, GEL, 1995; “Mercenarios del fin de milenio: Estados Unidos, Europa y la proliferación de servicios militares privados”, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1999; “Estado del Mundo”, Buenos Aires, Editorial Ariel Planeta, 1999.

³ Waltz, Kenneth; “teoría de la política Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.

llevara a cuestionarnos que entendemos por seguridad en tiempos de globalización, que es lo que se busca proteger, y cuan eficaces resultan los esquemas de prevención y control que se construyen a nivel estatal e interestatal. Por ultimo, se intentara esbozar cual es la situación de nuestro país frente a la criminalidad transnacional y sus correspondientes regimenes internacionales.

Algunas aproximaciones teóricas

Comprender la problemática de la seguridad a partir de la criminalidad transnacional que en su consecuencia se crean, requiere el planeamiento de una serie de aproximaciones teóricas respecto del sistema internacional y sus principales reglas de juego.

Escude plantea que, a partir de un análisis de la realidad internacional actual, es posible observar que existe una profunda escisión en el seno de la estructura del orden internacional y sus reglas del juego. “Todos los sistemas de la OTAN, la totalidad del Hemisferio Occidental, toda la Europa occidental y central, Australia, Nueva Zelanda, Japón y partes del África, Medio Oriente y Asia, se encuadran en un sistema interestatal jerárquico liderado por Estados Unidos, cuyos lugartenientes son Gran Bretaña, Francia y Alemania. Sin embargo, a este sistema interestatal jerárquico de occidente se le enfrenta un sistema anárquico encabezado por las grandes potencias Rusia y China, y donde también cabria incluir a las nuevas potencias nucleares India y Pakistán, y estados paria tales como Corea del Norte, Irak, Irán, Siria, Libia, Sudan y Afganistán. Este sistema interestatal es anárquico en su interior, porque al contrario del sistema jerárquico de Occidente no existe en el una jerarquía de mando (aunque haya enormes disparidades de poder), y por que algunos de sus miembros son acérrimos enemigos entre si. Así, es posible afirmar que dentro de este sistema subsiste el modelo waltziano de anarquía, tanto como realidad como ideal normativo”⁴

Esta conceptualización nos permite olvidar por un momento los tradicionales dilemas de la seguridad, para pasar a ocuparnos de la misma en otros términos. Ubicándonos bajo la parte incipientemente jerárquica de la escindida estructura del sistema internacional, es innegable observar que el mundo ha cambiado. Una de las manifestaciones más claras resulta de la observación de que múltiples órdenes nacionales e internacionales se entrecruzan en la regulación de amplios dominios de la vida. Esto implica que ya no resulta tan simple ubicar al estado como vértice de la pirámide normativa. En términos de Wolfe, “si pensamos que la vida colectiva esta sujeta a múltiples ordenes normativos superpuestos dentro del mismo espacio territorial y económico necesitamos una comprensión mas compleja de la política mundial”.⁵

Desde esta perspectiva, el crimen transnacional aparece como uno de los casos concretos en los que la existencia de múltiples centros de autoridad se hace manifiesta. Y es desde esta perspectiva que un análisis aggiornato de los regimenes internacionales y su eficacia se hace necesario. Precisamente los regimenes internacionales aparecen cuando se presentan tan altos flujos de transacción a través de las fronteras. Esto explica claramente que la emergencia de los mismos se haya dado de forma primigenia en las

⁴ Escude, Carlos; “Estado del mundo”. Op. Cit.

⁵ Wolfe, Robert: “Rendering unto Ceasar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power”; paper presented at he Trends: Multiple Centres of Power Workshop; Canada; May 13, 1999.

áreas de la navegación, las telecomunicaciones y el comercio. Cuando el crimen adquiere el carácter transnacional, y cuando por su metodología y efectos se involucran diferentes jurisdicciones nacionales, la aparición de un denso régimen internacional para enfrentarlo no es sorprendente. Es así que la globalización, la transnacionalidad y los regímenes internacionales aparecen como las coordenadas centrales por las que es posible analizar la problemática de la seguridad en otros términos. A estas coordenadas subyace obviamente la cuestión de los múltiples órdenes de autoridad. “La globalización no crea una situación nueva, meramente pone a descubierto la ficción de que el mundo puede ser parcelado en estados territoriales cuyas leyes formales oficiales tienen un poder regulatorio absoluto... Debemos reconocer que el estado no es la única fuente de la ley, y que el mantenimiento del imperio de la ley no requiere la creación de un orden supranacional uniforme...”⁶

La criminalidad transnacional como nueva dimensión de la seguridad internacional

La forma propuesta de analizar la seguridad internacional actual no presupone que la criminalidad transnacional sea un fenómeno nuevo y desconocido. En realidad, uno puede rastrear indicios de actividades criminales complejas más allá de los últimos años, del mismo modo que se puede hablar de tendencias globalizadas en diferentes épocas de la historia de la humanidad. De la misma forma en que la globalización actual adquiere características peculiares cuantitativamente y cualitativamente es factible afirmar que la criminalidad transnacional ha adquirido en los últimos años características sin precedentes. Sus métodos, pero principalmente sus consecuencias en términos económicos y la imposibilidad de combatirla autónomamente, son los que despiertan la preocupación creciente de los estados más poderosos en la actualidad. De este modo, se arriba al reconocimiento de que el problema no se limita a estados considerados individualmente y que en consecuencia, el fenómeno no puede ser enfrentado por jurisdicciones únicas.

