



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales



SEMAR

IN ILHUICA ATL TONENILIZ

EL MAR, NUESTRA VIDA

julio - septiembre

2011 - 3



**SEGURIDAD NACIONAL, POLÍTICA Y ESTRATEGIA
ÁMBITO MARÍTIMO
CIENCIA Y TECNOLOGÍA
HISTORIA Y CULTURAL NAVAL**

REVISTA DEL

CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

COORDINADOR EDITORIAL

Capitán de Navío C.G. DEM.
Elías Aquino Morales

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

Almirante C.G. DEM.
Carlos Federico Quinto Guillén

VICEPRESIDENTE

Capitán de Navío C.G. DEM.
René O. Hernández Chagoya

VOCALES

Directores de Áreas y Escuelas

EDITORA

Tte. Corb. SAIN. L. Ccias. Com.
Lilian Estrada Santana

COORDINACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tte. Corb. SAIN. L. Per.
Víctor Monjaraz Ortega

DISEÑO EDITORIAL

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Gráf.
Christiam García López

FOTOGRAFÍA

2do. Mtre SAIN. Fot.
Darío Torres Valdez

Revista trimestral julio-septiembre del 2011. Editor responsable: Lilian Estrada Santana. Número de Certificado de Reserva, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2009-040611003500-102. Número de Certificado de Licitud y Contenido: 14766. Domicilio de la publicación: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Distribuidor: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Imprenta: DIGAOHM, Eje 2 oriente tramo Heroica Escuela Naval Militar No. 861, Colonia Los Cipreses, Delegación Coyoacán, C.P. 04830, México D.F.

La Revista del CESNAV tiene como objetivo ser un foro donde los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados en temas marítimos puedan expresar sus ideas acerca de la Seguridad Nacional y temas afines al medio naval.

El contenido expresa los puntos de vista de los autores y de ninguna manera representa el criterio del Alto Mando de la Armada de México ni de la Dirección del plantel.

3	Editorial
5	Ciberespacio, Crimen Organizado y Seguridad Nacional María Cristina Rosas
19	Del mundo de Barack a Obama frente al Mundo Guillermo J. R. Garduño Valero
27	Evaluando la amenaza del Bioterrorismo: la experiencia estadounidense Alfonso Aragón
48	Seguridad Internacional, amenazas y riesgos: el caso de la Unión Europea Rosa María Piñón Antillón
61	Somalia: las dos caras de la piratería Hilda Varela
75	Actividades del CESNAV

“Los artículos que integran este número, fueron presentados originalmente en el Seminario Internacional: “¿Seguridad amplia o militarización? Rumbo a una agenda de Seguridad Nacional para México”, realizado en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina-Armada de México, efectuado los días 4, 5, 6 y 7 de octubre de 2010. Los autores de estos artículos son además, partícipes de los proyectos PAPIIT IN300809 titulado “La Seguridad Nacional de México frente a la agenda de Seguridad Internacional post 11 de septiembre de 2001” y PAPIME PE300109 titulado “El binomio seguridad-desarrollo: la agenda pendiente de las relaciones internacionales del siglo XXI” auspiciados por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los artículos se reproducen con la autorización de los autores y de la Universidad Nacional Autónoma de México.”

El desfile militar del 16 de septiembre, con el cual se celebra un año más del inicio de la lucha que trajo consigo la independencia de esta gran nación, es un fiel reflejo de la génesis y evolución histórica de las fuerzas armadas mexicanas. Durante el citado acto solemne, el personal naval tuvo la oportunidad de percibir nuevamente el reconocimiento por parte de la sociedad mexicana, lo cual es resultado de la noble y loable labor que realizan las instituciones a favor de las mejores causas del pueblo de México.

Lo anterior eleva la moral y el sentido de pertenencia de quienes tenemos el orgullo de ser parte de una de las organizaciones que goza de mayor credibilidad, ya que ante la presente coyuntura, es para la Armada de México un honor y una oportunidad histórica seguir sirviendo a la sociedad y contribuir de esta manera a robustecer el buen estado de salud en las relaciones cívico-militares.

La Armada ha conquistado una enorme cantidad de corazones, lo cual resulta fundamental, pues sólo ganando la confianza y el respaldo de la comunidad se ganará la batalla en contra del crimen organizado, en la inteligencia de que resulta inconcebible el desarrollo de operaciones militares en medio de una población hostil o indiferente.

Prueba de lo anterior ha sido la desarticulación de numerosas células de la delincuencia, durante las operaciones de alto impacto que lleva a cabo la Armada en gran parte del territorio nacional, afectando de esta manera el centro de gravedad de toda organización criminal que atente contra la tranquilidad y la seguridad de las familias mexicanas.

La Marina Armada de México, con base en acciones apegadas a derecho, fija su postura y deja en claro que autoridad sólo hay una, y ésta, empleará su capacidad de fuego para combatir con la fuerza del Estado, a toda organización delictiva que atente contra la salud, integridad y el patrimonio de los ciudadanos, coadyuvando de esta manera a garantizar la seguridad colectiva a la que no sólo aspiran, sino que tienen derecho los mexicanos.

El eficaz apoyo que la Armada ha brindado para combatir el flagelo social que representa la delincuencia organizada, obliga

a redoblar esfuerzos, ya que ante la multiplicidad de funciones, para el instituto armado encargado de mantener el Estado de derecho y velar por los 3 millones de kilómetros de soberanía marítima, es de vital importancia consolidarse como una Armada moderna y de vanguardia, motivo por el cual recientemente se llevó a cabo la botadura del buque de Apoyo Logístico “Montes Azules”, mismo que representa la unidad de superficie más grande, construida totalmente por mano de obra mexicana. En este contexto, además, queda de manifiesto el firme compromiso de la institución en materia de equidad de género, en igualdad de oportunidades ya que el “Montes Azules” contempla a personal femenino dentro de su dotación.

Para el CESNAV, las acciones descritas son motivo de orgullo y satisfacción, en virtud de que así se constata que la política de apostarle al desarrollo profesional del elemento humano ha sido la mejor inversión, pues en este Centro de Estudios se han formado los cuadros profesionales que gracias a su liderazgo, hoy comandan las operaciones que han posicionado a la Armada de México como una de las instituciones de mayor prestigio y reconocimiento social.

Para finalizar este editorial, en cuanto al contenido temático de la presente edición, usted encontrará los artículos: “Ciberespacio, crimen organizado y seguridad nacional”; “Del mundo de Barack a Obama frente al mundo”; “Evaluando la amenaza del bioterrorismo: la experiencia estadounidense”; “Seguridad internacional, amenazas y riesgos: el caso de la Unión Europea”; y “Somalia: las dos caras de la piratería”.

María Cristina Rosas

Napoleón Bonaparte no se equivocaba cuando decía que el secreto de la guerra radica en las comunicaciones. En un mundo como el actual, crecientemente interconectado, existen nuevas oportunidades de comunicación, tanto en beneficio de la paz como para hacer la guerra. Manuel Castells señala que la era de la información ha cambiado las relaciones de producción y consumo, la experiencia y el poder. Según él, la sociedad en red (network society) nació como resultado de la revolución de las tecnologías de la información en los años 70 del siglo pasado, más otros dos sucesos de singular relevancia, a saber: la reestructuración del capitalismo y del Estado a partir de la década de los 80; y los movimientos sociales y culturales de las décadas de los 60 y 70, en particular, el feminismo y el ambientalismo.¹

Castells afirma que la sociedad en red, como tal, no fue creada por las tecnologías de la información; si bien la primera no podría existir con las características que posee actualmente, sin la segunda. Asimismo, postula que internet aceleró el cambio y acentuó las cualidades que caracterizan a la modernidad tardía, y que distingue a las sociedades de hoy, de las más tradicionales.²

Puesto que la economía es una de las bases de las grandes transformaciones sociales, el desarrollo de la economía de la información merece una breve mención y Castells, por supuesto, caracteriza sus rasgos principales. Así, en primer lugar, la economía de la información se basa en la productividad, que posee la capacidad de generar conocimiento y de procesar/administrar la información. En segundo lugar, es global. En tercer lugar, está en red. Así, la economía se ha reorganizado en función de las características referidas. Aquí, el ciberespacio, ambiente no tangible en el que el valor económico está vinculado a ideas y expresiones virtuales más que a la propiedad física, cobra singular relevancia.³

En un mundo como el actual, crecientemente interconectado, existen nuevas oportunidades de comunicación, tanto en beneficio de la paz como para hacer la guerra.

1 Manuel Castells (2000), *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 2nd.

2 Anthony Giddens (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Palo Alto, Stanford University Press, 1st, p. 6.

3 Manuel Castells (2005) (Editor), *The Network Society. A Cross-Cultural Perspective*, Los Angeles, Edward Elgar Pub.

Algunas definiciones sobre el ciberespacio

Una caracterización muy socorrida sobre el ciberespacio es la que lo define como el medio electrónico de las redes de computación en el que tiene lugar la comunicación en línea. También, siguiendo con lo expresado por Castells, se le asume como el espacio no físico o virtual creado por los sistemas de computación. Se le considera también como el espacio y la comunidad formados en torno a las computadoras, las redes y sus usuarios. Tomando en cuenta estos elementos, Winn Schwartau dice que se trata del lugar intangible entre las computadoras donde se encuentra momentáneamente la información en su camino entre un extremo de la red global a otro.

El mismo autor refiere que es una realidad etérea, un infinito de electrones acelerados en fibras de cobre o vidrio a la velocidad de la luz. También explica que si bien el ciberespacio no tiene fronteras, hay que asumirlo igualmente como un conglomerado de grupos en el ciberespacio local o regional, esto es, con la confluencia de millones de pequeños ciberespacios en todo el mundo.⁴ Un poco más tarde, el mismo autor discurre en torno a quiénes integran el ciberespacio y señala que el ciberespacio nacional es un conjunto de entidades, con fronteras electrónicas claramente definidas, de manera que hay un pequeño ciberespacio y también un ciberespacio más grande. El primero consiste en espacios ciberespaciales personales, corporativos o de organizaciones, en tanto el ciberespacio grande es la infraestructura nacional de información: sumando ambos y uniéndolos a través de la conectividad, se tiene la totalidad del ciberespacio.⁵

En esa dirección, Walter Gary Sharp señala que el ciberespacio es el ambiente creado por la confluencia de redes cooperativas de computadoras, sistemas de información, y las infraestructuras de telecomunicaciones a las que tradicionalmente se les define como internet o la red global (*world wide web*).⁶ Por supuesto que lo más sencillo siempre es lo mejor, y en este sentido asumir al ciberespacio como el espacio de información consistente en la suma total de todas las redes de computadoras, parece el concepto más claro.⁷

4 Winn Schwartau (1994), *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*, New York, Basic Books.

5 Winn Schwartau (1996), *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*, New York, Basic Books, 2nd.

6 Walter Gary Sharp (1999), *Cyberspace and the Use of Force*, New York, Ageis Research Corp.

7 Dorothy E. Denning (1998), *Information Warfare and Security*, New York, Addison-Wesley Professional.

Algunas definiciones son más específicas y/o añaden ciertas características al concepto. En este sentido, se afirma que el ciberespacio es el dominio físico que resulta de la creación de sistemas de información y redes que posibilitan las interacciones electrónicas que tienen lugar, o bien se especifica que el ciberespacio es un ambiente diseñado por el hombre para crear, transmitir y usar la información en una amplia variedad de formatos; y se añade que el ciberespacio consiste en los sistemas operativos, redes, el *hardware* y los estándares de transmisión operados electrónicamente.⁸

Las definiciones que proporcionan las autoridades del país más interconectado del mundo -Estados Unidos-, reiteran los rasgos señalados, como puede observarse en la *Estrategia militar nacional para operaciones del ciberespacio* de 2006, donde se explica que el ciberespacio es el dominio que se caracteriza por el uso de la electrónica y del espectro electromagnético para almacenar, modificar e intercambiar información a través de sistemas de red e infraestructuras físicas, o bien, en otro documento, denominado *Directiva presidencial de seguridad nacional número 54*, que data también de 2006, donde se asume al ciberespacio como la red interdependiente de infraestructuras de tecnología de la información, y que incluye internet, las redes de telecomunicaciones, los sistemas de computadoras, y los procesadores y controladores incluidos en industrias fundamentales. Hay otra referencia más que figura en un análisis del subsecretario de defensa del vecino país del norte, Gordon England, quien, en 2008 caracterizaba como ciberespacio el dominio global dentro de un ambiente de información consistente de redes interdependientes de infraestructuras de tecnología de la información, incluyendo internet, redes de telecomunicaciones, sistemas de computadoras, procesadores y controladores incluidos.⁹

En cualquier caso, a la luz de las definiciones expuestas, es evidente que el ciberespacio es algo más que computadoras e información digital. Una de las acepciones más acabadas sería la que caracteriza al ciberespacio como el dominio global dentro del ambiente de la información, cuyo carácter único y distintivo está enmarcado en el uso de electrónica y del es-

El ciberespacio es el dominio físico que resulta de la creación de sistemas de información y redes que posibilitan las interacciones electrónicas.

⁸ Gregory J. Rattray (2001), *Strategic Warfare in Cyberspace*, Massachusetts, The MIT Press.

⁹ Daniel T. Kuehl (2009), "From Cyberspace to Cyberpower. Defining the Problem", en Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr y Larry K. Wentz (editors), *Cyberpower and National Security*, Washington D.C., Center for Technology and National Security Policy/National Defense University Press/Potomac Books Inc., pp. 26-27.

pectro electromagnético en la creación, el almacenamiento, la modificación, el intercambio y la explotación de la información a través de redes interdependientes e interconectadas que emplean tecnologías de información-comunicación.¹⁰ Asimismo, el ciberespacio existe a lo largo de otros dominios como el mar, la tierra, el mar y el espacio y conecta estos espacios físicos con procesos cognitivos que emplean la información almacenada, modificada o intercambiada.¹¹

Un hecho a destacar es la gran cantidad de literatura en torno al ciberespacio, generada en círculos militares y agencias dedicadas a tareas de seguridad en el vecino país del norte. Además, por ser Estados Unidos pionero en el desarrollo de internet, es entendible su preocupación por la seguridad en el ciberespacio, al igual que la proliferación de estudios y reflexiones en la materia, en particular, desde la década de los años 90.

Ciberespacio y ciberpoder

La definición más socorrida sobre el poder, cortesía de Max Weber, es la que lo caracteriza como la capacidad que posee un ente para lograr que otros hagan lo que dicho ente desea, o bien, la probabilidad de que un actor imponga su voluntad a los demás. El poder puede ser “duro” -por ejemplo, militar-, “suave” -por ejemplo, la diplomacia, la influencia cultural- y, últimamente, se habla también del poder “inteligente”, que vendría siendo una combinación del poder duro con el poder suave.

Por cuanto toca al poder nacional, concepto que cobra relevancia en la década de los 70 y que busca medir el poder cuantitativa y cualitativamente hablando, a efecto de materializarlo en políticas públicas en cada país, se trata de una noción que tradicionalmente contempla los recursos materiales, en particular, las capacidades militares más las dimensiones políticas, psicológicas, socioculturales e históricas de un país. Cabe destacar que los componentes del poder nacional son dinámicos y cambiantes.

En este sentido se debe considerar el concepto de *ciberpoder*, el cual es caracterizado como la capacidad para emplear

¹⁰ Daniel T. Kuelh, *Op. cit.*, p. 28.

¹¹ David T. Fahrenkrug (May 17, 2007), *Cyberspace Defined*, Washington D. C., US Air Force University. Disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/wrightstuff/cyberspace_defined_wrightstuff_17may07.htm

el ciberespacio a fin de crear ventajas e influir en los acontecimientos en todos los ambientes operativos y en todos los instrumentos del poder.¹²

En virtud de la importancia creciente de las tecnologías de la información en la vida de las sociedades, se considera al ciberpoder como un elemento central en la configuración del poder nacional, de manera que ahora se habla de una nueva modalidad en los campos del poder de una nación: el PIME (referido al poder político, de la información, militar y económico). Cada vez más, el ciberpoder condiciona el ejercicio de los campos del poder y es muy importante en el desarrollo y la ejecución de las políticas nacionales.¹³

La diferencia entre el ciberespacio y el ciberpoder es clara: el primer concepto se refiere a un ambiente en el que tienen lugar comunicaciones e interacciones, en tanto el segundo aborda la capacidad para usar y aprovechar ese ambiente. Es aquí donde los diversos actores que operan en el ciberespacio se tornan relevantes, dado que la capacidad para incursionar en él no es exclusiva de los Estados, como tampoco de las personas comunes y corrientes, ni necesariamente con fines lícitos. El ciberespacio, a diferencia del aeroespacio, del espacio terrestre y/o marítimo, es más difícil de regular. Mientras que dentro de un país existen las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad que, entre otras tareas, vigilan *físicamente* los espacios aéreo, marítimo y terrestre para proteger a la nación, en el ciberespacio se torna más difícil el monitoreo y la vigilancia, por lo que la seguridad de la información que fluye en ese entorno, se convierte en un objetivo fuertemente codiciado por actores diversos -estatales y no estatales-, quienes no necesariamente persiguen las causas más nobles.

Ciberdelincuencia y seguridad nacional

Un poco antes de que se produjeran los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, John Arquilla y David Ronfeldt dieron a conocer un texto que ya es un clásico en torno a las posibilidades que generan las redes de comunicaciones para el crimen organizado y/u otras organizaciones que persiguen fines ilícitos.

¹² Daniel T. Kuehl, *Op. cit.*, p. 38.

¹³ Makram Haluani (2006), "Orígenes históricos y componentes del poder nacional contemporáneo: factibilidad y utilidad de la medición empírica de las capacidades estatales", en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 63, No. 61, disponible en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082006000100006&script=sci_arttext

La diferencia entre el ciberespacio y el ciberpoder es clara: el primer concepto se refiere a un ambiente en el que tienen lugar comunicaciones e interacciones, en tanto el segundo aborda la capacidad para usar y aprovechar ese ambiente.

El documento, publicado por la RAND Corporation se denomina *Redes y guerra de redes (Networks and Netwars)*¹⁴, y en él se advertía acerca de las oportunidades que el ciberespacio genera para diversas entidades no gubernamentales -y también para algunos gobiernos-, posibilitando que promuevan sus agendas y eventualmente ganen “las mentes y los corazones” de las sociedades, inclusive de muchas ubicadas en latitudes remotas.

Una crítica recurrente al trabajo de Arquilla y Rondfelt es que los autores parecerían poner en un mismo “costal” el activismo en línea de agrupaciones como las que denuncian los desiguales términos de intercambio en el comercio internacional -manifestándose en las cumbres de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los Ocho, la Organización Mundial del Comercio, etcétera- y a entidades como *Al-Qaeda* que claramente utilizan el terror como el principal medio para promover sus intereses. Si bien en ambos casos la finalidad es política, es muy arriesgado considerar el activismo de, por ejemplo, *Médicos sin fronteras*, en términos similares que el de Osama Bin Laden y *Al-Qaeda*. En todo caso los autores sostienen que “la guerra de redes es la contraparte, de baja intensidad y a nivel societal de nuestro concepto, en su mayor parte militar, de ciberguerra. La guerra de redes tiene una naturaleza dual (...) dado que se compone de conflictos desarrollados, por una parte, por terroristas, criminales y extremistas etnonacionalistas; y por activistas de la sociedad civil por la otra.”¹⁵

Controversias aparte, el trabajo de Arquilla y Rondfelt constituye una interesante reflexión en torno a la manera en que funcionan la sociedad civil y las organizaciones criminales en red, en oposición a los cuerpos de seguridad de los Estados. Así, por ejemplo, mientras que las instituciones militares operan de manera jerárquica y vertical, organizaciones como *Transparencia Internacional*, *Médicos sin fronteras*, *Greenpeace*, y *Al-Qaeda* lo hacen de manera horizontal. “Lo que distingue a una guerra de redes como forma de conflicto es la estructura organizativa en red de sus militantes -con muchos grupos que funcionan, de hecho, sin líderes- y su flexibilidad para reunirse rápidamente en ataques masivos.

14 John Arquilla y David Rondfelt (2001), *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy*, Santa Monica, RAND, disponible en http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html#toc

15 John Arquilla y David Ronfeldt, *Op. cit.*, p. ix.

Los conceptos de ciberguerra y guerra de redes constituyen un nuevo espectro del conflicto que está emergiendo a la luz de la revolución de la información (...). Si los protagonistas son activistas de la sociedad civil o (...) criminales y terroristas, sus guerras de redes generalmente han sido exitosas.”¹⁶ Y es que las redes de activistas, al igual que las de los criminales, pueden crearse y operar con notable celeridad.