Bajo el marco propuesto, dos tendencias parecen caracterizar a la denominada criminalidad compleja en la actualidad. En primer lugar una tendencia a sobrepasar los límites territoriales del estado, involucrando en su desarrollo más de una jurisdicción territorial. En segundo lugar, una tendencia a conformarse en términos de organizaciones complejas. De acuerdo a Blanco Cordero, “una de las notas relevantes de la evolución actual de la delincuencia es el paso de una criminalidad individual a otra forma más corporativa, organizada.... Debido al afán fundamentalmente lucrativo que inspira a las organizaciones criminales, y a las oportunidades que para ello ofrece el mercado global, tales grupos tienden a actuar a nivel internacional, tratando de rentabilizar al máximo sus actividades delictivas”.⁷ No necesariamente todo delito que traspasa las fronteras de un estado viene ejecutado por parte de organizaciones criminales. Sin embargo, dada la complejidad de tales maniobras en la mayoría de los casos se presenta bajo la forma de crimen organizado.

Con respecto a la característica de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional entiende que el carácter transnacional de un delito se configura cuando el mismo se comete en más de un estado, o cuando se comete dentro de un solo estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se

⁶ Wolfe, Robert; op. Cit.

⁷ Blanco Cordero, Isidoro; “El delito de blanqueo de capitales”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

realiza en otro estado.⁸ La lista de delitos susceptibles de alcanzar esta característica de transnacionalidad es cada vez más amplia. A modo de referencia pueden mencionarse los delitos considerados como mas relevantes de acuerdo a la Estrategia de control del Crimen Internacional de los Estados Unidos: narcotráfico, terrorismo internacional, contrabando de personas, fraude financiero, lavado de dinero, delitos informáticos, espionaje industrial, corrupción, trafico de armas, contrabando de material nuclear, y biológico, delitos ambientales, trafico de seres humanos.⁹

La lógica de las organizaciones criminales puede comprenderse fácilmente de acuerdo a criterios de maximización de los beneficios derivados de la comisión de delitos. En cierto sentido, parece lógico intentar analizar las organizaciones transnacionales con similar racionalidad a la que se analizan las estrategias de empresas transnacionales en general. Como sostiene Williams “desde que las organizaciones criminales transnacionales son entidades que buscan la maximización de beneficios y la reducción de riesgos, no es sorprendente que se involucren en alianzas estratégicas. La cooperación entre estas organizaciones es una actividad natural particularmente por que compartan el problema común de sortear la aplicación de la ley y las regulaciones nacionales”.¹⁰

De este modo la criminalidad transnacional adquiere características complejas y muy dinámicas que vienen posibilitadas y alentadas por los desarrollos en transporte, tecnología y comunicaciones que acompañan a la globalización. “Las organizaciones contemporáneas son adaptables, sofisticadas, extremadamente oportunisticas y están inmersas en una amplia red de actividades legales e ilegales. Mientras aun están involucradas en un nivel más bajo con el tráfico de drogas, la prostitución, el contrabando y la extorsión, han expandido sus actividades a un nivel cuasi-corporativo en el que son activos n gran escala en fraude en materia de seguros, depredación de recursos naturales, crimen ambiental, contrabando de migrantes, fraude bancario, fraude impositivo y corrupción. Además, el uso frecuente del dinero obtenido de sus actividades ilegales para legitimarlo les permite lavar dinero obtenido aun mas beneficios”.¹¹

Es precisamente este carácter que ha ido asumiendo, especialmente en términos económicos, el que ha puesto a la criminalidad transnacional dentro de los temas más relevantes de la agenda internacional. De hecho, la Cumbre del G8 en el Reino Unido ubico a la criminalidad transnacional como uno de los tres mayores desafíos que enfrenta el mundo en la actualidad. Considerando solamente el delito de narcotráfico encontramos que el mismo genero en los últimos dos años mas de 400.000 millones de dolares de ganancias, ingresos que representan casi un 8% del total del comercio mundial en un mismo periodo.¹²

⁸ Proyecto revisado de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Asamblea General, Comité especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional, Décimo periodo de sesiones, Viena, 17 al 28 de julio de 2000.