En el caso de organizaciones terroristas, la horizontalidad que posibilita en su estructura la existencia de las tecnologías de la información, sugiere que operan con nodos, pero incluso si alguno de esos nodos deja de funcionar -por ejemplo, cuando alguno de los líderes de la organización es capturado- esto no es fatal para la red y ésta sigue funcionando. Asimismo, una estructura horizontal como la descrita, permite inclusive el desmantelamiento acelerado de la red, en tanto las estructuras verticales de los cuerpos de seguridad de los Estados toman mucho tiempo para responder a este tipo de organizaciones y quizá, para el momento en que logran finalmente entrar en acción, ya es muy tarde.

Tras el trabajo de Arquilla y Ronfeldt se han desarrollado otras reflexiones dirigidas, por ejemplo a documentar las características de lo que ha dado en llamarse *ciberdelito*. En el contexto de la globalización, internet ha contribuido a la “muerte de la distancia.”¹⁷ Esto significa que las distancias geográficas tradicionales se colapsan y entonces es tan sencillo y rápido comunicarse a través de un correo electrónico o participando en las redes sociales en cualquier lugar del planeta, como lo es en la localidad y entonces las comunicaciones se convierten en *equidistantes*. Ello es muy benéfico, sea para divulgar noticias e información, para incentivar la participación democrática de la sociedad, para cerrar tratos y transferencias comerciales y/o financieras, etcétera. Empero, hay riesgos, en particular en el contexto de las actividades criminales, dado que también para las personas y/o agrupaciones que desarrollan ilícitos, existe la oportunidad de extender su ámbito de operación a todo el planeta, aprovechando los canales que ofrecen la globalización y las tecnologías de la información.¹⁸

En el contexto de la globalización, internet ha contribuido a la “muerte de la distancia... entonces las comunicaciones se convierten en equidistantes.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Frances Cairncross (2001), *The Death of Distance: How the Communications Revolution is Changing Our Lives*, Boston, Harvard University Press.

¹⁸ David S. Wall (2008), *Cybercrime*, Cambridge, Polity Press, p. 37.

El crimen ha establecido mecanismos de colaboración con especialistas que poseen diferentes habilidades, trátense de *hackers*, *crakers*, creadores de virus y *spammers*.

En este sentido, los flujos globales de información han ampliado la imaginación y los horizontes de los criminales más allá de las fronteras geográficas y culturales tradicionales, y las disparidades entre lo local y lo global han creado nuevos escenarios criminogénicos. Por ejemplo, lo “local” figura en la ecuación, dado que el ilícito debe cometerlo alguien en un lugar determinado, pero también debe existir la víctima, la cual tiene también una ubicación. A continuación, sobreviene la investigación correspondiente, la que, generalmente se desarrolla en donde se ubica la víctima. Sin embargo, en el contexto de la globalización, el ilícito perpetrado -en el ejemplo referido- se diferencia de la actividad criminal en las calles -esto es, en el mundo real-, toda vez que lo “local” se transformó por lo “global.” De ahí el interés que ha despertado el término *glocalización* para referirse al entorno en el que prosperan las acciones criminales en el contexto actual.¹⁹

En las condiciones descritas, se observan cambios en la manera en que se organiza la actividad criminal, al igual que en la forma en que se divide el trabajo criminal. Para empezar, el individuo goza de un enorme control sobre el proceso criminal, dado que puede actuar más allá de sus medios financieros y organizativos. Esto es posible por el abaratamiento de las tecnologías de la información, lo que las hace más accesibles al público, y, por supuesto, a los criminales. Es importante señalar también que la actividad criminal de un individuo, sumada a las de otras personas, constituye un problema *agregado* significativo de gran envergadura, que puede desbordar la capacidad de respuesta de las autoridades. Para su combate en lo individual, le resulta muy difícil al Estado, erogar los recursos materiales y humanos necesarios, debido a que son, en términos de la relación costo-beneficio, muy altos.

Para complicar más el escenario, el crimen ha establecido mecanismos de colaboración con especialistas que poseen diferentes habilidades, trátense de *hackers*, *crakers*, creadores de virus y *spammers*, u otros más. Organizaciones criminales como la mafia italiana que opera en Estados Unidos con una estructura jerárquica claramente identificada, es completamente distinta de quienes se involucran en el cibercrimen. Aquí es importante destacar que no se trata de un conjunto de adolescentes o *nerds* que por diversión sabotean los flujos

¹⁹ *Ibid.*

de información de empresas, gobiernos, bancos u otros a través de sus computadoras escolares -aunque ciertamente hay casos muy documentados de ilícitos perpetrados por ellos-. El cibercrimen, sin embargo, tiene una estructura y una forma de organización, que, como se sugería líneas arriba, tiende a ser lateral u horizontal. Asimismo, cuenta con los “contactos”, esto es, el capital humano capacitado para, por ejemplo, infectar sistemas de computadoras con información “sensible” a fin de robar o sabotear secretos gubernamentales y/o corporativos. Difícilmente el cibercrimen operará por “diversión”, dado que sus motivaciones e intereses son otros.

Tres generaciones de cibercrimen

El cibercrimen ha experimentado una notable evolución, de manera que se puede hablar de, por lo menos, tres generaciones de ilícitos, con notables diferencias entre ellas. Así, la primera generación corresponde a crímenes que se apoyaban con el uso de computadoras. Aquí, las computadoras operaban como un instrumento más al que podían recurrir los delincuentes para perpetrar sus crímenes, pero aún sin la presencia de los ordenadores, los ilícitos se podían llevar a cabo.

En contraste, la segunda generación de cibercrímenes se refiere a ilícitos que se producen en las redes, por ejemplo el hackeo y el crackeo. Los hackers tienen su origen en la cultura post Vietnam de los años 70, basada en la sospecha hacia las autoridades y en el ejercicio de las libertades civiles, incluyendo la creencia de que es ético y moral hackear. Así, los hackers se diferencian de los crackers, quienes no se rigen por principios éticos ni morales.

A la segunda generación de cibercrímenes se le considera híbrida o adaptativa en el sentido de que se refiere a crímenes tradicionales para los que se abren nuevas oportunidades en el mundo globalizado e informatizado. Aquí, el desarrollo de las redes posibilita la circulación de ideas criminales e infractoras, por ejemplo, cómo burlar los dispositivos de seguridad de los teléfonos celulares o de los decodificadores de las televisiones digitales. Aquí, a diferencia de la primera generación, si internet desapareciera, los delincuentes seguirían existiendo, si bien dejarían de contar con los instrumentos para perpetrar los ilícitos descritos.

La tercera generación, en contraste, es más compleja y se refiere a cibercrímenes que operan con las tecnologías de la información. En otras palabras, son el resultado de las oportunidades creadas por internet y sólo pueden llevarse a cabo en el ciberespacio, por lo que son *sui generis*. Los ejemplos abundan, pero destacan el *vandalismo virtual*, y, por ejemplo, la batalla campal entre industrias del entretenimiento, en particular las del cine y la música, y las descargas ilegales que, presumiblemente, les representan pérdidas de millones de dólares. Se puede argumentar, en este último ejemplo, que si internet no existiera, las copias ilegales de producciones discográficas y películas seguirían existiendo, aunque quizá en condiciones más limitadas y con productos más artesanales.

David S. Wall sugiere colocar al cibercrimen en un marco de análisis basado en el tiempo, no en el espacio, dado que así se puede entender su evolución en diversas generaciones a partir de las distintas etapas del desarrollo tecnológico, donde cada una transforma las oportunidades criminales. De ahí que se empiece a vislumbrar una cuarta generación del cibercrimen, la cual surgirá de las oportunidades creadas por redes inteligentes emanadas de la convergencia de tecnologías inalámbricas y en red.²⁰

Respecto a la criminología del cibercrimen, es importante distinguir entre los crímenes que afectan la integridad de las computadoras; los crímenes asistidos por computadoras; y los crímenes por contenidos en las computadoras. En el primer caso se trata de ilícitos que vulneran la seguridad de los mecanismos de acceso a las redes y que incluyen el hackeo y el crackeo, el vandalismo, el espionaje, la negación del servicio, el sembrado de virus, gusanos, troyanos, etcétera. Al respecto, diversos países han creado legislaciones que penalizan el acceso no autorizado y/o la modificación de material y contenidos existentes en las computadoras. En lo que hace a los crímenes asistidos por computadoras, se trata de ilícitos encaminados a usar computadoras en red para adquirir dinero, bienes y/o servicios de manera deshonesta. El famoso *phishing* para cometer fraudes y la manipulación de sitios en red que ofrecen productos en línea, también figuran en esta categoría.

Las leyes de los países cuentan con procedimientos legales para la recuperación de los bienes perdidos, al igual que para proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos. Por último, en el

20 David S. Wall, *Op. cit.*, pp. 46-48.

caso de los crímenes que tienen que ver con contenidos en las computadoras, generalmente se trata de información ilícita en los sistemas de computación en red que incluyen el comercio y la distribución de materiales pornográficos o bien, la diseminación de materiales que fomentan el odio y la intolerancia. Las legislaciones de diversas naciones tienen algunas normas para lidiar con algunos aspectos de esta problemática. En todos los casos, sin embargo, la evolución del cibercrimen parece ir más rápido que la capacidad de las autoridades de los países para hacerle frente.

Ciberguerra y seguridad nacional

Como se ha visto, el crimen organizado ha pasado de apoyarse en las tecnologías de la información y las computadoras a operar enteramente en el mundo virtual para perpetrar ilícitos que afectan negativamente a las sociedades en el mundo real. ¿Hasta dónde el cibercrimen afecta a la seguridad nacional? Es comúnmente aceptado que sólo aquello que amenaza la supervivencia de la nación constituye un problema para la seguridad nacional. ¿Basta entonces con circunscribir el combate del cibercrimen a las acciones y tareas de las instituciones de seguridad pública? Se podría argumentar que el cibercrimen no está interesado en colapsar o extinguir a una nación, dado que sin ésta, simplemente no podría existir. En cambio, a través de canales ilícitos, busca un beneficio, sobre todo –aunque no exclusivamente- material, a costa de la nación. Por lo tanto, dado que la tarea fundamental de la seguridad pública es el mantenimiento de la ley y el orden pareciera entonces que entre sus competencias -o *nuevas competencias*- figura -o debería figurar- el combate del cibercrimen.

Sin embargo existen acciones bélicas que se producen en el ciberespacio, que podrían derivar en amenazas a la supervivencia de la nación. Estas acciones, englobadas en el concepto de *ciberguerra* tienen cuatro pilares: inteligencia, tecnología, logística y comando. Estados Unidos ha enfocado su atención en la República Popular China (RP China), quien ha venido utilizando el ciberespacio para atacar objetivos estratégicos estadounidenses. Así, en 2005, Beijing llevó a cabo actos de espionaje en perjuicio de computadoras en operación del Departamento de Defensa de la Unión Americana. Un año después se dio a conocer el intento chino de “cegar” un satélite estadounidense empleando ataques con láseres de alto poder. A Beijing también

el crimen organizado ha pasado de apoyarse en las tecnologías de la información y las computadoras a operar enteramente en el mundo virtual para perpetrar ilícitos que afectan negativamente a las sociedades en el mundo real.

El desarrollo tecnológico es crucial para el comando y el control de las operaciones, sobre todo porque lograr comunicaciones secretas, confiables y sin interferencias es un aspecto clave cuando se desarrollan las hostilidades.

se le acusa de respaldar ataques de hackers contra Japón y Taiwán.²¹ Richard Stiennon, por su parte, detalla la geopolítica de los ciberataques, ubicando conflictos que se desarrollan en diversas partes del mundo, donde el ciberpoder juega un papel crecientemente importante. Entre los conflictos con estas características, Riennon menciona los casos de Israel, Pakistán, India y Corea del Norte. El mismo autor afirma que la primera ciberguerra del siglo XXI tuvo lugar en Georgia en agosto de 2008, con ataques masivos a los sistemas de computación occidentales, presumiblemente inducidos por Rusia²².

Los cuatro pilares de la ciberguerra deben combinarse de manera apropiada para lograr los resultados esperados. En materia de inteligencia, por ejemplo, se trata de averiguar en torno a lo que piensa el adversario; en conocer las armas que está desarrollando y que podría emplear en combate; en determinar cómo se organizan las fuerzas armadas del rival, etcétera. En el terreno tecnológico, puesto que ésta ha demostrado su capacidad para modificar los métodos y los resultados de las guerras, es importante conocer las vulnerabilidades en los programas y aplicaciones del adversario; asumir que la automatización es la mejor manera de multiplicar los efectos de los ciberataques; que la administración de las operaciones de ciberguerra aún se encuentran en pañales y que el *malware* -que es la designación amplia para referirse a virus, troyanos, etcétera- ayuda a vulnerar al adversario. En cuanto a la logística, en el mundo virtual se trata de generar ataques contra el enemigo, defendiendo, al mismo tiempo, la integridad de las redes propias. Aquí se trata de dilucidar la disponibilidad de redes. Stiennon explica, por ejemplo, que Estonia cuenta con dos cables de fibra óptica bajo el mar y uno en tierra y todos ellos pasan a través de Lituania.

Georgia, en la contienda de 2008, se vio muy perjudicada por su limitada conectividad, situación que aprovechó Rusia.²³ Finalmente, el desarrollo tecnológico es crucial para el comando y el control de las operaciones, sobre todo porque lograr comunicaciones secretas, confiables y sin interferencias es un aspecto clave cuando se desarrollan las hostilidades.²⁴

21 Timothy L. Thomas (2009), "Nation-state Cyber Strategies: Examples from China and Russia", en Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr y Larry K. Wentz (editors), *Cyberpower and National Security*, Washington D.C., Center for Technology and National Security Policy/National Defense University Press/Potomac Books Inc., p. 466.

22 Richard Stiennon (2010), *Surviving Cyberwar*, Lanham, The Scarecrow Press, p. 95.

23 Richard Stiennon, *Op. cit.*, p. 128.

24 Richard Stiennon, *Op. cit.*, p. 130.

La ciberseguridad en México

Las tecnologías de la información se continúan desarrollando con celeridad y cada vez más seres humanos tienen acceso al ciberespacio. Esta situación vaticina muchos cambios en la vida de las sociedades. Estados Unidos creó en 2008, a iniciativa de la administración de George W. Bush, la *Iniciativa amplia de ciberseguridad nacional*. Otros países como Estonia, Reino Unido, Alemania, Rusia, Corea del Norte, Corea del Sur, Australia y Francia, están valorando la manera en que su seguridad puede ser vulnerada desde el ciberespacio y han desarrollado diversas iniciativas para salvaguardar su integridad. En México, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, afirman haber sido blanco de ciberataques a cargo tanto de “bromistas” (sic) como de la delincuencia organizada.²⁵

La Secretaría de Gobernación señala que sus servidores han sido atacados por virus, gusanos y troyanos: Backdor.win32.Agent.sca, Word.win32.autorun.cww, worm.win32-autorun.dcm, Trojan.win32.Agent.ayck, e IRC-Worm win.32.small.bg, infectando las conexiones con entidades tan importantes como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el Instituto Nacional de Migración (INM).

El primer ataque a sitios gubernamentales en línea hecho público fue registrado en el 2003, cuando un hacker atacó con envíos masivos de información la página web de la Presidencia de la República, evitando su funcionamiento por varias horas.

En el 2008, la página www.gobierno.gob.mx fue atacada en una situación aparentemente chusca, aunque no menos grave. Los hackers que se identificaron como argentinos “que sumamos 33 años entre los dos”, lograron vulnerar sus sistemas de seguridad, desplegando una fotografía del personaje de la “Chilindrina”, acompañado del siguiente mensaje: “Nada fue malintencionadamente modificado. Mejoren la seguridad de sus sistemas”.²⁶

Ciertamente existe preocupación en los cuerpos de seguridad de México ante la posibilidad de que la información estratégica

²⁵ *Seguridad en América* 828 de febrero 2020, “¿Quién cuida la ciberseguridad de México?”, disponible en <http://seguridadenamerica.com.mx/2010/02/%C2%BFquien-cuida-de-la-ciberseguridad-en-mexico/>

²⁶ *Ibid.*

y confidencial pueda caer en manos del crimen organizado o de otras entidades u organizaciones mal intencionadas. En particular, ante la prioridad que da el gobierno federal a la conectividad y la infraestructura en nuevas tecnologías en todo el país, y, de manera particular para apoyar el combate del crimen organizado, parece indispensable reforzar sus sistemas de seguridad.

Una iniciativa tan importante como la *Plataforma México*, podría fracasar y liberar información sensible ante sistemas de seguridad endebles, o bien, de cara a las acciones deliberadas de criminales. Y es que a todo nuevo sistema de seguridad informática, corresponde casi de manera automática un esfuerzo para sabotearlo. Y así como los sistemas criptográficos, los sistemas operativos, la tecnología para la privacidad de la información y la seguridad en red están encaminados en última instancia, a contribuir a una mejor gobernabilidad, también pueden alentar, no sólo a los “bromistas” sino sobre todo a criminales especializados, a desarrollar acciones para sabotear o robar esa información, con efectos potencialmente catastróficos para la seguridad y el bienestar de la nación.

DEL MUNDO DE BARACK A OBAMA FRENTE AL MUNDO

Guillermo J. R. Garduño Valero*

“El único límite para nuestra realización
del mañana serán las dudas de hoy”

F. D. Roosevelt

Desde el ascenso de F. D. Roosevelt en 1932 ningún presidente había logrado crear tantas expectativas para la nación norteamericana como Barack Obama. En su momento el primero entraría en el período más agudo de la gran crisis y el segundo también heredaría de su antecesor la crisis actual. La diferencia entre ambos liderazgos radica en que el primero lograría consolidarse en el poder, mientras que el segundo ha ido decayendo hasta márgenes que hacen temer por el apoyo electoral que los demócratas esperaban tener para las elecciones de noviembre próximo.

Más allá de toda comparación que pudiera establecerse, hay que reconocer la complejidad propia de este siglo XXI al cual podríamos caracterizar a partir de la vista del cuadro de Dalí denominado *la Persistencia de la Memoria*, en ella yacen los relojes blandos colgados en diversas posiciones en medio de un agreste paisaje, añadámosle que cada reloj marca una hora distinta y todo ello es simultáneo. En efecto, este es el mundo de hoy, cuyos tiempos y espacios varían de modo radical en espacios marcando tiempos diferentes, lo cual complejiza la naturaleza de las relaciones internacionales, al grado de tener que romper con los paradigmas clásicos que anteriormente explicaban una realidad compleja, pero que hoy es distinta.

En principio, con el fin de la Guerra Fría, hace casi dos décadas el mundo ha enfrentado en este período cambios sustanciales que alteran el equilibrio y la naturaleza misma del poder. La visión del siglo XX colocó en el centro del poder al Estado y los conflictos más agudos entre ellos se dieron mediante dos guerras mundiales, al término de las cuales las potencias se repartieron a los Estados en sus áreas de influencia.

* Guillermo J. R. Garduño Valero: México D. F. 1947. Doctor en Sociología, UNAM; Becario Tinker en Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh; Profesor Titular C de tiempo completo, Departamento de Economía, UAM; Profesor invitado del CESNAV por 23 años; Autor de: El Ejército Mexicano entre la Guerra y la Política y diversos capítulos de libros y artículos en torno a la Seguridad Nacional.

Pero hoy el poder va más allá, pues la globalidad lo obliga a cimentarse sobre cinco grandes bases: la primera es la de las élites dueñas de la propiedad; la segunda, los que detentan el control, que sería representada por los CEO's de las grandes corporaciones multinacionales; en tercer término estarían las grandes religiones encargadas de administrar las creencias y representaciones sociales; no podían faltar las diferentes fracciones del crimen organizado y como remate estaría el Estado. En modo alguno cada uno de estos elementos mencionados son un bloque homogéneo, su peso varía entre los distintos espacios y tiempos que hay en el mundo actual, pero estos conjuntos heterogéneos son los que dominan al orbe globalizado, bajo la versión de actores estatales y no estatales.