⁹ United States International Crime Control Strategy, Junio de 1998.

¹⁰ Williams, Phill: “Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances”; Washington Quarterly, 1994.

¹¹ “Transnacional Criminal Activity”; Canadian Security Service, Noviembre de 1998.

¹² Documento publicado por el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, año 1999.

Las cifras se ven absolutamente incrementadas si se agregan a los datos anteriores las ganancias de otros delitos de carácter transnacional, que si bien ocupan menores lugares en el discurso internacional han adquirido una gran relevancia en los últimos años. Obviamente que cualquier dato estadístico relacionado con la criminalidad transnacional resulta de muy difícil estimación. Sin embargo, es factible tomar como indicador el lavado de dinero proveniente de actividades delictivas. De acuerdo a una estimación del Director del FMI, Mitchel Camdessus, el volumen global del lavado de dinero representaría de un 2 a un 5% del producto bruto mundial, algo así como 600.000 millones de dolares.¹³

Mas allá de la gravedad de las cifras consideradas globalmente, si se analiza la problemática desde la perspectiva de los estados poderosos, surge claramente el motivo por el que los mismos han propiciado la densa red de regimenes internacionales para enfrentar a la criminalidad internacional. De acuerdo a estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas, el costo de la actividad criminal transnacional para los Estados Unidos, se estima que la venta de alucinógenos produce unos 50.000 millones de dolares anualmente, de los cuales aproximadamente un 50% es blanqueado o transportado hacia México y Colombia, a veces a través de terceros países.¹⁴ En cuanto al lavado de dinero se estima que tomando como cifra global el modesto numero de 300.000 millones anuales, 110.000 son lavados en Estados Unidos.¹⁵ De acuerdo con Blanco Cordero, “el GAFI estima las ventas de cocaína, heroína y cannabis en Estados Unidos y Europa en 122.000 millones de dolares, de los que entre un 50-70%, esto es, unos 85.000 millones de dolares podrían estar disponibles anualmente para el blanqueo. El tráfico de drogas, si bien es uno de los negocios más lucrativos, no es el único que genera cuantiosos beneficios. En los Estados Unidos se ha estimado que entre un tercio y la mitad de los productos delictivos que ingresan en las instituciones financieras no proceden de las drogas, sino de otros delitos tales como el juego, el contrabando, la pornografía, préstamos usurarios, fraude, corrupción y delitos contra la hacienda publica. Otros cálculos reflejan que alrededor de un 25% de los productos ilegales que entran en el sistema financiero global no proceden del trafico de drogas”.¹⁶

Los regimenes internacionales frente a la criminalidad transnacional

Son precisamente el carácter transnacional del fenómeno bajo estudio, y su importante significación económica, los que han provocado el nacimiento de una densa red de reglas, normas, prácticas y procedimientos que intentan cubrir las variadas aristas de la criminalidad transnacional. Los regimenes internacionales nacen siempre que existan flujos de transacciones a través de las fronteras. Respondiendo a la teoría tradicional de regimenes es factible señalar que el nacimiento de estas redes responde a claros intereses de los estados poderosos. En tal sentido, lo preocupante resulta ser que las inmensas sumas derivadas de la criminalidad recorren varios circuitos financieros perdiéndose en la tela de araña de las finanzas mundiales.

Los regimenes internacionales se definen como conjuntos de principios explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las

¹³ The National Money Laundering Strategy for 2000, United States, March 2000.

¹⁴ Nuevo Herald Digital, 24 de mayo de 1998.

¹⁵ ámbito Financiero. 23 de mayo de 2000.

¹⁶ Blanco Cordero, Isidoro; Op. Cit.

relaciones internacionales.¹⁷ Su origen, su desarrollo y sus transformaciones han sido teorizadas tanto del realismo como del neoliberalismo. En tales teorizaciones parece existir consenso en el sentido de que en un momento inicial su emergencia se relaciona de modo directo con la distribución de poder ya sea entendido en términos globales o por áreas de cuestiones. Su desarrollo posterior es materia de mayores controversias, aunque ha sido demostrado claramente que en ocasiones el régimen puede adquirir vida propia convirtiéndose en una variable interviniente e incluso interactuante respecto a los factores causales básicos relacionados con la distribución de poder. Más allá de estas diferencias, el estudio tradicional de los regimenes internacionales suele considerar sus características observables. Es por eso que cuando se busca determinar si los regimenes internacionales resultan efectivos, se analiza si se alcanzan los objetivos propuestos o si se ayuda a sus integrantes a alcanzar metas que de otro modo no hubieran alcanzado o si contribuye al entendimiento entre los participantes. Desde una perspectiva constructivista el análisis de los regimenes internacionales se enriquece notablemente a la hora de explicar las diferentes iniciativas internacionales surgidas frente a la criminalidad compleja. “El concepto de regimenes internacionales es un intento de capturar la noción de que la normativa en un determinado dominio viene de algo mas difuso que de una organización concreta que puede o no estar en su centro... nuestro supuesto inicial es que el estudio de los tratados y organizaciones formales no nos dicen demasiado respecto de la vida en un área temática específica... debemos estar en condiciones de ver a las organizaciones formales enclavadas en una compleja de interacciones sociales.”¹⁸