Aun cuando el Estado ha sido removido del monopolio del poder, sigue siendo un factor de enorme importancia, de ahí la necesidad de considerar la cúspide del Estado en la figura que ocupe la presidencia del Estado más poderoso. En este sentido hay que reconstruir el proceso formativo de Obama, que fue un brillante abogado egresado nada menos que de Princeton y Harvard; su vida pudo por tanto transcurrir en los espacios académicos, pero al igual que Henry Kissinger abandonaron la cátedra y se dedicaron a la política, pues “la academia es en extremo mezquina”, en opinión del ex secretario de Estado. Sin embargo, a diferencia de Kissinger, Obama emprendió su carrera política entre disidentes y marginales, hasta crearse una imagen pública que le permitiría ver a estos núcleos marginales como masa electoral, de ahí que al adherirse al partido Demócrata y hablar ante la convención en Boston del 2004, con su ilustración y carisma logró convencer a la audiencia de que estaban frente a un líder, que sin ser un afroamericano típico, representaba a un electorado emergente, al que había que considerar como parte de una nueva generación de norteamericanos, por lo que fue incluido como candidato a senador.

Al iniciarse en la vida pública en el 2005 ya como senador por el estado de Illinois, Obama, en una carrera meteórica buscó lo imposible: la nominación presidencial, porque siendo hasta ese momento un desconocido para la nación, lo importante fue que su figura creció en semanas mediante una campaña perfectamente orquestada por los medios y apoyada a la sombra del desprestigio de la administración de George W. Bush, las dificultades para

introducir a otro Clinton a la Casa Blanca y la crisis que emergió a partir de octubre frente a las elecciones del 2008, que fue el remate para los halcones y conservadores.

Obama frente actores estatales

Desde la convención Demócrata, Obama demostró que era un hábil negociador, además de sacar ventaja de las debilidades de sus adversarios y ser un hábil propagandista al ofrecer aquello que los electores reclamaban, pero que sabían que no estaba en la oferta política de ninguna plataforma partidista. Curiosamente, su oferta interna dirigida a los jóvenes, pero sobre todo su planteamiento en derredor de los temas cruciales como las guerras de Afganistán e Iraq, y el cierre de la base de Guantánamo, se convirtieron rápidamente en una pantalla de proyección a nivel global, por lo que una vez asumido el poder en menos de un año fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz, sin que ninguna de las promesas a nivel interno o externo se hubiera cumplido o estuviera en vías de resolución.

Si bien es cierto que la ausencia de experiencia de Obama en materia de política exterior norteamericana, que es una mezcla entre Maquiavelo y Hobbes, reclamaba de alguien realista, lo que trató de suplir con el nombramiento de Hillary Clinton en el Departamento de Estado, pero el contraste entre la oferta electoral que involucró al mundo y la capacidad para cumplir la oferta ha sido evidente. En principio olvidó que en materia de política exterior los norteamericanos anteponen su interés a la imagen foránea.

Bajo las circunstancias mencionadas, el despegue topó de inmediato con el problema de las alianzas que mantienen las guerras en el exterior; con las dificultades inherentes para el mantenimiento de la prisión de Guantánamo y las exigencias de seguridad frente al régimen cubano que datan de casi medio siglo. Al tiempo en que al aproximarse al resto de América Latina enfrentó reclamos tanto por parte de Brasil como por los del Grupo Bolivariano encabezado por Hugo Chávez, además de la crisis hemisférica producida por la incursión de Colombia contra las FARC en territorio ecuatoriano. A lo que se suman los múltiples problemas acumulados con sus dos vecinos.

Ahora bien estos problemas son crónicos, por lo que las zonas críticas reclaman ser abordadas desde el ámbito de organismos internacionales. En este sentido, en abril del 2010 se reunió en Praga con el Presidente Medvedev de Rusia para la firma de un nuevo START, en donde se logró el acuerdo de la contención de armas atómicas al reducir a 1500 ojivas nucleares cada uno, además de disminuir a 700 los vehículos estratégicos desplegados y los no desplegados a 800. Los propósitos de ambas potencias nucleares fueron la prevención y no proliferación de armas nucleares, reduciendo su papel en la seguridad de ambas potencias, pero manteniendo su reserva frente a las armas químicas y biológicas, además de estabilizar el arsenal nuclear a nivel mundial, ampliar la defensa contra misiles y mejorar sus fuerzas convencionales, incluso disminuir de modo considerable la producción de armas atómicas.

Todo lo anterior corresponde a un escenario donde las dos potencias hegemónicas durante la Guerra Fría, miran con preocupación el despliegue de las potencias emergentes como China, India y Paquistán, que ya han iniciado su carrera armamentista; además de que países como Corea del Norte chantajean con el uso de armas nucleares, lo que dio como respuesta una movilización militar entre Estados Unidos y Corea del Sur. La siguiente crisis ha sido contra la República Islámica de Irán y tuvo que ser abordada dentro del Consejo de Seguridad, lo cual derivó en una condena unánime contra los iraníes por la construcción de su primera bomba atómica.

Todo lo anterior sin dejar de lado la crisis de Gaza, que va acompañada de la necesidad norteamericana de reforzar su alianza con Israel, por ser el único aliado de confianza en el medio oriente. A lo que se agrega el reestablecimiento de Fidel Castro y su probable reinsertión con su gerontocracia en el poder, para lo cual ha preparado como reingreso la defensa de los iraníes. Y como respuesta ante estas crisis el presidente norteamericano ha solicitado 708000 md para el ejercicio del 2011, dedicados a defensa, lo que representa el presupuesto más grande de la historia de Estados Unidos y que ni los halcones como Bush alcanzaron a aprobar semejante cifra. Es ahí donde el realismo norteamericano queda desdibujado. ¿Cómo es posible que alguien guiado por una intención, termine alcanzando justamente lo contrario de lo que pretendió?

Obama frente a actores no estatales

Cuando en la noche de los primeros días de noviembre del 2008 se declaró el triunfo de Obama, se produjeron manifestaciones de alegría en capitales europeas y en particular en África y dentro de ella, Kenia. Parecía haber llegado una nueva era que traería paz y prosperidad a una región aún cautiva de la guerra y propensa a dictaduras e intolerancias de las cuales se desprenden miles de torturas, asesinatos y masacres, en medio de la más absoluta impunidad, el silencio internacional y la miseria de las mayorías. Hoy los tambores que festejaron el hecho han cesado, los dictadores y traficantes de todo tipo pueden dormir tranquilos, la esperanza está disuelta en menos de dos años y algo semejante ha ocurrido con múltiples actores no estatales que apoyaron a Barack en el plano interno.

Si bien la sociedad civil fue el motor en el que se apoyó Obama para su meteórica carrera hasta la presidencia, hay que considerar que los actores no estatales, al penetrar al ámbito del Estado suelen ser transformados por la medusa del poder, pues el sujeto es proyectado hasta una nueva dimensión, con actores y reglas distintas y termina siendo un converso que en opinión de Kissinger es “el hombre que tiene que defender todo aquello que un día combatió”. No puede ser de otra forma, si la condición humana es producto de sus circunstancias; cuando éstas cambian la condición se transforma.

Hasta aquí el hoy presidente había tenido como referente a actores no estatales que podrían encontrarse en las calles, pero los nuevos actores con los que tendrá que alternar durante su presidencia serán no sólo hombres de Estado, sino figuras de la élite económica; con los CEO's de las corporaciones multinacionales; con los capos de las mafias más poderosas; con la cúpula militar y religiosa, que sin duda hace menos de una década ignoraban que existiese.

Comencemos por las élites que de acuerdo a la revista *Forbes*, en su número del 2010, dedicado a los hombres más ricos del mundo, ubica un total de 1011 figuras, de las cuales destacan los primeros 69 de la lista, donde se ubican fortunas que van de los 53.5 mmd que encabeza Carlos Slim, al personaje que se ubica con 10 mmd. En conjunto esta élite no sólo representa la mayor concentración del ingreso en una sola persona, sino que

se ubica en sectores estratégicos y opera con una visión global. Por su importancia, ningún Estado, por poderoso que sea, puede ignorarla y pese al desequilibrio que genera en cuanto a la distribución del ingreso en sus países, no hay medio de contenerlos, de hecho Obama ha tratado de gravar la herencia que dejen con un porcentaje altísimo, sin embargo, esta élite ha optado por anticiparse mediante oportunas transferencias a fundaciones, pues sus edades fluctúan entre los 90 y 36 años.

En cuanto al medio ambiente, durante la reunión de jefes de Estado y de Gobierno en Copenhague, los ecologistas pensaron que por fin un hombre como Obama representaría una posición radical frente al calentamiento global, incluso se habló de la posibilidad de conjuntar esfuerzos junto con Al Gore, pero el resultado fue desastroso, en ningún momento se cumplió la expectativa y como consecuencia fue el momento de la retirada de sus primeros partidarios, pues cuando se atrae un auditorio con expectativas, ellos piensan en soluciones inmediatas y mágicas, más que en procesos de largo plazo. El remate ha sido el derrame petrolero del Golfo de México, creado por la British Petroleum (BP), en un acto de enorme irresponsabilidad al generar el mayor derrame de crudo de toda la historia, cuya extensión llegó a ser del tamaño de Puerto Rico.

El punto en común de ambas situaciones radica en la creciente importancia de las corporaciones multinacionales, el verdadero poder al que los Estados no pueden subordinar. En el primer caso, la negativa a reducir gases y sustancias contaminantes al ambiente topó con el argumento de que modificar la tecnología de producción tendría un alto costo. En el segundo, el enfrentamiento con la BP pasó de la exigencia inmediata de contener la fuga a la monetarización de la amenaza en 20000 md, pagaderos en plazos, situación de la que no se ha vuelto a hablar después de contener la fuga y destituir a su director. Situación semejante fue también la de los bancos e inmobiliarias que rescató G. W. Bush con fondos públicos.

En cuanto al crimen organizado, Obama llega al poder cuando este fenómeno no sólo ha echado raíces, sino que ha penetrado las esferas de la vida social y económica de la nación, en este sentido ¿qué hacer frente a la venta ilegal de armas dirigidas al crimen organizado, que se compran en territorio norteamericano,

apoyados en que las rutas de salida carecen de vigilancia? A lo anterior hay que agregarle el terrorismo y los núcleos insurgentes. En el ámbito de la política social, que fue el mayor énfasis que dio a su gestión como senador, Obama se está enfrentando a un conservadurismo que no por anacrónico resulta menos riesgoso, pues la legislatura de Arizona, de donde proviene el Senador McCain, ha promulgado una ley a todas luces racista contra la migración latina, en particular la de origen mexicano por ser la más numerosa. Inútiles han sido los llamados internacionales y las concentraciones en las principales ciudades de los Estados Unidos; la propuesta es ahora ley en el estado fronterizo y amenaza extenderse a otras entidades.

Lo anterior recuerda la difícil etapa de la lucha por los derechos civiles de los años sesenta, lo cual es comprensible sólo a la luz de que los que siempre mantuvieron a la minoría latina en condiciones de ilegalidad, serán los primeros en negar su acceso a la igualdad jurídica.

Por si fuera poco, Barack Obama, el descendiente de la unión entre una mujer blanca y un economista islámico africano de Kenia, -lo cual habla de una pareja que en su tiempo desafió los prejuicios-, se ve enfrentado a dos grandes instituciones que presiden la nación estadounidense: la Iglesia y las Fuerzas Armadas. En la primera, la diversidad y tolerancia religiosa que fue el inicio de los Estados Unidos, se mira afectada por la herida del 9/11, nunca aclarada y que sirvió de base para la ofensiva contra Afganistán e Iraq y hoy contra Irán, por lo que la autorización de la apertura de una mezquita en la zona cero de Nueva York, aparece como un atentado contra el conservadurismo extremista. Al mismo tiempo, el anuncio del retiro de tropas de la OTAN de Afganistán para el 2011 por parte del presidente ha tenido como respuesta la airada negativa del General Petraeus, lo cual evoca las épocas de Corea y que tuvo como respuesta la remoción de MacArthur.

¿Qué es hoy la presidencia de los Estados Unidos?

La revista *Forbes* no sólo consigna a los hombres más ricos del mundo, sino que coloca como al hombre más poderoso del planeta a Barack Obama, en efecto, los poderes de los que están investidos no son nada deleznable, pero están no al servicio de su interés personal, sino del Estado (ampliado a nivel mundial) y

La revista Forbes no sólo consigna a los hombres más ricos del mundo, sino que coloca como al hombre más poderoso del planeta a Barack Obama.

reclama más que de ideología, de un realismo cínico. Recordemos que la reforma sanitaria tuvo que ser acordada, eliminando con ello aspectos sustanciales que eran la base de lo prometido en campaña al electorado. Bajo esa premisa, la negociación cede a los principios y el liderazgo al acuerdo.

¿Cómo entender un mundo donde las jerarquías eran antes dominantes y las figuras el eje de la interpretación? una respuesta tentativa sería la Teoría General de Sistemas y en particular el concepto de nodos que están formando redes de relaciones, donde algunos elementos ocupan posiciones de privilegio por su capacidad de vinculación con otros, pero no hay entre ellos jerarquía, por lo cual su importancia varía en el tiempo y en las circunstancias. De esta manera la ciencia política y las relaciones internacionales tienen que entenderse cada vez más en derredor de sistemas complejos, más que de seguir en la línea de los actores principales y jerarquías, por importantes que parezcan ser. De hecho, la crisis actual donde se conjuga la pérdida masiva de empleos, de conquistas sociales y el derrumbe de poderosas instituciones y corporaciones, nos lleva más a la idea de que la complejidad e incertidumbre no pueden ser abordadas a partir de lo simple y lo personal.

Fuentes Consultadas

www.eluniversal.com.mx

www.Forbes.com.100

www.Fortune.com.500

www.whitehouse.gob

www.senate.com

www.nytimes.com

www.time.com/time/archive

Encyclopedia Wikimedia

El Estado del Mundo, Anuario Económico Geopolítico Mundial, 2009 y 2010, Barcelona, Akal, 2008 y 2009.
ONU, Informe del Consejo de Seguridad, 7 de agosto de 2008 al 31 de julio 2009, Asamblea General, 64 período de sesiones, suplemento # 2.

EVALUANDO LA AMENAZA DEL BIOTERRORISMO: LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE

Alfonso Aragón *

Introducción

Con el ascenso de la tecnología, los conflictos asimétricos comenzaron a recrudecerse, y el terrorismo no fue la excepción. Líderes viejos y nuevos, ante la revolución electrónica de la información, comenzaron a hacerse de ideas para diseñar nuevas estrategias y mecanismos de acción; otros, a fortalecer las existentes.

El uso de armas de destrucción masiva (ADM) en atentados terroristas se volvió una prioridad. Con conocimiento especializado disponible en la carretera de la información y materiales estratégicos no regulados por ley alguna, el terrorismo biológico comenzó su ascenso. Los Estados comenzaron entonces la búsqueda de mecanismos de prevención y control frente a los nuevos riesgos en la agenda de seguridad internacional, en un mundo que aún transita de un conflicto bipolar a un nuevo orden que no termina de definirse, al igual que los nuevos enemigos de los Estados.

La amenaza bioterrorista es ya una realidad. Grupos diversos han buscado hacerse de la tecnología y los insumos para desarrollar este tipo de armamento y generar con ello muertes en masa. Estados Unidos en el 2001 se volvió parte de esa estadística, aun cuando desde décadas atrás ya se habían presentado sucesos de esta naturaleza.

Este artículo analiza la experiencia estadounidense respecto a la amenaza bioterrorista, desde las disparidades en la percepción de la amenaza, hasta los esfuerzos de control y prevención, así como otros retos poco comunes en la discusión que se desarrolla en materia de seguridad, como el agroterrorismo.

La percepción de la amenaza bioterrorista

Uno de los principales retos respecto al bioterrorismo hoy día es la ausencia de una posición consensada respecto a si representa

La amenaza bioterrorista es ya una realidad. Grupos diversos han buscado hacerse de la tecnología y los insumos para desarrollar este tipo de armamento y generar con ello muertes en masa.

* Catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), especializado en armas de destrucción en masa, terrorismo y el Noreste Asiático en temas de seguridad internacional.

La noción de que el bioterrorismo resulta un grave riesgo a la Seguridad Nacional e Internacional, parte de la premisa del daño potencial que implica un arma de destrucción en masa per sé y de todas aquellas posibles vías de acción que podrían tomar posibles perpetradores para su diseño y desarrollo.

una amenaza grave al sistema internacional o no, más allá de los ámbitos discursivos.

(...) algunos opinan que podría ser ya, o llegar a ser pronto comparable a la amenaza que representan las armas nucleares. Otros son muy escépticos acerca de la probabilidad de un uso a gran escala de tales armas por parte de terroristas, dadas las muchas dificultades técnicas para gestionar tales armas y transportarlas eficientemente (Comisión de Armas de Destrucción Masiva, 2006: 46).¹²⁰

Ambas posiciones simplemente reflejan un dilema de análisis estratégico ilustrado en la ecuación que enfrenta las variables de lo posible vs lo probable.

La noción de que el bioterrorismo resulta un grave riesgo a la Seguridad Nacional e Internacional, parte de la premisa del daño potencial que implica un arma de destrucción en masa *per sé* y de todas aquellas posibles vías de acción que podrían tomar posibles perpetradores para su diseño y desarrollo. Dicho análisis se basa en los cuatro rubros que integran la dimensión técnica de una amenaza: la obtención del conocimiento y de los insumos materiales necesarios, el desarrollo de la tecnología para producir el arma y los mecanismos de entrega.

El conocimiento sobre los peligros que implican virus, bacterias, hongos, rickettsias y toxinas, así como su manejo, se encuentra disponible en fuentes abiertas no sólo en el ámbito académico sino también en los medios farmacéutico-industrial y médico. Existen incluso casas editoriales que han publicado textos con información sensible cuya distribución es tanto nacional como internacional.

Aunado a lo anterior, con el ascenso de la revolución tecnológica, la carretera de la información ha abierto numerosos caminos para la diseminación de dicha información que hoy día es aprovechada por diversos actores con el fin de vulnerar a los Estados. Ejemplo de ello son las continuas publicaciones electrónicas que grupos subversivos y terroristas realizan, cuyo contenido se centra en el desarrollo de armas biológicas caseras, obligando así a los gobiernos y a sus respectivas agencias de inteligencia, al monitoreo constante del enorme flujo de información sensible y estratégica vertida en internet.

La mayor parte de los materiales necesarios para el desarrollo de agentes biológicos patógenos caseros son de carácter dual, ya que no tienen aplicaciones exclusivamente militares, por lo que pueden ser encontrados en ámbitos productivos y comerciales de carácter legal. Dicha situación es explotada por actores no estatales para hacerse de los medios necesarios y con ello generar mecanismos de entrega eficientes. La captura de seis hombres en Londres en enero del 2003 (BALE, 2008) que producían ricina¹ en su departamento para perpetrar un ataque terrorista, fue una de tantas acciones que puso al descubierto la relativa facilidad con que se podían desarrollar agentes biológicos sin necesidad de grandes recursos monetarios y en ausencia de instalaciones consideradas adecuadas para tal propósito.

La suma del *know how* con la relativamente fácil adquisición de los materiales necesarios para crear un arma biológica puede producir la creación de la tecnología necesaria para la efectiva armonización de un agente en un mecanismo de entrega y de una producción sistemática, aun cuando los volúmenes del producto no resulten cuantiosos.

Los mecanismos de entrega de las armas biológicas no necesariamente se centran en dispositivos altamente complejos, como sucedería con material de fisión nuclear. Desde jeringas y sobres con cartas hasta dispersores de pesticidas y misiles pueden ser utilizados para lograr una efectiva diseminación de las mismas, dejando a los terroristas una amplia gama de opciones.

Por último, diversas agrupaciones terroristas han hecho patente su intención de hacerse de armamento biológico con la finalidad de realizar ataques de víctimas de forma masiva, como lo es el caso de Al Qaeda.

Los escépticos, a pesar de reconocer la viabilidad técnica para diseñar y desarrollar armas biológicas por parte de actores no estatales, no encuentran en dicho fenómeno un peligro tan urgente de atención como otros en la agenda de seguridad. Uno de sus argumentos se basa en los pobres logros obtenidos por las diversas agrupaciones terroristas que han optado por el uso de agentes biológicos como instrumento de ataque. Prueba

¹ Es obtenida a partir de las semillas de la planta *Ricinus Communis*. Es una de las toxinas mas potentes a nivel planetario. El aceite derivado de dicha planta es usado en los procesos de fabricación de plásticos, lacas, pinturas, lubricantes y cosméticos.

de ello son el número de decesos generados por ataques bioterroristas en comparación con ataques realizados con explosivos y métodos convencionales de guerra, siendo infinitamente menores los primeros respecto a los segundos.

De acuerdo con el James Martin Center of Non-Proliferation Studies (CNS), el patrón de comportamiento del uso de armas de destrucción en masa en un universo que incluye motivaciones ideológicas o políticas entre los años de 1999 y 2002 es el siguiente:

Año	Incidentes, excluyendo falsas alarmas	Falsas Alarmas	Total
1999	27	49	76
2000	49	25	74
2001	25	107	133
2002	23	71	94

Cabe mencionar que la anterior información integra incidentes que reúnen a todos los tipos de armas de destrucción en masa (nucleares, químicas, biológicas y radiológicas).

El CNS concluyó, después de un estudio minucioso de los datos, que en la mayoría de los casos de falsas alarmas, el antrax² fue el agente biológico más utilizado, en tanto que en los atentados fallidos, los agentes preferidos por los terroristas no eran biológicos sino químicos.

Otro argumento es que si bien los insumos intelectuales y materiales se encuentran al alcance de los terroristas por su carácter dual, ello no implica una capacidad de producción masiva que pudiera significar un verdadero riesgo a la Seguridad Nacional de los Estados. Dicha posición podría rebatirse considerando que las dosis letales de ciertos agentes biológicos son mínimas, por lo que el volumen de producción podría resultar un factor desestimable respecto a la peligrosidad de la posesión de éstos por mínima que fuera.

² Enfermedad que produce la bacteria *Bacillus Anthracis*, cuya forma mas peligrosa de acción resulta de la inhalación del agente. Se encuentra considerada como altamente peligrosa debido a sus efectos en la salud pública, puede dispersarse en largas distancias y genera planeación muy detallada para su contención y prevención.

Ahora bien, se han presentado casos en que agrupaciones terroristas han contado con el *expertise* técnico y las instalaciones adecuadas, pero no han sido capaces de transformar agentes biológicos en armas. Tal fue el caso del grupo terrorista Aun Shinrikyo, que no logró, después de realizar 06 intentos (TUCKER, 2001: 221) con toxina botulínica³ y 04 con ántrax, que sus agentes se comportaran de forma letal.

Por último, se argumenta que diversas agrupaciones terroristas han experimentado mayores discentivos que incentivos para la utilización de agentes biológicos, como parte de sus operaciones, entre los que destacan:

- La inestabilidad de los agentes.
- Razones de carácter moral.
- El tipo de conocimiento necesario para su desarrollo.
- Los resultados que históricamente les han dado los métodos convencionales (PURVER, 1997: 65-66).

A pesar de la distancia entre ambas posiciones, lo cierto es que debido a los avances tecnológicos y el recrudecimiento de los enfrentamientos asimétricos en el orbe, el bioterrorismo se ha posicionado ya como uno de los grandes retos a enfrentar en el nuevo siglo.

Los mecanismos de defensa

Los esfuerzos internacionales para controlar el uso de agentes biológicos no son nuevos. Desde la época de los romanos, se intentó frenar el uso de éstos en el campo de batalla, bajo la lógica de: “Armas bella, non venoris geri” (La guerra debe pelearse con armas y no con venenos).

Sin que las enfermedades fungieran como una táctica común en los distintos conflictos bélicos a lo largo de la historia, se preservó la idea de que debía erradicarse su uso. Otro antecedente más fue el Convenio de Estrasburgo, firmado en 1675 por Francia y Alemania, que prohibió el uso de “bombas cargadas de veneno” (MUÑOZ, 2009).

³ La toxina botulínica es producida por la bacteria *Clostridium Botulinum*, misma que genera una enfermedad caracterizada por paralizar músculos y se encuentra considerada una de las sustancias más tóxicas del planeta. Es usada en ámbitos médicos para atender espasmos musculares y para procedimientos estéticos.

Debido a los avances tecnológicos y el recrudecimiento de los enfrentamientos asimétricos en el orbe, el bioterrorismo se ha posicionado ya como uno de los grandes retos a enfrentar en el nuevo siglo.

La Convención de Bruselas de 1874 establecía en el artículo 23 una prohibición tajante sobre el empleo de veneno o armas envenenadas, rescatando con ello el espíritu de la norma establecida por los romanos siglos antes. Las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907 también prohibían el empleo de proyectiles que tuvieran como único objeto esparcir gases asfixiantes o deletéreos, intentando con ello generar más sinergias respecto a los marcos prohibitivos. En la Conferencia Naval de Washington de 1922 se adoptó la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, venenosos y todos los líquidos análogos, sin embargo no alcanzó el número mínimo de ratificaciones.

Con el fin de la Primera Guerra Mundial, el Protocolo de Ginebra de 1925 incluyó toda una sección sobre la prohibición del uso de gases asfixiantes, venenosos y otros y los métodos de guerra bacteriológica, en ocasión de los usos de agentes químicos y biológicos en el teatro de guerra. El protocolo dictaminó que los usos en guerra de gases asfixiantes, venenosos u otros, así como todos los líquidos análogos, materiales o dispositivos, habían sido condenados por la opinión general del mundo civilizado.

La Segunda Guerra Mundial observó un uso sistemático de armas biológicas por parte de los japoneses en territorio chino, a través de la Unidad 731, localizada en Harbin, Manchuria, lo que llevó a que el 10 de abril de 1972, se llevara a cabo la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

Dicho instrumento estipuló en su artículo primero que cada Estado parte se comprometía bajo ninguna circunstancia a desarrollar, producir, almacenar, adquirir o retener agentes microbianos, biológicos o toxinas, cualquiera que fuera su origen y método de producción en tipos y cantidades que no tuvieran justificación para usos profilácticos o de protección, así como armas, equipo o mecanismos de entrega diseñados para usar dichos agentes o toxinas con fines hostiles o en un conflicto armado. Sin embargo, los esfuerzos para la creación de un protocolo que delineara los formatos de operación de la convención tardaron casi 30 años en desarrollarse.

Las negociaciones para crear un protocolo de inspección que suplementara a la Convención sobre Armas Biológicas en la década

de los 90, se colapsaron con el rechazo de los Estados Unidos al texto propuesto en el 2001, rompiendo con ello un esfuerzo multilateral de seis años (TUCKER, 2003; 01). La oposición al protocolo nació del caso Pfizer, en el que las visitas rusas a ciertas instalaciones estratégicas de fomento a la confianza generaron alarma en la iniciativa privada estadounidense (MANGOLD y GOLDBERG, 1999; 200-201), cuyos reclamos tuvieron eco en el Congreso.

Se temía que a través de instrumentos jurídicos de verificación, se aprovecharan las medidas de fomento a la confianza para la realización de espionaje industrial, en el que secretos de industrias tecnológicamente poderosas tuvieran que ser develados en nombre de los procesos de desarme. Con ello, los esfuerzos multilaterales para implementar la convención quedarían empantanados.

La experiencia estadounidense sobre bioterrorismo

La negativa estadounidense al Protocolo sobre Armas Biológicas reflejó entonces el cambio de visión respecto a las armas biológicas. La administración Bush se mantuvo escéptica respecto a los esfuerzos multilaterales de prevención y control, al tiempo que urgió a la comunidad internacional a implementar mecanismos nacionales de control para contrarrestar la amenaza bioterrorista. El cambio de visión coincidió con el de la dinámica de conflictos a nivel global, en el que actores no estatales ganaron terreno, dejando a los conflictos asimétricos como prioridad en las agendas de seguridad de los Estados desarrollados.

Ello derivó en una búsqueda de mecanismos de prevención y de *crisis management* por parte de diversos Estados, en los que se dejaron al descubierto desde deficiencias en los organismos de respuesta a emergencias, hasta la falta de planeación estratégica y coordinación institucional en los países más desarrollados como Estados Unidos, quienes invirtieron cuantiosas sumas de dinero tanto en *biosafety* como en *biosecurity* (TUCKER, 2003; 01-02)

Biosecurity es un término que designa las medidas de protección que deben ser tomadas contra la liberación deliberada de patógenos con propósitos maliciosos, en tanto que *biosafety* designa las medidas que deben ser tomadas para prevenir la liberación accidental de patógenos. Por ejemplo, en la Unión

Tras los acontecimientos del 9/11 relativos al uso de cartas con ántrax, fue creada en octubre 26 del mismo año el Acta Patriota, cuya sección 817 tipifica como delito la posesión de cualquier agente biológico, toxina o método de dispersión o entrega que no sea justificado para fines profilácticos, de defensa, investigación u otros fines pacíficos.

Americana, existía mas inversión en materia de *biosafety* que de *biosecurity*, situación que no correspondía con las evaluaciones de riesgo presentadas por *think tanks* y miembros del Congreso estadounidense durante la primera mitad de la década de los 90 respecto al bioterrorismo.

Fue el caso del microbiólogo Larry Wayne Harris el que finalmente detonó un sinnúmero de debates gubernamentales en torno al fácil acceso que podían tener civiles a agentes biológicos catastróficos. En 1995, Harris solicitó la bacteria de la peste a la *American Type Culture Collection* (TUCKER, 2001: 227-246), misma que le iba a ser enviada, de no ser por sus repetidas llamadas acerca del status de su orden. Dicho comportamiento levantó sospechas en la empresa, por lo que se solicitó apoyo policiaco y posteriormente fue arrestado y condenado a prisión.

El Comité Judicial del Senado realizó una serie de audiencias para prevenir la adquisición no autorizada de patógenos por parte de terroristas y criminales. El esfuerzo tuvo frutos cuando un año después, en 1996, el Congreso aprobó la *Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act*, en la que se imponían controles a instalaciones que enviaran o recibieran patógenos peligrosos o toxinas.

Ese mismo año también nació la *Defense Against Weapons of Mass Destruction Act*, conocida también como la Enmienda Nunn-Lugar-Domenici, dirigida al Acta de Autorización de la Defensa Nacional de 1997, misma que buscaba fortalecer las capacidades de respuesta de los primeros respondientes (bomberos, policía y técnicos en urgencia médica) para lidiar con incidentes terroristas que involucraran armas de destrucción masiva en las 120 más grandes ciudades de la Unión Americana, a quienes otorgarían \$300,000 USD para efectos de equipamiento (CNS, 2001).

Sin embargo, tras los acontecimientos del 9/11 relativos al uso de cartas con ántrax, fue creada en octubre 26 del mismo año el Acta Patriota (cuyo nombre técnico es: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*), cuya sección 817 tipifica como delito la posesión de cualquier agente biológico, toxina o método de dispersión o entrega que no sea justificado para fines profilácticos, de defensa, investigación u otros fines pacíficos.



Map of Domestic Preparedness Programs.

La ley sobre bioterrorismo en el 2002 restringió con más fuerza el acceso a patógenos, su transporte, almacenamiento y manipulación, con base en experiencias delictivas, forzando a cualquier entidad en Estados Unidos que tuviera posesión, uso o transferencia de uno o más de los 39 agentes de la lista de agentes selectos, a registrarse con los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC).

Con el objeto de continuar fortaleciendo los regímenes de control biológico, Jonathan Tucker sugirió 5 pasos:

- Registro y licencia de instalaciones que trabajen con patógenos peligrosos.
- Guías para la seguridad física de dichas instalaciones.
- Medidas para el conteo y control de patógenos y materiales biológicos peligrosos.
- Investigaciones sobre los antecedentes del personal de laboratorio que se encuentre laborando en las instalaciones.
- Un plan de emergencia en caso de que existan fugas en materia de *biosecurity*. (TUCKER, 2003: 30-34)

A la par de los esfuerzos jurídicos, el gobierno estadounidense ha realizado diversos ejercicios a manera de simulacros, con el fin de analizar las debilidades de sus sistemas de emergencia

en escenarios de *crisis management*, en los que la prevención hubiera fallado.

El ejercicio llamado Operation Wake Up Call se llevó a cabo en el estado de Wisconsin, el 06 de noviembre de 1999, en el condado de Wakeusha. El objetivo de su realización fue examinar y evaluar las capacidades de respuesta a emergencia por parte de agencias municipales, estatales y federales, así como de la reserva del ejército, a partir de un simulacro que involucraba la diseminación de ántrax, un evento de toma de rehenes y el manejo de múltiples víctimas producto de lesiones de armas convencionales, así como de la acción del agente biológico. (NCBI, 2001). Cabe mencionar que dicho ejercicio se llevó a cabo un año después de que la organización terrorista llamada *The Army of God* realizara sus primeros ataques con cartas supuestamente infectadas con ántrax, a la usanza de los ataques post 9/11, sólo que tres años antes.

El 17 de mayo del 2000, se llevó a cabo el primer ejercicio denominado Topoff 1, en Denver, Colorado, conducido en 10 días y con tres líneas de trabajo:

1. Un ataque bioterrorista en Denver que involucraba peste.
2. Un atentado en Portsmouth, con un agente mostaza.
3. Un ejercicio sobre un dispositivo de diseminación radiológica en la región nacional capital.

El objetivo fue evaluar las capacidades de manejo de crisis y de la operación de planes, políticas, procedimientos, sistemas e instalaciones en los tres niveles de gobierno para responder a retos terroristas que involucraran armas de destrucción masiva, pero se encontraran geográficamente alejados uno de otro sin previo aviso. El simulacro fue co-patrocinado por el Departamento de Justicia y la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), como parte de un mandato del Comité de Créditos del Senado (GLOBAL SECURITY).

Específicamente, el ejercicio buscaba resolver lagunas en materia de responsabilidades o duplicación de funciones en las agencias encargadas del supuesto siniestro. El resultado que arrojó el ejercicio fue uno de 3,700 casos detectados y 950 decesos al tercer día.

Entre los ejercicios Topoff 1 y 2, se desarrolló uno distinto, encabezado por el Johns Hopkins Center for Civilian Biodefense, denominado Dark Winter. El ejercicio fue también diseñado para altas autoridades del gobierno norteamericano, en cuyo diseño se preveía la diseminación de viruela en tres ciudades estadounidenses (Johns Hopkins Center for Civilian Biodefense, 2001)

El Topoff 2 se llevó a cabo del 12 al 16 de mayo del 2003 bajo la misma lógica del primero: detectar vulnerabilidades en materia de los planes y ejecución de las agencias al momento de un ataque radiológico en Seattle y la diseminación de peste en diversas áreas de la ciudad de Chicago. Novedoso fue también el que junto con dichos escenarios, se sumara un ejercicio previo de inteligencia y un ataque cibernético.

El ejercicio no sólo puso a prueba las capacidades estadounidenses de respuesta, sino también las de coordinación internacional pues el gobierno canadiense fue invitado a participar.

La inclusión de Canadá en el ejercicio dejó clara la lectura estadounidense respecto a una de sus percepciones de la amenaza bioterrorista: la vulnerabilidad de las fronteras terrestres compartidas con Canadá y México. La primera, considerada una de las más largas del planeta geográficamente hablando; la segunda, una, si no la más, compleja por el nivel de dinamismo social y económico en materia de movimiento de personas y bienes (legales e ilegales).

Además, ya existían antecedentes del uso de la frontera canadiense como ideal para el tráfico de patógenos malignos (en este caso ricina), que en su momento serían utilizados para la realización de un ataque bioterrorista. La percepción del grupo fue: The Covenant, the Sword and the Arm of the Lord, una organización religiosa cristiana tendiente hacia la supremacía blanca cuyo objetivo era el de romper el sistema de gobierno estadounidense para orientar la llegada del Mesías. Dicho grupo, en su momento, buscó traficar ricina desde Canadá a territorio estadounidense para después contaminar pasteles que serían regalados a servidores públicos y recolectores de impuestos.

A diferencia del primero de estos ejercicios, el segundo optó por ser abierto, buscando con ello una relación y comunicación más próspera entre los integrantes de la comunidad de atención a

emergencias en la materia en los tres niveles de gobierno sumados a uno internacional.

El ejercicio permitió conocer el desempeño del Homeland Security Advisory System (HSAS), pues fue la primera ocasión en que su alerta de riesgo se elevó a rojo (o severo). Asimismo, permitió a los participantes activar solicitudes de medicamentos para el *National Strategic Stockpile*.

La tercera edición del ejercicio Topoff fue auspiciada por el Departamento de Homeland Security y la Oficina de Estado, e instruida desde el Congreso los días 4 al 8 de abril de 2005 en las ciudades de Nueva Jersey y Connecticut. En él, volvieron a darse cita los tres niveles de gobierno, en esta ocasión no sólo en coordinación con el gobierno canadiense sino con el británico (ambas naciones realizarían ejercicios simultáneos al Topoff), además de cuerpos de voluntarios, el sector privado y organizaciones internacionales. Este ejercicio fue considerado el más ambicioso en la historia de los simulacros registrados en la Unión Americana, contando con la participación de más de 10,000 participantes provenientes de más de 200 organizaciones. La magnitud del ejercicio dejó clara la importancia que la administración en turno dio a los ataques bioterroristas.

Fueron cuatro las áreas de atención en las que se enfocó el ejercicio:

- El manejo de incidentes.
- Investigación e inteligencia.
- Información pública.
- Evaluación para promover mejores prácticas (GLOBAL SECURITY).

El cuarto Topoff tuvo como centro de atención un dispositivo de diseminación radiológica en Portland. Se menciona el ejercicio para cerrar de forma metodológica la serie de ejercicios, aunque no tuvo ninguna relación con el bioterrorismo.

Posteriormente, los ejercicios Topoff cambiarían de nombre, denominándoles Programa Nacional de Ejercicios (*National Exercise Program*). El primero de ellos, TIER 1, se llevó a cabo el 24 de julio del 2009 y tuvo como objetivo prevenir la entrada de terroristas a territorio norteamericano. Si bien no tuvo nada que ver con cuestiones biológicas, sí sorprendió el número de países

convocados a participar en el ejercicio. Fue la primera vez que se invitó a México en un ejercicio de esa serie, a la que también asistieron nuevamente Canadá, Gran Bretaña, y en esta ocasión, se sumó también Australia (SEMP, 2009).

Otros ejercicios se realizaron, al igual que Dark Winter, intercalados con los Topoff, como el Pale Horse del 2003 en Texas, el Last Chance Bravo del 2005, cuyo escenario consistió en una epidemia de peste que incluyó la respuesta de especialistas en telemedicina, o bien el Atlantic Storm, realizado en Washington D.C. y presentado por el Centro de Bioseguridad del Centro Médico de la Universidad de Pittsburgh.

La lógica estadounidense respecto al bioterrorismo fue paralela a la evolución de las estructuras encargadas de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos. El primer Topoff se enfocó en la coordinación de la respuesta estratégica nacional frente a un ataque bioterrorista y químico; el segundo tuvo como objetivo evaluar la planeación de Homeland Security, en tanto que el tercero y el cuarto se concentraron en la preparación táctica nacional y la coordinación a partir de la colaboración, respectivamente.

Bioterrorismo y agroterrorismo, amenazas a la Seguridad Nacional

La relevancia del terrorismo agrícola como una preocupación en materia de seguridad, es relativamente nueva. La información respecto a actividades terroristas o bélicas durante conflictos armados dirigidas a la agricultura es muy reducida.

La mayor parte de los programas biológicos ofensivos en la historia han considerado a la agricultura como un blanco estratégico, siendo Alemania el primer país en conducir actividades de investigación y desarrollo para el diseño de agentes capaces de afectar tanto a ganado como cultivos.

El programa alemán (1915-1917, 1942-1945), consideró enfermedades como el ántrax, la fiebre aftosa, muermo, el escarabajo de la patata y hongo del trigo, en una primera fase para la afectación directa del sector agrícola y el de la ganadería. En un segundo momento, desarrolló los gorgojos del nabo, polilla de asta, la descomposición del tubérculo de la papa y algas anti-cultivos.

La mayor parte de los programas biológicos ofensivos en la historia han considerado a la agricultura como un blanco estratégico, siendo Alemania el primer país en conducir actividades de investigación y desarrollo para el diseño de agentes capaces de afectar tanto a ganado como cultivos.

Los posibles interesados en atacar los sectores agrícola y ganadero de una nación pueden variar de un extremo a otro: desde individuos y grupos terroristas dedicados a un tema u objetivo, hasta organizaciones del crimen organizado y Estados.

Otros poderes mundiales desarrollaron capacidades biológicas ofensivas contra la agricultura hasta la Segunda Guerra Mundial, casi 30 años después de los alemanes, entre los que se encontraron:

- Canadá (1941-1960s).
- Francia (1939-1972).
- Japón (1937-1945).
- El Reino Unido (1943-1972).
- Los Estados Unidos (1943-1969).
- La Unión Soviética (1935-1992).

Algunos agentes comunes en todos los programas mencionados fueron: el ántrax, el escarabajo de la patata, muermo, añublo de arroz y la roya del tallo de trigo.

Sin embargo, otros programas biológicos nacieron en la segunda mitad del siglo XX, siendo todos ellos producto de regímenes tercermundistas, como:

- Egipto (1972).
- Irak (1980).
- Corea del Norte (probable).
- Rhodesia (1978-1980).
- Sudáfrica (1980-1983).
- Siria (probable).