Es decir, analizar la importancia de los regimenes internacionales surgidos en los últimos años frente a la criminalidad transnacional implica tener en cuenta dos dimensiones. En primer término, sus características observables: la densa red de acuerdos, mecanismos e instituciones explícitas convenidas por los estados frente a la problemática en cuestión. En segundo termino, las prácticas implícitas que devienen de tales acuerdos o que provienen de prácticas anteriores. En tal sentido, al analizar un régimen internacional debemos observar tanto sus manifestaciones explícitas como sus practicas implícitas de modo de detectar una dimensión formal y una dimensión material en el desenvolvimiento de los mismos.

Desde ya que las manifestaciones formales de la densa red de regimenes originados frente a la criminalidad transnacional es una cuestión mas simple de observar. A modo de ejemplo los regimenes internacionales en materia de prevención del narcotráfico o en materia de prevención y control del lavado de dinero proveniente de actividades delictivas se componen de una densa red de instituciones, mecanismos y acuerdos interestatales, que van desde meras declaraciones de compromiso hasta complejos mecanismos de evaluación mutua. En la mayoría de los casos esta densa red de acuerdos abarca tanto iniciativas internacionales bajo el manto de la Organización de Naciones Unidas, como acuerdos regionales como los existentes en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, o subregionales como los existentes en la Unión

¹⁷ Para una comprensión de la teoría de regimenes internacionales ver: Keohane, Robert y Nye, Joseph: “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988; Capítulos III y VIII; Krasner, Stephen: “Regimes and the limits of realism: Regimes as autonyms variables”, en Krasner, Stephen (ed.) International regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1986; Wolfe, Robert: “Rendering unto Caesar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power”; Paper presented at the Trends: Multiple Centres of Power Workshop, Canada, May 13, 1999.

¹⁸ Wolfe, Robert; Op. Cit.

Europea o el Mercosur. A los mismos cabría agregar la gran cantidad de acuerdos bilaterales en los que se arriba a memorandums de entendimiento e incluso a la creación de comisiones mixtas de aplicación con tareas específicamente establecidas.

La dimensión material de los regímenes, es decir, sus prácticas implícitas, es más difícil de estimar globalmente y exige un detallado análisis empírico en cada caso concreto. Sin embargo, es posible establecer a priori una serie de consideraciones respecto de las puertas que quedan abiertas a partir de las manifestaciones explícitas. En primer lugar, todo régimen se presenta bajo una cierta forma de ambigüedad. “Aun cuando se busca precisión, puede siempre agregar detalles sin resolver cuestiones avanzadas de interpretación que surgen cuando los actores aplican el lenguaje legal a la vida real.”¹⁹ En segundo lugar, se concibe que los estados pueden enfrentar limitaciones en su capacidad de llevar a cabo los compromisos asumidos. Es por eso que la mayoría de las veces se buscan redacciones propositivas que impliquen aplicaciones progresivas de lo pactado o la instauración de periodos de transición para su cumplimiento. En tercer lugar, la práctica inevitablemente conduce a un pacto implícito entre los estados de aceptación de márgenes de variación tolerados, que se traducen en incumplimientos consentidos.

Combinando las manifestaciones explícitas y las prácticas implícitas en el análisis de los regímenes surgidos frente a la criminalidad transnacional rápidamente se abren una serie de reflexiones respecto a la efectividad de tales regímenes. Desde el punto de vista de las adhesiones tanto formales como materiales por parte de los estados resultan obvias sus posibilidades de éxito. Para todos aquellos estados ubicados del “lado” jerárquico de la escindida estructura del sistema internacional son los mayores beneficios que los costos de no participar en los mismos. Esta reflexión resulta incuestionable tanto desde una perspectiva realista frente al riesgo de exclusión como de una perspectiva constructivista en términos de la percepción intersubjetiva que tales entramados crean en el sentido de que “...cuando la interdependencia se incrementa dentro de un área temática, los actores perciben una necesidad creciente de acción colectiva.”²⁰ Ahora bien, cuando se intenta analizar la efectividad del régimen en términos de los objetivos propuestos, más allá de las salvedades descriptas al analizar la dimensión de las prácticas implícitas toleradas, cabría analizar si los acuerdos alcanzados y los mecanismos establecidos cumplen dos condiciones básicas. En primer lugar, si los mismos responden a las características y modalidades de la problemática que se pretende enfrentar. Es decir, si los regímenes guardan un margen de objetividad y pertinencia técnica respecto de los problemas que pretende enfrentar más allá de los intereses concretos de determinados actores nacionales. En segundo lugar, si las instancias nacionales de implementación de lo acordado están en condiciones de cumplir o si existen mecanismos internos adecuados que controlen su cumplimiento.

La situación argentina frente a la criminalidad transnacional

Intentar analizar la posición de Argentina frente a la criminalidad transnacional implica en primer término tener en cuenta que, desde la perspectiva de la dinámica global del fenómeno que analizamos, nuestro país vuelve a ocupar, esta vez positivamente, su rol periférico. Esto tanto respecto de su importancia en términos de actividades delictivas en el ámbito interno como de la participación argentina en la

¹⁹ Wolfe, Robert; Op. Cit.

²⁰ Wolfe, Robert; Op. Cit.

criminalidad global. De todos modos, la criminalidad transnacional aparece como un gran tema de agenda, en parte por que su tratamiento y consecuencias suelen ser más impactantes en términos generales y en parte por la importancia que se le atribuye desde los países centrales.

Volviendo a tomar como ejemplo el caso del narcotráfico, de acuerdo a un informe elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, durante el año 1999 de un total de 1.062.241 hechos delictivos cometidos en todo el país, solamente 14.720 implicaron una violación de la ley de estupefacientes.²¹ Además, de la cantidad de delitos por drogas la mayor parte consiste en tenencia simple o tenencia para consumo (se calcula que aproximadamente se trataría de un 95%), quedando una porción muy reducida para el delito de narcotráfico.²² Mas allá de que este dato no arroja conclusiones definitivas respecto del narcotráfico en la Argentina, nuestro país es considerado internacionalmente como un país de tránsito y de relativamente bajo consumo, aunque en ambos ítems se ve un incremento en los últimos años. De acuerdo al Informe Sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos del año 1999 elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Argentina no es ni un gran productor de drogas ni un gran país de tránsito, aunque continua siendo un conducto para el flujo de cocaína proveniente de Bolivia, con cantidades indeterminadas de droga que también se mueven por Argentina en tránsito internacional desde Perú y Colombia... De acuerdo a las autoridades argentinas el uso de las drogas esta creciendo. El numero de personas arrestadas por posesión de estupefacientes se duplico en 1999”²³

De acuerdo al mismo informe, a pesar de que Argentina no es un importante país productor y de que el uso de estupefacientes se considera relativamente bajo (aproximadamente el 1% de la población) el tráfico en Argentina es un problema, aunque no sea posible cuantificar los flujos totales con precisión. Además de esta tendencia, nuestro país presenta dos áreas sensibles: una industria química muy desarrollada que produce casi todos los precursores necesarios para el procesamiento de la cocaína y un importante centro financiero regional (Ciudad de Buenos Aires) explotable por los parte de los lavadores de dinero.

Con relación al lavado de dinero, si bien no existen estimaciones precisas se estima que en Argentina se lavan aproximadamente 6.000 millones de dolares anuales.²⁴ Sin embargo, esta cifra no es indicativa de operaciones de lavado de dinero que impliquen a la criminalidad transnacional tal como la hemos definido debido a que si bien parte proviene del narcotráfico o del tráfico de armas, en gran parte debe atribuirse a la evasión fiscal. El lavado de dinero proveniente del narcotráfico resulta poco relevante si se compara su magnitud tanto respecto de los valores que se estiman mundialmente, así como respecto de otras fuentes de lavado de dinero en nuestro país. Se estima que el dinero proveniente del narcotráfico que es lavado rondarían los 1.300 a 1.500 millones de dolares.²⁵ Tomando como ejemplo uno de los casos mas difundidos en materia de lavado de dinero derivado del trafico ilícito de estupefacientes, las

²¹ Reporte de Hechos Delictuosos, Año 1999, dirección de política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²² La Nación, 23 de mayo de 2000.

²³ Intenational Narcotics Control Strategy Reports, 1999; Released by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State, Washington, March 2000.

²⁴ Reporte Anual del Observatorio Geopolítico de Drogas, 1998/1999.

²⁵ Reporte Anual del Observatorio Geopolítico de Drogas, 1998/1999.

actividades del Cartel de Juárez en la Argentina, vemos que la operación implicaba aproximadamente 12 millones de dolares.²⁶ Esto no significa minimizar la importancia de las operaciones de lavado de dinero en Argentina, sino indicar claramente que el lavado de dinero en nuestro país proviene más que nada de otros delitos fuente.