La mayor parte de los programas desarrollaron ántrax. Sólo Irak y Egipto desarrollaron más de un agente.

Los posibles interesados en atacar los sectores agrícola y ganadero de una nación pueden variar de un extremo a otro: desde individuos y grupos terroristas dedicados a un tema u objetivo, hasta organizaciones del crimen organizado y Estados.

De acuerdo con el CNS, en su cronología de ataques químico-biológicos dirigidos a la agricultura y la ganadería entre 1915 y 2000, sólo 18 casos han sido detectados. En 9 de esos casos, Estados fueron los responsables de los ataques, en tanto que la otra mitad fueron llevados a cabo por individuos y organizaciones.

Individuos fueron responsables de perpetrar cinco de los incidentes, en tanto que los restantes fueron organizaciones como

el Ku-Klux-Clan, en Estados Unidos; los Mau-Mau, en Kenia; y los Tigres Tamiles, en Sri Lanka. Es sencillo concluir por los números, que los Estados tienen más interés en la afectación de la agricultura que cualquier otro tipo de perpetrador.

Fue después de los ataques del 9/11 que se incluyó en el Ministerio de Agricultura en los Estados Unidos como parte de la estructura de seguridad. La mayor parte de los ataques a nivel mundial han sido dirigidos hacia la confianza del consumidor, y podrían ser catalogados propiamente como amenazas creíbles más que ataques genuinos. El número de acciones dirigidas hacia la agricultura per sé ha sido muy limitado, y en ningún caso parecería haber ocurrido en una escala masiva (PATE y CAMERON, 2001).

Los principales posibles rubros de preocupación en caso de que se desarrollara un ataque bioterrorista dirigido hacia el sector agrícola:

Las consecuencias económicas. A diferencia del bioterrorismo tradicional, el agroterrorismo biológico y químico no se encuentra orientado a dañar la salud de los seres humanos. Su objetivo es afectar la estructura económica de gobiernos e iniciativa privada a través de la destrucción de cultivos y ganado. Sus efectos se harían sentir en la población pero no a través de problemas de salud pública relacionados con sus personas, sino a través de efectos económicos y psicológicos.

El sector agrícola es uno de los pilares de la economía estadounidense, sin embargo fue uno de los últimos invitados a formar parte de los esfuerzos de planeación y prevención de la actividad terrorista en la Casa Blanca a nivel federal.

Es importante señalar que la agricultura en los Estados Unidos se encuentra rankeada como una industria que alcanza un trillón de dólares anualmente, responsable de un sexto del producto interno bruto de toda la Unión Americana (HEGLAND, 2004). De acuerdo con el Departamento de Defensa uno de cada ocho empleos en el país dependía directamente del sector agrícola, representando el 13% del PIB (DOD, 2001).

Aproximadamente dos millones de granjas tanto para animales como para cultivos existen en los Estados Unidos, situación que provee a posibles perpetradores de ataques bioterroristas un

enorme rango de posibles blancos, ello podría considerarse estratégicamente atractivo si se considera que los Estados Unidos alcanzaron, con la entrada del nuevo milenio, el liderato de producción de comida a nivel planetario. Hace cerca de 10 años, en 1997, generaban las siguientes cifras de producción:

- \$20 billones de dólares en ventas por maíz.
- \$16 billones por soja.
- \$40 billones por ganado.
- \$22 billones por aves de corral.

Tan solo en el estado de Iowa, las cifras de ventas eran estratosféricas:

- \$03 billones por maíz.
- \$2.7 billones por soja.
- \$03 billones por ganado porcino (DAVIS, 2001).

El impacto de un ataque en contra del sector agrícola se expandiría rápidamente a diversos sectores, golpeando fuertemente a la economía norteamericana, no sólo por el tipo de actividades lesionadas, sino por lo que representan en conjunto respecto al PIB. Modestamente, sería posible hablar de negocios directamente afectados, como productores (granjeros), criadores, transportistas, almacenadores, encargados de rastros y distribuidores.

Pero en otro sentido, los efectos irían mucho más allá de los sectores económicos afectados directamente. Mayoristas, minoristas y el público en general resultarían afectados (CAMERON, PATE y VOGEL, 2001), ello sin mencionar las compañías de seguros, las posibles quiebras de compañías y el efecto de desempleo que esto último podría generar.

Aunado a ello, habría que considerar los gastos en que el gobierno tendría que incurrir para paliar el brote epidémico en actividades como:

- La eliminación de los cultivos o animales infectados.
- La descontaminación de las áreas afectadas.
- Los costos para establecer una cuarentena.
- Los costos que implica tener un sistema de monitoreo.
- El incremento en el precio de los productos.

Con el objeto de ilustrar los costos mencionados, se estima que si la fiebre aftosa se llegara a establecer indefinidamente en los Estados Unidos, los criadores de ganado incurrirían en un gasto de \$465 millones de dólares de costos indirectos y \$150 millones de dólares de pérdidas en ventas. Simplemente, la infestación de la mosca de la papa o mosca blanca en 1981 y 1991 causaron pérdidas por \$100 y \$300 millones de dólares respectivamente.

A pesar de que no se tuvieran víctimas humanas, un ataque bioterrorista a la agricultura podría suponer un grave riesgo, pensando en la estabilidad económica de la que dependen gobiernos y sociedades.

Desconfianza en el suministro de alimentos. La sociedad podría perder rápidamente la confianza en los mecanismos de control del gobierno si no percibe seguridad respecto a los riesgos. La diseminación exitosa de agentes biológicos en cultivos o ganado indudablemente causaría desconfianza por parte de la sociedad hacia el suministro de alimentos y podría llevar al cuestionamiento de la efectividad de los planes de contingencia y prevención contra las armas de destrucción masiva en general (American Farm Bureau, 2002).

Dicha falta de confianza se alimentaría de la atmósfera resultante del ataque de los críticos en los medios de comunicación, analistas, e incluso de partidos políticos. El caos reinante podría ser aún mayor cuando el gobierno intentase resolver la problemática, generando detractores por las posibles vías de acción necesarias para resolver el problema.

Además, los productos derivados del sector afectado tendrían que ser retirados de sus lugares de venta habituales, se producirían cancelaciones de exportaciones del producto aun cuando éste no se encontrase cerca de la zona de peligro, y los precios fluctuarían agresivamente con la falta de oferta y la prácticamente nula demanda.

Si bien un ataque bioterrorista en la agricultura no tiene el impacto mediático que otras formas de terrorismo tienen, lo cierto es que el daño potencial que podría causar sería altamente lesivo para el Estado.

Si bien un ataque bioterrorista en la agricultura no tiene el impacto mediático que otras formas de terrorismo tienen, lo cierto es que el daño potencial que podría causar sería altamente lesivo para el Estado.

Los patrones del bioterrorismo hacia el Siglo XXI

Con la llegada de Barack Obama a la presidencia estadounidense, la percepción de conflictos diversos cambió en la Casa Blanca, desde el ponerle fin a la guerra contra el terrorismo, hasta determinar los nuevos enemigos del régimen.

La administración Obama ya ha tomado posición respecto a la amenaza bioterrorista a partir del desarrollo de cuatro grandes ejes rectores:

1. Prevenir ataques bioterroristas.
2. Construir capacidades para mitigar las consecuencias de un ataque.
3. Acelerar el desarrollo de vacunas, medicinas y capacidad de producción.
4. Liderar un esfuerzo internacional para disminuir el impacto de epidemias.

El posicionamiento del Presidente Obama no pudo ser más oportuno respecto a la evaluación de riesgos llevada a cabo por la Comisión sobre Proliferación de ADMs y Terrorismo en Estados Unidos, que en 2008 concluyó que:

1. Desarrollar un arma biológica se volverá más simple y menos costoso con el paso del tiempo.
2. Un arma biológica rivaliza con un arma nuclear en términos de destrucción humana, pero es mucho más barata.
3. Los materiales iniciales son accesibles.
4. La diversidad de *expertise* tecnológico aumenta las posibilidades.
5. Es más probable que los terroristas logren usar un arma biológica que una nuclear en territorio estadounidense, poniendo como umbral el año 2013.

El riesgo percibido por las autoridades estadounidenses es tal, que existen 20 comités en el Congreso que tienen que ver con bioseguridad. La administración actual busca el desarrollo de *con-ops* (*concept of operations*), sobre el cómo gobiernos locales, estatales y federal, junto con la iniciativa privada, pudieran responder a retos que atenten contra la salud, sin embargo, los Estados Unidos aún no tienen un plan para movilizar todos los recursos posibles a su alcance en respuesta a un ataque masivo.

Asimismo, la falta de un marco internacional que logre homogeneizar los esfuerzos nacionales permite a los terroristas ventanas de oportunidad inmejorables, toda vez que los sistemas de prevención y defensa varían de un país a otro, situación que deja en franca desventaja a los países menos desarrollados.

La región que más experimentó usos, complots y amenazas de uso de ADMs en actividades terroristas fue Asia, seguida por el Medio Oriente y el Norte de África. Estados Unidos se colocó en el tercer lugar a principios del nuevo siglo. Podría no parecer tan lesivo, si no se considerara que los Estados Unidos son un país y quienes le anteceden en la lista son regiones completas. Por si fuera poco, la Unión Americana fue el primer lugar en falsas alarmas de ataques terroristas con ADMs

En el estricto caso bioterrorista, si bien es cierto que se podrían desarrollar más ataques, lo cierto es que nadie considera que exista una organización que se sostenga exclusivamente de este tipo de armas para realizar sus ataques. Es decir, los agentes biológicos serían parte complementaria de un arsenal que podría ser de igual o menor sofisticación, o incluso su parte más fuerte, pero no la única.

En el ámbito internacional, las percepciones de la amenaza bioterrorista no son distintas a las estadounidenses. El desarrollo del ejercicio Blackdeath organizado por la Interpol en septiembre de 2009 bajo la lógica de una dispersión de peste por parte de terroristas en Polonia, simplemente confirma la gravedad del riesgo al que los Estados se sienten sujetos cuando se trata de bioterrorismo.

Es importante señalar también que los grupos más susceptibles de usar armas biológicas y ADMs en general, no son terroristas cuyo origen fundacional sea ideológico o revolucionario-independientista. El CNS determinó tras un estudio sobre perfiles de uso, que los terroristas religiosos y sectarios serían los más proclives al uso de armas de destrucción en masa, particularmente por el perfil de sus integrantes.

Para el terrorista religioso o sectario, la violencia se vuelve un acto sacramental, un acto divino que sólo puede ser juzgado por entes superiores a los humanos. De ahí la facilidad de generar procesos de deshumanización coartadores de la conciencia racional de los integrantes de la agrupación, haciéndolos procli-

Para el terrorista religioso o sectario, la violencia se vuelve un acto sacramental, un acto divino que sólo puede ser juzgado por entes superiores a los humanos.

ves a los asesinatos masivos. Conforme avanza el tiempo, esta ecuación no parece cambiar en lo absoluto.

Reflexiones finales

Es un hecho que el bioterrorismo hoy día se ha posicionado como una amenaza a nivel mundial, aun cuando han sido pocos los países víctimas de ataques de esta naturaleza. Si bien es cierto que los países desarrollados se presentan como los blancos preferidos por los bioterroristas, lo cierto es que existe un riesgo implícito para los países menos desarrollados. La falta de mecanismos de prevención y seguridad podría ser la razón para explotar dichas deficiencias y transformar a dichos países en centros de captación de insumos materiales incluso cuando los atentados se perpetren en otras localidades fuera de las fronteras de dichos países.

En este sentido, países colindantes con potencias económicas o políticas resultarán las mejores opciones para que agrupaciones terroristas realicen labores de adquisición de materiales o de ensamble de dispositivos que con el tiempo podrían pasar las fronteras y generar problemas en las naciones vecinas.

Es altamente probable que los ejercicios gubernamentales de prevención y preparación frente a amenazas bioterroristas continúen. Se antoja probable también que otros países menos desarrollados se sumen a dichos esfuerzos por considerarse vulnerables ante los conflictos asimétricos y la capacidad de penetración de grupos terroristas.

Si bien es cierto que el debate entre los escépticos y los realistas continuará, lo cierto es también que afortunadamente, el mundo no cuenta con muchas experiencias que considerar para efectos de prospección y análisis para determinar cuál de las dos visiones resulta la más acertada.

Finalmente, no se espera un cambio en la visión estadounidense respecto a la amenaza bioterrorista. Las acciones llevadas a cabo por el gobierno norteamericano demuestran que cada vez más, la suma de dinero enviada a fortalecer los sistemas de inteligencia, investigación y desarrollo y defensa sobre bioterrorismo es más cuantiosa. En este sentido, tanto especialistas como funcio-

Es un hecho que el bioterrorismo hoy día se ha posicionado como una amenaza a nivel mundial, aun cuando han sido pocos los países víctimas de ataques de esta naturaleza.

narios concuerdan: Es más probable la realización de un ataque bioterrorista que genere víctimas masivas, a uno nuclear.

Fuentes consultadas

Comisión de Armas de Destrucción Masiva, informe final, *Las armas del terror: Librando al mundo de las armas nucleares, biológicas y químicas*, Estocolmo, Suecia, 1º de junio del 2006.

Center of Disease and Control Prevention (CDC). *Facts about Ricin*, disponible en: <http://www.bt.cdc.gov/agent/ricin/facts.asp>

BALE, Jeffrey M., et. Al. (2008) *Ricin Found in London: An al-Qa`ida Connection?* CNS Reports, disponible en: <http://cns.miis.edu/reports/ricin.htm>

PURVER, Ron. (1997) *Understanding Past Non-Use of CBW*, in *Terrorism with Chemical and Biological Weapons: Calibrating Risks and Responses*, CBACI, pp. 65-73

TUCKER, Jonathan. (2001) *Toxic Terror. Assessing Terrorist use of Chemical and Biological Weapons*. BCSIA, 303 pacs.

MUÑOZ Aunió, Antonio. (2009) *El Derecho Internacional en colaboración con derechos nacionales. Una nueva forma de Gobernanza. El Convenio sobre Prohibición y Destrucción de Armas Químicas*. Revista Letras Jurídicas, Centro Universitario de La Ciénaga, Universidad de Guadalajara, octubre.

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, disponible en la página web de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/bwcl/>

TUCKER, Jonathan.(2003a) *Preventing the Misuse of Pathogens: The Need for Global Biosecurity Standards*. Arms Control Association, junio.

MANGOLD, Tom y Goldberg, Jeff. (1999) *Plague Wars. The Terrifying Reality of Biological Warfare*. Ed. Saint Martin's Griffith, Nueva York, 477 pacs.

Nunn-Lugar-Domenici Domestic Preparedness and WMD Civil Support Teams. (2001) James Martin Center of Non-Proliferation Studies (CNS), octubre, disponible en: <http://cns.miis.edu/archive/cbw/120city.htm>

TUCKER, Jonathan (2003) *Biosecurity: Limiting Terrorist Access to Deadly Pathogens*, Peaceworks No. 52, noviembre. <http://www.usip.org/files/resources/pwks52.pdf>

National Center for Biotechnology Information. (2001) *Wake-up call: a bioterrorism exercise*. Diciembre, disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11778452>

Global Security. Topoff 1, 2 y 3. Disponibles en: <http://www.globalsecurity.org/>

Suburban Emergency Management Project (SEMP – 2009). *FEMA-Suspended TOPOFF Exercise Replaced by National Level Exercise, Tier 1*. Biot Report #636: Julio 20.

Johns Hopkins Center for Civilian Biodefense (2001) Center for Strategic and international Studies, ANSER, & Memorial Institute for the Prevention of Terrorism. *Dark Winter. Bioterrorism Exercise. Andrews Air Force Base*. June 22-23, disponible en: http://www.homelandsecurity.org/darkwinter/docs/DARK_WINTER.pdf

BALCH, D. *The 2005 'Last Chance Bravo' bioterrorism exercise*. Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17359567>

PATE, Jason y CAMERON, Gavin. (2001) *Covert Biological Weapons Attacks against Agricultural Targets: Assessing the Impact against U.S. Agriculture*, 30 pacs. Disponible en: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/covert_biological_weapons_attacks_against_agricultural_targets.pdf

HEGLAND, Corine. (2004) *Agriculture's Homeland Security Role still in Seeding Stage*. Daily Briefing, enero 09, 2004. Disponible en: [Http://www.govexec.com/news](http://www.govexec.com/news)

Department of Defense (DOD). (2001). *Proliferation and Response*. Enero. Disponible en: <http://www.defense-link.mil/pubs/ptr20010110.pdf>

DAVIS, Radford. (2001) *Agricultural Terrorism*. Octubre, disponible en: <http://www.actionbioscience.org/news-frontiers/davis.html>

CAMERON, Gavin, PATE, Jason y VOGEL, Kathleen. (2001) *Planting Fear. How real is the threat of agricultural terrorism?* Bulletin of Atomic Scientists, septiembre/octubre, vol. 57, no. 5.

American Farm Bureau (2004). *Agricultural Terrorism at Forefront of Nation's concerns*. American Farm Bureau News, marzo.

Interpol (2009) *International Bioterrorism Tabletop Exercise*. Septiembre, disponible en: www.interpol.int/public/BioTerrorism/tabletop/default.asp

SEGURIDAD INTERNACIONAL, AMENAZAS Y RIESGOS: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las soluciones adoptadas hasta ahora son claramente insuficientes y los gases tóxicos siguen dañando a la atmósfera, con los efectos colaterales que ello implica sobre el cambio climático.

Rosa María Piñón Antillón

Desafíos globales

Abordar el tema de la seguridad internacional, amenazas y riesgos, desde la perspectiva económica, implica que no necesariamente son los enemigos externos (llámese terrorismo internacional o conflictos militares), los responsables de la inestabilidad que hoy vive el sistema capitalista, tanto a nivel nacional, como regional y global. Por el contrario, el responsable ha sido el sector financiero que supuestamente recrea la expansión y fortalecimiento del capital a escala planetaria, en un entorno de estabilidad, crecimiento y fluidez de las inversiones.

El referente es la Unión Europea (UE) dado el peso económico de este bloque regional en la economía global. Como primer elemento reflexivo del paradigma occidental de seguridad internacional -es importante señalar que tanto Estados Unidos como para la Unión Europea- su principal objetivo es conservar la seguridad de los países del Atlántico Norte y de sus respectivos intereses nacionales. Así se explica la alta centralización que este modelo de seguridad internacional presenta.

Entre sus líneas de acción no figuran cuestiones de una enorme trascendencia para la humanidad, como son los problemas de la marginalidad social que padece un importante número de países, y por supuesto la mayor parte de la población mundial¹. Este modelo de seguridad tampoco se ocupa de los graves problemas medioambientales, aunque hay diferencias en la posición de la UE con respecto a la de Estados Unidos.

En el primer caso, las propuestas de la UE son considerablemente más avanzadas que las de la Unión Americana, sin embargo, las soluciones adoptadas hasta ahora son claramente insuficientes y los gases tóxicos siguen dañando a la atmósfera, con los efectos colaterales que ello implica sobre el cambio climático: sequía e inundaciones considerables como una constante por doquier.

¹ Al no haber la voluntad política por parte de quienes pueden hacer la diferencia, el modelo de la seguridad internacional, tampoco tiene porque ir a la raíz de los problemas. Las interacciones entre marginalidad, terrorismo y delincuencia organizada, no logran captar el interés mundial. No existe una agenda internacional donde quede planteada la búsqueda de soluciones, con objetivos y metas específicas.

En el fondo de la conceptualización sobre la seguridad internacional subyacen serias deficiencias analíticas y una entramada red de intereses económicos que impiden la realización de avances que puedan afectar dicho status quo y hagan posible la realización de acuerdos sustantivos.

No obstante, ni por parte de la Unión ni de EE.UU. se observa una decidida voluntad política, dispuesta a poner sobre la mesa de la negociación internacional, acuerdos concretos que permitan abordar con seriedad estos graves problemas. Resulta francamente decepcionante que la seguridad internacional sea contemplada como la conservación del status quo, ello es particularmente válido en lo que a la posesión de armamento nuclear se refiere o al control de recursos naturales clave y de otros más.

No es de extrañar que las estrategias sobre el desarrollo sostenible no hayan logrado trascender en no pocas ocasiones de la esfera de las buenas intenciones. En el fondo de la conceptualización sobre la seguridad internacional subyacen serias deficiencias analíticas y una entramada red de intereses económicos que impiden la realización de avances que puedan afectar dicho status quo y hagan posible la realización de acuerdos sustantivos.