Más significativo en términos económicos resultan en cambio las cifras que, de acuerdo a la dirección General de Aduanas, pierde el fisco como consecuencia del contrabando. En términos del mencionado informe se trataría de una suma que rondaría los 8.000 a 10.000 millones anuales.²⁷ Otras fuentes mas moderadas estiman que el contrabando en Argentina asciende a 3.000 millones de dolares anuales, cifra que representa aproximadamente el 50% del déficit fiscal, y mas de lo que se recauda por derechos de importación.²⁸ Esta problemática se vincula con la existencia en nuestro país de ineficaces controles fronterizos, en especial en algunos territorios altamente riesgosos en los que existe un fuerte dominio del crimen organizado y una notable ausencia del Estado. En especial reviste estas características la denominada la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Esta zona “es un área de particular complejidad. El contrabando y la falsificación de mercaderías y de marcas, el comercio de drogas y de armas, así como de automotores robados, se entremezclan con el comercio legal; en las fuerzas de seguridad con los agentes de inteligencia de diversos países... los vuelos regulares, los vuelos irregulares y las pistas clandestinas, y los terroristas, con los miembros pacíficos de las distintas comunidades”²⁹

A la nomina de crímenes de carácter transnacional no debe dejar de agregarse las recientes experiencias en materia de terrorismo internacional: los atentados a la Embajada de Israel en 1992 y a la Sede de la Asociación Mutual Israelí Argentina en 1994. Si bien desde los comienzos de la investigación se alertó sobre las importantes conexiones locales que ambos atentados poseyeron, al menos la planificación y financiamiento de los mismos estuvieron claramente vinculados a grupos terroristas internacionales. Según un informe de un Coordinador para Contraterrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se atribuyen los atentados a grupos extremistas islámicos cuyas actividades incluyen el narcotráfico, el contrabando y el terrorismo, con eje de operaciones en la mencionada Triple Frontera. El terrorismo internacional se ha erigido en un importante motivo de preocupación en los últimos años en América Latina. Desde agosto de 1995, hubo actos de terrorismo internacional en la región de los cuales 35 estuvieron dirigidos directamente a intereses norteamericanos.³⁰

La participación argentina en los regimenes internacionales vinculados a la problemática de la criminalidad transnacional

Pese a los casos concretos mencionados, la situación argentina frente a la criminalidad transnacional no resulta significativa en términos globales. Sin embargo,

²⁶ Clarín, 28 de Julio de 2000.

²⁷ Clarín, 30 de Junio de 2000.

²⁸ La Nación, 21 de Julio de 2000; El Cronista, 21 de Julio de 2000.

²⁹ Sleiman, Fátima y Ugarte, José Manuel; “Seguridad en la Triple Frontera”; La Nación, 12 de noviembre de 1999.

³⁰ International Terrorism in Latin America, Testimony to the House of Representatives Comité on International Relations, Ambassador Philip Wilcox, Coordinator for Counterterrorism, Department of the State, September 28, 1995.

nuestro país participa activamente en diversas manifestaciones formales de los regímenes internacionales surgidos para enfrentar la problemática que analizamos.

En materia de prevención del narcotráfico nuestro país ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas de 1988, y participa activamente en el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y la comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA. En este último ámbito nuestro país participa tanto de las reuniones plenarias de las que emanan universos reglamentos modelo como del denominado Mecanismo de evaluación Multilateral, por el que los diversos estados, a través de una serie de indicadores, se someten anualmente a un proceso de evaluación mutua.

En materia de prevención y control del lavado de dinero además de participar en el ámbito del Programa Global contra el Lavado de Dinero de las Naciones Unidas (GLOPAC), Argentina ha sido admitida en los últimos meses como miembro pleno del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI-FATF). Este grupo creado por los países industrializados es el grupo más importante en materia de prevención y control de lavado de dinero y cuenta con mecanismos de autoevaluación y evaluación mutua. En el ámbito americano, a la parte correspondiente del Mecanismo de evaluación Multilateral mencionado, debe agregarse la tarea que desarrolla el Grupo de Expertos de la CICAD. Por otra parte, nuestro país ha impulsado junto a Brasil y España la iniciativa regional de creación de un grupo sudamericano que sigue el modelo del GAFI, iniciativa que está tomando cuerpo en estos días.

En ambas áreas cabe agregar los avances alcanzados en materia de cooperación en el ámbito del MERCOSUR, y la gran cantidad de acuerdos bilaterales que enfrentan la problemática del narcotráfico y el lavado de dinero.

En materia de terrorismo, a partir de los atentados mencionados Argentina participo en los trabajos preparatorios de la Declaración de Naciones Unidas sobre Terrorismo, y de los esfuerzos para la creación de un Comité Interamericano en materia de Contraterrorismo dentro de la Organización de Estados Americanos. Así mismo, en los últimos años s han firmado varios acuerdos bilaterales y regionales en la materia.

Por otra parte, está participando activamente en los trabajos preparatorios del Proyecto de Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, documento que implicara una consolidación del compromiso formal de los estados parte respecto a una serie de delitos de carácter transnacional y de la instauración de mecanismos de asistencia judicial e investigativa recíproca.