La Unión Europea (UE) y los actores emergentes

Nada es inamovible, las tendencias hablan de un claro desplazamiento de los ejes del crecimiento económico mundial. En efecto, a diferencia del pasado, la respuesta al crecimiento económico mundial se le está escapando de las manos a Occidente (Europa y EE.UU.), a favor del continente asiático, el cual en plena crisis económica y financiera internacional está asumiendo el liderazgo de la economía mundial.

A semejanza de lo ocurrido en los años veinte y treinta del siglo pasado, donde se dio la transición del mando del imperio británico a favor del enorme dinamismo de la economía estadounidense, ahora está sucediendo lo mismo; el mundo está siendo testigo del giro histórico del poder económico desde EE.UU. y la UE hacia Asia.

Los grandes acreedores han dejado de ser los tradicionales, pues en estos momentos son: China, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur; producto de altas tasas de ahorro interno a las que han dado un crecimiento potente de su sector externo y una cultura de disciplina laboral y de alta productividad. Otro indicador relevante lo proporciona el consumo mundial, y es que EE.UU. ha dejado ocupar el primer lugar (27%), para ceder dicha posición a las economías emergentes de Asia que se alzan con el 34%². Se trata

² Datos referidos al 2009.

de una transición histórica que la mayoría de la gente desconoce, no entiende o no le da la importancia debida. Pero el mundo de hoy no volverá a ser el mismo, nuevos derroteros están en curso.

La Unión Europea y el G-20

Las célebres Cumbres del G-20, por ejemplo (noviembre de 2008 en Washington), todavía bajo la presidencia de George W. Bush (aunque Barack Obama ya había ganado las elecciones), tuvo como propósito el diseño un plan de acción para salvar al mundo del desastre económico y financiero creado al interior del núcleo duro del sistema capitalista: Wall Street. Dicho plan puede resumirse en cuatro puntos: I) Coordinación entre todos los países y zonas económicas del mundo; II) Libre comercio y libre mercado, es decir, apuntalar la Ronda de Doha para evitar tentaciones proteccionistas; III) Dinero público para estimular la economía y IV) La reforma del sistema financiero.

Después de cuatro cumbres, hoy se observan miles de quiebras empresariales y bancarias, millones de empleos perdidos y cientos de miles de millones de dólares y otras monedas empleadas en rescates y en planes de estímulo, sin que ello se haya traducido en mejoras sustantivas. Todo lo contrario, más que nunca los Estados, particularmente la UE, ofrecen una vulnerabilidad extrema; los mercados se han alzado de nuevo con el mando y el sistema bancario recientemente salvado de la bancarrota, exige nuevas cuotas de rentabilidad. Los Estados tampoco han cumplido con sus tareas: en absoluto ha habido coordinación entre los países, tal como se acordó en la Cumbre del G-20, en Washington; Doha continúa igual, y una década de negociaciones ha sido inútil.

El ansiado vuelco en las relaciones comerciales -bajo la batuta de la UE y de EE.UU.- para darle un fuerte impulso al comercio internacional sigue sin materializarse. El *impasse* obedece en buena medida al elevado proteccionismo agrícola de la UE y los EE.UU. Difícilmente, los países en desarrollo -productores y exportadores- aceptarán la liberalización del sector servicios sin lograr a cambio el acceso de sus bienes agrícolas³ a los mercados de los países desarrollados.

³ Esta actitud proteccionista de la UE hacia los mercados externos, contrasta con en el Mercado Único, donde circulan con toda libertad bienes, capitales y personas. Responde a la lógica del proceso de integración económica que ha hecho posible que ese bloque regional sea responsable del 20% la producción mundial de bienes y servicios, y del 22% de los flujos del comercio internacional. Otra de las causas obedece a la falta de competitividad internacional de la UE, que está obligada a hacer mejoras sustantivas en esa materia, si no desea verse rebasada por las potencias emergentes, principalmente China e India en un lapso de tiempo menor.

La reforma del sistema financiero sólo ha sido aprobada en EE.UU.⁴, el resto de los países sigue sin mostrar avances. El G-20 ha sido incapaz de llegar a un acuerdo sobre la imposición generalizada de una tasa a la banca y la creación de una tasa a las transacciones financieras⁵.

Quedó para la Cumbre de Seúl, la propuesta de hacer del sector financiero un mercado transparente, haciendo públicas las pruebas de esfuerzo de la banca, así como imponer deberes a los mercados. Será tarea del Fondo Monetario Internacional (FMI) la elaboración de un informe que contenga mecanismos precisos, a fin de frenar la especulación de la que son objeto algunos Estados europeos, particularmente, España.

No obstante, el G-20 sí ha cumplido con uno de los objetivos propuestos: el dinero público fluyó en el 2009 en abundancia: había que rescatar de la quiebra a la banca y a las grandes corporaciones industriales. Cada Estado lo hizo por su cuenta, sin apenas coordinación con los demás, y con tantas dudas sobre su uso que ahora el debate político está en cómo reducir el déficit a los que han dado lugar esas ingentes inyecciones monetarias.

Pasado ese momento crítico, ahora una de las principales cuestiones de fricción entre EE.UU. y sus socios europeos, con Alemania a la cabeza, es la decisión de éstos de seguir adelante con sus drásticos planes de reducción de sus respectivos *déficit* fiscal, mientras que EE.UU. pugna por mantener los estímulos a la economía para no poner en riesgo la incipiente recuperación económica.

Refundar el orden económico mundial -tomando la crisis como una oportunidad- ha quedado en el vacío; cada cual ha hecho lo que ha juzgado conveniente. Los problemas, sin embargo, no han desaparecido, no sólo siguen ahí, sino que pueden agravarse. No hay ningún país o grupo de países, capaz de imponer sus criterios, y tal como lo resume la frase acuñada por el profesor Matthias Matthijs:⁶ “El G-8 carece de legitimidad, porque es demasiado pequeño y el G-20 carece de cohesión,

4 El nuevo impuesto que defiende el Presidente Obama, consistiría en aplicar un 0.15% sobre el pasivo de las grandes corporaciones financieras. Según los cálculos del Gobierno de Washington, esta nueva tasa recaudaría 90 mil millones de dólares en los próximos diez años. Financial Times, 27 de junio de 2010.

5 El borrador de la declaración del G-20 establece que los contribuyentes no deberán financiar el rescate de bancos y entidades en crisis. Pero a continuación deja a cada país la libertad para poner en práctica ese objetivo.

6 Eso sí, el documento declara que “los planes de consolidación fiscal” serán “diferentes según las circunstancias nacionales”. Sosteniendo además, que esos ajustes se concentrarán “en medidas para impulsar el crecimiento económico”. Es una afirmación imposible de cumplir en la práctica, porque el recorte del gasto de Alemania, por ejemplo, va a actuar negativamente sobre el crecimiento de ese país.

Será tarea del Fondo Monetario Internacional (FMI) la elaboración de un informe que contenga mecanismos precisos, a fin de frenar la especulación de la que son objeto algunos Estados europeos.

porque es demasiado grande⁷". Lo que prevalece es la falta de coordinación de las políticas económicas internacionales.

En el ámbito mundial sólo existe un vago compromiso por parte de los países desarrollados para reducir el déficit al menos a la mitad para el 2013 y de estabilizar o reducir la deuda pública como porcentaje del PIB para el 2016. La economía mundial, por consiguiente, continuará con el modelo anterior a la crisis. China y Alemania seguirán bajo una política mercantilista basada en la promoción de sus exportaciones y el fomento del ahorro, mientras que EE.UU., por su parte, seguirá comprando todo lo que estos países producen a cambio de endeudarse más.

Dilemas a los que se enfrenta la Unión Europea

a) Viejos y nuevos problemas.

El problema de fondo al que se enfrenta la UE es que seguir las viejas pautas ya no tiene futuro. Es imperativo que este bloque regional cambie de modelo productivo. Los avances logrados por la Unión en investigación, desarrollo e innovación (I&D+I) son insuficientes, y la crisis económica y financiera ha reducido de manera significativa sus márgenes de maniobra.

Antes el capital fluía en abundancia en las economías que integran a la UE, hoy predomina la escasez. Las altas tasas de desempleo -sobre todo el juvenil- tampoco presagian nada bueno. Uno de los sectores a los que mayor atención y con carácter de urgencia debe prestar la UE, es la formación de capital social en sectores productivos de punta. La *estrategia 20,20* es la respuesta pero su implementación está en ciernes.

La moneda única tampoco está exenta de fuertes sinsabores. Por el contrario, es objeto de una cacería encarnizada por parte de los especuladores internacionales. La zona euro⁸, todavía no salía de la euforia de haber logrado dotar al mercado único de una moneda común: el euro, y de haber logrado independizarse de la influencia ejercida por el dólar estadounidense en los mercados internacionales de capital y de mercancías, cuando todo

7 El G-8 incluso ha dado su bendición a acuerdos comerciales bilaterales o regionales, lo que constituye el acta de defunción de la ronda de negociaciones para liberalizar los intercambios mundiales de la OMC.

8 Sólo 17 economías europeas La moneda única, sin embargo, no ha sido suscrita por todos los Estados miembros de la UE; forman parte de la zona euro, pero en ella están las más potentes.

género de rumores se ciernen sobre las llamadas economías del Sur⁹, antes orgullo de la convergencia económica alcanzada, y ahora despectivamente denominadas como el club de los PIGS¹⁰.

Conviene preguntarse ¿Cuál es la seguridad regional, amenazas y agenda de riesgo a las que la Unión Europea se enfrenta?, ¿Están los enemigos fuera de Europa o por el contrario habría que buscarlos en el núcleo mismo del sistema capitalista?, ¿Cuál será el legado que la actual crisis económica y financiera traerá consigo? ¿Está la UE lo suficientemente fuerte como para salir bien librada de esa crisis y convertirla en una oportunidad? ¿En el nuevo orden internacional en plena gestación, figurará la UE como uno de sus actores principales?

Responder a todas estas interrogantes es una tarea que implica una gran complejidad y que escapa a los objetivos de este ensayo. Reflexionar sobre las mismas es en sumo interesante y aleccionador. De ahí que las primeras reflexiones versen sobre los cambios que la crisis ha provocado en el panorama europeo, así como la interrelación que dichos cambios guardan con otras variables endógenas y exógenas de gran interés, para finalmente analizar las transformaciones que se están gestando en el nuevo orden internacional y que darán lugar a importantes reacomodos en la esfera del poder económico mundial.

b) Ajustes estructurales y una mayor coordinación fiscal

En el ámbito internacional, es de esperar que la convergencia entre países avanzados y emergentes se acelere a medida que el impacto del crecimiento negativo sobre la reestructuración del sector financiero se sienta más. Ello afectará el equilibrio del poder global y fortalecerá la necesidad de ajustes estructurales en la UE.

Paralelamente, y dado el elevado monto de la deuda pública, mayores presiones se sentirán sobre las finanzas públicas, particularmente en lo que toca a los fondos de retiro, por el envejecimiento de la población. Situaciones de esta naturaleza y las derivadas del alto desempleo y la pérdida de competitividad internacional

⁹ Es así como se explica que se haya elevado la percepción del riesgo de la deuda española. En efecto, en el segundo trimestre del 2010, dicha percepción se situó en el 20.7%, es decir, 10.9 puntos porcentuales más que el 9.8% registrado en los tres primeros meses. Lo que le hace descender 22 puestos en el ranking global elaborado por CMA Datavision, que cuantifica la probabilidad de que un país sea incapaz de hacer frente a sus obligaciones de deuda. En esa misma situación también están: Grecia (que ha pasado de un 25.4% a 53%), Portugal (de un 11.7% a 23.6%), e Irlanda (de 11.7% a 20.5%. El Mundo, 6 de julio 2010.

¹⁰ Es decir, Portugal, Irlanda, Grecia y España o sí se amplía a PIIGS, Italia estaría también en dicha lista.

La drástica revisión de las perspectivas de crecimiento por parte de algunos de los nuevos Estados miembros, puede sacudir el actual consenso a favor de la integración europea.

ejercerán presiones adicionales vinculadas a la globalización y tendrán serias implicaciones para el modelo social europeo.

En efecto, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y por supuesto, Portugal, Irlanda, España y Grecia (y muchos otros más), han hecho drásticos recortes al gasto público, congelando además las pensiones y disminuyendo el salario de los funcionarios, por sólo citar dos partidas importantes. Alemania por ejemplo, entre el 2011 y el 2014 recortará 80 mil millones de euros, mientras que Italia, España y Grecia, respectivamente, lo harán en 24 mil millones, 15 mil millones y 30 mil millones de euros, incluso en un período menor¹¹.

La crisis económica y financiera ha puesto también en entredicho uno de los éxitos más recientes de la UE, a saber: el modelo de crecimiento de los nuevos Estados miembros, se apoyaba en flujos masivos de capital, y de repente éste se convierte en un grave problema. El potencial para obtener estos recursos sigue siendo elevado, pero el camino para lograrlo es mucho menos seguro y aquellos nuevos Estados miembros que están financiando el consumo con recursos externos necesitarán replantear su estrategia económica.

La intervención del FMI en la UE por primera vez en 30 años, refleja la seriedad de dicha situación y la limitada capacidad de la UE para enfrentar sus propias dificultades. La drástica revisión de las perspectivas de crecimiento por parte de algunos de los nuevos Estados miembros, puede sacudir el actual consenso a favor de la integración europea.

No pocos escépticos han saltado a la palestra. La excesiva intervención estatal para apoyar a sectores en riesgo, ha generado tensiones entre la lógica de la integración económica europea y la lógica de las responsabilidades políticas nacionales. Los gobiernos, en sus intentos por prevenir quiebras financieras o corporativas, son responsables ante los ciudadanos europeos por el empleo de fondos públicos; y entra además en contradicción con los principios de la integración europea. La integridad del mercado único es posible que continúe amenazada por esquemas sectoriales de apoyo estatal.

¹¹ Le Monde, 25 de junio de 2010.

Durante el 2008 y el 2009 el problema más ingente fue el sector bancario, el cual, se volvió altamente dependiente de los presupuestos nacionales, acompañado a menudo de medidas que generaron distorsiones comerciales. Este tipo de solución no sólo se circunscribió al sector financiero sino que también se hizo extensiva al sector automotriz, donde la intervención estatal tuvo como propósito proteger los empleos nacionales a costa de la pérdida de empleos en otras partes de Europa.

La crisis económica y financiera refleja asimismo problemas en el sistema europeo de gobierno. Para empezar, la política de integración en el sector financiero está rezagada frente a la integración del mercado y es evidente que la coexistencia de bancos pan-europeos con un proceso de supervisión exclusivamente nacional es insostenible.

De acuerdo con la Comisión Turner “para llegar a un mejor acuerdo se necesita fortalecer los poderes nacionales, lo que implica un mercado único menos abierto, o un mayor grado de integración política europea”. Y aunque el problema está siendo considerado vía una mayor coordinación, una solución intermedia no será suficiente. Otra de las fallas del sistema de gobierno es la crisis de gestión.

En el punto más álgido de la crisis de octubre de 2008, la UE actuó de manera conjunta, pero no en forma institucional. La UE contaba con un sistema de prevención de crisis, pero carecía de un esquema para enfrentar una crisis de gestión. No es casual que hasta ahora el Banco Central Europeo sea la única institución que haya salido fortalecida de la crisis. El dilema al que se enfrenta la UE, es que la crisis expuso la necesidad de contar con una reforma del sistema de gobierno, lo que involucra una mayor centralización política en algunos campos, sin que en paralelo exista la voluntad política por alcanzar estas reformas.

Otro elemento a considerar es el hecho de que la crisis vivida en Europa puso en evidencia la legitimidad de la UE. En los últimos 25 años, la integración europea se ha caracterizado por un proceso de liberalización general -aunque con variaciones de país a país- pero la crisis es hoy percibida como un fracaso del mecanismo de liberalización financiera, cuya respuesta no puede darse únicamente con remiendos o con más regulación.

Cabe preguntarse si la UE será capaz de participar en la redefinición del papel desempeñado hasta ahora por los Estados y el mercado.

Esta situación debe ser enfrentada con una mayor redefinición del papel relativo de los gobiernos y del mercado en el sector financiero y quizá en otros sectores. La duda que surge sobre esta problemática, es si una mayor intervención del sector público se va a dar por parte de los Estados miembros o bien abarcará a toda la UE.

El punto medular es si la falta de respaldo al proceso de liberalización se va a traducir en la falta de apoyo a la UE, toda vez que la existencia de una posición contraria al mercado puede fácilmente convertirse en la ausencia de respaldo a la integración económica europea, es decir, al Mercado Único.

Cabe preguntarse si la UE será capaz de participar en la redefinición del papel desempeñado hasta ahora por los Estados y el mercado. La respuesta conduce inevitablemente a la puesta en marcha de reformas estructurales a fondo, sin éstas, la UE perderá cada vez más competitividad con las consecuencias que ello implica tanto para su permanencia en los mercados externos como de cara a su propio mercado interior.

c) Austeridad vs consumo

Otro aspecto igualmente importante está directamente relacionado con la reacción ante la crisis, y es que la respuesta de la comunidad internacional ha girado en torno al fortalecimiento de la gobernanza global. Ello ha permitido mantener la integridad de las relaciones económicas internacionales y mitigar los efectos de la crisis en los países más afectados.

La UE respalda el proceso de las Cumbres del G-20. No obstante y aunque este espíritu de coordinación global -con las fallas antes expuestas- dure algún tiempo, la UE tendrá serias dificultades, ya que está sólo parcialmente preparada para actuar como un actor global efectivo. No pocas veces, la UE se ha comportado como una potencia fragmentada.

El restablecimiento de la gobernanza global puede también evidenciar la debilidad de la representación externa de la UE y ello no obstante los avances logrados en el campo de la política exterior de la Unión a partir del Tratado de Lisboa. No hace mucho, algunos Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo,

llegaron a proponer que la coordinación del G-20 podía incluso sustituir al mecanismo de coordinación europeo, pero no fue así.

En la última Cumbre del G-20 (junio de 2010, en Toronto) la posición de la UE contrastó claramente con la de EE.UU. y ha decidido reducir drásticamente su déficit fiscal. De ahí que sea de esperar que la magnitud del ajuste en el plazo previsto impacte negativamente la recuperación económica.

Todos los gobiernos admiten que ello puede ocurrir, aunque esperan que se recuperen ayudados por la mejora de las exportaciones. Esto es más un deseo que una proyección analítica. Si todos los países practican a la vez la misma austeridad en el gasto, la posibilidad de exportar a los vecinos será también escasa. La política de austeridad que fue muy fructífera en Alemania en la última década, sin embargo, no funciona cuando la practican todos los países a la vez.

Ahora bien, ¿cómo explicar que todos los gobiernos europeos hayan abrazado con fe una política de este tipo? Una primera respuesta es la idea de que las raíces de la crisis europea son fiscales, por lo tanto, la solución ha de ser fiscal, lo cual es un error, ya que el consenso general entre los economistas independientes es que el origen ha sido financiero: la enorme burbuja de activos y el enorme endeudamiento privado impulsado por el modelo de crecimiento alemán y holandés (exportar, ahorrar y prestar el ahorro a otros países) y que se ha visto favorecido por el euro.

El déficit y el endeudamiento público aparecieron con la crisis, cuando la burbuja pinchó y el sector público tuvo que salir al rescate del sector privado. El camino para el retorno a la estabilidad fiscal es el crecimiento. Pero como se acaba de señalar, no está claro que esta estrategia de austeridad beneficie el crecimiento, más bien ha resultado lo contrario.

No existe tampoco una institución comunitaria que coordine las políticas presupuestarias; la resistencia de los Estados miembros a ceder soberanía, ha sido la principal causa. Se ha creado el Euro grupo y los ministros de economía se reúnen regularmente en el ECOFIN, pero a la hora de la verdad, cada cual hace lo que estima más conveniente para su ciudadanía, sin tener en cuenta los intereses del conjunto de la eurozona. Ignoran o pretenden

Existen tendencias vinculadas con la crisis económica global que pueden generar una creciente tensión geopolítica y crear problemas de inseguridad en todo el mundo.

ignorar que la suma descoordinada de sus decisiones puede ser contraria en un plazo no muy largo a sus intereses nacionales. El abuso del corto plazo y del interés nacional conduce a la ineficacia del conjunto.

El peligro que asecha es el de prolongar inútilmente la salida de la crisis. No se trata de evitar los rigores del ajuste, sino de conducirlo racionalmente. Pero la necesidad de estos esfuerzos no debe ocultar la asimetría de un proceso de ajuste en el que los Estados más fuertes pueden imponer la austeridad a los más débiles.

Asimismo y de cara a uno de los intangibles que más afectan a los mercados, conviene señalar que la crisis económica a nivel internacional ha provocado también una crisis global de confianza, tanto en instituciones de gobiernos nacionales como en los mercados financieros y en los mecanismos de coordinación económica internacional, tal como se vio en la Cumbre de Toronto.

d) Inestabilidad y tensiones sociales

Por lo que, más allá de las amenazas a la estabilidad y al sistema internacional, la mayor parte de los países europeos seguirá sufriendo la incertidumbre y la declinación económica. Parte de esta incertidumbre se va a presentar en forma de cambios en los gobiernos nacionales y en inestabilidad social.

Baste dar una mirada a los casos de Grecia y España, aunque algo semejante ocurre en Francia e Italia. Y retomando una vez más el tema de la seguridad y ampliando sus horizontes, en lo que al ambiente de seguridad internacional concierne, éste puede deteriorarse por la existencia de grandes vacíos de poder y el debilitamiento de las fuerzas estabilizadoras mundiales, así como por el surgimiento de nuevos elementos de inestabilidad. ¿Cómo va -por ejemplo- a incidir la crisis en los intereses de seguridad nacional de EE.UU.?, ¿Qué papel compete a la UE?, ¿Seguirán actuando de manera conjunta o habrá diferencias entre ellos?

Las respuestas las dará la propia evolución de la realidad internacional, pero donde no hay dudas, es que la inestabilidad llegó para quedarse. Existen tendencias vinculadas con la crisis económica global que pueden generar una creciente tensión geopolítica y crear problemas de inseguridad en todo el mundo.

La crisis está erosionando las bases de sustentación de gobiernos estables. Un menor crecimiento económico genera menos impuestos y hace más difícil proporcionar programas de seguridad y/o sociales.

La reducción de los flujos de capital limita el crecimiento y la posibilidad de generar nuevos empleos o de mantener los existentes. La creciente pérdida de empleos y de ahorros genera no pocas tensiones sociales, que se manifiestan a través de la inconformidad, la inestabilidad y el resentimiento.

Estimaciones actuales indican que, debido a la recesión, casi 50 millones de personas podrían haber perdido su empleo a finales del año 2009. Ello generaría presiones migratorias de personas que busquen empleo o mejores condiciones de vida, lo que a su vez provocaría inestabilidad por la competencia derivada por los recursos y más inseguridad.

El índice de desempleo es bastante elevado en la UE (10%), lo cual presenta además una difícil situación de cara a la inmigración, donde el porcentaje del desempleo es considerablemente mayor. No hay que olvidar tampoco que en ocasiones, los gobiernos son percibidos como cómplices o ineficientes y en consecuencia pierden credibilidad política.

Estados legítimos corren el riesgo de debilitarse y algunos pueden incluso convertirse en Estados fallidos, incapaces de garantizar la paz, combatir el crimen, etcétera. Al mismo tiempo, los grupos de oposición, incluidos los de la oposición legítima, los grupos rebeldes y los cárteles criminales utilizarán la crisis para obtener apoyo a su posición antigubernamental.

e) La Unión Europea y la gobernanza global

Actores globales o regionales como EE.UU o la UE han desempeñado un papel protagónico, a través de la diplomacia, el ejército, la ayuda humanitaria o de otras formas de intervención. Hoy sin embargo, estos países tendrán recursos limitados o les faltará la voluntad política para prevenir o contener conflictos activos o emergentes.

Si la creciente debilidad de estos actores se hace crónica o permanente junto con la debilidad de las instituciones internacionales

y de las alianzas, estarán dadas las condiciones para prolongar o profundizar la inestabilidad regional y global; y si la UE no puede convertirse en un actor principal en este esquema de gobernanza global, traerá consigo serias consecuencias para su futuro.

Éste no es además el único reto al que la UE deberá hacer frente con prontitud y eficacia. A diferencia de lo que muestran los indicadores económicos, en el ámbito de la política mundial, la UE no ha logrado situarse a la altura de Estados Unidos, y ello a pesar de contar con naciones que llegaron a ser poderes imperiales, como el Reino Unido y Francia, incluso en este nivel, se observan actitudes claramente diferenciadas.

Mientras la primera, se siente bastante cómoda frente al liderazgo de EE.UU., la segunda no lo está, aspira a que la UE sea capaz –como lo ha hecho en el ámbito económico- de ejercer en igualdad de circunstancias con EE.UU. el liderazgo político mundial. Todo dependerá, sin embargo, de cómo la UE logre esquivar los efectos negativos de la crisis y de la eficacia que imprima a su acción de gobierno tanto interna como externamente, de no hacerlo, la UE habrá iniciado el camino que conduce a la irrelevancia mundial, por lo que aún está en sus manos que no ocurra, pero debe actuar ya.

Si la UE no puede convertirse en un actor principal en este esquema de gobernanza global, traerá consigo serias consecuencias para su futuro.

SOMALIA: LAS DOS CARAS DE LA PIRATERÍA

Hilda Varela*

Introducción

Somalia es un caso único en el África subsahariana, cuya singularidad está definida, entre otros aspectos, por la existencia de un solo grupo étnico -el somalí-, por la complejidad de su estructura social, por una larga tradición de nacionalismo cultural -que empezó a gestarse antes de la colonización- y sobre todo por las características de la profunda crisis que desde 1991 sufre dicho país. Sin embargo, en los últimos 20 años sólo ha atraído la atención internacional por dos hechos: la terrible hambruna de los años 1990 -que motivó *la polémica intervención militar Restauración de la Esperanza*- y a partir del 2005, el incremento explosivo de los actos de piratería llevados a cabo por somalíes en contra de barcos extranjeros.

El fenómeno de la piratería somalí suele ser presentado en los medios de comunicación masiva occidentales a partir de aspectos alarmistas, pero por lo general superficiales (Ikken, 2009: 34), tales como el monto estimado de las recompensas pagadas, la potencial peligrosidad de los ataques, la posibilidad de que surja un vínculo entre el “terrorismo internacional” y la piratería o que un barco con petróleo sea hundido o explote. Pero en todo caso, estos aspectos presentan sólo una cara del fenómeno. En realidad, en las costas de Somalia -las más extensas de África, con 3,300 km- se llevan a cabo dos formas de piratería internacional, pero sólo una de éstas ha sido publicitada. Las dos están dialécticamente unidas y de hecho la más antigua en gran parte explica el surgimiento y expansión de la segunda.

El saqueo de las costas somalíes

La cara oculta de este fenómeno consiste en el saqueo de las riquezas pesqueras -principalmente atún, camarón y langosta- de las aguas territoriales de Somalia, llevado a cabo por barcos de distintas banderas, sobre todo europeos y asiáticos, hecho que es agravado por el vertido de desperdicios tóxicos, incluidos

* Profesora e investigador del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México.
Correo electrónico: hvarela@colmex.mx

nucleares, procedentes de países occidentales. Estos hechos no son un secreto en países occidentales ni para la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el 2005, una agencia de la ONU estimaba que unos 700 barcos extranjeros llevaban a cabo pesca ilegal en la costa somalí (Jasparro, 2009). Hay informaciones similares difundidas por distintas fuentes (Ikken, *Op. cit.*: 34-35; Shabbaz, 2009: 2; Shabbaz, 2009^a; Goodman, 2009; Jasparro, *Ibid.*; y Nervin, 2009), sin embargo, predomina un profundo silencio en torno a esta forma de piratería y sólo atraen la atención internacional los actos llevados a cabo por somalíes en su zona costera, abarcando desde sus aguas territoriales hasta alta mar, en la zona del Océano Índico y del Golfo de Adén.

Desde inicios de la década de los 90, coincidiendo con los orígenes de la crisis interna somalí, comenzó la piratería internacional de sus recursos marinos, es decir, la pesca por parte de barcos extranjeros que no cuentan con licencia ni control alguno, por lo cual no se reporta ante las autoridades locales, siendo que muchas veces utilizan métodos de pesca altamente destructivos.

La citada pesca pirata se lleva a cabo por barcos de España, Francia, Italia, Grecia, Rusia y Gran Bretaña, entre otros países europeos, además de Arabia Saudita, Taiwán, Filipinas, Corea del Sur, República Popular China (RP China) y otros países asiáticos. Hay informes de actos violentos por parte de tripulaciones de estos barcos en contra de la población local, pues parten del supuesto de que “todo somalí es un delincuente”, impidiendo a los pescadores locales realizar sus actividades.

Al saqueo de los recursos se suma el vertido de desechos tóxicos, incluidos nucleares, situación confirmada por un enviado de la ONU. Una fuente sostiene que conforme el gobierno de Somalia desapareció, “misteriosos barcos europeos” empezaron a verter barriles en el océano, lo que ha provocado enfermedades por radiación y unas 300 muertes entre la población somalí (*African Business*, April 2009: 65). Sin éxito, comunidades de pescadores somalíes han intentado que la ONU y la Unión Europea envíen comisiones de investigación para probar estas denuncias.

La piratería somalí

La segunda cara de la piratería, la más publicitada, comenzó probablemente en la década de los 90,¹ pero a baja escala, incrementándose hacia el 2005, hasta convertir a Somalia, en el lugar que concentra la mayor cantidad de incidentes de piratería a nivel mundial, que en el 2008 era del 32 % (Holzer, 2008). La piratería, llevada a cabo por somalíes, es considerada hoy en día como un dilema legal y de seguridad único en el mundo, sin que exista una solución a corto plazo.

Hasta el 2007, estos actos de piratería se llevaban a cabo principalmente en la costa este de Somalia, pero a partir del 2008 se extendieron hacia la costa norte, en el Golfo de Adén, a la entrada del Mar Rojo que conduce al Canal de Suez. Esto implica que operan en una inmensa zona de 2 millones de millas náuticas (Julian, 2009: 148). Son cada vez más agresivos y efectivos en sus ataques y se afirma que pueden ser muy peligrosos, tomando en cuenta el armamento con el que cuentan. Se teme que el número de muertos -actualmente bajo- pueda incrementarse (Middleton, 2009: 6).

Los actos que se llevan a cabo en la costa este afectan principalmente a la población somalí, debido a que impiden el arribo de ayuda alimentaria para la población civil local. En el 2004 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporcionaba aproximadamente 185 mil toneladas métricas en ayuda humanitaria a la población local (Moller, *Op. cit.*: 2). Se estima que el 90 % de esta ayuda llegaba por mar, pero ante el incremento de la piratería el envío fue temporalmente suspendido (Middleton, *Op. cit.*: 2).

En cambio, los actos de piratería que se llevan a cabo en la costa norte afectan una ruta calificada como estratégica, a través de la cual transitan grandes embarcaciones que transportan petróleo del Medio Oriente destinado a países europeos y norte de América, así como a mercancías procedentes del este de Asia.

En cuanto a las dimensiones del problema, sin desconocer su relevancia, hay una tendencia a exagerarlas. Ha habido algunos

La piratería, llevada a cabo por somalíes, es considerada hoy en día como un dilema legal y de seguridad único en el mundo, sin que exista una solución a corto plazo.

¹ Jasparro sostiene que la piratería somalí comenzó en la década de 1990, aunque otras fuentes consultadas ubican el inicio del fenómeno a inicios de la década de 2000 (Jasparro, 2009; Ahmed, 2008: 66; Moller, 2009: 1; y Ahmed, 2008: 66).

casos espectaculares o muy publicitados, debido a períodos más o menos largos de cautiverio -como el pesquero español *Alakrana*, en el 2009 (*La Jornada*, 18 de noviembre de 2009)- o a que se trataba de grandes barcos -como el petrolero saudí *Sirius Star*, en el 2008, que transportaba petróleo con un valor estimado de 110 millones de dólares estadounidenses (Holzer, 2008; Terry, 2008).

En ese sentido se afirma que anualmente transitan entre 16 mil y 20 mil barcos por el Golfo de Adén y por el estrecho de Bab el-Mandeb en el Canal de Suez -la ruta más corta entre Asia y Europa-, pero la gran mayoría de las fuentes estiman que en el 2008 -cuando se duplicó el número de barcos asaltados en relación con el 2007- sólo entre 100 y 150 barcos fueron objeto de la piratería somalí,² y aunque en el primer trimestre del 2009 sumaban más de 100 incidentes, estas cifras implican una proporción muy baja en comparación con la cantidad de barcos que surcan dichos mares. Se sostiene que no todos los asaltos son denunciados debido a que gran parte de la actividad en aguas somalíes es ilegal (Middleton, *Op. cit.*:3).

El monto promedio de los rescates es calculado en un millón de dólares por barco, aunque los piratas suelen pedir cifras más altas (Nervin, *Op. cit.*: 64; Julian, *Op. cit.*: 147; Ahmed, *Op. cit.*: 67). Este dinero les permite adquirir equipo cada vez más sofisticado. Se estima que la suma total de recompensas -aproximadamente 150 millones de dólares estadounidenses en el 2008- es considerablemente inferior a las ganancias -que ascienden a 300 millones de dólares al año- que los pesqueros extranjeros obtienen por el saqueo de la pesca somalí.

Los barcos de cualquier categoría son vulnerables, pero en especial las grandes embarcaciones pesadas que se mueven con lentitud son presa fácil. Las estrategias privadas para evitar el problema comprenden la inclusión de personal fuertemente armado (seguridad privada), o bien optar por la ruta larga (de una a tres semanas más) y más costosa, a través del Cabo de la Buena Esperanza (Sudáfrica), lo que aunado al incremento de los seguros -que ahora son 10 veces más altos- repercute en el incremento de los costos de transportación.

2 De los cuales sólo unos 40 fueron detenidos

Quiénes son los piratas

Por lo general se sostiene que se desconoce la identidad de los piratas somalíes, su origen social y sus motivos, aunque algunos piratas han afirmado que los rescates son una forma de impuesto que cobran a los barcos extranjeros por el saqueo de sus riquezas pesqueras y por el vertido de desechos tóxicos (Nervin, *Op. cit.*: 64), afirmación que suele ser considerada como una “justificación” romántica de los actos delictivos.

Algunas fuentes afirman que se podría tratar de hombres de entre 20 y 35 años de edad, quienes cuando comenzó este fenómeno probablemente eran antiguos pescadores o empleados de guardacostas -por su conocimiento del mar, de la región y por sus habilidades- que desesperados por su situación de pobreza optaron por la piratería, lo cual sin embargo no justifica sus acciones. Se afirma que actualmente la gran mayoría de los ataques de piratas somalíes son organizados en el puerto de Eyl, en la región semi-autónoma de Puntlandia, aunque algunos de los actos piratas podrían tener como base Yemen.³

Por lo general suelen operar en pequeñas embarcaciones que alcanzan altas velocidades, con tecnología moderna tales como teléfonos celulares y satelitales, sistemas de posicionamiento global (GPS) y armamento sofisticado (granadas de mano y AK-47). En algunos informes se afirma que los piratas usan sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS) en aguas territoriales (Middleton, *Op. cit.*: 6). Operan bajo una estructura militar, que según Ahmed, incluye un almirante de flota, un vicealmirante, personal de comunicaciones, un portavoz y hasta un responsable de operaciones financieras (Ahmed, *Op. cit.*: 67).

En fechas recientes han optado por utilizar “barcos madre”, los cuales les permiten operar a mayores distancias de la costa. Aunque es frecuente que en algunas publicaciones consultadas sean denominados como “asesinos”, rara vez recurren a la violencia, lo que implica un alto nivel de profesionalismo. Además suelen tratar bien a sus rehenes, confiados en que recibirán los rescates solicitados (Moller, *Op. cit.*: 1).

Se afirma que actualmente la gran mayoría de los ataques de piratas somalíes son organizados en el puerto de Eyl, en la región semi-autónoma de Puntlandia, aunque algunos de los actos piratas podrían tener como base Yemen.

³ En esta afirmación coinciden prácticamente todas las fuentes consultadas (Moller, *Ibid.*; Jaspardo, *Ibid.*; Holzer, *Ibid.*; Middleton, *Ibid.*).

En Somalia prácticamente no hay periodistas extranjeros ni opera ninguna fuente de inteligencia internacional, por lo tanto, en sentido estricto, es difícil saber cómo son percibidos localmente los piratas somalíes.

Se supone que los piratas proceden de tres categorías sociales básicas:

- Antiguos pescadores locales, considerados como el cerebro de las operaciones piratas, debido a su conocimiento del mar y a sus habilidades;
- Antiguos miembros de las milicias de los señores de la guerra, que desde el estallido de la guerra civil en 1991 dominan gran parte del país;
- Expertos técnicos que operan el equipo sofisticado.

Aunque algunos piratas somalíes actúan en pequeñas bandas aisladas, expertos marítimos citados por Ahmed (Ahmed, *Op. cit.*: 67), afirman que la gran mayoría de ellos están aglutinados en cuatro grandes grupos, siendo el más importante el denominado *Marinos Somalíes*, conocidos por ser el grupo más poderoso y con una estructura militar. Otro de los grupos se autodenomina *Guardia Costera Voluntaria de Somalia* y opera en la costa sur, y se especializa en la captura de embarcaciones pesqueras, a las que cobra un “impuesto” (rescate).

En Somalia prácticamente no hay periodistas extranjeros ni opera ninguna fuente de inteligencia internacional, por lo tanto, en sentido estricto, es difícil saber cómo son percibidos localmente los piratas somalíes. De acuerdo con algunas fuentes, generalmente vinculadas con la diáspora somalí en países occidentales, hay percepciones contradictorias.

Por un lado, debido a su armamento, al consumo excesivo de alcohol y de una droga local (*khat*), son vistos como un peligro. Por otro lado, son percibidos como una fuente de riqueza y de poder. Incluso algunos de estos piratas afirman que “redistribuyen” lo obtenido, a través de las recompensas entre el resto de la población. El puerto de Eyl, en Puntlandia, se ha convertido en un imperio, con la construcción de casas, el resurgimiento de las actividades comerciales y la proliferación de autos modernos. Es indudable que los piratas tienen más poder que el gobierno local, especialmente frágil.

Los piratas obtienen sus armas -rifles de asalto *AKM*, armas semiautomáticas tales como las *TT-30* y granadas de mano- en el vecino Yemen o en la propia capital de Somalia, Mogadiscio, país

que según se afirma sobrevive bajo una economía de guerra (Holzer, *Ibid.*, Moller, *Ibid.*).

La crisis somalí

El contexto interno está definido por un profundo deterioro de las condiciones de vida de la población. Desde el derrocamiento del gobierno de Siad Barre, en 1991, no ha surgido un gobierno con legitimidad y con la capacidad de controlar todo el territorio, dominado por distintos señores de la guerra, con numerosas capacidades, pero a grandes rasgos sin ideologías políticas claras. Otro aspecto importante es la existencia de fuertes divisiones entre la población local, basadas en ideologías de parentesco (clánicas) y por lo tanto dan nacimiento a diferencias invisibles (Lewis, 2004: 490).

En el marco de la profunda crisis, el país quedó dividido en tres grandes regiones: Somalilandia (en el norte), constituido como un Estado independiente de *facto*, la región semiautónoma de Puntlandia y por último la parte sur del país, que correspondería a Somalia.

En el 2004, integrado por los principales señores de la guerra y por líderes de los principales clanes, fue creado en Somalia el denominado Gobierno Transicional Federal (TFG). Entre sus características destaca la inexistencia de una guardia costera que pueda patrullar sus costas, su extraordinaria fragilidad, falta de legitimidad y su limitada capacidad para gobernar todo el territorio. El TFG ha pedido ayuda internacional para detener la piratería.

En el 2006, de forma temporal, el gobierno de Somalia estuvo en manos de la Unión de Tribunales Islámicos (ICU), la cual agrupaba a diferentes facciones islámicas, tanto radicales como moderadas, que logró conquistar un amplio apoyo popular -aunque superficial-, tanto interno como de la diáspora somalí. Ese gobierno, sin embargo, fue percibido internacionalmente -sobre todo por Estados Unidos- como una amenaza potencial de expansión del islam en la zona. Gracias al apoyo militar de Etiopía dicho gobierno fue derrocado. Es importante destacar que durante ese efímero gobierno, de sólo 6 meses, Somalia conoció un período de relativa estabilidad y calma, por lo cual disminuyeron nota-

la piratería forma parte de los crímenes internacionales, pero los mecanismos legales son insuficientes para adecuar una respuesta a esta amenaza, en especial en el caso de la costa de Somalia a lo largo del Océano Índico y del Golfo de Adén.

blemente tanto la violencia como los actos somalíes de piratería (Middleton, *Op. cit.*: 3). Esto demuestra que una solución real a la crisis somalí puede significar el fin de la piratería.