Las menciones precedentes deben ser consideradas tan solo como ejemplos de la intensa participación argentina en los regímenes internacionales al menos en su dimensión formal. Pese a que la criminalidad transnacional no es altamente significativa desde el punto de vista de la situación argentina, su involucramiento en las diferentes iniciativas internacionales es relevante. Este involucramiento responde en gran parte a la percepción por parte de las autoridades nacionales de que son mayores los beneficios de participar que los costos de no hacerlo. Si bien Argentina no es el centro de las preocupaciones norteamericanas en la materia, el gobierno de los Estados Unidos ha fijado una de sus prioridades estratégicas respecto de nuestro país en cuestiones

vinculadas a la criminalidad transnacional, especialmente el narcotráfico y el lavado de dinero. La explicación subyacente radica tanto en el denominado riesgo de exclusión como en la construcción de una percepción intersubjetiva de la importancia que tiene la acción colectiva frente a los crecientes patrones de interdependencia.

Otra de las explicaciones podría centrarse en la idea de que, ante el dinamismo y la visión oportunista del crimen transnacional organizado, participar de los regímenes internacionales funcionaría como un importante mecanismo preventivo ante sus búsquedas de nichos lucrativos. Sin embargo, existen otros indicadores que demuestran que no es la prevención una de las orientaciones básicas de la política nacional frente a la criminalidad transnacional. Esto surge tan solo de constatar, como por ejemplo el presupuesto asignado a la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico. La Secretaría correspondiente cuenta con un presupuesto de 9 millones de dólares anuales para sus tareas de lucha y prevención, y Gendarmería (encargada de custodiar 10 mil kilómetros de frontera) cuenta con solo 23 millones para gastos operativos.³¹

Con relación de la efectividad de dichos regímenes más allá de las consideraciones en términos de costo-beneficio de la participación, cabe resaltar dos cuestiones desde el punto de vista de su dimensión formal. En primer término, los regímenes internacionales a menudo pasan por alto las realidades locales y establecen mecanismos y orientaciones que responden más bien a los intereses de los estados dominantes más que a las necesidades preventivas y combativas de la situación local. A modo de ejemplo, en materia de prevención y control de lavado de dinero el régimen respectivo se centra más que nada en el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, que como ya observamos no es el centro de la problemática en nuestro país. En segundo término, la dimensión formal de los regímenes internacionales nada nos dice de la capacidad de las instancias de implementación locales de hacer efectivos sus objetivos, o de la existencia de sólidos mecanismos de control. Es por ello que resultaría más relevante analizar los regímenes desde el punto de vista de sus prácticas implícitas.

Consideraciones para investigaciones futuras

Un estudio de la seguridad internacional a partir de la criminalidad transnacional y de los regímenes internacionales creados en consecuencia debe sortear en principio tres grandes dificultades. En primer lugar, la ausencia de estudios profundos sobre la seguridad internacional entendida en esos términos, especialmente desde el punto de vista de la dinámica de la transnacionalidad y del origen, desarrollo y eficacia de los regímenes internacionales en dicha área. Quizás resulte simple analizarlos desde el punto de vista de sus manifestaciones formales, pero realmente aparecen mayores dificultades a la hora de determinar sus múltiples y variadas prácticas implícitas. Y esto se vincula a una segunda dificultad consistente en la complejidad que presenta la medición de la criminalidad transnacional. Evidentemente, por tratarse de una actividad de tipo clandestino las estimaciones solo pueden efectuarse en función de proyecciones respecto a lo efectivamente constatado. De este modo se hace difícil partir de datos precisos por lo cual relativiza en gran medida la capacidad de establecer diagnósticos adecuados. Por último el propio concepto de criminalidad transnacional, si bien resulta

³¹ Clarín, 11 de junio de 2000.

preciso por su característica de trascender fronteras, incluye una amplia gama de delitos específicos que se amplía constantemente.

No obstante, ciertas características de la criminalidad transnacional y de los regímenes internacionales vinculados resultan esenciales para comenzar a reflexionar sobre su incidencia en la seguridad global. Una comprensión de la lógica de maximización de beneficios y de la evasión de la aplicación de la ley se constituye en un punto de partida central no solo para entender su dinámica propia, sino también para comprender los intereses que se esconden detrás de los intentos por parte de los estados poderosos de prevenir y controlar el fenómeno. Lo primero arroja luz respecto a la lógica transnacional que la criminalidad adquiere. Lo segundo resulta esencial para el entendimiento de las distorsiones que se presentan a menudo entre las manifestaciones explícitas de los regímenes internacionales y sus prácticas implícitas. En síntesis, ambas cuestiones indican claramente el por qué de la preocupación respecto de la criminalidad transnacional, y la aparente ambigüedad del cumplimiento de lo acordado bajo la dimensión formal de los regímenes internacionales.

Analizar en este marco la situación de Argentina no es una tarea sencilla. En principio, si internacionalmente se carecen de estimaciones precisas, en el caso de nuestro país la cuestión se ve agravada notablemente. Definitivamente no existen análisis sistemáticos y precisos que intenten definir la magnitud de las manifestaciones de la criminalidad transnacional en nuestro país. Tal definición es obviamente central a la hora de establecer un diagnóstico adecuado y las estrategias preventivas y combativas correspondientes. No obstante, a partir de los datos disponibles surge con claridad que la criminalidad transnacional en nuestro país no ocupa un lugar central desde el punto de vista de la criminalidad global ni desde el punto de vista de la criminalidad en el ámbito interno. Esto no implica atribuir escasa relevancia al fenómeno, mucho menos si se tiene en cuenta el dinamismo de la criminalidad transnacional y su tendencia a “aprovechar” nichos de ausencia de control, y la evidencia de que ciertos delitos de carácter transnacional han ido incrementándose en los últimos años.

Resulta positivo entonces que nuestro país se encuentre altamente involucrado en la densa red de regímenes internacionales abocados a la cuestión de la criminalidad transnacional. No obstante, es necesario reflexionar acerca de una serie de cuestiones.

La participación intensa en tales regímenes resulta incuestionable. Sin embargo, es necesario un análisis profundo tanto de la magnitud como de las características locales en las que se presenta la criminalidad transnacional en nuestro país, de modo que las estrategias preventivas y combativas se adecuen a la realidad local y no vengan predeterminadas desde el exterior de acuerdo a criterios e intereses que no responden a dicha realidad. Esto no significa que Argentina tenga oportunidades de sortear tales criterios e intereses, sino tan solo contar con un criterio preventivo y combativo propio que permita su adecuación.

La adhesión a las manifestaciones formales de los regímenes internacionales debe prestar especial atención a las instancias nacionales de aplicación y a las estrategias locales de control. Esto implica la atribución de presupuestos adecuados a los compromisos asumidos formalmente, y la capacitación y control efectivo de los sectores involucrados. Todo lo asumido formalmente cae con rapidez si las instancias jurisdiccionales y de control no están en condiciones de aplicarlo a los casos concretos.

Por lo anterior, el presente trabajo solo pretende ser una puerta abierta a la necesidad de profundizar sobre la lógica y la dinámica de la criminalidad transnacional, la construcción y efectividad de los regímenes que se crean para enfrentarla, y la especial situación de nuestro país en el seno de dichas cuestiones. En tal sentido urge sortear dos limitaciones intelectuales básicas: una comprensión profunda de la problemática que se traduce en un análisis poco realista de la misma, y la ausencia absoluta de un diagnóstico adecuado de las dimensiones y características de la criminalidad transnacional en el ámbito local. La superación de tales limitaciones constituye sin duda el punto de partida para investigaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO CORDERO, Isidoro; "El delito de blanqueamiento de capitales"; Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997.

ESCUDE, Carlos; "Estado del Mundo", Buenos Aires, Editorial Ariel Planeta, 1999.

ESCUDE, Carlos; "Mercenarios del fin de milenio: Estados Unidos, Europa y la proliferación de servicios militares privados", Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1999.

ESCUDE, Carlos; "el Realismo de los Estados Débiles", Buenos Aires, GEL, 1995.

KEOHANE, Robert y Nye, Joseph; "Poder e interdependencia. La política mundial en transición"; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988; Capítulos III y VIII

KRASNER, Stephen; "Regimes and the limits of realism: Regimes as autonyms variables", en Krasner, Stephen (ed.) International regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

WALTZ, Kenneth; "teoría de la política Internacional", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.

WILLIAMS, Phill; "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances"; Washington Quarterly, 1994.

WOLFE, Robert; "Rendering unto Caesar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power"; paper presented at the Trends: Multiple Centres of Power Workshop; Canada; May 13, 1999.

"Transnacional Criminal Activity"; Canadian Security Service, Noviembre de 1998.

International Narcotics Control Strategy Reports, 1999; Released by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State, Washington, March 2000.

International Terrorism in Latin America, Testimony to the House of Representatives Comité on International Relations, Ambassador Philip Wilcox, Coordinator for Counterterrorism, Department of the State, September 28, 1995.

Proyecto revisado de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Asamblea General, Comité especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional, Décimo periodo de sesiones, Viena, 17 al 28 de julio de 2000.

Reporte Anual del Observatorio Geopolítico de Drogas, 1998/1999.

Reporte de Hechos Delictuosos, Año 1999, dirección de política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

The National Money Laundering Strategy for 2000, United States, March 2000.

United States International Crime Control Strategy, Junio de 1998.