Tras el derrocamiento del ICU recuperó el poder el TFG, pero con una debilidad más pronunciada, afirmándose que su caída podría ser cuestión de tiempo. Es combatido tanto por antiguos señores de la guerra, como por grupos islámicos, en especial el radical *al-Shabaab* (calificado por Estados Unidos como un grupo terrorista), así como por al-Qaeda, que considera al actual jefe del TFG -un musulmán moderado, antiguo miembro del ICU- como un traidor del islam.

Las respuestas internacionales

Desde hace mucho tiempo la piratería forma parte de los crímenes internacionales, pero los mecanismos legales son insuficientes para adecuar una respuesta a esta amenaza, en especial en el caso de la costa de Somalia a lo largo del Océano Índico y del Golfo de Adén. La falta de mecanismos legales efectivos ha provocado que algunos Estados intenten eliminar el vacío legal tomando iniciativas bilaterales o multilaterales, tanto en Naciones Unidas como mediante acuerdos bilaterales alternativos. Por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea han firmado acuerdos con Kenia con el fin de facilitar la rápida detención y transferencia de sospechosos de actos de piratería, ante el sistema de justicia criminal keniano.

La Convención del Derecho del Mar de Naciones Unidas de 1982, diseñó un régimen internacional de represión de la piratería y reconoció la jurisdicción internacional por parte de los Estados que buscan suprimir dichos actos. Sin embargo, en la Convención no se abordan las preocupaciones que emergen en términos de los actores y de algunos temas vinculados con los crímenes en alta mar y en aguas territoriales.

Por ejemplo, el artículo 101 de la convención define un acto de piratería que tiene como base un barco, como aquellos actos de violencia o detención, o como un acto de depredación, cometidos con fines privados por la tripulación de un barco privado dirigido contra otro barco en alta mar o fuera de la jurisdicción de algún Estado. Sin embargo, al limitar la definición a actos come-

tidos “con fines privados”, cualquier acción tomada por motivos políticos queda excluida.

Además, el régimen legal sólo autoriza a los Estados a llevar a cabo acciones policíacas en aguas internacionales. Incluso en este caso el aspecto legal del arresto y persecución de los piratas es restrictivo. Así, el artículo 105 de la Convención de 1982 autoriza a los Estados a tomar un barco o avión pirata o un barco o un avión tomado por piratas y arrestar a las personas, además de tomar las propiedades a bordo. Establece que las cortes del Estado que llevó a cabo la captura pueden decidir sobre las penalidades que serían impuestas y la acción que sería tomada en relación con el barco o las propiedades.

En ese aspecto, el arresto y la persecución de los piratas quedan dentro de la jurisdicción nacional, por lo tanto, los procesos judiciales exitosos dependen de si los correspondientes estándares legales existen y del grado en el cual el Estado haya adoptado la jurisdicción internacional sobre piratería como un crimen internacional que puede ser sujeto de arresto y persecución en cualquier parte del mundo.

El dilema legal es más complejo si se toma en cuenta el hecho de que gran parte de los actos recientes de piratería han ocurrido en aguas territoriales somalíes. Aunque se ha intentado llevar a cabo acciones policíacas en alta mar pese a las limitantes legales, el reto clave reside en la jurisdicción y soberanía del Estado costero. La situación se agrava ante la ausencia de un gobierno nacional o cuando el gobierno nacional carece de la capacidad para vigilar sus aguas territoriales, como es el caso de Somalia.

En una situación de ruptura de la paz y seguridad internacionales por piratas en las aguas somalíes, la responsabilidad de aplicar la ley recae en aquellos miembros del sistema internacional cuyos barcos estén patrullando las costas de Somalia. Se ha intentado solucionar el vacío legal con una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptadas en forma unánime, sobre la piratería en Somalia. Son cinco las resoluciones más importantes: 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) y 1897 (2009).

La resolución 1816, de 2008, autoriza a los Estados a intervenir en aguas territoriales de Somalia con uso de los recursos necesarios, de acuerdo con una interpretación muy permisiva de la Convención de 1982.

Reconociendo la incapacidad de Somalia para proporcionar seguridad marítima en sus propias aguas y expresando su preocupación por los ataques piratas a barcos que transportan ayuda humanitaria, la resolución 1816, de junio de 2008, autoriza a los Estados a intervenir en aguas territoriales de Somalia con uso de los recursos necesarios, de acuerdo con una interpretación muy permisiva de la Convención de 1982. Esta resolución plantea las medidas para reprimir la piratería, incluyendo (pero no limitadas al abordaje) búsqueda y captura de embarcaciones involucradas o sospechosas de estar involucradas en actos de piratería.

El TFG pidió apoyo internacional para suprimir la piratería en sus costas. Con esta base, el Consejo de Seguridad decidió autorizar a los Estados a entrar en aguas territoriales de Somalia con el propósito de reprimir los actos de piratería y robo armado en el mar y para usar todos los medios necesarios para reprimir tal situación.

En octubre de 2008, la resolución 1838 fue aprobada de forma unánime por el Consejo de Seguridad de la ONU, en la cual se afirma que de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de la ONU (que autoriza el uso de la fuerza, reconociendo que los incidentes de piratería y robos armados en contra de barcos en aguas territoriales de Somalia y en alta mar en la zona costera de Somalia, exacerban la situación, misma que continúa siendo una amenaza para la paz y seguridad internacionales) se autoriza a los Estados a tomar parte activa en la lucha contra la piratería mediante el despliegue naval y de aviones militares.

La resolución 1816 fue efectivamente renovada el 2 de diciembre de 2008 con la adopción de la Resolución 1846, que extiende el mandato por 12 meses más (o sea hasta diciembre de 2009). De igual forma, en un hecho sin precedente, el Consejo de Seguridad de la ONU unánimemente adoptó la resolución 1851 que por primera vez autorizó operaciones internacionales en tierra en contra de piratas armados que se esconden en Somalia.

La resolución también permite a la comunidad internacional operar no sólo en aguas somalíes, sino también en territorio somalí, debido a que es usado para planificar o llevar a cabo los actos de piratería y los robos armados en el mar. El 27 de abril de 2010, el Consejo de Seguridad, a instancias de una propuesta de Rusia, adoptó la resolución 1918 a fin de criminalizar la piratería, sugiriendo

la posibilidad de establecer tribunales internacionales y regionales para procesar a personas sospechosas de practicar la piratería.

Todo lo anterior ha servido para que funcionarios de Estados Unidos pidan la formación de una “coalición de voluntarios” para invadir Somalia, mientras que funcionarios de la ONU y de algunos países, entre ellos India, han pedido la formación de una fuerza de Naciones Unidas contra la piratería. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos ha prevenido de los riesgos que este tipo de operaciones involucraría, en un terreno prácticamente desconocido.

Sin embargo, la actual respuesta de la ONU no es aplicable universalmente sino que sólo está enfocada al micro manejo de la crisis de piratería en Somalia. La ONU no ha respondido a los factores que dan a los piratas una fuente de “justificación” para sus acciones. Estos incluyen la pesca ilegal y sin regulación en el mar territorial de Somalia, contraria a la Convención de 1982. La ONU no ha respondido a las preocupaciones expresadas por varios organismos internacionales que se ocupan de temas ambientales, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la oficina de asuntos políticos para Somalia de la ONU, acerca del vertido de desechos tóxicos en la costa de Somalia. El derrame de estos desperdicios, se dice, podrá tener un impacto profundo a largo plazo en la biodiversidad del ecosistema marítimo con implicaciones adversas para las vidas y supervivencia de las comunidades costeras somalíes y serias implicaciones para el bienestar nacional.

Varios países han respondido a la petición del Consejo de Seguridad, para proporcionar ayuda internacional para custodiar la zona. En este aspecto destacan tres esfuerzos colectivos. En primer lugar la denominada *Fuerza de Tarea Combinada 150*, desplegada bajo los auspicios de la *Fuerza de Tarea Conjunta de Estados Unidos para el Cuerno de África* (CJTF-HOA), que tiene su cuartel en Djibouti, asociada con la *Operación Libertad Duradera-Cuerno de África* (AEF-HOA), que está encargada fundamentalmente de operaciones antiterroristas y la cual estableció un área de seguridad marítima (MSPA).

En segundo lugar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en octubre de 2008, desplegó un Grupo Permanente

Marítimo-2 (SNMG2) para la operación Proveedor aliado, con la tarea de proporcionar escoltas a los barcos mercantes al igual que a los barcos que transportan ayuda alimentaria, en especial del PMA. Dicha operación fue substituida por la operación Escudo del Océano, en 2009, con base en el mar y sin que se estableciera un período de tiempo, afirmándose que duraría mientras fuera necesario. Esta operación tiene un nuevo mandato, el de asistir a los Estados de la región que lo soliciten, en el desarrollo de su capacidad para combatir la piratería.

En ese sentido se afirma que la operación *Escudo del Océano*, constituye un intento de solución durable, que proporcione seguridad marítima amplia. En el marco de esta operación se han establecido acuerdos con los servicios de guardacostas de Puntlandia, con las autoridades del TFG y con el gobierno de Seychelles. En el caso de las autoridades somalíes, la finalidad es identificar los lugares en los cuales los piratas lanzan sus operaciones, tomando en cuenta que una vez en el mar es muy difícil detenerlos.

En tercer lugar, en noviembre de 2008, la reunión de ministros de defensa de la Unión Europea decidió la creación de la operación militar *Fuerza Naval de la Unión Europea en Somalia* (EUNAVFOR), conocida también como operación *Atalanta*, desplegada en su fase inicial en diciembre de 2008, con 7 navíos, además de apoyo aéreo y su fase más amplia en febrero de 2009, con el fin de proporcionar protección armada a bordo de los barcos que entregan ayuda alimentaria, al igual que disuadir a los piratas, mediante escoltas para barcos civiles. Es la primera vez en la historia de la Europa comunitaria, que emprende una operación naval. El mandato de la operación, que debía concluir en diciembre de 2009, fue prolongado por un año más (diciembre de 2010).

Es importante mencionar que el gobierno de Yemen expresó su rechazo a la operación *Atalanta* de la Unión Europea, afirmando que lo que se pretende en realidad es internacionalizar el Mar Rojo, en detrimento del interés nacional de los países ribereños.

Consideraciones finales

En forma individual algunos Estados -como India, Malasia, la RP China, Rusia e Irán- han desplegado unidades navales en la región, principalmente para la protección de sus propios barcos

mercantes privados, pero otros han proporcionado protección a cualquier barco que lo solicite.

Hay un problema con el arresto de los piratas: los Estados son renuentes a capturar piratas y sobre todo a someterlos a sus leyes. Sólo algunos casos aislados se han registrado, por ejemplo, en 2006 un barco estadounidense capturó a 10 piratas somalíes y los entregó a la justicia keniana, en donde actualmente están presos, y las autoridades españolas arrestaron a dos piratas somalíes en 2009.

En la medida en que Somalia no tenga un gobierno efectivo no puede haber una solución, esto es porque la piratería está estrechamente vinculada con la crisis económica y política de Somalia. Las acciones policíacas por la comunidad internacional para establecer operaciones de seguridad antipiratería en la costa de Somalia, tendrán un carácter limitado a menos que se restaure efectivamente la gobernabilidad en Somalia, lo cual requerirá construir la capacidad de las instituciones estatales somalíes, tales como el sistema de justicia criminal para efectivamente enfrentar las preocupaciones de la comunidad internacional.

En los distintos intentos de solución predomina el aspecto militar y en ningún caso se ha intentado establecer un diálogo con comunidades costeras. La solución tiene que ser interna y pasa por el fin de la piratería de las riquezas marinas de Somalia y el cese al vertido de desechos tóxicos en sus costas. Es importante mencionar que actualmente hay 3.5 millones de somalíes amenazados por la hambruna, problema que irónicamente, no atrae la atención internacional.

Fuentes consultadas

African Business, (April, 2009), "Who Are the Real Pirates?"

Ahmed, Farhiya Ali (November, 2008), "Pirates rule the waves", *African Business*.

The American Journal of International Law (January 2008), "Continued U.S. Navy operations against pirates off Somalia".

Frump, Robert (February 9, 2009), "Poverty and political instability in Somalia foster growth of piracy", en *PacifShipper*.

Goodman, Amy (April, 2009), "Analysis: Somalia piracy began in response to illegal fishing and toxic dumping by Western ships of Somalia coast", en *Democracy Now*.

Guyo, Mohamed (15 April, 2009), "Taking the Somali pirates to court", en ISS Today, disponible en Holzer, Georg-Sebastian (2008), "Somalia: piracy and politics", en Open Democracy News Analysis, disponible en <http://www.opendemocracy.net>

En la medida en que Somalia no tenga un gobierno efectivo no puede haber una solución, esto es porque la piratería está estrechamente vinculada con la crisis económica y política de Somalia.

- Howell, Llewellyn D. (May, 2006), "Pirates: Scourge of the Modern Seas", en *USA Today*.
- Howell, Llewellyn D. (July, 2009), "Pirate plunder", en *USA Today*.
- Ikken, Massip Farid (July, 2009), "The reasons behind piracy", en *New African*.
- Jasparro, Christopher (April, 2009), "Somalia's piracy offers lessons in global governance", en *Yale Global*.
- Julian, Liam, (2009), "A ransom note to the world", *Hoover Digest*, primavera (2): 145-148
- Kennedy, Helen (9 April, 2009), "Piracy big boon to Somalia economy; hotels, restaurants sprout in port of Eyl in pirates' presence", en *Daily News*, disponible en: http://www.nydailynews.com/news/us_world/2009/04/19/2009-04-10_piracy_boon_to_somalia_economy.html
- Krosiak, Daniela (17 April, 2009), "Somalia: The key to security at sea is stability on land", en *The Independent*.
- La Jornada* (18 de noviembre, 2009), "Liberan piratas tras 47 días de secuestro a la tripulación del barco atunero vasco *Alakrana*".
- Lewis, I. M. (2004), "Visible and invisible differences: The Somali paradox", en *Africa: Journal of the International African Institute*, no. 74.
- Mail and Guardian Online* (17 August, 2009) "NATO launches new anti-piracy drive off Somalia", disponible en: <http://www.mg.co.za/article/2009-08-17-nato-launches-new-antipiracy-drive-off-somalia>
- Menkhaus, Ken (September, 2008), "Somalia, a country in peril, a policy nightmare", en *ENOUGH Strategy Paper*.
- _____ (2007), "The crisis in Somalia: Tragedy in five acts", en *African Affairs*.
- Middleton, Roger (October, 2008), *Piracy in Somalia. Threatening global trade, feeding local wars*, London, Chatham House briefing paper, disponible en <http://www.chathamhouse.org.uk>
- Moller, Bjorn (January, 2009), *Piracy off the coast of Somalia*, Bonn, DIIS Brief, disponible en <http://www.diis.dk/bmo>
- Nervin, Tom (April, 2009), "Pirates, high costs, hammer Egypt", en *African Business*.
- PacificShipper* (27 March, 2006), "UN Security Council urges action on piracy off coast of Somalia".
- Shabazz, Saeed (19 September, 2009), "At UN, discussion on combating Somali piracy but not on stopping toxic waste dumping", en *New York Amsterdam News*.
- _____ (13 April, 2009), "Somali piracy connected to toxic dumping, illegal fishing", en *World News*.
- Sserwanga, Samuel (12 May, 2009), "Somali pirate on trial in US court", en *ISS Today*, disponible en: <http://www.issafrica.org>
- Terry, James P. (2009), "Eliminating high seas piracy. Legal and policy considerations", en *JFQ Joint Quarterly*.
- The American Journal of International Law* (January, 2009), "United States joins international response to Somali pirates".
- Traffic World* (December, 2008), "Pirates lengthen their reach".
- Wardheer News Editorial* (7 December, 2008), "Piracy in Somalia: An act of terrorism or a territorial defense mechanism?"



ACTIVIDADES DEL CESNAV

JULIO

Día 1 - Clausura del XVII Curso “Oficial de Protección Marítima y Portuaria”

El día de hoy tuvo lugar la ceremonia de clausura del IV Curso “Oficial de protección marítima y portuaria”, el cual dio inicio el 6 de junio. El citado curso estuvo dirigido a ocho alumnos pertenecientes al Servicio Activo de la Armada de México: 7 Capitanes y 1 Oficial. El objetivo fue dar continuidad a la firma del acuerdo entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Marina-Armada de México, en cuanto a la creación de los “Centros Unificados para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios” (CUMAR), para actualizar y establecer nuevas acciones que garanticen la protección, seguridad y prosperidad marítima y portuaria, en el marco del “Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar”, así como del Código Internacional para la Protección de los Buques (PBIP) y de las instalaciones portuarias. Este acto académico fue presidido por el Almirante C.G. DEM. Carlos Federico Quinto Guillén, Director del CESNAV.



Del 6 al 8 - Seminario-taller sobre “Las estrategias nacionales para México”

El Seminario-taller sobre “Las estrategias nacionales para México”, fue impartido por el profesor Laurence Larry McCabe y el Embajador Thoma A. Cloud, ambos pertenecientes al Naval War Collage. El propósito fue explicarles a los egresados de la Maestría en Seguridad Nacional, la forma de correlacionar las estrategias nacionales, con los conceptos operativos y los conceptos de integración de una fuerza operativa, ello sin olvidar los intereses del país y sin perder de vista las estrategias nacionales establecidas y el entorno mundial.



Días 7, 8, 11 y 12 - Seminario sobre conflictos asimétricos

Los días 7, 8, 11 y 12, los egresados de las maestrías en Seguridad Nacional y Administración Naval asistieron a un Seminario sobre conflictos asimétricos, el cual fue pronunciado por 18 elementos del Comando Norte de los Estados Unidos de América, al mando de los RFMLs Thomas Rowden, Robert Wright y el BG Michael Bills. En esta conferencia se abordaron los aspectos relacionados con

la planeación de las operaciones antinarcoóticos y de campaña, los centros de gravedad, la preparación de la inteligencia asimétrica, el uso letal de la fuerza en operaciones militares y policíacas y el concepto del equipo rojo (pensando como el enemigo).



SEPTIEMBRE

Del 4 al 7 de septiembre - Viaje de integración

Los alumnos colegiados procedentes de varias instituciones de la administración pública federal y de fuerzas armadas amigas -Colombia, Guatemala, Nicaragua y Perú- que realizan diversas maestrías y especialidades en este Centro de Estudios, efectua-

ron el Viaje de Integración, durante el cual visitaron los estados de Veracruz y Oaxaca.

Durante su estancia en Veracruz recorrieron las instalaciones del Centro de Capacitación de la Armada de México, la Heroica Escuela Naval Militar, el Museo Naval, la Tercera Zona Naval y la Base Aeronaval, en donde presenciaron conferencias y participaron en actos protocolarios. En la ciudad de Salina Cruz, Oaxaca, visitaron el Astillero Naval y la Doceava Zona Naval, así como el Sector Naval de Huatulco.



Día 5 - Visita de la Escuela Superior de Guerra de Colombia

Los alumnos de la Escuela Superior de Guerra de Colombia, realizaron una visita protocolaria a las instalaciones de este Centro de Estudios, durante la cual fueron recibidos por el C. Almirante Carlos Federico Quinto Guillén, Director del CESNAV. Como parte del itinerario, la delegación colombiana presenció la conferencia “Misión y Funciones del Centro de Estudios Superiores Navales”, impartida por el personal de la planta. Con este tipo de acciones, se fortalecen los lazos de amistad y cooperación académica entre ambas Fuerzas Armadas.



Del 5 al 7 de septiembre - Seminario Internacional

El Centro de Estudios Superiores Navales, así como la Universidad Nacional Autónoma de México, fueron los anfitriones del Seminario Internacional “A diez años del 11 de septiembre: retrovisión y perspectivas”, durante el cual se llevaron a cabo mesas redondas y conferencias magistrales, con el objetivo de crear un foro democrático de análisis y discusión, cuyo debate aporte

reflexiones e ideas acerca de aspectos multidimensionales que impacte en la seguridad de los Estados, profundizando en el contexto de la región de América del Norte.

Durante el citado seminario también se contó con la participación de diversas instituciones tales como el Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz, Seguridad y Desarrollo, Olof Palme; la Universidad de Guadalajara; la Universidad Autónoma Metropolitana; la Universidad de Georgetown, la Universidad de Calgary; el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, el Centro de Investigación y Docencia Económica; el Centro Woodrow Wilson; el Instituto Matías Romero; el Colegio de México; el Colegio de Veracruz; el Instituto Federal Electoral; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes



