



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Las tesis de Belgrano

Facultad de Estudios para Graduados  
Doctorado en Ciencia Política

Globalización, Estado y narcotráfico. El Caso Southern  
Winds. La adaptación del Estado a la globalización  
favorece el tránsito de droga en Argentina

N° 75

Norberto Emmerich

Tutor: Dr. Marcos Novaro

**Departamento de Investigaciones**  
Agosto 2013

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>



Universidad de Belgrano  
Facultad de Estudios para Graduados  
Doctorado en Ciencia Política

**El caso Southern Winds.**

La adaptación del Estado a la globalización  
favorece el tránsito de droga en Argentina.

Autor: Lic. Norberto Tomás Emmerich

Tutor: Dr. Marcos Novaro

2007



## Indice

1. Abstract .....	8
2. Introducción general de la tesis. Objetivos .....	9
3. Metodología .....	20

### PRIMERA PARTE: EL ESTADO Y LA GLOBALIZACION

4. Presentación del marco teórico .....	27
5. La globalización y el Estado en la teoría política .....	46
6. Centralidad del Estado: la ortodoxia de la globalización.....	54
7. Centralidad del Estado: contra la globalización .....	64
8. El Estado como relación social .....	76
9. Los problemas del Estado: la reforma del Estado .....	91
10. Los problemas del Estado: el Estado fallido .....	139
11. El rol del Estado. Debate sobre la corrupción.....	165

### SEGUNDA PARTE: EL NARCOTRAFICO

12. El narcotráfico en América Latina .....	176
13. Las etapas del narcotráfico.....	197
14. Política exterior de Estados Unidos sobre narcotráfico .....	206
15. Características de los mercados de drogas.....	215
16. El narcotráfico en Argentina .....	222

### TERCERA PARTE: EL CASO SOUTHERN WINDS

17. El caso Southern Winds.....	233
---------------------------------	-----

### CUARTA PARTE: CONCLUSIONES

18. Conclusiones .....	333
19. Bibliografía .....	339
20. Anexos .....	358

## Indice de Cuadros

Cuadro N° 1a. Etapas de esta investigación social .....	20
Cuadro N° 1b. Cuándo utilizar el estudio de casos .....	24
Cuadro N° 2. Tres líneas de análisis de la relación entre globalización, narcotráfico y Estado.....	41
Cuadro N° 3. Los modelos de centralidad estatal y el modelo relacional en versión simple. ....	44
Cuadro N° 4. Las posturas de los autores sobre la relación entre globalización y Estado.....	90
Cuadro N° 5. Organigrama General de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP).....	115
Cuadro N° 6. Organigrama Agencia Federal de Ingrsos Públicos (AFIP) ...	116
Cuadro N° 7. Organigrama Dirección General de Aduanas .....	116
Cuadro N° 8. Organigrama Dirección de Control Aduanero. Decreto 374/97 .....	117
Cuadro N° 9. Organigrama Dirección de Inspección General. Decreto 374/97 .....	118
Cuadro N° 10. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Según Disposición 587/2002.....	119
Cuadro N° 11. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Aduana de Buenos Aires. Según Disposición 587/2002 .....	120
Cuadro N° 12. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Aduana de Ezeiza. Según Disposición 587/2002.....	121
Cuadro N° 13. Organigrama Dirección General de Aduanas. Modificaciones del Decreto 326/02 .....	122
Cuadro N° 14. Las dos visiones sobre la Reforma del Estado .....	156
Cuadro N° 15. Etapas del narcotráfico en América Latina .....	205
Cuadro N° 16. Tipología de mercados del narcotráfico.....	221
Cuadro N° 17. Las fallas informativas de los primeros días del caso Southern Winds .....	235
Cuadro N° 18. El caso Southern Winds .....	240
Cuadro N° 19. Los pasos de Giaigischia.....	244

Cuadro N° 20. Los arrestos dictados en la Fuerza Aérea .....	245
Cuadro N° 21. Personal de la Aduana implicado .....	248
Cuadro N° 22. Los cuatro controles de las “valijas voladoras”, según el comodoro Guillermo Lozada .....	254
Cuadro N° 23. La versión de “ningún control” de las revistas Poder y Noticias .....	256
Cuadro N° 24. Las empresas de seguridad privada en Ezeiza .....	261
Cuadro N° 25. Top Air Security .....	262
Cuadro N° 26. Directivos y personal de Southern Winds relacionados con el caso .....	265
Cuadro N° 27. Las dos explicaciones sobre el “borrado” de las cintas .....	277
Cuadro N° 28. La presencia de Eduardo Eurnekian en el medio Aeronáutico .....	279
Cuadro N° 29. Quiénes sabían que en Southern Winds se transportaba droga, antes de febrero de 2005 .....	287
Cuadro N° 30. Versión del embajador Bettini .....	300
Cuadro N° 31. Cuándo se enteraron los organismos del Estado .....	307
Cuadro N° 32. Cronograma según la Cámara de Apelaciones .....	311
Cuadro N° 33. La respuesta política frente al caso Southern Winds .....	330
Cuadro N° 34. Cómo fue el caso Southern Winds. ....	335
Cuadro N° 35. Los cambios en el Estado .....	338

### **Índice de gráficos**

Gráfico N° 1. Países en condición de Estado fallido .....	152
Gráfico N° 2. Países en condición de Estado fallido .....	153
Gráfico N° 3. Países en condición de Estado fallido .....	154
Gráfico N° 4. La base militar norteamericana en Mariscal Estigarribia, zona de la Triple Frontera .....	179
Gráfico N° 5. La presencia militar norteamericana en América del Sur .....	187
Gráfico N° 6 . La triple frontera en la zona de Tacna, Perú .....	315

## Indice de fotos

Foto N° 1. Vista de la pista aérea de la Base Mariscal Estigarribia, en Paraguay .....	364
---	-----

## Siglas utilizadas

- AA: Aerolíneas Argentinas
- AA2000: Aeropuertos Argentina 2000
- ABM: Anti Ballistic Missile Treaty
- ACP: Asia Caribe Pacífico
- AFIP: Agencia Federal de Inversión Pública
- ALCA: Alianza de Libre Comercio de las Américas
- ANA: Administración Nacional de Aduanas
- AOR: Area of Responsibility
- APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation
- ARI: Alianza por una República de Iguales
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- CAA: Consejo de Autoridades Aeronáuticas
- CAB: Civil Aeronautics Board
- CAN: Comunidad Andina de Naciones
- CIA: Central Intelligence Agency
- CICAD: Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas
- CMA: Centro Multilateral Antidrogas
- CTBT: Tratado de Limitación de Pruebas Nucleares
- DEA: Drug Enforcement Agency
- DGA: Dirección General de Aduanas
- DGI: Dirección General Impositiva
- DINANDRO: Dirección Nacional Antidrogas, Perú
- DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia
- ELN: Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
- EOA: Emplazamiento Operativo Adelantado

- FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- G7: Grupo de los Siete
- GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional
- IATA: Asociación Internacional de Transporte Aéreo
- IDEC: International Drug Enforcement Conference
- IED: Inversión extranjera directa
- IGJ: Inspección General de Justicia
- INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia
- LAFSA: Líneas Aéreas Federales S.A.
- MAS: Movimiento al Socialismo (Bolivia)
- MEM: Mecanismo de Evaluación Multilateral
- MIT: Massachussets Institute of Technology
- MPC: Modo de producción capitalista
- NAFTA: North American Free Trade Association
- NCB: Junta Nacional del Carbón (Gran Bretaña)
- NMD: Sistema Nacional de Defensa con Misiles
- NSC: National Security Council
- NSS: National Security Strategy
- NUM: Sindicato Nacional de Mineros (Gran Bretaña)
- OACI: Organización de la Aviación Civil Internacional
- OEA: Organización de Estados Americanos
- OMC: Organización Mundial de Comercio
- ONDCP: Office of National Drug Control Policy
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OPIC: Overseas Private Investment Corporation
- ORSNA: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PAF: Policía Aeronáutica Federal
- PAN: Policía Aeronáutica Nacional

- PCC: Primer Comando de la Capital
- PEN: Poder Ejecutivo Nacional
- PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria
- SEDRONAR: Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico
- SIDE: Secretaría de Inteligencia del Estado
- SIGEN: Sindicatura General de la Nación
- SIVAM: Sistema de Vigilancia Amazónica
- SNA: Sistema Nacional de Aeropuertos
- SOF: Fuerzas Especiales Operativas
- SouthCom: Comando Sur
- SW: Southern Winds
- TAS: Top Air Security
- UE: Unión Europea
- UIF: Unidad de Información Financiera
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime
- USA: United States of America



## **1. Abstract**

El caso Southern Winds ejemplifica un comportamiento estatal de dificultad, incapacidad o negligencia para realizar con éxito las tareas de control que le son propias como agente de soberanía. Dada esta caída en la capacidad de control estatal, el narcotráfico tiene mayores posibilidades de desarrollo. Basados en el análisis del caso Southern Winds, presumimos que el desarrollo del narcotráfico puede explicarse en parte porque el Estado nacional es un factor importante en su establecimiento, penetración y expansión. Esta dificultad o incapacidad del Estado puede encontrar su origen en los cambios que ha sufrido, cambios que tienen por objeto lograr la adaptación del Estado nacional a los requerimientos de la globalización, justificados por la necesidad de favorecer el intercambio comercial y disminuir controles.

Las contradicciones que surgen entre una reforma del Estado encarada para dinamizar la economía nacional y una serie de leyes, políticas e instituciones que permanecen a pesar de los cambios, ayuda a comprender lo sucedido en el caso Southern Winds.

## 2. Introducción general de la tesis

### **Novedad del tema**

El narcotráfico es un tema de aparición frecuente e impactante en los medios de comunicación que puede eventualmente cuestionar el rol de algunas instituciones y en el caso Southern Winds amenazó con relacionar al Estado con actividades ilegales.

Sin embargo el esfuerzo realizado para colocar al narcotráfico como un tema importante de la investigación académica es exiguo. La mayoría de los trabajos escritos sobre el tema tienen carácter jurídico y exponen su faz penal y policial, apareciendo en segundo lugar las perspectivas sanitarias relacionadas con el abuso de drogas ilegales y las terapéuticas asistenciales para los consumidores. Aunque hay una abundante literatura sobre seguridad, ámbito que incluye al narcotráfico, la presencia del abordaje politológico es muy escasa en el ámbito académico.

De acuerdo a la revisión bibliográfica realizada por Pablo Bulcourf y Juan Cruz Vázquez<sup>1</sup> en el período que va de 1908 a 2003 no figura ningún libro con abordaje politológico sobre narcotráfico. Nuestro objeto de estudio no tiene antecedentes que analicen el tema con enfoques propios de la Ciencia Política.

### **Relevancia del tema**

El narcotráfico es un tema que se vuelve relevante en la medida en que la cantidad de casos que se publican en los periódicos argentinos lleva a preguntarse cómo es posible que circule tanta droga. ¿Las fronteras nacionales son tan porosas como para que el contrabando de drogas pueda realizarse fácilmente?

Esta porosidad, de ser tal, cuestiona la honestidad de los funcionarios y la eficiencia de las instituciones encargadas del control de las fronteras.

El argumento inicial de un abordaje político del narcotráfico sostiene que la globalización, al favorecer el incremento de los flujos comerciales, ayuda al

---

<sup>1</sup> *De albumes y figuritas. Consideraciones sobre la historia de la ciencia política escrita en Argentina*, Juan Pablo Bulcourf y Juan Cruz Vázquez, agosto de 2004, paper presentado en las II Jornadas de Ciencia Política de la Universidad de Belgrano, septiembre de 2004.

tránsito internacional de drogas ilícitas. La globalización cuestiona los atributos soberanos del Estado porque las exigencias de dinámica comercial y desregulación lo alejan de sus antiguas capacidades de control y monitoreo de la actividad económica.

Se afirma que la globalización debilita al Estado y hace que las instituciones encargadas de efectuar las rutinas de control carezcan de las herramientas para realizar con eficiencia la tarea que la ley les adjudica.

Con mayor facilidad aún se sostiene que no puede haber tránsito de droga sin que las autoridades del Estado, en sus distintos ámbitos, sea nacional, provincial o municipal, tengan conocimiento o complicidad con tales actividades delictivas, sin percibir que este argumento es contradictorio con la tesis de la globalización.

Frente a este panorama, nuestro estudio se vuelve doblemente relevante:

1. El argumento que sostiene que el narcotráfico se expande por la **globalización** es contradictorio con el argumento que sostiene que lo hace basado en la corrupción de los gobiernos y funcionarios. Se le exige a un Estado débil, como resultado de la presión de la globalización, que actúe como si fuera enteramente soberano.
2. También es contradictorio afirmar que el Estado fracasa en el cumplimiento de la ley cuando se asiste a la comprobación empírica de que carece de las herramientas para hacerlo. La ley, cuyo cumplimiento se exige, acepta la disminución de las capacidades y de los mecanismos de control que tradicionalmente ostentaba el Estado para llevar adelante sus prerrogativas soberanas, entre las que ocupaba un lugar principal el control sobre el territorio, las personas y las mercancías.

Como vemos, el tema del narcotráfico, apenas expuesto en sus datos principales, se vuelve prontamente de fundamental importancia:

- dada la percepción de criminalidad con que se asocia al narcotráfico, su vinculación con una posible corrupción estatal fortalece una perspectiva de debilitamiento de la autoridad del Estado, tanto frente a la población como frente a actores alternativos, específicamente de carácter externo. Si hay una asociación delictiva entre narcotráfico y Estado, esto significa que el

narcotráfico se expande bajo el amparo, la protección, la complicidad o la complacencia de las instituciones o de las autoridades del Estado. De esta visión se deriva la necesidad o conveniencia de que otro poder (generalmente externo) intervenga en busca de solucionar la ausencia de poder. Es aquí donde la idea de **Estado fallido** cobra fuerza como concepto explicativo de esta actitud del Estado, que necesita un controlador externo que lo reubique en la posesión efectiva de los atributos de soberanía.

- Si aceptamos que la globalización implica un debilitamiento del Estado y de su capacidad de control sobre determinadas actividades económicas que hasta entonces estaban bajo la soberanía estatal, esto significa que el desarrollo de estas actividades, ahora con un carácter global, solo es posible a expensas de los atributos de soberanía de los Estados nacionales. En el caso de la actividad aeroportuaria, que nos interesa para este trabajo de investigación, la política de **cielos abiertos** disminuye el rol del Estado en el establecimiento y control de la política aerocomercial y en el poder de policía sobre las estaciones aéreas. Pero la globalización también efectúa presiones para desregular o cambiar el carácter de otras actividades. Las políticas recaudatorias aumentan su importancia en detrimento de las políticas de control de mercancías. Así podemos explicar que la antigua Administración Nacional de Aduanas, un ente autárquico, se transforme en la actual Dirección Nacional de Aduanas, dentro de la órbita de la AFIP, el organismo recaudador del gobierno nacional, perdiendo así su carácter de control para acentuar su carácter impositivo. Esta visión de la globalización implicaría entonces un choque entre la política del capital y la política del Estado, como si el sitio nacional (político) y el sitio global (económico) estuvieran separados y enfrentados, como si el capital impulsara la dinámica comercial y la acumulación contra un Estado que impulsa el control y las auditorías. En este punto se torna necesario dilucidar si la globalización puede ser analizada sólo de una forma, que coloca al Estado nacional como víctima de procesos intangibles, inevitables, externos y estandarizados. O si existe la posibilidad de que la globalización sea un

proceso más complejo, que deberemos explicar en el transcurso de nuestro trabajo.

- Si aceptamos que el Estado, o gran parte de él, es cómplice activo de la actividad del narcotráfico, deberemos preguntarnos cómo es el orden social capaz de tolerar un **Estado de derecho** que se organiza en forma delictiva para la acumulación económica al mismo tiempo que respeta las pautas de modernización del régimen político, todo ello sin que el grado de cuestionamiento haga imposible la convivencia social en un breve lapso. Podemos afirmar que tal grado de comportamiento delictivo solo sería posible si el orden social lo tolera aunque sea pasivamente, si en la cultura social existen valores y normas de convivencia que sostienen y avalan esos comportamientos. Un Estado que desobedece la ley no sería más que la expresión de una sociedad que se considera más exitosa cuanto más trasgreda la ley sin pagar las consecuencias. Pero puede ocurrir que la ley no sea el paradigma de referencia para los comportamientos sociales, que hayamos pasado del Estado de derecho a otro tipo de configuración estatal. En ese caso ya no existiría la posibilidad de imponer la ley sobre el poder y no se le podría exigir al Estado que ejecute sus capacidades de control porque las habría perdido. ¿Cuál sería entonces la nueva ley que suplantaría a la vieja ley, que ya no está en vigencia? ¿Qué Estado reemplaza al Estado de derecho? Es otra importante cuestión que deberemos estudiar en esta tesis.
- Es necesario elaborar definiciones más precisas sobre qué significa **corrupción**, para explicar cómo puede convivir con un buen funcionamiento de las reglas de comportamiento en otros ámbitos, como el régimen democrático, la actividad empresaria, el acceso a la información, los servicios de atención al público o el ingreso a la educación. Un proceso estandarizado de reforma del Estado desplegado en forma similar en varios países de América Latina impacta de forma distinta y opuesta en ámbitos diferentes de la vida pública argentina. El acceso a la información del Estado es cada vez más amplio, los trámites que los particulares efectúan en las reparticiones públicas carecen de trabas y aranceles ilegales,

tornándose cada vez más transparentes y automatizados. En la actividad empresaria se extiende cada vez más la cultura impositiva, una cualidad de la cual carecía la actividad empresarial argentina, aunque esta adhesión no tenga aun toda la extensión que pudiera desearse. La exposición mediática de los miembros del gabinete nacional y de los gobiernos locales es amplia, los medios de comunicación penetran en la actividad política con mayor frecuencia, la población acepta con menos pasividad el no cumplimiento de la ley por parte de las autoridades políticas. Y debemos destacar el cumplimiento de las normas y la defensa de los valores que sostienen el régimen democrático. Las reglas de la poliarquía que permiten calificar a un régimen como democrático, se cumplen en la Argentina con rutinaria asiduidad desde 1983, en una tendencia crecientemente positiva. Nuevos partidos políticos surgieron desde la crisis de 2001, los dirigentes políticos manifiestan sus puntos de vista con total libertad, la crisis de uno de los principales partidos del país se expone a la vista del público, los partidos de izquierda se organizan, manifiestan y presentan con toda libertad, los conflictos sindicales son numerosos, las organizaciones piqueteras y sindicales se manifiestan diariamente sin que el régimen democrático parezca ser afectado en sus pautas esenciales.

- Junto a este panorama ¿es concebible que esas mismas estructuras políticas organicen redes de contrabando de drogas para el financiamiento de la política o para puro beneficio personal? Los medios de comunicación tienden a influir en la población de manera positiva frente a este interrogante. El caso SW que estudiamos en esta tesis fue descrito en todos los medios de comunicación como un caso de corrupción del Estado. Pero la realidad no parece avalar tal suposición en el caso SW. A nivel teórico podemos afirmar que la corrupción política es probable en el mercado de consumo del narcotráfico, pero no en el mercado de tránsito donde la simple adaptación a las reglas de la globalización permite al narcotráfico desenvolverse con comodidad.
- Esta última afirmación significa que el argumento de la globalización es contradictorio con el argumento de la corrupción, porque si funciona el

primero el segundo es innecesario o solo se refiere a pequeñas organizaciones que no logran, por su volumen, incluirse adaptativamente en el mercado mundial debiendo hacerlo entonces por mecanismos no globalizados, como es la corrupción. Si adaptarse a las reglas de la globalización implica facilitar el intercambio comercial y levantar los controles sobre el tránsito de mercaderías, no es necesaria la complicidad estatal para circular con mercaderías ilegales que de todos modos nadie controlará porque los procedimientos han sido levantados. La corrupción aparece en redes ilegales que carecen de una estructura adaptada a los mecanismos comerciales de la globalización; deben explotar las posibilidades de corrupción institucional de cada caso puntual. En el caso SW deben explotar la posibilidad de que una línea aérea específica sea más tolerante que otras en el transporte de mercaderías bajo la forma de equipaje. La globalización es un criterio de expansión capitalista opuesto a la corrupción: si la globalización permite el libre tránsito para qué pagar tributos ilegales por dicho tránsito.

- Esta última afirmación nos plantea nuevos interrogantes: Si la globalización permite el libre tránsito y al mismo tiempo las leyes pregonan la necesidad de control y soberanía del Estado deberemos resolver la contradicción entre globalización y soberanía, decidir qué lugar ocupa el control en un Estado globalizado, ver si hay oposición entre la ley y la costumbre, entre los atributos soberanos y la adaptación a la globalización. O si sucede todo lo contrario, no hay tal contradicción, la ley que obliga al Estado a controlar ya no existe. ¿La globalización impide al Estado controlar o el Estado no controla porque se ha globalizado? Si el Estado cambió la ley, eso significa que se ha adaptado a la globalización; si la ley no ha cambiado, el Estado está resignando soberanía y la corrupción es el único mecanismo para permitir que el contrabando de droga pueda realizarse. Investigar los vacíos legales, los cambios en la legislación, la desregulación del espacio aéreo, el supuesto abandono del control del Estado sobre la actividad aérea, etc. nos llevará varias sorpresas por la diferencia y distancia que hay entre lo que se dice y lo que en realidad sucede.

## **El Estado y el narcotráfico**

### **1° versión: Estado de derecho**

El Estado de Derecho, cuya nota definitoria es el sometimiento del Estado a la ley, se caracteriza por el imperio de la ley, la división de poderes, la afirmación de la personalidad jurídica del Estado, el reconocimiento de derechos y garantías individuales, la legalidad de las actuaciones de la administración y el control judicial sobre las mismas.

En el Estado de Derecho la actividad estatal está sujeta a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a procedimientos establecidos en ella, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder. La autoridad se ejerce conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas. Se respetan los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

Las experiencias totalitarias del siglo XX demuestran que las solas ideas del proceso legal y de la universalidad de la justicia son insuficientes. Los aspectos estrictamente formales fueron considerados insuficientes para identificar al Estado de Derecho.

Se acuñaron conceptos complementarios del Estado de derecho como los de Estado social de derecho o Estado social y democrático de Derecho. Con la Constitución venezolana de 1999 (art. 2°) surgió el denominado Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

El mantenimiento de los derechos que el Estado proclama necesita más que un conjunto de reglas legales que los promulguen. Requiere que el sistema legal sea efectivo, mediante una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas que los aplique consistentemente en el territorio de un Estado. En un Estado Democrático de Derecho, “nadie está por encima o más allá de someterse a las obligaciones establecidas por el sistema legal” [O'Donnell, 2001].

Esta preponderancia jurídica del Estado otorga relevancia a la visión delictiva del narcotráfico y muy secundariamente toma en cuenta las posibles implicancias políticas y sociales. El Estado de derecho elabora respuestas jurídicas y penales a estos procesos de delincuencia. No puede dotarse de

herramientas políticas para enfrentar el orden social que da origen y sustenta al narcotráfico ni puede tampoco adoptar políticas no punitivas para deslegitimarlo.

## **2° versión: Globalización y centralidad estatal**

El caso Southern Winds muestra un comportamiento estatal de dificultad, incapacidad o negligencia para realizar con éxito las tareas de control que le son propias como agente de soberanía. Como consecuencia de esta dificultad en la capacidad de control estatal, el narcotráfico tiene mayores posibilidades de desarrollo. Por lo tanto, basados en ese caso, presumimos que el desarrollo del narcotráfico puede explicarse en parte porque el Estado nacional es un factor importante en su establecimiento, penetración y expansión. Esta dificultad o incapacidad puede originarse en los cambios que ha sufrido el Estado para adaptarse a los requerimientos de la globalización, justificados por la necesidad de favorecer el intercambio comercial y disminuir controles. Entre el decrecimiento del rol del Estado y el crecimiento del rol del narcotráfico habría una estrecha relación.

En su interés por adaptarse al proceso de globalización, el Estado nacional ha implementado cambios legislativos y reglamentarios a fin de favorecer el intercambio comercial, incentivar la iniciativa privada y fomentar la actividad económica. La reforma aeroportuaria, como política de adaptación del Estado a los requisitos de la globalización, ayuda al fortalecimiento del narcotráfico. El Estado fue convirtiéndose, involuntariamente, en factor del ingreso, asentamiento y expansión del narcotráfico, entendido como una actividad económica [ilegal] más. El Estado, preocupado por dinamizar los componentes económicos de la actividad aeroportuaria, instrumentó una política que, mientras modificaba las atribuciones de los organismos aeroportuarios para hacer prevalecer un anhelado rol de recaudadores impositivos, producía consecuentemente un recorte en sus pasadas capacidades [policíacas] de contralor. Si, por este mecanismo, el Estado es causa del desarrollo del narcotráfico en Argentina, el tradicional concepto de Estado de derecho resulta insuficiente para explicar estos nuevos comportamientos y sería necesario

acudir a nuevos marcos teóricos para definir este tipo de Estado que, además de los comportamientos clásicos que lo definen como Estado de derecho, asume conductas que lo definen de otra nueva manera.

El mantenimiento incólume del viejo paradigma [de Estado de derecho], minimiza o desconoce los cambios acaecidos e insiste en una respuesta jurídica y penal a los procesos de delincuencia sin poder explicar el fracaso en las políticas de seguridad. En este terreno jurídico se potencian las consecuencias negativas de considerar al narcotráfico como una actividad económica y, por lo tanto, como un delito económico<sup>2</sup> sin tomar en cuenta sus fuertes implicancias políticas y sociales.

Esta [segunda] afirmación [sobre un Estado tolerante ante el delito] deberá medir la consistencia y extensión del concepto, establecer una distinción entre cantidad y cualidad<sup>3</sup> y balancear los rangos de legalidad e ilegalidad<sup>4</sup> del Estado. La frontera entre tolerancia, dada la necesidad de responder a los imperativos de la globalización, y corrupción, por la aparición de actores que operan ilegalmente, es muy porosa frente al narcotráfico; la tolerancia prontamente se convierte en corrupción. En este marco explicativo el narcotráfico coloca en entredicho al Estado.

### **3° versión: El Estado como relación social**

¿El Estado no tiene otra posibilidad que ‘ceder’ ante la globalización y por lo tanto favorecer al narcotráfico? A pesar de los aciertos parciales que puedan tener los escasos estudios realizados sobre el narcotráfico en la Argentina, esta descripción del contexto en que la actividad se realiza no parece ser adecuada. Las visiones sobre el rol del Estado dentro del proceso de globalización son ingenuas y economicistas, no adaptadas al nivel que el proceso histórico está desarrollando.

Un mejor conocimiento de los cambios acaecidos en el Estado en las dos últimas décadas, nos permite estudiar al narcotráfico en mejores condiciones.

---

<sup>2</sup> La causa Southern Winds se tramita en el Fuero Penal Económico.

<sup>3</sup> Nos referimos a poder distinguir entre algunos funcionarios o gobiernos que favorecieron al narcotráfico y el surgimiento de un tipo de Estado cuyo comportamiento, para algunos autores, posibilita el ingreso del narcotráfico.

<sup>4</sup> Deberá hacerse un principal esfuerzo en estudiar la legislación argentina para descubrir la ilegalidad dentro de la ley y los mecanismos ambiguos mediante los cuales se sancionan leyes de alcance temporal limitado.

Veremos si esos cambios nos permiten entender la gran capacidad de penetración y circulación del narcotráfico en la Argentina. Como ya mencionamos a comienzos de esta presentación esta [tercera] relación entre Estado y narcotráfico debe dilucidar varios interrogantes antes de poder ser estructurada suficientemente.

El caso de las valijas con cocaína detectadas en el aeropuerto de Barajas en Madrid, el “caso Southern Winds”, es un ejemplo de cómo el narcotráfico utiliza en su favor la apertura comercial y la crisis de los controles estatales pero tal oportunidad no significa por sí sola que el narcotráfico cuente con el aval expreso del Estado y sus instituciones para operar impunemente. En todo caso el esfuerzo que ha realizado el Estado por adaptar sus leyes, estructuras, cultura y políticas a los requerimientos del mercado mundial, tarea en la que ha contado con el aval social más amplio, son mucho menos conocidos de lo que habitualmente se supone. Por eso es que se achaca a la corrupción lo que sólo son respuestas acordes a la nueva legislación desregulatoria y “facilitadora” del mercado aerocomercial, reglas que no son de exclusividad argentina sino que son, en lo esencial, de aplicación mundial. La nacionalización de esas políticas, tanto en la legislación como en los procedimientos, ocupa un lugar importante en el entendimiento final de la problemática que nos ocupa.

### **Objetivos**

- Dilucidar si la globalización coloca al Estado nacional como víctima de procesos intangibles, inevitables, externos y estandarizados o si se trata de una relación social en la que necesariamente existe una estrecha asociación entre capital global y estado nacional.
- Puntualizar las características de la relación entre Estado y narcotráfico de acuerdo a cada una de estas dos matrices de análisis y por consiguiente, las distintas percepciones, tramas organizacionales e institucionales y las diferentes políticas que se adoptan en cada caso.
- Analizar cuáles son los posibles comportamientos del Estado nacional frente al narcotráfico en un marco de globalización, teniendo en cuenta los

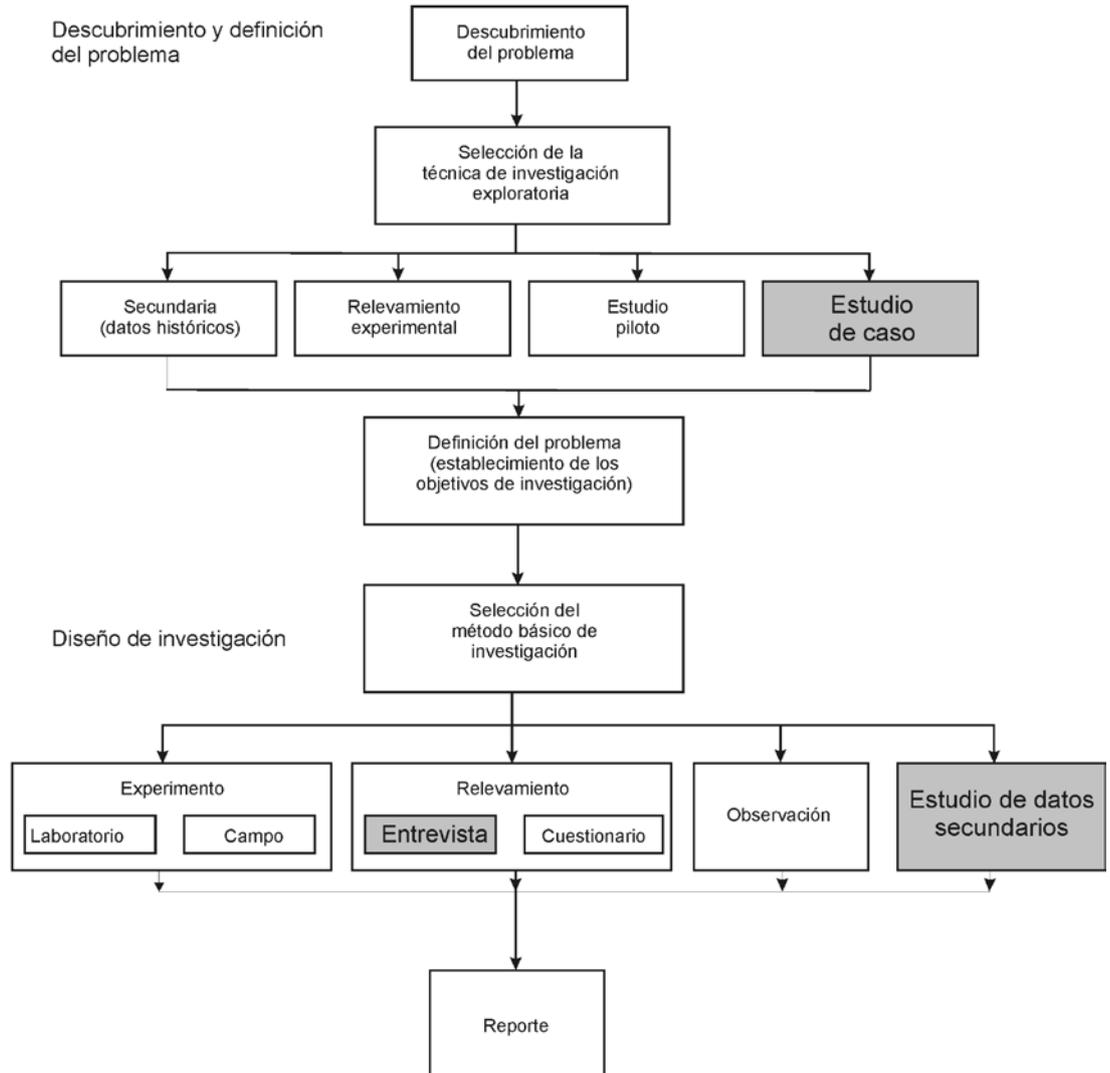
esfuerzos adaptativos realizados para permitir y fomentar el libre tránsito de mercaderías.

- Describir qué rol desempeñan los comportamientos corruptos de algunos funcionarios o las estructuras corruptas de algunas instituciones del Estado en el tránsito de drogas realizado bajo el modelo de Estado definido como relación social.
- Estudiar si ese comportamiento o esas instituciones corruptas existen en el caso bajo estudio (Southern Winds).

### 3. Metodología

Cuadro N° 1A. Etapas de esta Investigación Social

Etapa cualitativa



En el cuadro 1.a. se muestra nuestro esquema de investigación.

A partir de estudios sobre narcotráfico que datan de 1996 fuimos conociendo el contexto general del narcotráfico. Cuando aparece el caso Southern Winds, el estudio de caso era la mejor manera de estudiar el fenómeno, incluido dentro de la problemática general del narcotráfico.

El relevamiento de datos se hizo por dos vías: entrevistas y datos secundarios (diarios, revistas, sitios de Internet, leyes, informes). Con esta base de redactó el informe final.

## **El narcotráfico como problema de investigación**

Existe una gran variedad de fuentes que pueden generar ideas de investigación y la diversidad de estas fuentes no está relacionada con la calidad que la investigación finalmente tenga. Este estudio de caso tiene su origen más remoto en el interés de un grupo de estudiantes de la Universidad de Belgrano, que en 1996 se propusieron publicar una revista sobre temas políticos. El proyecto naufragó rápidamente, pero el autor de esta tesis llegó a escribir un artículo cuyo título era “Narcotráfico y poder político”, en el que primaba la vaguedad propia de las ideas iniciales que “requieren analizarse cuidadosamente para que sean transformadas en planteamientos más precisos y estructurados” [Hernández Sampieri, 1998: 3].

En un segundo momento, un profesor le propone participar en el Programa de Iniciación en la Investigación que esa Universidad estaba instrumentando entonces en su Departamento de Investigaciones. El tema de la investigación era “Narcotráfico y poder político en la Argentina” y el informe final fue presentado y aprobado en 1999. Para entonces la tarea de investigación ya permitía la familiarización con el campo de conocimiento correspondiente y el acceso a los estudios, investigaciones y trabajos anteriores realizados al respecto.

En el año 2000 llegó el momento de presentar el Trabajo Final de Carrera correspondiente a la Licenciatura en Relaciones Internacionales. El tema fue “Narcotráfico y modernización en la Argentina. 1989-1999” y fue aprobado a comienzos de ese año.

Cursando el doctorado en Ciencia Política durante el año 2004 en la misma Universidad, el tema de tesis ya contaba con suficientes antecedentes de desarrollo en la temática como para avanzar hacia aspectos más profundos. Era la oportunidad de “afinar y estructurar más formalmente la idea de investigación” [Hernández Sampieri, 1998: 10], más aún cuando en el año 2005 el autor es nombrado a cargo del “Seminario de Asuntos Especiales. Narcotráfico” en la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Morón. Pero también estaba clara la doble limitación que el abordaje del narcotráfico como tema de investigación tiene para la ciencia política: por un lado la dificultad en

acceder a los datos y por otro lado la escasez de masa teórica disponible para el tema.

En febrero de 2005, cuando se conoció en los medios de difusión el caso Southern Winds, las dos preguntas básicas de toda inquisición sobre narcotráfico, ¿cómo pasó? y ¿por qué pasó?, parecían que por primera vez podían ser contestadas con datos empíricos. Con los elementos aportados por el caso, la ciencia política podría analizarlo apelando a la teoría existente y explicarlo mediante la construcción de nueva teoría. Era una oportunidad que no podía desaprovecharse.

### **El estudio de caso. Definición**

El estudio de caso parece ser uno de los métodos más antiguos para describir y explicar la vida social. Probablemente fue Herbert Spencer el primer sociólogo que lo utilizó [Arzaluz Solano, 2005: 110] y luego fue utilizado por muchos importantes investigadores, como Weber, Robert Merton, Wallerstein, etc. [Arzaluz Solano, 2005: 111].

El ámbito de aplicación del estudio de casos está bien definido: estudia temas contemporáneos sobre los cuales el investigador no tiene control y responde a preguntas de tipo “cómo” y “por qué” [Yacuzzi, 2005: 1].

La discusión del caso es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento: la recreación, en suma, de la metodología de la ciencia práctica. Yin sostiene que un estudio de caso es “una investigación empírica que estudia un fenómeno dentro de su contexto en la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” [citado por Yacuzzi, 2005: 3]. La unidad de análisis del estudio de caso estará siempre en estrecha relación con el resto de los componentes de lo que consideramos un caso.

Yacuzzi afirma que “el método de caso es una herramienta para crear teorías con mecanismos causales” [Yacuzzi, 2005: 4]. Una definición contundente es la de Pauline V. Young, para quien el estudio de caso es “un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una unidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural, ya sea que esa unidad sea una

persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o una nación. Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total” [citado por Arzaluz Solano, 2005: 112].

Feagin, Orum y Sjoberg sostienen que el estudio de caso es una “multifacética investigación a fondo de un simple fenómeno social por métodos cualitativos de investigación” [Arzaluz Solano, 2005: 112], aunque otros autores incluyen métodos cuantitativos dentro del estudio de caso.

### **Caso, teoría y ciencia**

¿Es posible hacer ciencia con el método del caso? Desde el diseño hasta la presentación de resultados, el método de casos está estrechamente vinculado con la teoría. Una teoría es una respuesta a una pregunta del tipo “por qué” o “cómo” y encierra generalmente un mecanismo causal.

Al intentar “hacer ciencia”, el método de estudio de casos se torna relevante ya que la investigación exige delimitar el objeto de estudio y aplicarle un método adecuado. Si por un lado buscamos mantenernos cerca de los fenómenos, por otro lado (dado que queremos “ser científicos”), buscamos “objetividad” y nos alejamos de ellos. ¿Cómo se puede lograr ambos fines al mismo tiempo? “Bajando al campo, hablando con la gente de la organización estudiada, operacionalizando variables, triangulando respuestas de distintos entrevistados, buscando modelos causales, eliminando conjeturas poco probables, o sea, realizando casos” [Yacuzzi, 2005: 6].

Los casos son particularmente válidos cuando se presentan preguntas del tipo “cómo” o “por qué” [Yacuzzi, 2004: 6]. Mientras muchas preguntas del tipo ¿qué? son exploratorias o descriptivas y se contestan con encuestas o consultas a bases de datos, las preguntas ¿cómo? y por qué? son explicativas y llevan al estudio de casos, la historia y los experimentos, porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo más que con frecuencias y permiten rastrear procesos [Yacuzzi, 2005: 6].

Estas preguntas ¿cómo? y ¿por qué? son relevantes porque sus respuestas son las teorías. La clave consiste en hacer buenas preguntas, para lo cual, según Popper “no existe tal cosa como un método lógico para tener nuevas ideas... El descubrimiento contiene un elemento irracional o una intuición creativa” [citado por Yacuzzi, 2005: 6-7].

El estudio de casos otorga al conocimiento científico una herramienta de gran valor. Daft afirma que “como revisor de artículos, se me hace dolorosamente claro que muchos autores nunca han visto o sido testigos de los fenómenos sobre los cuales escriben. Los autores no pueden dar un ejemplo para ilustrar un punto” [citado por Yacuzzi, 2005: 7].

**Cuadro 1.b. Cuándo utilizar el estudio de casos [Yin, 1994].**

<b>Método</b>	<b>Forma de la pregunta de investigación</b>	<b>¿Requiere control sobre los acontecimientos?</b>	<b>¿Se concentra en acontecimientos contemporáneos?</b>
Experimento	¿Cómo? ¿Por qué?	Sí	Sí
Encuesta	¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos?	No	Sí
Análisis de archivos	¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos?	No	Sí/No
Historia	¿Cómo? ¿Por qué?	No	No
Estudio de casos	¿Cómo? ¿Por qué?	No	Sí

El método de casos propone la generalización y la inferencia “hacia la teoría” y no hacia otros casos [Yacuzzi, 2005: 8]. El caso no permite generalizar sus conclusiones a toda una población, no permite generalizar los hallazgos a otros casos que no fueran el estudiado. Una salida débil de esta falencia es considerar el caso como una etapa preliminar de un estudio que buscará resultados más generales. La salida fuerte de la falencia es no buscar la generalización de los hallazgos a toda la población de casos similares sino estudiar simplemente “cuán plausible es la lógica del análisis, para desarrollar sobre su base una nueva teoría” [Yacuzzi, 2005: 8].

En la inferencia lógica (que algunos llaman científica o causal) el investigador postula o descubre relaciones entre características, en el marco de un esquema conceptual explicativo. La relevancia del caso y su posibilidad de generalización no provienen entonces del lado estadístico sino del lado lógico: las características del estudio de caso se extienden a otros casos por la fortaleza del razonamiento explicativo [Yacuzzi, 2005: 8-9].

El estudio de caso viene de la teoría y va hacia ella. Todo buen diseño incorpora una teoría que sirve como plano general de la investigación; a medida que el caso se desarrolla emerge una teoría más madura, que se va cristalizando hasta que el caso concluye [Yacuzzi, 2005: 9].

PRIMERA PARTE:

**EL ESTADO Y LA GLOBALIZACION**

---

## 4. Presentación del Marco Teórico

### Qué es la globalización

Para Ulrich Beck la palabra globalización es la “peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos años” [Beck, 1998b: 40]. El concepto de globalización, ampliamente utilizado en la teoría política, tiene cierto carácter “desconcertante” [Falk, 2002: IX] y goza de una creciente ambigüedad e imprecisión. De las múltiples posibilidades de abordaje del concepto optaremos en este trabajo por analizar su vinculación con la crisis del Estado.

Hay dos visiones preponderantes en el análisis de la relación entre la globalización y el Estado nacional.

1. Una de ellas, la más frecuentemente citada y que nuclea a la mayoría de los autores, afirma que la soberanía estatal se ve erosionada por la presión del capital, que se expande más allá de las fronteras domésticas, descentra el núcleo de poder interior, lo traslada hacia ámbitos transnacionales y lo deposita en instituciones no estatales.
2. Otra visión, menos difundida, entiende que la relación entre globalización y Estado es más estrecha de lo que una simple descripción de la realidad empírica parece mostrar a simple vista. En esta perspectiva no hay globalización sin Estado nacional y menos aún sin un orden social que posibilite su aparición y permanencia.

Tokatlian afirma que la globalización es un proceso histórico y dialéctico que se caracteriza por el “creciente poder del capital y del mercado respecto del trabajo y del Estado” [Tokatlian, 2000: 29]. El proceso globalizador es multidimensional y refuerza el tránsito de la autoridad desde el Estado hacia nuevas configuraciones no estatales.

Al ser un fenómeno dialéctico (contradictorio) al mismo tiempo que integra a las sociedades en su lógica, desintegra pautas sociales existentes, lo cual es comprensible dado que integra a las naciones en una nueva lógica transnacional, desintegrando así las identidades previamente construidas entre la nación y el Estado (el concepto de Estado nación es un concepto de

legitimidad de la nación hacia el Estado). La globalización expresa, entonces, varias contradicciones:

1. esta doble lógica entre absorción/integración externa y expulsión/exclusión interna que recién mencionamos.
2. la contradicción entre inclusión territorial y exclusión ciudadana: la globalización incluye físicamente a todo el planeta en sus postulados de intercambio igualitario y libre circulación pero al mismo tiempo excluye a millones de personas de la posibilidad de pertenecer a una ciudadanía universal.
3. la estandarización de postulados económicos e institucionales versus desequilibrios políticos regionales: las mismas políticas económicas y comerciales, casi convertidas en consignas ideológicas, son propuestas como mecanismo de integración al mercado mundial. Es el caso del memorándum del G7 de 1992 a los países del Cáucaso o el Consenso de Washington de 1989 para los países de América Latina. Esta estandarización se contrapone con los resultados que su aplicación produce en algunos países, como en los países andinos en América Latina, donde los procesos políticos de inestabilidad se regionalizan.
4. la promoción de una ideología igualitaria versus una desigualdad empírica: la promesa de un nuevo trato de acceso indiscriminado al mercado mundial contrasta con las desigualdades y jerarquías de poder existentes. La política de eliminación de subsidios, preferencias y discriminaciones que impulsa la OMC produce la suspensión de la Convención de Lomé y empuja a los países ACP (África, Caribe y Pacífico) a competir en pie de igualdad con otros mercados más competitivos. Es el caso del banano que enfrenta a los países africanos con el banano comunitario (UE) y la producción norteamericana (Ecuador y América central).
5. se presenta como sincrónico y homogéneo a pesar de ser asíncrono y heterogéneo: la estandarización de las políticas se basa en una cosmovisión unitaria que desconoce las diferencias de nivel y escala existentes en el mercado mundial.

Vistas estas características podemos afirmar que la globalización se caracteriza por la ambigüedad, la incertidumbre y la competencia.

Según el análisis de Juan Tokatlian la globalización se presenta en dos modelos bifurcados [Tokatlian, 2000: 30]:

1. En la globalización efectiva o positiva los resultados de la integración al mercado mundial y la adaptación a los intereses del capital global se expresan en indicadores macroeconómicos positivos y en un creciente índice de desarrollo humano.
2. En la globalización defectiva o negativa los resultados de la integración al mercado mundial producen un incremento de las variables negativas de desarrollo y la involución del proceso de crecimiento. Este modelo sería de aplicación en los países de América Latina. Sus notas sobresalientes son:
  - creciente erosión de la soberanía política, la independencia económica y la autonomía externa.
  - debilitamiento del desarrollo económico con más inequidad social y polarización política.
  - mayor precariedad del Estado y fragmentación de la sociedad.
  - incremento de dificultades institucionales de diversa índole.
  - aumento de la percepción e identificación de una política dada en la agenda del sistema internacional (narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, terrorismo, etc.).

En este modelo expuesto por Tokatlian el Estado se presenta como una estructura que posee una relativa autonomía respecto a la sociedad. La globalización aparece como un proceso que gira por fuera del Estado, al que erosiona fuertemente en el caso de la globalización defectiva y del que no necesita en el caso de la globalización efectiva. Aunque aceptamos que este modelo tiene una alta capacidad descriptiva todavía es necesario probar si este análisis, compartido por varios autores, puede superar la prueba que le impone una visión que ve al Estado más como una relación social que como una estructura burocrática extraña y distante.

## **Globalismo, globalidad y globalización**

En una exposición más compleja sobre la globalización Ulrich Beck diferencia entre globalismo, globalidad y globalización [Beck, 1998b: 26].

**Globalismo** es la concepción según la cual el mercado mundial “desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo” [Beck, 1998b: 27]. Así se reduce la dimensionalidad plural de la globalización a la dimensión económica, linealmente considerada. Las demás dimensiones –ecológica, cultural, política y social- se manifiestan sólo para destacar el “predominio del sistema de mercado mundial” [Beck, 1998b: 27].

El centro ideológico del globalismo consiste en el fin de la distinción entre política y economía. La política queda cuestionada en su rol de delimitadora de los marcos del quehacer económico. En su convencimiento del predominio ineluctable del mercado mundial, el globalismo se expresa en dos conductas, que concuerdan con nuestro modelo de centralidad estatal<sup>5</sup>: Beck afirma que hay quienes “de manera un tanto contradictoria, llevan a cabo la destrucción neoliberal del Estado nacional” y quienes “siguen aireando en todas las cuestiones el lema de la lucha de clases y están celebrando la fiesta de una resurrección marxista” [Beck, 1998b: 28].

Mediante el concepto de **globalidad** se sostiene que ya vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia, aunque afirma que globalización también significa “ausencia de Estado mundial; más concretamente: sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial” [Beck, 1998b: 32]. No se trata de una sociedad nacional que contiene al resto de las sociedades nacionales, sino de un “horizonte mundial caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integrabilidad” [Beck, 1998b: 31]. En este punto se acerca y se distancia de Giddens, quien sostiene que “hay ya un gobierno global y ya hay una sociedad civil global” [Giddens, 1999: 165].

Es un capitalismo globalmente desorganizado, sin poder hegemónico ni régimen internacional, de tipo económico o político [Beck, 1998b: 32], una

---

<sup>5</sup> Beck denomina proteccionistas a estas posturas políticas. Hay proteccionistas negros (liberales), verdes (ecologistas) y rojos (marxistas).

afirmación que en parte se conecta con la amplia perspectiva de Toni Negri en Imperio<sup>6</sup>.

A partir de este concepto de globalidad, la **globalización** es un proceso que “crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas” [Beck, 1998b: 30]. Desaparecen las fronteras en diferentes dimensiones del quehacer humano: en la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las enfermedades ignoran las fronteras. Cosas, personas e ideas que los gobiernos desearían mantener afuera (drogas, inmigrantes ilegales o críticas a sus políticas de derechos humanos) consiguen introducirse. La globalización significa “la muerte del apartamiento” [Beck, 1998b: 42], la introducción en formas de vida transnacionales no deseadas ni comprendidas.

En un intento por precisar mejor la globalización, algunos hablan de **internacionalización**, dando cuenta de las relaciones comerciales entre los países altamente industrializados en los espacios económicos de Europa, América y el Pacífico [Beck, 1998b: 41].

En el plano económico el globo ya no es ancho y grande con países alejados, sino denso, pequeño y próximo [Beck, 1998b: 43].

La globalización cuestiona un presupuesto fundamental de la primera modernidad, aquella construcción lógica que consideraba que el contorno de la sociedad coincidía con el del Estado nacional. La globalidad rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional, y establece relaciones nuevas de poder y competitividad, conflictos y entrecruzamientos entre unidades y actores del Estado nacional y actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales.

### **Crisis del Estado**

Es frecuente escuchar que a raíz del proceso de globalización los rasgos esenciales del Estado se ven menoscabados. La globalización se presenta

---

<sup>6</sup> Este grupo de autores (Held, Negri, Habermas, Beck, Giddens) se conecta en una corriente de pensamiento donde la globalización implica una transferencia de poder desde el Estado nacional hacia estructuras que están “más allá”.

como un riesgo para la soberanía; incluso para algunos autores el llamado “principio del mercado global” [Hoogvelt, 1997] impone un estándar dominante de precio, calidad y eficiencia a la producción doméstica. En este contexto las políticas públicas de los Estados actúan como vehículo de transmisión de la disciplina “global” al interior de las economías nacionales otorgando a las administraciones locales un argumento que justifica sus políticas como inevitables frente al mercado mundial.

### **El desarrollo del Estado moderno**

El Estado que entra en crisis ante el avance de la globalización es el primer modelo moderno, el **Estado de derecho**, la realización más lograda de las ideas de la Ilustración. El Estado de derecho es un intento por someter a Derecho las relaciones de poder, sujetando el poder al Derecho y su esencia sigue siendo la racionalización del ejercicio del poder.

La ley permitía someter a control la acción del Estado con el objetivo de dejar a la burguesía desarrollar libremente sus actividades, garantizándose a sí misma, mediante los derechos civiles, la no intromisión del Estado en las actividades económicas. Esta articulación al servicio de los intereses de la burguesía implica que, en una sociedad de clases, los derechos “naturales”, sobretudo el derecho de propiedad, representan los intereses económicos y vitales de la burguesía. El principio de “*laissez faire, laissez passer*” otorgó al desarrollo capitalista la dinámica necesaria para la rápida y extensa expansión de la revolución industrial que arranca en Europa central a mitad del siglo XIX y que no se detendría hasta la crisis mundial de 1930. Los estertores de esta crisis mundial provocan el desencadenamiento del conflicto de clases, hasta entonces postergado por la imprevista capacidad de respuesta del desarrollo industrial. El capital renuncia a los principios y fuerza al Estado para que abandone su postura neutralista y asegure el orden necesario para el mantenimiento de los beneficios y la continuidad de la acumulación. El surgimiento del fascismo es un mecanismo contingente de respuesta a la crisis. Esta experiencia autoritaria resulta muy breve en términos históricos, confirmando su carácter “excepcional”. Del fracaso autoritario nace el Estado

social (Estado de bienestar), que es la adaptación del Estado de Derecho al principio democrático, aceptando una cierta autonomía del poder político. El Estado deja de ser un simple agente de la burguesía y ostenta capacidad de control, regulación y arbitraje, todo con la intención de morigerar las tensiones que provoca la acumulación capitalista quitándole a la burguesía la responsabilidad de sostener las cargas que la sociedad democrática vuelca sobre la tasa de ganancias. Pero desde los años '70 el sostenimiento de este Estado social se hace progresivamente incompatible con el incremento de los beneficios del capital, y la particular estructura del Estado de Bienestar comienza a ser crecientemente denunciada por las posturas que reclaman contra la autonomía estatal. Las convulsiones acaecidas desde 1973 culminan en la crisis del Estado social, que deberá asistir a la ofensiva neoconservadora de los '80.

### **Centralidad del Estado versus dialéctica Estado-sociedad**

Las visiones sobre la globalización adoptan dos posiciones frente al Estado:

1. La globalización es un proceso que tiende a superar al Estado como marco de referencia política. La creciente internacionalización de las relaciones económicas desliga al capital de las ataduras de los poderes políticos nacionales. El poder económico se considera autosuficiente, extendiendo la deslegitimación de lo público. La globalización sostiene que las formaciones y relaciones sociales ocurren ahora dentro de un espacio transnacional que está separado del sitio nacional. Es la visión que enfatiza la **centralidad del Estado**. El argumento de la ortodoxia de la globalización es que el espacio de la autonomía del Estado es reducido por la globalización económica, ha perdido la capacidad de iniciar acciones y sólo se limita a reaccionar frente a fuerzas económicas mundiales.

El mismo argumento (invertido) utilizan muchos activistas y académicos marxistas que demandan el retorno a la vieja centralidad estatal exigiendo que el Estado recupere su capacidad de dictar reglas al capital y recupere el control sobre el sitio nacional.

Gran parte de los análisis marxistas se agrupan en dos tendencias:

- Una argumenta que las acciones del Estado fluyen más o menos directamente a partir de los “requerimientos del capital”; dichos análisis son acusados a veces de reduccionismo o de determinismo económico. Subestiman la necesaria particularización del Estado como una forma discreta de la relación del capital. En esta postura el Estado nacional nada puede hacer para frenar al capital global.
- La otra insiste sobre la autonomía relativa de lo político negando la necesidad de relacionar las formas, las funciones y los límites de lo político con la acumulación de capital y con sus contradicciones [Holloway, 1994: 83]. En esta postura el Estado tiene todas las posibilidades de recuperar su perdida centralidad y soberanía frente al capitalismo global “imperialista”.

Liberales y marxistas sobrevuelan sobre una proclamada autonomía estatal, felizmente perdida para algunos, fervientemente anhelada para otros.

2. Una segunda concepción sostiene que el mismo Estado es considerado un agente importante de la globalización ya que más que un fenómeno de superación del Estado, lo que hay es una estrategia precisa de acumulación del capitalismo financiero, que pretende desarticular un determinado orden social que, en el marco del capitalismo industrial, contrapesaba el poder del capital. Es la visión que enfatiza la **relación dialéctica entre Estado y sociedad**. Lo que está cambiando no es el rol del Estado sino la naturaleza de la intervención estatal. El Estado ha sido el principal actor en la desregulación, que es la condición preliminar de la globalización económica. Ha habido un cambio de poder, no una pérdida de poder. El Estado es un factor fundamental en la internacionalización del capitalismo. El capitalismo global está representado en cada formación social por una fracción específica de la burguesía interior. El capital global es una fracción dentro de la estructura de clases interna, revalorizando la creciente significación del sitio nacional.

### **1.a. Crítica a la centralidad del Estado**

En 1848 Marx escribía: “mediante la explotación del mercado mundial la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos

los países... ha quitado a la industria su base nacional. En lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento de las regiones y naciones que se bastaban a sí mismas, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material como a la producción intelectual... La estrechez y el exclusivismo nacionales resultan de día en día más imposibles” [Marx, 1965: 37].

Además de ensalzar el papel revolucionario de la burguesía, Marx nos indica que la explotación del mercado mundial es una perspectiva inserta en el desarrollo capitalista desde una fecha mucho más antigua de lo que se suele aceptar [Beck, 1998: 45]. El capital no podía más que sentirse atrapado dentro de los estrechos límites trazados por las fronteras nacionales. Con este antecedente el marxismo debería ser la corriente ideológica mejor preparada para entender y reaccionar frente a una globalización que había pasado de ser una teleología teórica a un proceso empíricamente relevante, que presentaba un salto hacia delante en el desarrollo del capitalismo, expandiendo la dialéctica hacia un escalón superior, donde resolvía viejas contradicciones mientras incorporaba otras nuevas.

Pero marxistas (primitivos) y liberales (ortodoxos) ven a la globalización dentro del mismo entorno ideológico<sup>7</sup> [Beck, 1998b: 45] y sostienen el “mito de la debilidad del Estado”. Una crítica a esta postura “estatista” afirma que es una aproximación centrada en una concepción de Estado que lo considera separado de la relación entre clases y fuerzas sociales. El argumento globalista de que el capital ya no es controlable por el Estado-nación comete el doble error de negar el rol del Estado como facilitador de la globalización (y no su víctima) y también de sobreestimar la (supuesta) antigua capacidad de los Estados nacionales para controlar al capital, una capacidad que el Estado

---

<sup>7</sup> Beck dice textualmente: “las posturas neoliberal y protomarxista se parecen bastante en el fondo”.

nunca tuvo ni pretendió tener si lo consideramos como una relación social y no como una estructura inmanente.

La postura de la ortodoxia de la globalización se centra en tres postulados [Jessop, 1999]:

1. la desnacionalización del Estado: la globalización de la producción y del capital.
2. las políticas de desestatización: el mito de un Estado carente de poder.
3. la internacionalización de las políticas: el despliegue hacia fuera de la clase capitalista transnacional.

Al sostener que el poder se localiza en el sitio global, en el capital organizado globalmente y en las organizaciones supranacionales, la ortodoxia de la globalización socava la importancia del sitio nacional, del Estado y de las clases sociales. En esta versión convencional de la globalización, la línea que separa al mito de la realidad se borra y la globalización se transforma en una "teleología". Esta aproximación teleológica a la globalización revela los aspectos ideológicos con que carga esta postura de la ortodoxia globalista, en donde la globalización es usada como una poderosa estrategia política. Las construcciones de la historia también están constituidas discursivamente y esta interpretación de la globalización es una más entre otras posibles lecturas alternativas de la historia. Diferentes versiones sobre la globalización tienen diferentes implicancias para la constitución de las subjetividades. Para Leo Panitch hay un error teórico tradicional "de que el Estado y el capital deben ser vistos como dos esferas independientes más que partes de una totalidad" [Panitch, 1996].

Sabemos que la formación del Estado nación ha corrido estrechamente ligada a la historia del capitalismo y del mercado mundial. Esto implica que la postura que intenta recuperar el pasado rol del Estado nacional también comete el error de ver a Estado y capital como dos entidades desvinculadas, como si el Estado pudiera recuperar pasados roles apelando sólo a su voluntad, desconociendo los cambios estructurales acaecidos. Esta visión invoca la necesidad de movilizarse en el sitio global, desconociendo y menospreciando la política doméstica como un escenario despojado de relevancia y condenado a la

impotencia estructural. Poulantzas sostiene que el sitio global no existe de por sí, sino que se estructura a partir del agregado de estructuras específicas de la burguesía interior de determinados países, siendo por lo tanto una fracción más dentro de la estructura de clases interna, que reacciona y responde a intereses y motivaciones de distinto carácter a los de su predecesor histórico, ubicados ambos en el mismo lugar, el sitio nacional [Poulantzas, 1998].

### **1.b. La defensa de la centralidad del Estado**

García Delgado sostiene que el Estado nación como actor soberano ha entrado en crisis, sometido a presiones “desde arriba” (cuestionado por instituciones supranacionales) y “desde abajo”, jaqueado por los localismos [García Delgado, 1998: 10]. Pero agrega que está cuestionado el concepto y la vivencia de la nación, en un proceso que algunos llaman la “desnacionalización del Estado”.

El problema no radicaría tanto en el Estado sino en la nación, que ya no sería el factor de legitimación del Estado. El plebiscito cotidiano del que hablaba Ernst Renan no logra construir mayorías que “imaginen” un sentido de pertenencia a la misma comunidad. Las identidades están en crisis, ya que la globalización reclama para sí la adhesión a identidades transnacionales, al mismo tiempo que se asiste al surgimiento de identidades de otro tipo, más localistas (incluso culturas de reivindicación de los ghettos urbanos), tribales o étnicas. El capitalismo global promueve un nuevo proceso de “destrucción creativa” [García Delgado, 2003] al propiciar el surgimiento de los Estados-región como forma no nacional de estatalizar nuevas legitimidades. El fracaso reciente de la Constitución europea nos enseña que estas nuevas legitimidades tardan mucho en aparecer.

Tanto Tokatlian como García Delgado, a los que debemos sumar otros autores, reclaman un retorno a un pasado sobrevaluado en que supuestamente el Estado ocupaba un lugar central en relación al capital. Según esta versión del Estado de Bienestar, el Estado se había ocupado de garantizar la democracia política, los derechos sociales y el control del capital. Las reacciones antiestatistas de los autores liberales colaboran en la magnificación de esta visión de centralización estatal. El Estado nunca tuvo tal capacidad de control

sobre el capital; suponer que el Estado de bienestar fue un modelo estatal anticapitalista es exagerar las condiciones de convivencia de Estado y capital en las décadas de los “años dorados”.

## **2. El Estado como relación social**

Poulantzas rescata el concepto de orden social como el núcleo duro de la relación entre Estado y capital. La comprensión de los cambios acaecidos al Estado no arranca en variables exógenas sino que supone previas modificaciones en el orden social. Hay una estrategia política específica que explica el que se haya pasado de un orden que priorizaba la defensa de los derechos sindicales y laborales a un nuevo orden que enfatiza la defensa de los derechos de consumidores y usuarios. El Estado de Bienestar no sufre un ataque desde afuera, sino que se demuestra incapaz de prolongar en el tiempo la conciliación entre la acumulación capitalista, cuyos actores presionaban por recuperar autonomía, y los derechos democráticos de las mayorías, cuyos actores demandaban un mayor acceso al consumo. Redefinir el concepto de democracia y liberar el proceso de acumulación, en ambos casos para universalizar democracia y mercado, fueron las consignas con que Margaret Thatcher y Ronald Reagan comenzaron este proceso a comienzos de los '80 [ver Anexo 1]. El Estado no sufre una pérdida de poder sino una resignificación del poder, la globalización no significa el fin de lo político sino que la globalización significa politización. Los empresarios reconquistan y disponen del poder negociador suficiente como para desempeñar un papel clave no solo en la configuración de la economía sino también de la sociedad en su conjunto [Beck, 1998: 16]. El Estado sigue siendo fundamental pero el orden social ha cambiado.

## Los autores

Al tomar el tema de la globalización como núcleo central de nuestro trabajo sobre narcotráfico lo encaramos desde el punto de vista de su impacto sobre el Estado nacional. Damos inicio a nuestro estudio con el concepto de Estado de Derecho al que se suman dos visiones sobre el Estado en la globalización (modelo de centralidad estatal y modelo relacional) que estructuran entonces tres vertientes de estudio de la relación entre el mercado (global) de tránsito de drogas y el Estado nacional.

En un primer paso para conocer qué autores estudian la relación de la globalización con el Estado nacional Ulrich Beck en su texto *¿Qué es la globalización?* menciona a Wallerstein, Rosenau, Gilpin, Held, Robertson, Appadurai y Bauman [Beck, 1998b: 57-98]. Algunos de ellos tratan nuestro tema, otros estudian la globalización en forma más general.

Mientras Wallerstein y Rosenau rompen con el pensamiento nacional-estatal (Wallerstein suplanta la anarquía de los Estados por un sistema mundial; Rosenau diferencia fases de política internacional), Gilpin no parece vislumbrar ninguna novedad en la globalización a la que hace surgir de determinadas condiciones de la política internacional (un orden global permisivo). Por otra parte Roland Robertson, Arjun Appadurai y Zygmund Bauman se refieren a la globalización como fenómeno cultural [Beck, 1998b: 56] y enfatizan diferentes aspectos de una nueva vinculación entre lo global y lo local.

David Held nos proporciona buen material inicial sobre nuestro tema: “concorre toda una serie de condicionamientos y poderes que limitan permanentemente la libertad de acción de los gobiernos y los Estados, en cuanto que se pone límites a una política interior autodeterminada, se transforman las condiciones de decisión política... y ello en el sentido de que la responsabilidad y aceptación consciente de las consecuencias de la política nacional-estatal apenas si son todavía posibles. Con sólo tener presentes las consecuencias de la globalización, está justificada la afirmación de que la capacidad de acción de los Estados en un entorno internacional que se torna cada vez más complejo cercena estas dos cosas: la autonomía estatal (en algunos ámbitos de manera radical) y la soberanía estatal... La soberanía propiamente dicha se debe

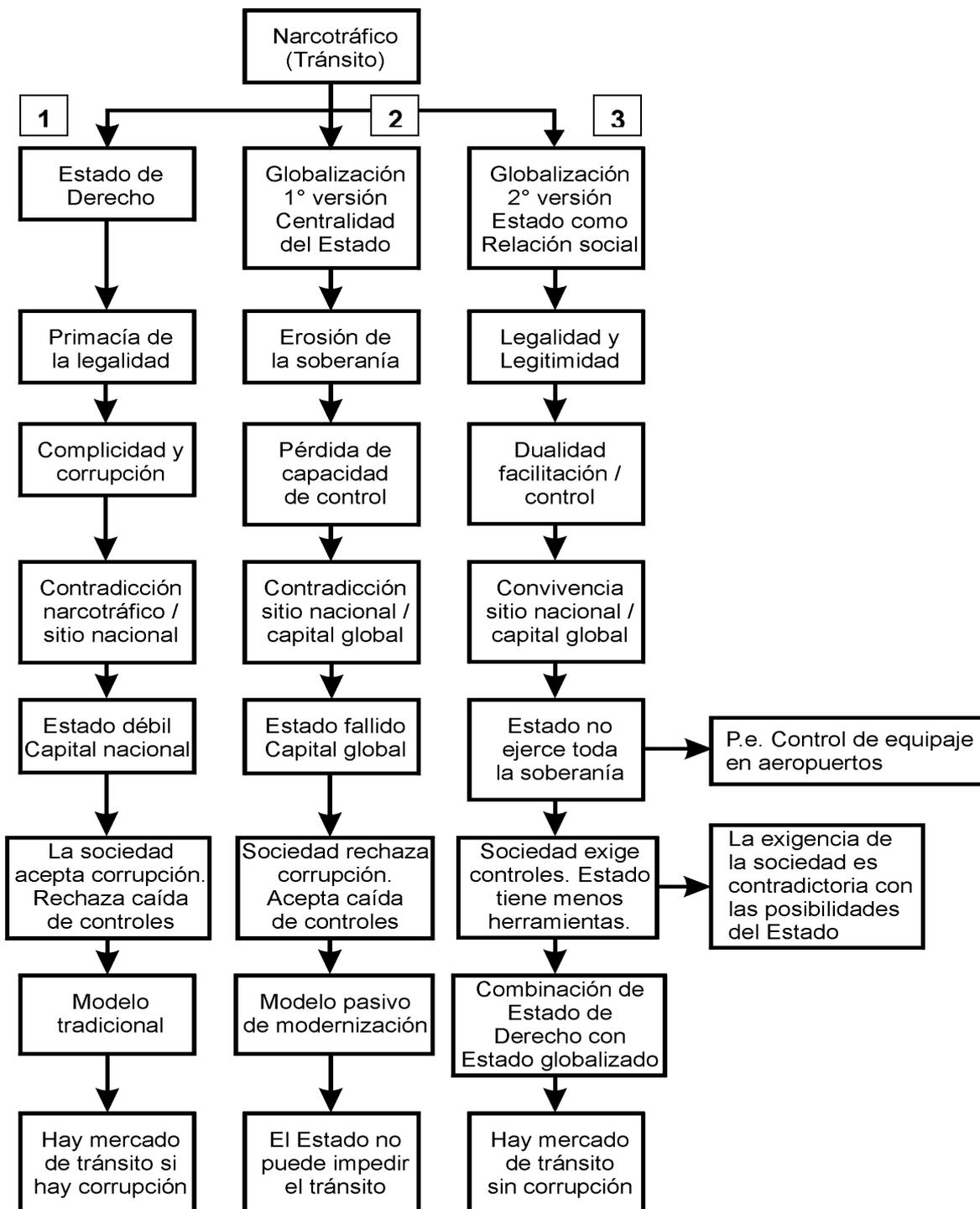
entender y analizar hoy como un poder escindido que es percibido como algo fraccionado por toda una serie de actores –nacionales, regionales e internacionales- y que se encuentra limitado y maniatado precisamente por esta pluralidad inmanente” [citado por Beck, 1998b: 65]. Claramente se coloca en la postura de quienes afirman que la globalización limita la capacidad de ejercicio de la soberanía estatal.

En el cuadro de la página 41 exponemos tres abordajes explicativos del tránsito de droga en la Argentina. Pueden expandir su posibilidad explicativa hacia otras áreas de comportamiento estatal, sea que estén vinculadas estrictamente al narcotráfico o a espacios políticos más alejados: la relación entre política y economía en el tránsito de drogas, el ámbito de ejercicio de la soberanía estatal, las percepciones de los actores del sistema político, las posibilidades de acción política, los grados de corrupción sistémicamente atribuibles, la legitimidad social hacia el delito, la ideología subyacente al modelo de acumulación, la cultura política de la sociedad civil, la magnitud de las partidas presupuestarias, la relación eficacia-eficiencia-efectividad-, el rediseño de políticas de seguridad, la definición del rol del Estado en el control de fronteras, la ubicación geopolítica argentina en el sistema internacional, etc.

En la página 44 presentamos cómo se expondrán los dos modelos de relación entre globalización y Estado nacional.

**Cuadro N° 2. Tres líneas de análisis de la relación entre globalización, narcotráfico y Estado**

**Plano conceptual extendido**



La 1° versión de la globalización (ingenua) favorece al narcotráfico; la 2° versión (relacional) se adapta al capital global (neutra frente al narcotráfico) y controla al capital nacional (combate al narcotráfico no global).

Cuadro N° 2: La *primera columna*, que se inicia con el cuadro de Estado de Derecho, privilegia los criterios jurídicos como modalidad de relación con el narcotráfico. En un marco donde el narcotráfico es una actividad económica ilegal, los mecanismos de corrupción y complicidad política son los únicos dentro de los cuales el narcotráfico puede prosperar. Hay una contradicción entre los intereses del narcotráfico y los intereses del Estado nacional, que intenta controlar el mercado nacional y ejercer soberanía. Pero la declamación de soberanía es ilusoria porque los Estados latinoamericanos son débiles y el capital, todavía nacional en gran medida, no puede frenar por mucho tiempo más la magnitud y dinamismo del capital global. En este Estado, que se proclama fuerte, la corrupción, entendida como mecanismo habitual de transacción económica, se ha extendido ampliamente en el cuerpo social al mismo tiempo que la ideología social reclama una alta “moralidad” en el comportamiento público y rechaza la escasa capacidad de controlar del Estado. El Estado de Derecho es un estado contradictorio entre la soberanía que proclama y la debilidad que ejerce, entre el imperio de la ley que lo define y la abundancia de mecanismos extralegales con los que actúa. En este modelo solo hay tránsito de drogas si el Estado colabora activamente o tolera pasivamente, dado que los ámbitos de actuación del Estado son legalmente amplios aunque empíricamente estrechos.

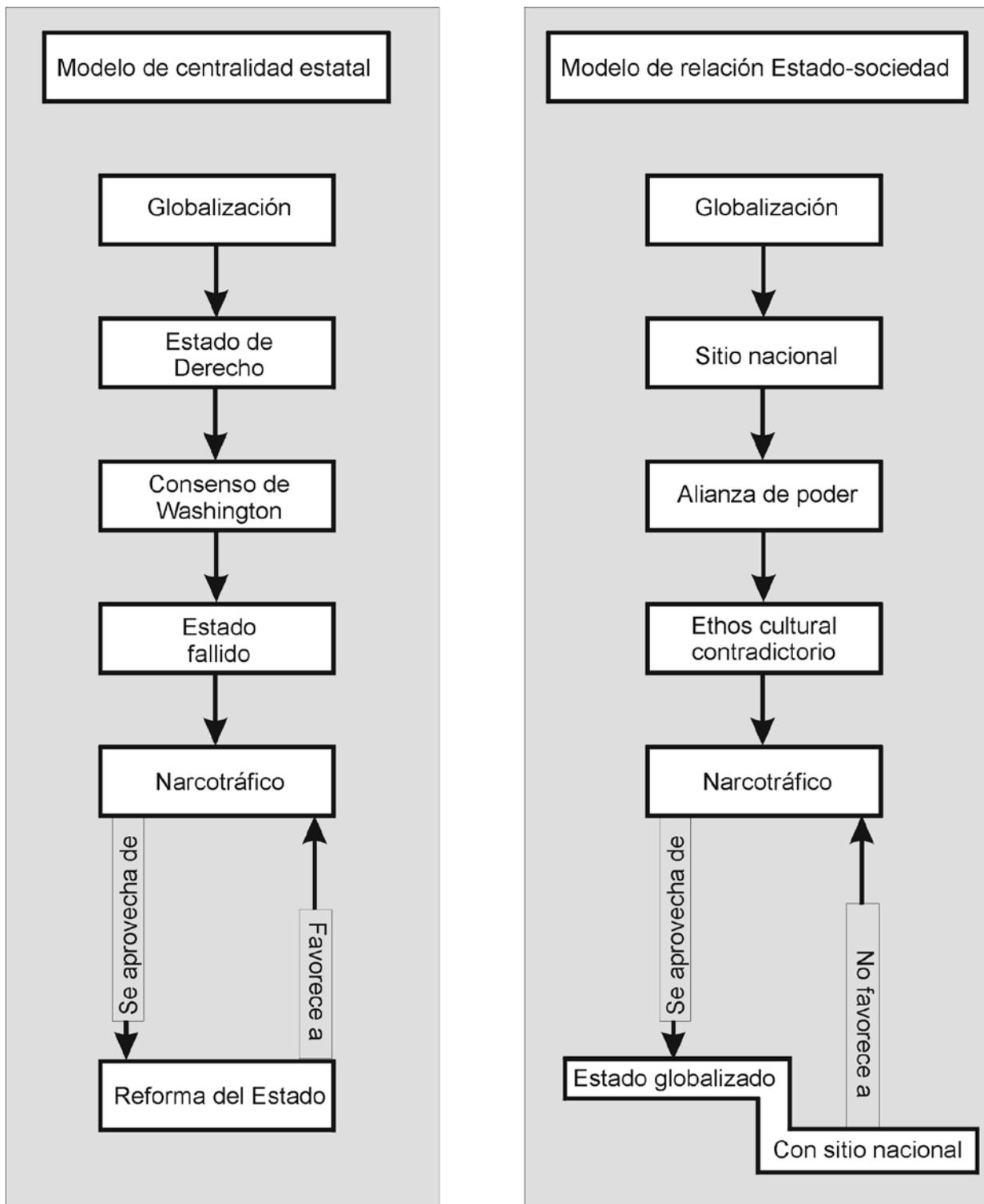
La *segunda columna* presenta un esquema conceptual más sencillo. La globalización erosiona la soberanía y el Estado pierde, consecuentemente, capacidad de control sobre los flujos sociales. El sitio global, dinámico y fuerte, penetra y condiciona al sitio nacional, existiendo entre ambos una profunda contradicción. Esta penetración provoca el “failure” en el sitio nacional. Dado que la penetración del capital global sucede junto con un cambio en el orden social, la caída de los controles que sucede como consecuencia de la influencia del capital global es aceptada con entusiasmo por la sociedad, que entiende que un Estado “mínimo” es requisito para el crecimiento económico. Pero al mismo tiempo que la sociedad acepta la intervención del capital global, cree que éste viene acompañado de prácticas de transparencia de las que carecía el Estado intervencionista anterior. En este modelo la sociedad acepta el capital

global y rechaza la corrupción. Se corporiza un modelo pasivo de modernización, donde el desarrollo se percibe como consecuencia automática de la recepción masiva de capitales externos. En este contexto el Estado no puede impedir el tránsito de drogas, porque la sociedad prioriza el libre tránsito de mercancías y el dinamismo de los flujos comerciales.

En el *tercer modelo* la relación del Estado con el narcotráfico es más contradictoria y sutil. Los comportamientos sociales siguen una dialéctica contradictoria entre legalidad y legitimidad, donde se exigen determinados comportamientos sin que existan controles adecuados sobre su cumplimiento, ambas cosas legalmente asentadas. Mientras tanto la sociedad reclama un cierto retorno del Estado regulador mientras sostiene el bagaje de instituciones derivadas del Estado mínimo anterior. En este modelo que quiere seguir insertado en la globalización sin descuidar la importancia del sitio nacional, el Estado tiene posibilidades de ejercer soberanía en un rango de ámbitos donde no lo estaba haciendo, incluso presionado por la política exterior norteamericano que a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 incentiva la fuerte participación del Estado nacional en la actividad aeronáutica. Al intentar hacerlo se encuentra con que carece de las herramientas legales adecuadas, diseñadas para “abrir” la economía. Esta dualidad de modelos puede ser tanto un factor de enriquecimiento como de frustración de la actividad estatal. El mercado de tránsito de drogas se bifurca entre los grandes operadores que siguen utilizando las dificultades del Estado en cerrar la brecha entre el Estado “mínimo” y el Estado “seguro” y los pequeños operadores (como el caso Southern Winds) donde el Estado puede ejercer toda su soberanía. En este sentido el mercado de tránsito a gran escala sigue operando con las reglas de juego de la globalización, favorecido por el dinamismo comercial. La actuación de la nueva PSA demuestra las posibilidades de lucha contra el narcotráfico que tiene el Estado, dependientes del juego político en el sitio nacional.

Cuadro N° 3. Los modelos de centralidad estatal y el modelo relacional en versión simple.

Dos concepciones de la relación entre globalización y narcotráfico



El modelo de centralidad estatal incluye tanto a quienes celebran la erosión de la soberanía estatal como a aquellos que se oponen a la pérdida de soberanía estatal. Para ambos es inevitable que el narcotráfico se aproveche de la globalización.

Cuadro N° 3: Entendemos que el modelo de centralidad estatal (1° columna) es de fácil comprensión. El modelo relacional (2° columna) está simplificado. Ya no hablamos de Estado de derecho, porque tratándose de un contexto con preponderancia internacional, el Estado es un actor particular en el contexto de la globalización, de la cual forma parte. Si el sitio nacional es importante en este nuevo contexto de la globalización, también cobra relevancia la alianza de poder interna que sustenta el modelo de inserción del país en el contexto internacional. De aquí se desprende el carácter culturalmente contradictorio del orden social, con valores que tanto critican como sostienen a la globalización. El narcotráfico se aprovecha de la fuerte inserción internacional del sitio nacional y de la velocidad y magnitud de los flujos comerciales, pero el fortalecimiento de las prerrogativas soberanas del Estado tiende a contrariar paulatinamente las posibilidades de expansión del tránsito de drogas. La instrumentación de la Aduana segura en el año 2007, con la incorporación de escáneres para contenedores en el puerto de Buenos Aires, es un buen ejemplo de la complementariedad positiva entre la globalización y el sitio nacional.

## 5. La globalización y el Estado en la teoría política [Emmerich, 2006: 7-8]

### 5.1. La polis antigua en el espacio limitado del mundo griego

Cuando Aristóteles definía al hombre como un *zoon politikon*, definía al hombre, no a la política. Quería decir que el hombre se realiza como tal sólo porque vive en la polis y porque la polis vive en él. Con la expresión “animal político”, Aristóteles expresaba la concepción griega de la vida, que hacía de la polis la unidad constitutiva y la dimensión suprema de la existencia [Sartori, 1987]. El vivir “político” –en y para la polis- era al mismo tiempo el vivir en *koinonía*, en comunión y “comunidad”.

Esta comunidad era calificada como política porque se constituía alrededor de temas de interés común y porque todos sus integrantes integraban esa vida común. Como lo dijo Aristóteles: “aunque era posible encerrar todo el Peloponeso en una sola muralla, con esto no se crearía una polis” [citado por Wolin, 1960: 80].

La política de Aristóteles estaba ligada al “espacio” de la polis. Caída la polis, cuando el espacio se amplía, la “politicidad” se atenúa, se diluye o se transforma [Sartori, 1987: 208].

La conciencia del espacio político estaba muy desarrollada en la filosofía griega y era el reflejo de un mundo político concreto, dentro del cual una multitud de pequeñas ciudades independientes, movidas por la dinámica de la ambición, la lucha de clases, las presiones de población y el desequilibrio económico, incidían mutuamente, siendo difícil actuar sin chocar entre sí. El miedo y la desconfianza a lo “externo” eran el acompañamiento psicológico de una incapacidad de pensar políticamente en términos de un área que fuera más amplia que la polis. El concepto de lo político se identificó con la dimensión espacial definida de la polis [Wolin, 1960: 82].

Posteriormente la ciudad romana amplía la dimensión que admitía el “vivir político” en la escala griega. La *civitas* romana es, con respecto a la polis, una ciudad de politicidad al mismo tiempo ampliada y diluida. El animal social del que hablan Séneca y los estoicos es el hombre que se ha extrañado de la polis,

negativamente adaptado a vivir en una cosmópolis [Sartori, 1987: 205] donde la política abandona el “cara a cara” y se vuelve vertical.

Esta problemática vertical es extraña al discurso basado en la nomenclatura griega y también a su posterior desarrollo medieval. La idea horizontal es tomada por el inglés *common wealth* que significa “bien común”. La república, entendida como una forma de Estado opuesta a la monarquía, se sitúa en la dimensión vertical, ausente en la antigua idea de *politéia*, de *res publica* y de *common wealth* [Sartori, 1987: 205].

La expansión de Roma, desde una ciudad-estado típicamente pequeña hasta un enorme imperio, se llevó a cabo en el período de la república (150 AC-27 AC). El intento de gobernar este enorme espacio conservando los valores e instituciones de una pequeña comunidad política impuso graves presiones al sistema. Al mismo tiempo, la tensión entre las exigencias de espacio y los objetivos institucionales era acompañada por una intensificación del conflicto y la rivalidad políticos [Wolin, 1960: 80-81].

Cuando el mundo mediterráneo quedó absorbido en el Imperio Romano las condiciones políticas ya no correspondían a aquellas categorías tradicionales del pensamiento político. Si la polis reflejaba una asociación intensamente política, las estructuras estatales posteriores a la declinación de la polis fueron (en sentido griego) apolíticas. La teoría política griega se dedicó a definir la naturaleza de la vida política; el pensamiento posterior descubrió el significado de la dimensión política en un espacio imperial [Wolin, 1960: 85].

La creciente distancia requería también nuevos métodos de control político. La megalópolis había desplazado a la polis y en esta nueva dimensión espacial “resultaba anacrónica la antigua concepción de la asociación política”. El concepto de comunidad política había sido arrollado por la cantidad y diversidad de los participantes [Wolin, 1960: 87]. Cuanto más nos alejamos del formato de la polis y de la pequeña ciudad-comunidad, tanto más los conglomerados humanos adquieren una estructura vertical.

En estas nuevas dimensiones espaciales los métodos empleados para fomentar la lealtad y un sentimiento de identificación personal diferían necesariamente de los relacionados con la idea griega de ciudadanía. Antes la

lealtad provenía de un sentimiento de participación común; ahora debía centrarse en una reverencia de todos hacia el poder personificado. La persona del gobernante servía de meta para las lealtades, de centro común que vinculaba las partes dispersas del imperio. Esto se conseguía transformando la monarquía en un culto y rodeándolo con un complicado sistema de signos, símbolos y devoción [Wolin, 1960: 86].

La personificación de la autoridad y el recurso al simbolismo fueron dictados no solo por la heterogeneidad de los grupos de sostenedores, muy diferentes en cuanto a cultura y refinamiento político, sino también por la necesidad de superar el carácter cada vez más abstracto de la vida política. Al desarrollarse la organización imperial, el locus del poder y la decisión había quedado alejado de la vida cotidiana de la gran mayoría.

La cuestión de la pertenencia a la sociedad se había convertido en una cuestión más apremiante aún, ya que ahora se pedía y obligaba a los hombres a colaborar, a sacrificarse y servir en nombre de una asociación que integraban sólo formalmente y a veces de modo ficticio, como sucedía en la concesión romana de ciudadanía a pueblos distantes [Wolin, 1960: 87].

## **5.2. El Estado moderno en el espacio ampliado de la globalización**

### **5.2.1. La concepción “clásica” del Estado moderno**

La comunidad política supone instituciones comunes y un código de derechos y deberes para todos los miembros. Supone un espacio social definido, un territorio bien delimitado y demarcado, con el que se identifican sus miembros y al que sienten que pertenecen [Smith, 1997: 8].

Este modelo occidental o “cívico” de la nación es una concepción según la cual las naciones deben poseer territorios compactos y bien definidos. El pueblo y el territorio tienen que pertenecerse mutuamente. No es cualquier extensión de terreno sino “el territorio “histórico”, la “patria” (*homeland*), la “cuna” del pueblo, aunque no sea la tierra de procedencia original” [Smith, 1997: 8].

Un territorio histórico, una comunidad político-legal, la igualdad político-legal de sus integrantes y una ideología y cultura cívica colectivas, estos son los componentes del modelo estándar occidental de la identidad nacional [Smith,

1997: 10]. Mediante esta constelación histórica el proceso democrático pudo adoptar una forma institucional y constituir una sociedad democrática, proyecto que sólo ha progresado en el contexto del Estado nación y que está siendo cuestionado “por una serie de desarrollos que han suscitado un gran interés y que conocemos con el nombre de globalización” [Habermas, 2000: 83-84].

En relación con las condiciones de aplicación del derecho positivo, es decir, del derecho coercitivo, éstas deben combinar la delimitación social de la comunidad política con los límites territoriales de un territorio controlado estatalmente. Debido a que el territorio estatal circunscribe el ámbito de validez de un ordenamiento jurídico sancionado estatalmente, la pertenencia a un Estado se establece a partir del territorio del Estado. Dentro de las fronteras el Estado es sujeto potencial de una autolegislación de ciudadanos democráticamente unidos y la sociedad es objeto potencial de su actuación [Habermas, 2000: 87].

A partir del principio territorial resulta, por otra parte, la división entre el ámbito de las relaciones internacionales y el de la soberanía popular; en consecuencia, la política exterior y la política interior se encuentran bajo distintas premisas. Hacia fuera, frente al resto de sujetos del derecho internacional, la soberanía del Estado se fundamenta a partir del recíproco reconocimiento de la integridad de las fronteras estatales. Esta prohibición de intervención no excluye el *ius ad bellum* es decir, el derecho de declarar la guerra en cualquier momento. La soberanía se encuentra respaldada por la autonomía que representa la fáctica capacidad de coerción del Estado. Esta autonomía se medirá por su capacidad de proteger las fronteras frente a enemigos exteriores y, en el interior, por su capacidad de mantener “la ley y el orden” [Habermas, 2000: 87-88].

La movilización política de los súbditos exige primero la integración cultural de una población heterogénea. Este *desideratum* lo satisface la idea de nación, con cuya ayuda los miembros de un Estado construyen una nueva forma de identidad colectiva que va más allá de las lealtades adquiridas por el nacimiento [Habermas, 2000: 88].

Los miembros de la misma “nación” se sienten, aunque sean y permanezcan extraños unos para otros, hasta tal punto responsables de los demás que están dispuestos a “sacrificarse” como, por ejemplo, cuando se alistan en el servicio militar o cuando comparten la carga de los impuestos [Habermas, 2000: 88].

Desde finales de los años setenta esta forma de institucionalización del Estado-nación está sometida a la creciente presión de la globalización [Habermas, 2000: 89-90].

### **5.2.2. El Estado nacional en la globalización**

Desde Hobbes se entendió al orden civil como un espacio interior y limitado, opuesto y contrastante con el orden externo de la naturaleza. El espacio limitado del orden civil es definido por estar separado de los espacios externos de la naturaleza. En este contexto la globalización es la internalización del afuera, de la civilización de la naturaleza.

Para Toni Negri los binarios que definieron al conflicto moderno se han desvanecido. El Otro que podía delimitar un Yo soberano moderno se ha vuelto indistinto y fracturado, y ya no hay un afuera que pueda demarcar el lugar de la soberanía y dar coherencia a la crisis. El mercado capitalista siempre se pronunció contra la separación entre el adentro y el afuera. Le molestan las barreras y su prosperidad avanza al incorporar cada vez más dentro de su esfera. La constitución del mercado mundial significará el arribo al punto final de esa tendencia, en la cual ya no habrá afuera: todo el mundo será su dominio.

El tradicional espacio estriado de la modernidad construyó lugares que se involucraron continuamente en una relación dialéctica con sus exteriores. El capital toca aquello que le es extraño y lo vuelve propio confirmando que “la burguesía crea el mundo a su propia imagen”, como dijo Marx. En términos económicos esta civilización y modernización significan capitalización, es decir, incorporación dentro del ciclo expansivo de la producción y acumulación capitalistas. De este modo el entorno no-capitalista (territorio, formas sociales, culturas, procesos productivos, fuerza de trabajo, etc.) es subsumido formalmente bajo el capital.

El mundo de los Estados-nación, con sus intercambios exclusivos y tarifas protectoras, sus territorios nacionales y coloniales, alza y refuerza fronteras fijas, bloqueando y encauzando flujos económicos, sociales y culturales. Se apoya sobre estas fronteras fijas y en la distinción entre interior y exterior. Crea una camisa de fuerza para el capital que eventualmente deberá destruir las barreras entre el interior y el exterior logrando que el sistema capitalista ya no esté delimitado por las fronteras nacionales o por los límites internacionales tradicionales.

Beck afirma que el término globalización significó siempre algo así como una agregación a las dimensiones ya existentes de los Estados nacionales. Primero vendría la localidad, tras ella la región, luego el Estado, después el nivel internacional y luego tal vez el de la globalización. No existen más esas nítidas y fáciles polaridades del interior y el exterior, lo nacional y lo internacional, yo y el otro [citado por Alfieri, 2006].

Si el Estado soberano ya no se concibe como algo indivisible sino como algo compartido con agencias internacionales; si los Estados ya no tienen control sobre sus propios territorios; y si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, los principios fundamentales de la democracia liberal, es decir, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven problemáticos.

Frente al anclaje territorial del Estado-nación, la expresión “globalización” evoca la imagen de ríos a punto de desbordarse que se llevan por delante los controles fronterizos y pueden llevar al derrumbamiento del Estado-nación [Habermas, 2000: 91].

Las fronteras nacionales no pueden compararse con fortalezas, a pesar de la “neurótica vigilancia que ejercen sobre ellas las fuerzas armadas de cada país” [Habermas, 2000: 92]. Analizando la política comercial exterior, se puede ver que las fronteras funcionan más bien como esclusas que son utilizadas desde “dentro” para regular las corrientes, esclusas que dejan afluir las corrientes deseadas y permiten contener las no deseadas.

A pesar de que la soberanía y el monopolio de la violencia quedan formalmente en manos del Estado, las crecientes interdependencias de la sociedad mundial

ponen en cuestión la premisa de que la política nacional, que todavía es territorial, es decir, que tiene lugar dentro de las fronteras del territorio de un Estado, pueda realmente coincidir con el destino real de la sociedad nacional [Habermas, 2000: 95].

La teoría no debe caer en la “trampa territorial”: “El Estado territorial ha sido prioritario para y ha contenido a la sociedad sólo bajo unas condiciones específicas. Más allá de los Estados nacionales se forman... otras fronteras que tienen para la nación casi tanta importancia como las fronteras del propio territorio [Habermas, 2000: 95].

Para un Estado-nación que ve limitada su capacidad de acción y cada vez se siente menos seguro de su propia identidad colectiva es muy difícil satisfacer sus necesidades de legitimación [Habermas, 2000: 108].

La imagen de señor territorial al que se le escapa de las manos el control de sus fronteras expresa retóricas contrapuestas. La retórica defensiva parte de la función de protección que resulta del monopolio de la fuerza que tiene el Estado para poder mantener la ley y el orden en su territorio y garantizar a los ciudadanos seguridad en su mundo de la vida particular. Frente al “oleaje” sin control que irrumpe violentamente desde afuera, esta postura afirma la voluntad política de cierre de las esclusas. Esta agresiva retórica apuesta por los rasgos más represivos de la fuerza soberana del Estado. La pasión libertaria, por el contrario, saluda la apertura de las fronteras, tanto las territoriales como las sociales, como una emancipación en ambas direcciones, es decir, como una liberación de los sometidos a la autoridad normalizadora de las regulaciones estatales [Habermas, 2000: 108].

La identidad nacional y la nación son constructos complejos integrados por una serie de elementos interrelacionados de tipo étnico, cultural, territorial, económico y político-legal. La nación ha combinado, en proporciones que varían según los casos, dos tipos de dimensiones: la cívica y territorial, por un lado, y la étnica y genealógica, por otro. Ese carácter multidimensional ha convertido a la identidad nacional en una fuerza tan flexible y duradera en la vida y la política de nuestros días que le ha permitido fusionarse eficazmente

con otras ideologías y movimientos influyentes sin perder su carácter propio [Smith, 1997: 14].

Las funciones externas de la identidad nacional son territoriales, económicas y políticas. En primer lugar, las naciones definen un *espacio social* concreto en cuyo marco han de vivir y trabajar sus miembros y también demarcan un *territorio histórico* que sitúa a una comunidad en el espacio y el tiempo.

El sentido de la identidad nacional supone un medio eficaz de definir y ubicar la personalidad de los individuos en el mundo a través del prisma de la personalidad colectiva y de la cultura que la caracteriza. Así podemos saber “quienes somos” en el mundo contemporáneo. Este proceso de autodefinición y ubicación es en muchos aspectos la clave de la identidad nacional, pero también es el elemento que ha suscitado más dudas y mayor escepticismo [Smith, 1997: 14-15].

La globalización re-une la moderna ubicación vertical con la antigua (y pos-moderna) expansión horizontal, lo que vuelve a subvertir todo el discurso y surgen nuevas implicancias teóricas relacionadas con la nueva dimensión espacial.

### **5.2.3. Las retóricas contrapuestas**

Hacíamos mención unos párrafos más arriba sobre dos retóricas contrapuestas de la globalización. Una retórica defensiva y agresiva se cierra sobre el Estado nación y refuerza sus capacidades de “esclusa” selectiva frente al “oleaje” sin control de la globalización. Por el contrario, la retórica libertaria saluda con entusiasmo la apertura de las fronteras y como una liberación de los dominados frente a las regulaciones estatales. En los capítulos 6 y 7 estudiaremos estas dos retóricas contrapuestas.

## 6. Centralidad del Estado: la ortodoxia de la globalización

### 6.1. El pensamiento social americano: el fin del Estado nación

Robert Reich dice que “puesto que casi todos los factores de la producción –el dinero, la tecnología, las fábricas y los equipamientos- cruzan sin esfuerzo la fronteras, la idea misma de una economía (nacional) va perdiendo sentido. En el futuro no habrá productos o tecnologías nacionales, ni empresas nacionales”.

Esta postura de la ortodoxia globalizadora, propia de las ciencias sociales americanas, se reúne alrededor de la idea del “fin del Estado nación”. La globalización significa el fin del Estado nacional al ejercer presión “por la eliminación de todas las fronteras asociadas al ámbito político y cultural” [Sachs, 2002: 4]. Para que una economía global surta efecto “es necesario renunciar a cierto grado de soberanía nacional” [Thurow, 1996: 151].

En un mundo donde las fronteras económicas se desvanecen progresivamente ¿tienen algún sentido las fronteras arbitrarias del Estado nación, históricamente accidentales? [Ohmae, 1997: 16].

Si los mercados funcionan “estupendamente” por su cuenta, la función tradicional de “intermediación” de los Estados-nación es innecesaria, ya no tienen que desempeñar el papel de creadores de mercado. Si se permitiese, las soluciones mundiales irían a los lugares en los que son necesarias sin la intervención de los Estados-nación. En realidad, fluyen mejor precisamente porque no se da esa intervención [Ohmae, 1997: 19].

La capacidad para presentar soluciones mundiales no responde a las fronteras políticas de los países sino a unidades geográficas (los estados-región) que no se definen por la ubicación de sus fronteras políticas, sino porque tienen el tamaño y la escala adecuados para ser verdaderas unidades operativas en la economía mundial. “Las suyas son las fronteras que importan en un mundo sin fronteras” [Ohmae, 1997: 20].

Para muchos observadores, esta erosión de los bloques básicos del mundo político ha sido una fuente de incomodidad y de verdadera angustia. En el pasado podían indicar con certidumbre por dónde pasaban las líneas

fronterizas y así definían quiénes eran los nacionales y quiénes no. No importaba que la actividad económica verdaderamente nacional fuese cada vez más insignificante, tampoco importaba que las personas a las que se satisfacía o los intereses que se protegían representasen una fracción crecientemente pequeña del universo social contenido dentro de las tradicionales fronteras políticas [Ohmae, 1997: 21]. Si todo el mundo sabía en dónde se encontraban las líneas fronterizas, las operaciones podían basarse, con una comfortable seguridad, en el conocimiento de quiénes somos “nosotros” y quiénes son “ellos” [Robert Reich, citado por Ohmae, 1997: 22]. El hecho de que la mayor parte de las armas de los gobiernos nacionales estuviesen apuntando a quienes esos mismos gobiernos definirían como “nosotros”, no importaba mucho. “Las fronteras son las fronteras” [Ohmae, 1997: 22].

El debate público sigue girando alrededor “del anticuado idioma de las fronteras políticas la realidad diaria emplea un lenguaje diferente, el de una economía en la que cada vez subsisten menos fronteras, el de un mercado verdaderamente mundial” [Ohmae, 1997: 22]. Muchos temen una “McDonaldización” o una “Disneyficación” del mundo, una homogeneidad global que no describe acertadamente a la globalización. .

En una pasada etapa mercantilista los Estados-nación fueron potentes y eficientes creadores de riqueza. Pero a medida que la lógica de la política electoral estrecha su mortal abrazo sobre las economías, se han ido convirtiendo en “motores ineficaces de distribución de riqueza” [Ohmae, 1997: 27]. El mundo se representa como una zona homogénea, transitable a voluntad por bienes y capital en circulación. Sólo la oferta y la demanda, no las prioridades políticas, deben acelerar o frenar esos flujos u orientarlos en la dirección correcta [Sachs, 2002: 5]. El caso emblemático del colapso de las fronteras lo brindan los mercados financieros que manejan la menos física de todas las mercancías: el dinero.

En esta ortodoxia globalizadora no hay lugar para el nacionalismo, el control estatal y las diferencias culturales. Acepta la posibilidad de retrocesos en el comercio globalizado, ya que el flujo de capital y de mercancías puede frenarse y las fronteras pueden recuperar su vigor. Esto ya sucedió en el siglo XIX

cuando varias décadas de expansión de la libertad económica y de la globalización fueron reemplazadas por el nacionalismo, la centralización y el cierre de fronteras a comienzos del siglo XX.

Cualquier tipo de disposición política que establezca diferencias entre el sistema económico de un país y el de los otros son percibidas por los globalizadores simplemente como obstáculos a la libre circulación de los factores de producción. Por eso procuran socavar y paulatinamente eliminar por completo los llamados “contenedores” de los mercados nacionales dispuestos por los Estados [Sachs, 2002: 7]. Es más, se sostiene que los Estados nacionales sólo pueden mejorar la competitividad internacional mediante una autolimitación de su capacidad de intervención. Así se justifican las políticas de “adelgazamiento” del Estado que dañan la cohesión social y ponen a prueba la estabilidad democrática de la sociedad. La reducción del espacio de acción de los Estados-nación no deja posibilidades suficientes para amortiguar las secuelas no deseadas de los mercados transnacionales [Habermas, 2000: 73].

## **6.2. El Estado mínimo**

¿Qué ámbito deberá ocupar el Estado, ahora alejado de sus antiguas funciones de creador de mercado? Robert Nozick sostiene que “un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto” [Nozick, 1988: 7].

En Nozick se destaca una versión radical del liberalismo y un rechazo a todos los modelos de Estado justo, en nombre de la revancha ética.

No solo se dirige contra Rawls sino contra todas las formas del Estado justo, desde el liberalismo moderado hasta el socialismo más radical, “hasta casi tocar con la sociedad comunista sin Estado” [Rubio Carracedo, 1990: 244].

Nozick representa la vertiente ética del resurgimiento liberal de las últimas décadas que tiene a Milton Friedman en lo económico, a Hayek en lo político-social y a Hart en lo jurídico. Se lo conoce como “filosofía de los derechos

individuales”, en cuanto que plantea la justicia social subordinada a un concepto fuerte de los derechos fundamentales del individuo. Los derechos individuales adquieren un sentido prescriptivo cuasi-absoluto; es el primado del individuo y su condición de “vida separada” frente a la sociedad y el Estado. Dentro de esta corriente Nozick adopta una postura más radical.

Parte de una absolutización nunca justificada de las “existencias separadas” que plantea que no hay ninguna ponderación moral entre nosotros, no existe un sacrificio justificado de algunos en favor de otros. El núcleo de la concepción de los derechos de Nozick es su absolutización del derecho de propiedad como base de los demás derechos. Hasta los más mínimos impuestos redistributivos aparecen como atentados contra la inviolabilidad personal.

El rol del Estado se agota en el papel de “Estado sereno” que busca el respeto de los derechos individuales mediante el ejercicio de su monopolio legal-moral de la violencia. Ese es el Estado mínimo, el “único moralmente legítimo” [Nozick, 1988: 319]. Sus poderes no son otros que los que los individuos le han delegado implícitamente, sin contrato alguno<sup>8</sup>, para proteger los derechos, resolver los conflictos y salvaguardar los pactos entre particulares.

Para justificar tal “Estado mínimo” Nozick se limita a un constructo, “el Estado de naturaleza” y su posterior evolución, mediante procesos tipo “mano invisible”, hasta el “Estado mínimo”, ateniéndose a la descripción de Locke en el “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil” [Locke, 1990: 36-132].

El modelo liberal radical de Nozick adopta una figura anti-utópica: “cualesquiera que sean sus virtudes, es claro que el Estado mínimo no es una utopía” [Nozick, 1988: 287] aunque es “el que mejor realiza las aspiraciones utópicas de incontables soñadores y visionarios” [Nozick, 1988: 319]. Plantea la discusión en el plano ético, no en el jurídico-político-económico, donde habitualmente se sitúa el liberalismo.

La postura de Nozick busca:

1. obtener para el liberalismo una legitimidad ética indudable, a partir de su versión radical o pura.

---

<sup>8</sup> Nozick niega la pertinencia de todo pacto social.

2. poner en claro que sólo el liberalismo es justo, que las concesiones socializadoras de Rawls, de los utilitaristas y de los socialistas no mejoran la calidad ética del liberalismo sino que subordinan los derechos individuales en aras de un mayor bienestar social para todos.
3. Intenta una traducción utópica del modelo liberal presentándolo no como una utopía entre otras sino como el eje sobre el que deberán construirse las demás utopías.

### **6.3. El pensamiento social europeo: la crisis del Estado nación**

Dentro de este amplio grupo al que llamamos la “ortodoxia de la globalización” hay un segundo cuerpo de autores, ligados a la vida académica europea. Held, Beck, Giddens o Habermas ocupan un espacio ideológico intermedio entre los plenamente ortodoxos y los defensores del retorno a la centralidad estatal. Todavía reservan un rol importante para el Estado nacional pero aceptan al mismo tiempo la existencia de cambios o limitaciones a las posibilidades de ejercicio de la soberanía estatal, expresando distintas percepciones respecto a la magnitud del impacto de la globalización sobre el Estado nacional. Entendemos que las diferencias entre ambos subgrupos son de carácter ‘cuantitativo’; en ambos casos el Estado es visualizado como una entidad exterior a la globalización, cuya presión elimina (primer grupo) o disminuye (segundo grupo) las prerrogativas soberanas tradicionales del Estado nacional. El abanico ideológico de los autores europeos abarca desde Habermas, el más próximo a la perspectiva americana<sup>9</sup> hasta Held, el más alejado de la idea del “fin del Estado nación”.

El austríaco Peter Drucker sintetiza esta postura: “El Estado-nación no va a ‘marchitarse y morir’; puede seguir siendo el órgano político más poderoso que exista durante mucho tiempo, pero ya no será indispensable; cada vez más irá compartiendo el poder con otros órganos, otras instituciones, otros artífices políticos” [Drucker, 1996: 16]. Anthony Giddens se pregunta si el Estado nación se está convirtiendo en una “ficción” en la que “los políticos han perdido todo

---

<sup>9</sup> Habermas fue citado en nuestro texto como uno de los autores que justifica la postura ideológica de los cientistas sociales americanos. Ver pág. 56.

poder efectivo” [Giddens, 1999: 40-41] como sugiere Ohmae y en la que el gobierno es algo obsoleto. Responde que no, pero reconoce que su forma está cambiando [Giddens, 1999: 44-45]. Con más claridad, Beck dice que “por un lado, se extingue el Estado, pero por el otro tiene que ser reinventado... Extinción más invención es igual a metamorfosis del Estado” [Beck, 1998a: 185].

Aunque gran parte del comercio continúa regionalizado hay una “economía plenamente global” a nivel de los mercados financieros [Giddens, 1999: 42-43]. Sostiene que han surgido dos corrientes relativamente opuestas, ligadas a posturas políticas divergentes. Para algunos la globalización es un mito neoliberal, continuación de tendencias ya establecidas hace tiempo, hasta 500 años atrás [Beck, 1998b: 42]. Otros autores y dirigentes políticos dicen que la globalización no sólo es muy real, sino que está muy avanzada, incluso tocando a su fin [Ferguson, 2006: 31].

Held afirma que la globalización es un proceso antiguo que se retrotrae “a las primeras etapas de la formación del Estado y la economía moderna” [Held, 1995: 126]. A pesar de su antigüedad la globalización sigue reconfigurando la vida política, económica y social, impactando de forma diferente en cada Estado individual.

La globalización no es sólo una forma de interdependencia económica, también implica una transformación cualitativa del tiempo y del espacio en la vida humana [Giddens, 1999: 43]. La expansión e intensificación de las relaciones sociales crearon nuevos problemas y desafíos para el poder del Estado y el sistema interestatal. En esta complejidad social aparecen varios procesos simultáneos: alteración en la relación sociedad-Estado, menos instrumentos políticos a disposición de los gobiernos, expansión de las fuerzas e interacciones transnacionales, nuevas formas internacionales de cooperación, aumento de la integración política con otros Estados, crecimiento de instituciones que organizan los asuntos globales –gobierno mundial- [Held, 1995: 119-120]. Estos procesos implican que el significado de las instituciones políticas actuales debe ser explorado en el contexto de una sociedad internacional compleja y de un amplio espectro de organizaciones internacionales y

regionales, existentes y emergentes, que trascienden y median las fronteras nacionales.

Contra este telón de fondo, la efectividad y la viabilidad del Estado-nación territorialmente demarcado y soberano parece sufrir importantes alteraciones. Cuál es la magnitud exacta de estas alteraciones es un problema pendiente, especialmente porque el Estado-nación sigue concentrando lealtad, como idea y como institución [Held, 1995: 126-127].

La globalización es un proceso que tiene tres direcciones. Hacia **fuera** la globalización “se aleja” del Estado-nación en el sentido de que algunos de sus poderes se han debilitado. Pero la globalización también “presiona” hacia **abajo** –crea nuevas demandas y también nuevas posibilidades de regenerar identidades locales. Y la globalización presiona **lateralmente**, creando nuevas regiones económicas y culturales que a veces traspasan las fronteras nacionales [Giddens, 1999: 44].

Este movimiento en tres direcciones de la globalización está afectando a la posición y el poder de los Estados en todo el mundo. Si bien la soberanía nunca fue una cuestión absoluta, la globalización vuelve más difusos los ámbitos territoriales en los que tradicionalmente se asentaba el poder centralizador del Estado nacional. Las fronteras se están volviendo más borrosas, especialmente en el contexto de la Unión Europea. Sin embargo la apertura comercial propia de la globalización presiona por la adopción de conductas que no son tan lineales como una simple “porosidad” de las fronteras. Por ejemplo, los países que firmaron el acuerdo de Schengen en 1985 para tener fronteras abiertas están apelando a los miembros de la Unión Europea con “fronteras externas” para que las vigilen con mayor rigor [Giddens, 1999: 160-161]. Esto hace pensar a Giddens, marcando una diferencia con la postura americana, que “el Estado nación no desaparece, y el campo de acción del gobierno, tomado en su conjunto, más bien se expande que disminuye a medida que la globalización evoluciona. Algunas naciones, en ciertas situaciones, tienen más poder del que tenían, no menos” [Giddens, 1999: 44-45].

En concordancia, Held sostiene que el Estado nación goza de una sostenida vitalidad, aunque su estructura soberana se ha visto modificada por “los

cambios en la intersección de las fuerzas y relaciones nacionales e internacionales”. Como respuesta a estos hechos algunos argumentan “que la creciente interconexión mundial puede conducir a la decadencia o ‘crisis’ de la autoridad estatal” [Held, 1995: 117].

Su opinión es que la súbita expansión de los vínculos intergubernamentales y transnacionales, no implica que la era del Estado nación esté agotada. La decadencia del Estado-nación es un proceso desigual, restringido al poder y alcance de los Estados-nación dominantes. La sociedad global europea ejerció su máxima influencia a finales del siglo XIX y comienzos del XX, y la hegemonía de los Estados Unidos fue el rasgo distintivo de las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. La decadencia de estos sistemas de poder no se debería interpretar como la crisis del sistema de Estados como tal [Held, 1995: 122]. Las transformaciones en Europa oriental dieron origen a varios Estados que reivindican su independencia y autonomía. La importancia del Estado nación y el nacionalismo, la independencia territorial y el deseo de lograr, reconquistar o mantener la “soberanía” no parecen haber disminuido en las épocas recientes.

Giddens y Held concuerdan en afirmar una sostenida vitalidad del Estado nación al mismo tiempo que dan cuenta de una disminución de la soberanía estatal. La postura de Habermas, que veremos a continuación, es menos bidireccional.

“A partir de 1989 la opinión pública percibe el final del siglo XX y en los países donde el Estado social ha sido percibido como un logro político y social, se extiende la resignación. El final del siglo presenta signos de una amenaza estructural para el capitalismo domesticado por el Estado social y la revitalización de un liberalismo sin preocupaciones sociales” [Habermas, 2000: 70]. En Habermas la posición sobre el impacto de la globalización en la soberanía estatal es más polarizada; ni siquiera los países más poderosos se pueden sustraer al proceso: “un nuevo impulso globalizador del capitalismo limita incluso la capacidad de acción del grupo de Estados que constituían el pelotón de cabeza (G7) y que, al contrario de lo que sucedía con los Estados dependientes del tercer mundo, habían podido mantener una relativa

independencia”. Es lo que algunos llaman la “trampa de la globalización”, de la que sólo Estados Unidos podría escapar [Martín & Schuman, 1999: 268].

La globalización económica es el principal desafío que sufre el orden político y social de posguerra. ¿Cómo recuperar el control sobre los mercados? “Una solución podría consistir en que se impusiera de nuevo la fuerza regulativa de la política sobre los mercados que se sustraen al control de los Estados-nación” [Habermas, 2000: 70].

Pero un retroceso a etapas anteriores de soberanía estatal indiscutida ya no es posible. En el marco de una economía globalizada, los Estados nación sólo pueden mejorar la competitividad internacional de sus economías nacionales “mediante una autolimitación de su propia capacidad de intervención” [Habermas, 2000: 72-73]. Así se legitima la adopción de políticas que comprometen la unidad social y ponen a prueba la estabilidad democrática. El Estados-nación ya no puede suavizar las consecuencias negativas que produce la influencia de los mercados transnacionales.

En una economía globalizada, el “keynesianismo en un solo país” ya no funciona [Habermas, 2000: 73]. Estas funciones del Estado social solo pueden ser cumplidas si son transferidas desde el Estado nacional a unidades políticas que se pongan al mismo nivel que la economía transnacional. De este modo Habermas justifica el interés en la construcción de instituciones supranacionales [Habermas, 2000: 74]. En la Unión Europea surgen no sólo espacios monetarios unificados que reducen los riesgos de la inestabilidad de los tipos de cambio sino unidades políticas mayores [Habermas, 2000: 75]. La creación de unidades políticas más grandes es una condición necesaria para una recuperación de la política frente a las fuerzas de la economía globalizada [Habermas, 2000: 75].

Como el Estado nacional fue desbordado por una economía globalizada se impone la alternativa de transferir sus funciones sociales nacionales a instancias supranacionales [Habermas, 2000: 75-76]. Como estas instancias todavía no pueden efectuar tareas de coordinación y regulación normativa en el terreno de distintas políticas (económica, social, empleo [Habermas, 2000: 76] es

fundamental promover “una conciencia cosmopolita que pueda generar un sentimiento de común pertenencia a una comunidad” [Habermas, 2000: 78].

Bajo las condiciones de la constelación posnacional, el Estado-nación no puede reconquistar su antigua fuerza mediante una “política de atrincheramiento”. El nuevo proteccionismo nacional no puede explicar cómo una sociedad mundial podría dividirse de nuevo en sus partes [Habermas, 2000: 109].

## 7. Centralidad del Estado: contra la globalización

### 7.1. Introducción

El concepto de centralidad del Estado está sostenido mayormente por los autores neomarxistas a los que Ülrich Beck denomina “protomarxistas”, con presencia en la vida académica y política latinoamericana y también incluye a algunos autores no marxistas, como la periodista francesa Vivianne Forrester y el lingüista norteamericano Noam Chomski.

En posiciones similares encontramos a los norteamericanos James Petras, Immanuel Wallerstein, Robert Cox y Richard Falk, al alemán Heinz Dieterich Stefan, a los argentinos Jorge Beinstein, Atilio Borón y Néstor Kohan, al egipcio Samir Amin y varios otros.

David Held se coloca críticamente respecto de estos proyectos neomarxistas que abordan la globalización del capitalismo. En el núcleo intelectual de estos enfoques se encuentra una concepción del Estado moderno que subraya una dependencia relativa respecto a los imperativos del capital transnacional o a los requisitos estructurales del orden capitalista global. Algunos intentos neomarxistas de encarar las ramificaciones de la globalización promovieron una conceptualización sofisticada de la relación del Estado con las fuerzas económicas, pero en otras escuelas marxistas varios temas importantes son desatendidos.

La formación y el desarrollo de los Estados tienden a ser explicados en términos de la expansión global del capitalismo o de la versión occidental de la modernización, de los cuales el Estado es un epifenómeno. En los estudios marxistas falta un análisis sistemático de la dinámica independiente del sistema de Estados y una evaluación de su relación con las operaciones de la economía capitalista mundial [Held, 1995: 48-49]. El reconocimiento de que el sistema global de Estados sigue su propia lógica interna y responde a sus propios imperativos genera este énfasis en la dependencia del Estado respecto a los intereses económicos trasnacionales y nacionales.

Desde la perspectiva de la concepción transformacionista, el Estado moderno está cada vez más atrapado en redes de interconexión mundial permeadas por

fuerzas cuasisupranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y es cada vez menos capaz de determinar su propio destino. La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional: el Estado-nación territorial parece afrontar la decadencia o la crisis [Held, 1995: 120].

Apenas se haga un breve recorrido por esta variante de pensamiento marxista la crítica de Held a las posturas transformacionistas resulta apropiada.

Si bien la postura más simple e "ingenua" de este grupo amplio y heterogéneo se puede apreciar en los textos de Vivianne Forrester, son Samir Amin y Atilio Borón los "portavoces" que elegimos para presentar dos opiniones distintas dentro de este nutrido grupo de opositores a la globalización: mientras Borón acentúa una negación de la globalización por la vía de la persistencia del Estado nacional, sinonimizando globalización e imperialismo, Amin inclina la balanza hacia el polo opuesto, en la suposición de que la globalización presiona por la supresión del Estado. Para uno nada ha cambiado, para el otro todo es nuevo. Ambos coinciden en que los Estados periféricos están seriamente amenazados pero mientras Borón entiende que la globalización es un mito neoliberal, para Amin se torna necesario encontrar alternativas socialistas a la globalización capitalista.

## **7.2. Viviane Forrester**

Para la autora francesa la globalización es "una palabra perversa", que "supuestamente define el estado del mundo, pero en realidad lo oculta". La vaguedad del término, que carece de significado preciso, permite que los ámbitos económico, político, social y cultural queden englobados y así se evita que "esta amalgama caiga bajo la luz del análisis y la comprobación" [Forrester, 2000: 8].

Esta vaguedad terminológica se combina, inexplicablemente, con una gran autoridad, ya que " 'la globalización obliga...', 'la competitividad exige...' ¡divinas palabras!", como si el sistema internacional estableciera "dogmas que ni

siquiera es necesario enunciar” y que anulan “cualquier intento de resistencia” [Forrester, 2000: 10]. Este éxito performativo de la “globalización” disimula la verdadera realidad, “la hegemonía de un sistema político, el ultraliberalismo” [Forrester, 2000: 11], que “administra la globalización”. Pero “nosotros creamos esta confusión y le conferimos al ultraliberalismo el carácter irreversible” [Forrester, 2000: 11]. En verdad no es la globalización la que “cae como un peso inamovible sobre la política y la paraliza” sino que una política específica, “el ultraliberalismo, al servicio de una ideología, sujeta la globalización y somete a la economía” [Forrester, 2000: 12].

A esta altura ya no queda claro si la globalización, una política deliberada o la ideología ultraliberal son las responsables del sometimiento de la política o de la economía. Esta confusión donde a veces impera lo político, a veces lo económico, siempre lo ideológico, no deja muchos espacios para comprender qué relación existe entre estos ámbitos que la autora persiste en mantener separados, como si tal separación no fuera más que un recurso metodológico.

Aunque la premisa inicial con que calificamos a este grupo de autores sostiene que la economía se impone sobre la política, en Forrester las afirmaciones son opuestas. “La economía no ha triunfado sobre la política. Lo contrario es verdad”. No asistimos a la primacía de lo económico sobre lo político sino, por el contrario, a la relegación del concepto mismo de economía, que cierta política trata de sustituir por los dictados de una ideología: el ultraliberalismo [Forrester, 2000: 17].

Sin embargo, rápidamente la supremacía política se transforma en su contrario ya que “la acción política en todas sus formas queda sujeta a hechos real o pretendidamente consumados” [Forrester, 2000: 20], en un “régimen autoritario capaz de imponer las coerciones reclamadas y otorgadas por su poder financiero sin poner de manifiesto el menor aparato, el menor elemento que deje traslucir la existencia del sistema despótico instaurado para implantar su ideología imperiosa” [Forrester, 2000: 20]. Y afirma que esto es una “política única, dispuesta al divorcio de la democracia, pero por ahora lo suficientemente poderosa para no interesarse por ello” [Forrester, 2000: 20], como si la economía

se comportara políticamente, incluso poseyendo un pensamiento estratégico, en manos de actores invisibles.

Por supuesto, Forrester no puede entender cómo la democracia, entendida como régimen político, logra sobrevivir en un mundo de estas características. “Es una situación extraña, inédita. Es verdad que vivimos en una democracia... sin destruir la atmósfera, las estructuras ni las libertades democráticas”, pero “se ha instaurado una dictadura extraña que esas libertades no pueden perturbar, hasta el punto ha afianzado su poder, su dominio de todos los factores necesarios para el ejercicio de su soberanía” [Forrester, 2000: 39].

### **7.3. Atilio Borón**

Atilio Borón sostiene la persistencia del Estado nacional y afirma que el Estado nacional no está desapareciendo en los países en los cuales “el proteccionismo tiene una fortaleza extraordinaria, y sólo puede ser ignorado por quienes se empeñen en negar su existencia simplemente porque el mismo no tiene lugar en su teoría” [Borón, 2002: 45].

Hay concordancia entre esta postura de Borón y la de Petras en su trabajo sobre la centralidad del Estado<sup>10</sup> y la importancia que aún tiene para el desarrollo del capital. Las 200 multinacionales que prevalecen en los mercados mundiales tienen un alcance mundial, “pero su propiedad y sus propietarios tienen una clara base nacional” [Borón, 2002: 47].

Por otro lado y como es bien sabido, los Estados Unidos “han repudiado cualquier instrumento jurídico internacional que signifique un mínimo menoscabo de su soberanía” [Borón, 2002: 86].

Rescata el rol del Estado nación en el nuevo orden mundial y explica el concepto de doble estándar que aplica Estados Unidos: “la soberanía de los amigos y aliados debe ser preservada y fortalecida y la de los neutrales y enemigos debe ser debilitada y violada sin ninguna clase de escrúpulos o falsos remordimientos de conciencia” [Borón, 2002: 86].

---

<sup>10</sup> James Petras, *La centralidad del Estado en el mundo contemporáneo*, CSCA Web, febrero de 2002, disponible en: [http://www.nodo50.org/CSCA/agenda2002/petras\\_12-02-02.pdf](http://www.nodo50.org/CSCA/agenda2002/petras_12-02-02.pdf)

Estados Unidos tiene uno de los peores récords del mundo en materia de ratificación de convenciones y acuerdos internacionales, precisamente porque Washington considera que los mismos “van en detrimento de la soberanía nacional norteamericana y de sus intereses como superpotencia” [Borón, 2002: 87], como es el caso de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. “Sólo dos países en el mundo se han rehusado a firmar su protocolo: ¡Somalia y los Estados Unidos!” [Borón, 2002: 87].

Borón tiene dificultades en encontrar la relación que une a las organizaciones internacionales como la ONU y la OMC con los Estados nacionales, a pesar de que se trata de organismos constituidos por esos mismos Estados. Se pregunta “¿para qué pagar cuotas de membresía en una institución que Washington no puede controlar a su voluntad?” [Borón, 2002: 88]. Aunque estas afirmaciones contradigan su tesis sobre el poder hegemónico de Estados Unidos en el mundo, Borón utiliza estos hechos para justificar la defensa norteamericana de su soberanía nacional y también para criticar la “creación imperial del ‘derecho global’ y el imperio de la justicia universal” [Borón, 2002: 89].

En realidad vivimos en un mundo en que existe una “continua relevancia de la soberanía nacional, los intereses nacionales y el poder nacional” [Borón, 2002: 89]. Nos sorprende afirmando que “todos los Estados de los capitalismos metropolitanos se fortalecieron en los últimos 20 años, pese a que muchos de los gobiernos de esos Estados hayan sido verdaderos campeones en la retórica anti-estatista que se lanzara con furia desde comienzos de la década de los 80. Lo que ocurrió desde el advenimiento de la crisis del capitalismo keynesiano fue un descenso relativo en la tasa de crecimiento del gasto público, pero éste continuó creciendo sin interrupción” [Borón, 2002: 90].

En esta descripción del capitalismo que no admite contradicciones, una visión de la globalización que no esconde trampas, una afirmación del paradigma leninista que no admite fisuras, sostiene que “en 14 países de la OCDE el gasto público ascendió entre 1980 y 1996 del 43,4% del PBI al 47,1% mientras que en Suecia pasó por encima del 50%” [Borón 2002: 91]. En la Argentina no llegó al 20% en los '90 y en el 2003 llegará al 23% –70 mil millones de pesos contra un PBI estimado de 315 mil millones de pesos-. La reducción del gasto

público fue una consigna para que la periferia mundial garantizara una transferencia internacional de la renta.

En la perspectiva de Borón, mientras los estados centrales refuerzan la organización estatal, “la historia en el mundo de la periferia es completamente distinta. En la reorganización mundial del sistema imperialista que tuvo lugar bajo la égida ideológica del neoliberalismo los Estados fueron radicalmente debilitados y las economías periféricas sometidas cada vez más abiertamente, y casi sin la mediación estatal, a los influjos de las grandes empresas transnacionales y las políticas de los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos” [Borón, 2002: 91].

Cabe consignar que mientras la periferia era forzada a abrirse comercialmente, “el proteccionismo del Norte se sofisticaba cada vez más” [Borón, 2002: 93].

Esta economía mundial es simple: el capital global tiene una fuerte base nacional, los gobiernos centrales tienen una fuerte responsabilidad en la expansión del capital, los gobiernos periféricos aceptan sumisamente los dictados del capital, el capital global no está compuesto por capitales periféricos. Desde las primeras afirmaciones de Lenin en 1916 sobre el imperialismo, nada ha cambiado.

Reafirmando su tesis “nacional” menciona que la revista Fortune informa que, en una encuesta practicada entre las cien empresas transnacionales más grandes del mundo, “la totalidad de las firmas, sin una sola excepción, reconocieron haberse beneficiado de una manera u otra de las intervenciones hechas en su favor por los gobiernos de ‘sus países’” [Borón, 2002: 47-48].

Su argumentación se resume en que “los Estados-nación todavía siguen siendo actores cruciales en la economía mundial, y las economías nacionales siguen existiendo” [Borón, 2002: 48].

Hay una serie de tareas para las que el Estado aún sigue siendo vital: para la globalización, para la reconversión económica, para la expansión internacional de los capitales, para la competencia entre las megacorporaciones, para el otorgamiento de subsidios directos a las empresas nacionales, para el rescate de firmas y bancos, para la imposición de políticas de austeridad, para devaluar o apreciar la moneda local, para favorecer a algunas fracciones del capital en

detrimento de otras, para políticas de desregulación de los mercados, incluido el laboral, para garantizar la inmovilidad internacional de los trabajadores, para garantizar “la ley y el orden” en sociedades con regresión social, para establecer legislación que permita la remisión de capitales [Borón, 2002: 98-99].

### **7.3.1. El Estado nacional y la expansión del capital**

El Estado nacional no sólo sigue existiendo sino que su actuación tiene cada vez mayor importancia para el capital. Fue Gramsci quien advirtió que las doctrinas liberales celebraban la supuesta prescindencia del Estado en relación al proceso de acumulación capitalista al escribir en los Quaderni que *‘el laissez-faire también es una forma de ‘regulación’ estatal, introducida y mantenida por medios legislativos y coercitivos. Es una política deliberada, consciente de sus propios fines, y no la expresión espontánea y automática de los hechos económicos. Consecuentemente, el liberalismo del laissez-faire es un programa político’*” [citado por Borón, 2002: 55].

“La razón de este grueso error debe hallarse en la incapacidad de los escritores liberales para reconocer el hecho de que la distinción entre sociedad política y sociedad civil, entre economía y política, es hecha y presentada como si fuera una distinción orgánica, cuando se trata de una distinción meramente metodológica” [Borón, 2002: 55-56].

Si Karl Schmitt fue el gran “propagandista” de la ‘autonomía de la política’, George Lukács, por el contrario, calificó de pensamiento burgués a “la visión fragmentaria de la sociedad que separa ámbitos escindidos entre sí, como si existieran en la realidad y no fuera más que un recurso metodológico o analítico” [Borón, 2002: 58].

Borón critica la afirmación sobre el fin del Estado pero parece ‘defender’ un Estado nacional abstracto, suponiendo que el predominio del Estado nacional sería más positivo que el predominio de otras estructuras estatales. Dice que el resultado de la retirada del Estado nacional “fue algo así como la autodestrucción o el suicidio del estado capitalista democrático nacional” [Borón, 2002: 61]. En esta defensa general del Estado nación afirma que “no sólo deberíamos resignarnos a contemplar la ineluctable decadencia del Estado-

nación sino también la del orden democrático producto de siglos de luchas populares que inevitablemente reposa sobre la estructura estatal” [Borón, 2002: 62]. En esta defensa identifica el régimen democrático con el Estado capitalista afirmando que la democracia ‘reposa’ sobre la estructura estatal, como si el régimen democrático fuera una característica natural (y no histórica) del sistema social capitalista.

### 7.3.2. Estado y democracia

En la globalización el Estado nacional es útil para la expansión del capital pero las formas del Estado democrático en los países capitalistas avanzados han cambiado, en el sentido de que “hubo una verdadera involución democrática, algunos de cuyos indicadores son los siguientes: una progresiva pérdida de poder en las manos de congresos y parlamentos; creciente *unaccountability* de los gobiernos; proliferación de áreas secretas de toma de decisiones declinantes niveles de respuesta gubernamental ante los reclamos y demandas de la sociedad civil; drástica reducción de la competencia partidaria, siguiendo el modelo del bipartidismo norteamericano; tiranía de los mercados –de hecho, de los oligopolios que los controlan- que votan día a día transferencia de derechos decisorios desde la soberanía popular hacia algunas de las agencias administrativas y políticas del imperio” [Borón, 2002: 95].

Este retroceso de la democracia opera a favor de un fortalecimiento de “las funciones hobbesianas, represivas, del Estado, (que) gozan de todo su vigor tanto en la periferia como en el centro del sistema” [Borón, 2002: 96].

En el centro, por su parte, tal como ocurre sobre todo en los Estados Unidos, “una parte significativa de sus problemas sociales es derivada hacia el sistema carcelario”<sup>11</sup> [Borón, 2002: 96-97].

“En el apartheid social del capitalismo contemporáneo el Estado sigue desempeñando un papel crucial: es el Leviatán hobbesiano en los ghettos y los barrios marginales mientras garantiza las bondades del contrato social lockeano para quienes habitan los opulentos suburbios” [Borón, 2002: 97].

---

<sup>11</sup> Una extensa argumentación en favor de esta postura de Borón está desarrollada por Lóic Vacquant, *Las cárceles de la miseria*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000.

En síntesis: en la visión de Borón, el Estado nacional retrocede frente al capital, pero avanza contra la democracia. No existe ninguna dialéctica intersubjetiva en esta concepción protomarxista del Estado, el capital y la democracia.

#### **7.4. Samir Amin**

Para Samir Amin el capitalismo mundial globalizado se caracteriza por una nueva contradicción: las fuerzas económicas que gobiernan la acumulación han atravesado las fronteras de los Estados particulares y no existe un marco o estructura que pueda dotar de coherencia a la gestión global del sistema. La apuesta política consiste en “intentar suprimir el segundo término de la contradicción, el Estado, con el objeto de imponer la gestión de la sociedad por el ‘mercado’ como única regla”. Las ideologías y prácticas antiestatistas radicales de nuestros días forman parte de dicha lógica [Amin, 1999: 13].

La erosión de los viejos modelos de crecimiento ha sumido a los países periféricos del sur y del este en una crisis del Estado-nación, reavivando movimientos centrífugos que a menudo revisten una expresión étnica. La gestión de esta crisis, mediante la manipulación de las aspiraciones democráticas y de los derechos nacionales, alimenta el proyecto de subordinar las sociedades a las demandas del mercado, un proyecto que presupone la destrucción de los Estados capaces de modular eficazmente las condiciones de la globalización [Amin, 1999: 13].

Como ha señalado Kostas Vergopoulos la coherencia nacional está en crisis, pero su sustitución por una coherencia a nivel mundial sigue siendo difícil. No es una dificultad sorprendente ya que dicha coherencia exigiría un Estado mundial o, al menos, un sistema político mundial tan efectivo como lo ha sido el Estado nacional. Las instituciones económicas internacionales no resuelven el vacío ya que para Amin son simples instrumentos de gestión del mercado en manos del capital. Las Naciones Unidas no están avanzando hacia la construcción de un sistema político mundial sino todo lo contrario. Admitiendo el fracaso, Vergopoulos expresa justificadas reservas sobre la globalización y observa que a pesar de la globalización de los mercados, las estructuras macroeconómicas nacionales siguen siendo factores de gran importancia [Amin,

1999: 50]. La competencia entre las empresas es en realidad, competencia entre unidades nacionales. En estas circunstancias la globalización incrementa las disparidades y las incoherencias. En esta fragilidad el sistema puede llegar a un punto de explosión, o puede evolucionar hacia una regionalización competitiva [Amín, 1999: 51].

Para Amín la globalización capitalista, como una forma de gestionar la crisis, no constituye una solución. A la inversa, tampoco el "rechazo" de la globalización es una respuesta adecuada. Los "rechazos" aparentes sólo en virtud de la forma en que se expresan –el retorno a la etnicidad y al fundamentalismo religioso–, terminan por integrarse a esta globalización. La desvinculación o desconexión, tal como la define Amin, "no debe confundirse con estos rechazos ilusorios y negativos, sino que supone, por el contrario, una inserción activa capaz de modificar las condiciones de la globalización" [Amín, 1999: 95].

La globalización no es un hecho de la historia moderna que deba diluirse en una respuesta culturalista y autárquica, sino un hecho positivo, un progreso en la historia, aceptando al hacerlo cierta idea común a las ideologías socialista y burguesa. Pero la historia no tiene un final y la globalización está lejos de haber concluido. La bifurcación de los caminos socialista y burgués arranca en este punto. La perspectiva burguesa pretende fijar la evolución, sometida a la perspectiva de la acción unilateral del capital. El socialismo, por su lado, permite comprender por qué esta globalización capitalista queda truncada, generando, reproduciendo y profundizando, paso a paso, la polarización mundial. Aquí se encuentra el límite histórico del capitalismo: el mundo polarizado que crea es y será más y más inhumano y explosivo. Enfrentado al reto que supone este desafío, el socialismo tiene el deber de "proponer una visión alternativa de la globalización, los medios para realizarla en el auténtico sentido de la palabra y de conferirle un carácter humano y genuinamente universalista" [Amín, 1999: 96].

El discurso neoliberal no puede responder a este desafío real de la globalización, a menos que, de acuerdo con sus principios, anuncie la apertura simultánea de todas las fronteras al comercio, al capital y a la migración de los trabajadores. Pero el discurso neoliberal sugiere que se abran las fronteras al

capital y se cierran a los seres humanos, una fórmula que agrava la polarización mundial.

Una alternativa a la globalización capitalista implica la recomposición de la perspectiva socialista en todo el mundo. El nuevo socialismo debería ser más internacionalista y al mismo tiempo contribuir activamente a la recomposición de las agrupaciones regionales capaces de oponer el internacionalismo de los pueblos al internacionalismo del capital [Amín, 1999: 96]. La internacionalización así concebida significaría una moderación de los excesos del mercado global [Amín, 1999: 97].

Este desafío involucra no solo a los países de la periferia, ya que la globalización ha erosionado la eficiencia de todos los Estado-nación por igual [Amín, 1999: 99], algo particularmente evidente en Europa. La situación sólo puede ser superada si entre los pueblos emerge un nuevo internacionalismo, capaz de transferir los mecanismos de administración social progresiva al esquema de un nuevo agrupamiento europeo. Los ingredientes apropiados para responder a este desafío deben encontrarse “en la tradición ideológica del capitalismo, no en el cosmopolitismo del capital, preocupado por obtener beneficios a corto plazo a partir de las diferencias” [Amín, 1999: 99].

¿Puede sostenerse que construir un Estado mundial se ha convertido en una necesidad histórica objetiva? “Sin duda alguna, el redescubrimiento de la destrucción de los recursos del planeta por la acumulación capitalista “parece abonar una respuesta positiva” [Amín, 1999: 99].

### **Conclusión de los capítulos 6 y 7**

Ulrich Beck, afirmando que “las posturas neoliberal y protomarxista se parecen bastante en el fondo” [Beck, 1998: 45], agrupa en un mismo sector de pensamiento tanto a la escuela social americana, como a los autores europeos y al neomarxismo latinoamericano. Entre ellos es difícil encontrar diferencias sobre el impacto de la globalización en el Estado nación.

Todos proponen formas de organización de la soberanía cuasi-imperiales, con un carácter no predominante de las características territoriales. Toni Negri, con su idea de Imperio, ha sido el más claro al respecto, pero ideas similares

sostienen Giddens (gobierno mundial), Held (gobierno cosmopolita), Habermas (constelación postnacional) y Amin (Estado mundial). Varios autores latinoamericanos se colocan junto a Negri, al mismo tiempo que lo critican, como Petras, Borón, Dieterich o Chomski.

## 8. El Estado como relación social

### 8.1. Una forma fantástica de la realidad

La corriente central del pensamiento marxista se refiere al Estado en términos del 'Estado en la sociedad capitalista', en lugar de pensarlo como parte de las relaciones sociales del capital, "estampado y atravesado en todas sus instituciones, procedimientos e ideologías, por las contradicciones del capital" [Holloway, 1994: 75].

El Estado, al igual que otras formas sociales en el capitalismo (la renta, el interés, etc.) es visto como una "cosa" dentro de un conjunto de otras "cosas", en lugar de ser visto como una forma históricamente determinada de la relación social del capital [Holloway, 1994: 80].

Cuando afirmamos que el capital es una relación social, debe acentuarse el hecho de que tal relación social es una relación de la lucha de clases [Holloway, 1994: 90]. La lucha de clases sólo puede ser entendida excepto en relación con su forma contradictoria (el capital), sin que esto signifique que pueda ser reducida simplemente a su forma. "La investigación de las funciones del Estado debe basarse en el análisis conceptual del discurso histórico del proceso de acumulación capitalista; esta no es una cuestión referida a la deducción lógica de leyes abstractas, sino a la comprensión conceptualmente informada de un proceso histórico" [Hirsch, 1977].

El punto de partida para una teoría socialista del Estado debe ser la lucha de clases y el desarrollo del Estado no es la excepción [Holloway, 1994: 76-77]. Es una peculiaridad de la sociedad capitalista que las relaciones sociales aparecen no como lo que son (relaciones de dominación de clase) sino que "asumen una forma fantástica de su realidad" [El Capital, Vol. 1, p. 77]. La naturaleza de la explotación capitalista es tal que genera ciertas formas determinadas de relaciones sociales, formas que aparecen en la superficie y que son aprehendidas por los economistas en las categorías de dinero, el precio, la ganancia, la renta, etc. [Holloway, 1994: 78] Nuestro argumento es que una teoría materialista del Estado debe extender y desarrollar esta crítica a las "formas fantásticas" asumidas por las relaciones sociales bajo el capitalismo. El

análisis del Estado debe mostrar que es una forma fenoménica particular de las relaciones sociales que tiene su génesis en aquella forma capitalista de explotación. Esto implica primeramente que una teoría materialista del Estado no empieza preguntando de qué manera la “base económica” determina a la “superestructura política” sino preguntando qué es lo que hace que las relaciones de producción bajo el capitalismo asuman separadamente las formas política y económica. Por consiguiente los puntos de partida de una teoría del Estado no deben radicar ni en la especificidad de lo político y ni en la dominancia de lo económico, sino en la categoría materialista histórica de la relación del capital [Holloway, 1994: 79].

Para citar la formulación clásica de Pashukanis: “¿por qué la dominación de una clase no continúa siendo aquello que es, la subordinación de hecho de una parte de la población a otra parte? ¿por qué adopta la forma de dominación oficial del Estado? ¿por qué no es creado el mecanismo de la coerción estatal como el mecanismo privado de la clase dominante? ¿por qué se encuentra disociado de la clase dominante tomando la forma de un mecanismo impersonal de autoridad pública aislado de la sociedad? [Pashukanis, 1951: 185].

La característica más importante y distintiva de la dominación de clase en la sociedad capitalista es que está mediada por el intercambio mercantil. El trabajador no está sujeto ni directa ni físicamente al capitalista, su sujeción está mediada por la venta de su fuerza de trabajo como una mercancía en el mercado.

Esta separación, históricamente determinada, de lo económico y lo político como dos formas de dominación de clase da lugar al surgimiento de ilusiones sobre la autonomía del Estado respecto de la economía [Holloway, 1994: 80].

Debe estudiarse la cuestión de cómo se establecen los intereses del capital a través del sistema político. ¿Cómo debemos entender el papel de la democracia burguesa y cómo debemos ver las acciones individuales del Estado que aparentemente no corresponden a los intereses del capital? [Holloway, 1994: 88]. Hay que mencionar las contradicciones dentro del aparato estatal. Si el capital y lo económico son propuestos *a priori* como separados de lo político, no está claro cómo puede ser analizada la unidad de las esferas

separadas [Holloway, 1994: 89]. Lo que se requiere es una teoría materialista del Estado. El desarrollo de la esfera política no debe ser vista como un reflejo de lo económico, sino que debe entenderse en términos del desarrollo de la relación de capital, es decir, de la explotación de clase de la sociedad capitalista. El punto de partida no debe ser la especificidad de lo político ni la reducción de la acción estatal a la lógica del capital, sino un análisis que funde la especificidad de lo político en la naturaleza de la relación del capital.

La tarea de analizar el Estado a partir de las contradicciones del capital no puede ser emprendida sólo como un ejercicio lógico de derivación: el capital es una relación social de explotación y la acumulación de capital es la forma asumida por la lucha de clases para recrear, desarrollar o destruir dicha relación. Pero esta relación tiene ciertas contradicciones y por lo tanto ciertas tendencias de desarrollo inherentes a su forma. “Los hombres hacen su propia historia, pero no de acuerdo a las circunstancias que ellos escogen” [Holloway, 1994: 91].

## **8.2. La importancia del sitio nacional**

El argumento de la ortodoxia de la globalización afirma que el espacio de la autonomía del estado se ve reducido por la globalización económica y que el Estado ya no puede decidir acciones sino que solo reacciona ante fuerzas económicas mundiales. Este “mito de la debilidad del estado” deriva de una aproximación centrada en el Estado que lo concibe separadamente de la relación entre clases y fuerzas sociales. En realidad las limitaciones del Estado nacional no son absolutas sino relativas y, enfatizando la capacidad de adaptación de los estados, se asiste a una renovada importancia del poder del Estado en el nuevo orden internacional. Las estrategias de ajustes macroeconómicos que se enfocan en políticas fiscales y monetarias son instrumentos de esta adaptabilidad. El argumento ortodoxo de que el capital ha superado el control del estado-nación desdeña el papel de los Estados como agentes de la globalización y también sobreestima el control de los Estados nacionales sobre el capital en etapas históricas anteriores. Esta concepción ortodoxa de la globalización y el enfoque exclusivo en las estructuras internas

de los Estados refleja “un error teórico ya tradicional de que el Estado y el capital deben ser vistos como dos esferas independientes más que como partes de una totalidad” [Panitch, 1996: 84-85].

En una visión más explicativa que esta centralidad estatal Poulantzas habla de un incrustamiento de la clase capitalista global dentro de las relaciones internas de clase de una formación social específica, del lugar que ocupa la porción internacional de la clase capitalista en estas luchas internas y del impacto de las luchas de clases internas sobre el poder político.

Escribiendo acerca de la relación entre la internacionalización de las relaciones capitalistas y el Estado-nación, Poulantzas busca comprender el papel dominante de Estados Unidos en Europa, tratando el problema de la internacionalización en términos de imperialismo. Las principales preguntas que se plantea son: “¿es posible hablar hoy de un Estado-nacional en las metrópolis imperialistas?, ¿qué conexiones hay entre esos estados y la internacionalización del capital o de las empresas multinacionales?” [Poulantzas 1998: 36].

### **8.3. Los distintos tipos de burguesía y su relación**

El modo de producción capitalista (MPC) está caracterizado por una doble tendencia: su reproducción en el seno de una formación social donde “hace pie” y establece su predominio, y su extensión en el exterior de esta formación, actuando al mismo tiempo los dos aspectos de esta tendencia [Poulantzas, 1998: 39-40].

Poulantzas rechaza el argumento de que las formaciones y relaciones de clase suceden en un espacio transnacional ajeno al sitio nacional ya que la clase capitalista global está representada en cada formación social por una fracción específica de la burguesía interior. Existen cuatro tipos de burguesía: la burguesía imperialista (europea y norteamericana), burguesía compradora, burguesía nacional y burguesía interna.

- Se entiende por **burguesía nacional** a la fracción autóctona de la burguesía que a partir de determinado tipo y grado de contradicciones con el capital imperialista extranjero ocupa un lugar relativamente autónomo en la estructura ideológica y política presentando así una unidad propia.

- Se entiende por **burguesía compradora** a la fracción burguesa que no tiene base propia de acumulación del capital, que actúa como simple intermediaria del capital imperialista extranjero y que está, desde el triple punto de vista económico, político e ideológico, enteramente adscripta al capital extranjero.

Los estados imperialistas se hacen cargo no solamente de los intereses de sus burguesías domésticas sino también de los intereses de los capitalistas imperialistas dominantes, aunque estos capitales “extranjeros” no participen directamente en los bloques de poder. En cambio están representados por ciertas fracciones de las burguesías interiores y por la reproducción inducida del capital imperialista dominante en las metrópolis imperialistas.

Desde sus comienzos la cadena imperialista ha estado marcada por una delimitación fundamental, la que separa las metrópolis imperialistas de las formaciones sociales dominadas y dependientes. No se trata ya de formaciones sociales que tienen relaciones relativamente externas. En adelante el proceso de dominación y de dependencia imperialista aparecerá como la reproducción, en el seno mismo de las formaciones sociales dominadas y bajo formas especificadas para cada una de ellas, de la relación de dominación que la vincula a las metrópolis imperialistas.

Una formación social es dominada y dependiente cuando la articulación de su propia estructura económica, política e ideológica, expresa unas relaciones constitutivas y asimétricas, con una o varias formaciones sociales que ocupan, en relación con la primera, una situación de poder. La organización de las relaciones de clase y de los aparatos de Estado en la formación dominada y dependiente reproduce en su seno la estructura de la relación de dominación y así expresa de manera específica las formas de dominación que caracterizan a la clase en el poder dentro de la formación social dominante.

En la segunda posguerra se producen modificaciones en la relación de las metrópolis con las formaciones dominadas. En adelante el MPC dominará estas formaciones no simplemente desde el “exterior”, por la reproducción de la relación de dependencia, sino mediante la dominación directa en su propio seno: el modo de producción de las metrópolis se reproduce bajo forma

específica en el interior mismo de las formaciones dominadas y dependientes [Poulantzas, 1998: 42]. Esta reproducción inducida del MPC en el seno de estas formaciones se extiende de manera decisiva al dominio de los aparatos del Estado y de sus formas ideológicas. Esta reproducción interiorizada e inducida tiene también efectos en dirección inversa, de las formaciones dependientes hacia las metrópolis: esto se manifiesta en el caso de la fuerza-trabajo por el papel actual del trabajo inmigrado.

En varios análisis marxistas persisten mitos que se expresan en preguntas tales como: ¿qué puede hacer el Estado frente a las empresas multinacionales?, ¿en qué grado pierde poderes frente al ámbito internacional?. Para Poulantzas estos planteos son falsos, ya que las instituciones o los aparatos no “poseen” poder propio sino que “no hacen más que expresar y cristalizar poderes de clase”. El Estado “no es una entidad de esencia instrumental intrínseca, sino que es en sí mismo una relación, más precisamente la condensación de una relación de clase” [Poulantzas, 1998: 26]. El problema que realmente importa es preguntarse de qué burguesía se trata, plantearse “la cuestión de la burguesía nacional” [Poulantzas, 1998: 66].

La burguesía nacional se distingue de la burguesía compradora en un plano distinto del económico: no se puede delimitar la burguesía nacional sin referirse a los criterios políticos e ideológicos de su determinación estructural de clase. La burguesía nacional no puede ser simplemente comprendida, por referencia a los criterios del mercado, como la burguesía autóctona que actúa sobre el mercado nacional “interior”: es posible a la vez descubrir sectores de la burguesía industrial y de esa burguesía comercial enteramente adscritos al capital extranjero [Poulantzas, 1998: 67]. La distinción burguesía compradora / burguesía nacional no coincide tampoco con la distinción capital monopolista (gran capital) / capital no monopolista (capital medio); hay grandes monopolios que funcionan como burguesías nacionales y sectores de capital medio adscritos completamente al capital extranjero.

Si la relación entre la burguesía nacional y la burguesía compradora no permite analizar la relación de las burguesías de las metrópolis imperialistas (europeas) frente al capital norteamericano es preciso introducir un concepto nuevo, el de

**burguesía interna** [Poulantzas, 1998: 68-69], un concepto que vincula las burguesías autóctonas con el capital internacionalizado, buscando qué grado de interacción hay entre los distintos grupos, sin prestar atención a su tamaño ni ubicación. El concepto de burguesía interna remite al proceso de internacionalización y no a una burguesía “encerrada” en un espacio “nacional”. La internacionalización actual del capital no suprime ni se salta los estados nacionales, ni en el sentido de una integración pacífica de los diversos capitales “por encima” de los estados –al operarse todo proceso de internacionalización bajo el predominio del capital de un país determinado- ni en el sentido de su extinción bajo el super Estado norteamericano, como si el capital norteamericano dirigiese pura y simplemente a las demás burguesías imperialistas. Pero esta internacionalización influye profundamente en la política y en las formas institucionales de esos Estados por su inclusión en un sistema de interconexiones que no se limita en modo alguno a un juego de presiones “externas” y “mutuas” entre Estados y capitales yuxtapuestos. Estos Estados toman a su cargo los intereses del capital imperialista dominante en el propio seno de la formación “nacional”.

#### **8.4. El modo en que el Estado sirve al capital**

En *Poder Político y Clases Sociales* Poulantzas marca una distinción entre las funciones generales y particulares del Estado [Poulantzas, 1973: 44-56, 189]. La función **general** del Estado es asegurar la cohesión social de una determinada formación social. Podemos distinguir tres funciones **particulares**:

- Las funciones técnico-económicas implican la organización laboral y el establecimiento de reglas para los intercambios capitalistas.
- Las funciones políticas se refieren al núcleo del Estado, las actividades militares, policiales y administrativas.
- La función ideológica corresponde a su rol educativo.

Poulantzas agrega otra función del estado capitalista:

- “desorganizar políticamente a las clases dominadas, y al mismo tiempo organizar políticamente a las clases dominantes”.

Jessop argumenta que “el sitio nacional permanece como el sitio primario sólo en relación con la función global del Estado” [Jessop, 1999b: 18]. Otras funciones (particulares) son transferidas a otros niveles, pero todas dependen y en gran medida son ejecutadas por el Estado nacional.

Los subsidios directos, las operaciones de rescate a expensas de los contribuyentes, las políticas para disciplinar al trabajo y preservar el orden social, el mantenimiento de la movilidad del capital mientras se bloquea la movilidad del trabajo y los incentivos fiscales a las empresas están entre las funciones más importantes que el capital necesita que realicen los Estados nacionales.

Las funciones económicas del Estado no son neutras, sino que son expresiones del rol político dominante, unidas a sus roles represivos e ideológicos. Puede encontrarse una delegación condicional de funciones con el fin de mejorar la coordinación entre diferentes Estados [Poulantzas, 1998: 81]. De ahí que las llamadas organizaciones supranacionales tales como el FMI, Banco Mundial, OMC, son organizaciones o tratados inter-estatales, con un fuerte peso de la hegemonía norteamericana, que obtienen su poder de la coacción de los Estados. La estructura representativa también está construida sobre bases gubernamentales. Por eso algunas funciones de gobierno son reubicadas en las organizaciones internacionales sin erosionar el lugar primordial del sitio nacional dado que son organizaciones dependientes de Estados-naciones, especialmente de los más fuertes.

No existe un Estado pasivo frente a un capital global omnipresente, ni un Estado independiente que pueda controlar a las clases capitalistas. La autonomía del Estado está limitada esencialmente por las condiciones de la acumulación y el Estado es dependiente de relaciones internas de clases, entre las fracciones del capital (intra-clases) y entre el trabajo y el capital (inter-clases).

En un principio el Estado se hace cargo de los intereses del capital dominante en forma **directa**: apoyo al capital norteamericano, con frecuencia del mismo tipo (subvenciones públicas, exenciones fiscales, etc.) que el que se concede al

capital autóctono. También le brinda apoyo para su posterior extensión hacia el exterior de esa formación, “sirviéndole así de relevo” [Poulantzas, 1998: 69-70].

El apoyo al capital puede procurarse también de manera **indirecta** mediante el establecimiento en cada Estado de una política industrial respecto a su capital autóctono con miras a su concentración y expansión internacional.

El Estado nacional interviene así en su papel de organización de la hegemonía, en un campo interior atravesado ya por las contradicciones interimperialistas y donde las contradicciones entre las fracciones dominantes en el seno de su formación social están ya internacionalizadas.

Basándose en estos análisis es como puede ser planteado el problema de la configuración de clase del bloque en el poder. Este bloque en el poder no puede ser comprendido en un plano puramente nacional: los Estados imperialistas toman a su cargo no simplemente los intereses de sus burguesías internas, sino también los intereses del capital imperialista dominante y los de los demás capitales imperialistas, en su articulación en el seno del proceso de internacionalización. Por otro lado, estos capitales extranjeros no forman directamente parte como tales (es decir como fuerzas relativamente autónomas) de cada bloque en el poder en cuestión. No están directamente presentes como tales en el bloque en el poder de un país. Su “presencia” en el poder está asegurada por determinadas fracciones de la burguesía “nacional” y por el estado de internacionalización que influye en éstas. En suma, por su interiorización y representación en el seno mismo de esa burguesía.

### **8.5. La lucha de clases**

Si el Estado se modifica sin dejar de conservar su índole de Estado nacional, ello se debe al hecho de que el Estado no es un simple instrumento manipulable a voluntad de las clases dominantes, lo que haría que a toda etapa de internacionalización del capital le siguiera una “supranacionalización” de los Estados [Poulantzas 1998, 74]. El Estado, que mantiene la unidad y la cohesión de una formación social dividida en clases, concentra y resume las contradicciones de clase del conjunto de la formación social, consagrando y legitimando los intereses de sus clases y fracciones dominantes frente a las

demás clases de esta formación, a la vez que asume contradicciones de clase mundiales.

¿Qué ocurre con la clase obrera? Sus luchas se desarrollan sobre un fondo mundial que determina las coyunturas concretas. La instauración de relaciones de producción mundiales y la socialización del trabajo refuerzan objetivamente la solidaridad internacional de los trabajadores, la forma nacional es la que prevalece en su lucha, la cual en su esencia es internacional.

Además de que el “capital global” es una fracción dentro de la estructura de clases nacional interna, el sitio nacional cobra mayor importancia respecto a la luchas de clases: “Es aún la forma nacional la que prevalece en estas luchas por internacionales que sean en su esencia. Esto se debe al desarrollo desigual y a la especificidad concreta de cada formación social; éstas son características de la propia esencia del capitalismo, al contrario de la creencia que sostienen varias ideologías de la globalización” [Poulantzas, 1998: 78].

El rol de la lucha de clases dentro del sitio nacional es importante no sólo para comprender el ritmo y el curso de los procesos sino también para desarrollar políticas que permitan resolver los dilemas que plantean.

Moran estudió los casos británico, sueco y australiano mostrando cómo las diferentes configuraciones de clases y de políticas nacionales de clases influyen en la internacionalización [Moran, 1998].

- En **Australia**, el Partido Laborista llevó adelante la internacionalización entre 1983 y 1996. Los mercados laborales y financieros fueron regulados por los gobiernos laboristas y respaldados por el Congreso Australiano de sindicatos. La clase obrera organizada fue incorporada al proceso de internacionalización a través de la estrategia de la competitividad progresiva.
- En **Suecia**, la globalización fue una respuesta del gran capital al desborde de las políticas estatales de bienestar, respaldadas por un fuerte movimiento sindical organizado. El conflicto de clases se suscitó alrededor de la socialización de las inversiones. En 1976 la propuesta de fondos salariales buscó que las empresas con más de 500 empleados emitieran acciones para pagar salarios por el 20% de sus ganancias.

- En el **Reino Unido** después del colapso de Bretton Woods aparecieron dos polos: por un lado esquemas radicales anti-capitalistas y por el otro lado las finanzas internacionales [Panitch 2000:10-12]. Gran Bretaña fue la primera prueba de la confrontación entre estos dos polos. La desregulación de las finanzas y la privatización del sector público no podían realizarse sin modificar la ley de empleos, el empleo estatal y los seguros de retiro. El poder de los sindicatos debía ser mediatizado. Entre 1970 y comienzos de los '80s se agudizó el conflicto de clases: los obreros del acero en 1980, los sindicatos ferroviarios en 1982, los imprenteros en 1983 y finalmente los mineros en 1984-85 [ver anexo 3].

Estos ejemplos muestran que las políticas nacionales de clase con sus particularidades en cada formación social han influido en los procesos de globalización, tanto para la preservación del nuevo orden como para los desafíos que debe resolver.

### **8.6. La internacionalización y el papel económico del Estado**

Sostener que cuanto más aumenta y se concentra la potencia económica más poder le quita al Estado, es desconocer no sólo que “el Estado no posee poder propio, sino además que interviene de manera decisiva en dicha concentración” [Poulantzas, 1998: 76]. Este proceso actual no merma en nada el papel dominante del Estado en el estadio capitalista monopolista.

Este predominio del Estado corresponde al acrecentamiento considerable de sus funciones económicas, absolutamente indispensables para la reproducción ampliada del gran capital. Pero esto no responde más que a una parte del problema, y no explica especialmente por qué sus intervenciones económicas, siguen teniendo como sustentadores, en cuanto a lo esencial, a los estados nacionales. ¿Se podría admitir que estas intervenciones económicas, sin dejar de ser esenciales, cambian de sustentador, y que el Estado nacional se halla actualmente desposeído de una gran parte de estas intervenciones a favor de instituciones superestatales?

Alguna forma de coordinación a veces es necesaria, pero estas formas institucionales no constituyen aparatos que suplanten a los Estados nacionales

y se superpongan a ellos. Estas intervenciones económicas del Estado no son funciones técnicas y neutras, impuestas por necesidades de una “producción” considerada también neutras. Estas funciones económicas del Estado son expresiones de su papel político de conjunto en la explotación de clase: se articulan constitutivamente a su papel represivo e ideológico. No es posible separar las diversas intervenciones del Estado considerando la posibilidad de un *traslado efectivo* de las “funciones económicas” a unos aparatos transnacionales, no manteniendo el Estado más que sus cometidos represivos o ideológicos.

Al dirigirse en esta dirección se pierden de vista las tendencias reales: las transformaciones interiorizadas del propio Estado nacional con miras a hacerse cargo de la internacionalización de las funciones públicas respecto del capital. Se llega así a una línea de defensa de su “propio” Estado nacional contra las instituciones cosmopolitas<sup>12</sup>.

La concepción de un Estado nacional con funciones económicas neutras o técnicas es propia del marxismo occidental. Estas funciones se suponen desviadas a favor de los grandes monopolios y podrían ser utilizadas, mediante un simple cambio del poder del Estado y sin destruir su maquinaria, a favor de las masas populares.

## 8.7. Conclusión

Como resultado de los análisis de juventud de Marx hay un viejo equívoco que habla de la existencia de un Estado que sería “independiente” de la sociedad, desconociendo “la autonomía *relativa* del Estado y su papel como factor de cohesión del conjunto de la formación social” [Poulantzas, 1998: 153]<sup>13</sup>. Gramsci afirmaba que “el planteamiento del movimiento librecambista se basa en un error teórico cuyo origen práctico no es difícil identificar: la distinción entre

---

<sup>12</sup> Es la postura de los marxistas defensores del retorno a la centralidad estatal (Borón, Petras) que denuncian el “traslado efectivo” de las funciones económicas del Estado a aparatos supranacionales, reclamando la “devolución”. Poulantzas habla de “delegación”, con lo cual hay una redefinición del Estado que reconoce su participación activa en la concentración de la potencia económica. Por eso afirma que “este proceso actual no merma en nada el papel dominante del Estado”.

<sup>13</sup> Poulantzas contradice la opinión de que el Estado sea un agente pasivo de los monopolios, como suponiendo la existencia de una sola fracción dominante.

sociedad política y sociedad civil, que de distinción metódica se transforma y es presentada como distinción orgánica” [Gramsci, 1975: 1589-1590].

Esta concepción instrumentalista-idealista del Estado legitima la tesis de una independencia real del Estado frente a las clases sociales. La “utilidad” atribuible al Estado sería susceptible de manipulación por parte de su poseedor (el capital monopolista) y enteramente independiente de él, en el sentido de que puede ser utilizado, sin modificación, por un poseedor diferente (la clase obrera).

La tesis de la fusión del Estado y de los monopolios en un mecanismo único, que supone la existencia de una sola fracción dominante, bloquea cualquier análisis de las contradicciones internas del Estado, cuando en realidad éstas se hallan inscritas en la estructura misma de los aparatos del Estado capitalista. Las relaciones contradictorias entre las fracciones del bloque en el poder bajo la hegemonía del capital monopolista también se reproducen en las relaciones entre las distintas ramas del aparato represivo y del aparato ideológico, incluso en las relaciones internas en cada uno de ellos.

“La globalización capitalista viene a ocurrir a través y bajo la égida de los Estados, es codificada por ellos y en muchos aspectos importantes, tiene en ellos su autoría” [Panitch, 1996: 86].

Poulantzas también insiste en que el Estado nación es importante en la reproducción ampliada de las relaciones sociales capitalistas. Afirma que la internacionalización del capital no sobrepasa ni rodea al estado nacional, no hay integración pacífica de los capitales por “encima” del nivel del Estado; todo proceso de internacionalización ocurre bajo el dominio del capital de un país definido. Tampoco hay una extinción de los Estados nacionales en manos de un super-estado americano como si el capital americano pudiera reemplazar a los Estados nacionales. Acepta que la internacionalización afecta a las formas políticas e institucionales de esos Estados, pero insiste en que la producción internacional del capital es apoyada por diversos Estados nacionales, cada uno según su propio estilo [Poulantzas, 1979: 73].

Las fracciones internacionalizadas de la clase capitalista de cada formación social (país) necesitan de sus Estados para llevar adelante la competencia

entre ellas. Por eso el Estado nacional moderno es todavía el sitio de reproducción ampliada de la burguesía. “La inhabilidad de los Estados nacionales para controlar los mercados mundiales tienen menos que ver con una alegada ‘ingobernabilidad’ del capital que con las reales contradicciones de clase dentro de los bloques de poder nacionales” [Jessop, 1999: 11].

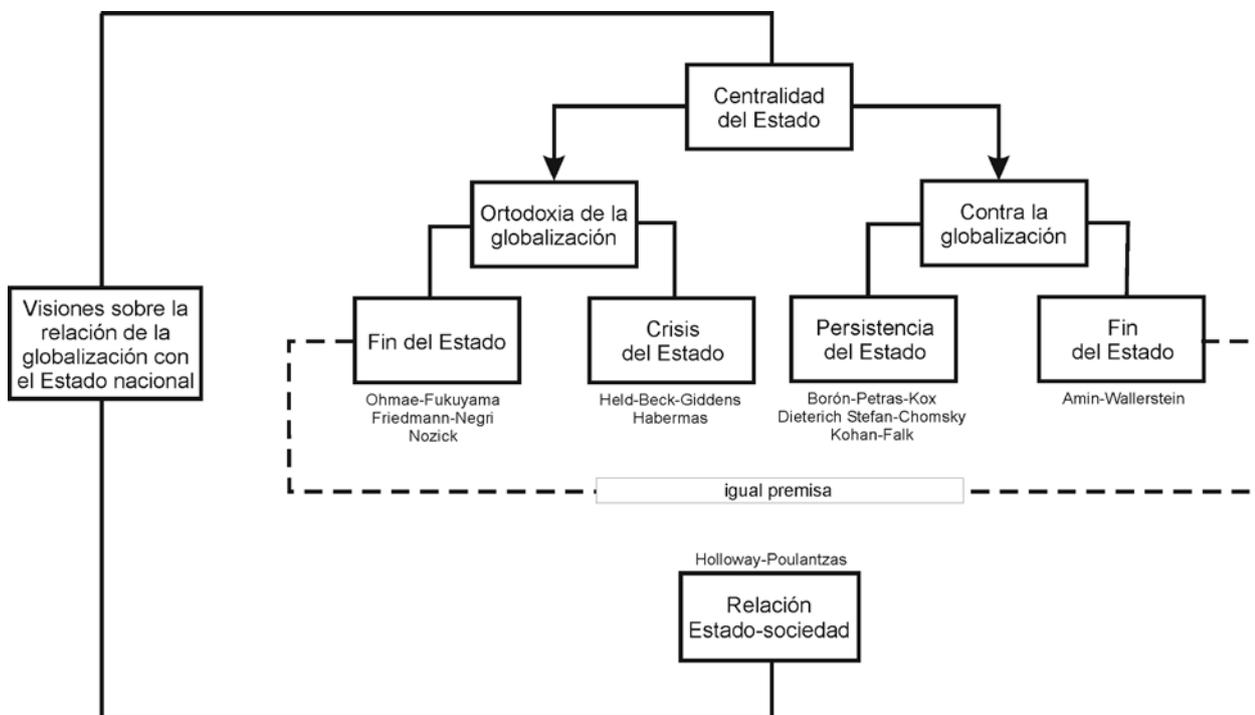
Mientras la tesis de centralidad estatal afirma que el poder del Estado declina debido a la globalización económica, lo que está cambiando no es el rol del Estado sino la naturaleza de la intervención estatal. Ese rol no se circunscribe sólo a las políticas tecnológicas e industriales, como sostienen las tesis de centralidad estatal, sino que el Estado tiene un rol crecientemente activo en la reestructuración económica.

En el nivel más abstracto la autonomía relativa del Estado capitalista está limitada por la acumulación capitalista y en el nivel más concreto por la configuración social de clases. Sigue siendo el sitio primordial en donde las estrategias de acumulación y los proyectos hegemónicos se desarrollan y ejecutan. El Estado no ha perdido sus poderes sobre la regulación de la economía capitalista, es la naturaleza de su intervención la que ha cambiado. Ha sido el principal actor en la desregulación, condición preliminar de la globalización económica. Las políticas de desregulación fortalecen el ámbito de intervención de los bancos centrales y de los gabinetes económicos [Panitch, 2000: 6]. Junto con un cambio en el régimen de acumulación hubo un cambio de poder en el aparato del estado, no una pérdida de poder.

La defensa de una clase obrera organizada globalmente y de una sociedad civil internacional no percibe que el capitalismo no se ha escapado del Estado sino que el Estado sigue siendo un actor importante en la internacionalización del capitalismo.

Si el poder todavía está localizado en el sitio nacional y en el Estado y si el capital global y sus fuerzas aliadas dominantes están localmente embebidos en ellos, lo nacional continúa siendo el sitio principal del análisis social. El nivel local y el internacional están incrustados en el nivel nacional ya que éste sigue siendo el *locus* del poder.

**Cuadro 4. Las posturas de los autores sobre la relación entre globalización y Estado**



Las posturas aparentemente contrarias entre la ortodoxia de la globalización y los “globalifóbicos” encuentran un punto de contacto en la afirmación del fin del Estado [ver Anexo 5]. En este punto la visión de la globalización que otorga preeminencia al sitio nacional es opuesta a la visión que entiende a la globalización como un fenómeno que transita por encima o más allá del Estado nacional.

## 9. Los problemas del Estado: la Reforma del Estado

Como resultado de la relación entre la globalización y el Estado nacional ¿qué características tiene el Estado nacional que resulta de ese impacto, específicamente en América Latina? Eludiremos enfocarnos en primer lugar en la respuesta (el Estado resultante) para hacerlo en el proceso involucrado en la pregunta (el impacto de la globalización).

La globalización no se relaciona directamente con el Estado sino que, en el marco de determinadas filosofías políticas, ciertas instituciones definen programas políticos de reforma del Estado que son instrumentados por los gobiernos nacionales. Desde el vértice inverso, las sociedades civiles demandan por las falencias e insuficiencias del funcionamiento estatal y exigen la adopción de políticas de reemplazo.

Los planes de reforma del Estado se inscribieron inicialmente dentro de una concepción ideológica de “achicamiento” e incluso “fin” del Estado. Una propuesta específica de reforma global del Estado en América Latina fue el Consenso de Washington. Algunos autores afirman que la globalización planteó la posibilidad de la aparición de Estados fallidos en América Latina. En el caso argentino Marcelo Saín afirma que el crecimiento del delito es una expresión del surgimiento de un “Estado fallido”, por la incapacidad del Estado en aplicar la ley en determinadas zonas del conurbano bonaerense [Saín, 2004].

### 9.1. Consenso de Washington

Muchos autores adjudican la responsabilidad de la debacle económica argentina del año 2001 a la adopción de diversas medidas recomendadas por el plan de reformas denominado Consenso de Washington.

La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por John Williamson en la planificación de una conferencia del Institute for International Economics en 1989<sup>14</sup>, después de la cual publicó un libro llamado *“Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”* [Williamson, 1990]. El término describe

---

<sup>14</sup> La conferencia se realizó en noviembre de 1989, con el mismo nombre del libro que se publicaría al año siguiente. En ella, un conjunto de autores latinoamericanos fueron consultados sobre la lista de Williamson. Los resultados fueron publicados por el mismo Williamson en 1990.

un “reporte de un mínimo común denominador de las reformas políticas que Washington y América Latina aceptaban que debían realizarse” [Williamson, 1996: 2]. Tomando como base estas recomendaciones se reunieron en Washington el FMI, el BM, el BID y representantes de los países latinoamericanos, para trazar un diagnóstico y elaborar pautas de reformas económicas para la región. Posteriormente los países latinoamericanos adoptaron en menor o mayor grado las recomendaciones del “Consenso de Washington”. Las reformas de Williamson incluían una segunda parte denominada Reformas de Segunda Generación, una distinción que Oszlak menosprecia [Oszlak, 2003: 10] pero que Paramio enaltece [Paramio, 2004: 10]. Las políticas aconsejadas por Williamson eran diez:

1. Disciplina fiscal: debe reducirse el déficit fiscal al mínimo
2. Cambio en las prioridades del gasto público: deben reducirse o eliminarse los subsidios. Los gastos del Estado deben direccionarse a educación, salud y desarrollo de infraestructura.
3. Reforma impositiva: se debe ensanchar la base impositiva
4. Tasas de interés: una tasa de interés positiva atraerá al capital
5. Tipo de cambio competitivo
6. Apertura de la economía
7. Fomento a las Inversiones externas directas se deben fomentar
8. Privatizaciones: las industrias privadas son más eficientes. Las empresas estatales deben ser privatizadas.
9. Desregulación: la excesiva regulación estatal produce corrupción y discriminación contra empresas pequeñas. Los gobiernos deberán desregular la economía.
10. Derechos de propiedad: la amplitud del mercado informal hacía que los derechos de propiedad fueran débiles. Se recomendaba su refuerzo.

El Consenso de Washington fue convertido en un manifiesto, tanto por sus detractores como por sus apologistas, aunque la intención inicial sólo fue dar cuenta de “los cambios que estaban aconteciendo” [Williamson, 1996: 2]. Por otro lado, aunque las ideas derivadas del Consenso de Washington tuvieron una gran influencia en la región, “la forma en que estos países interpretaron

algunas ideas variaron sustancialmente, y aún más la forma que eligieron para implementarlas. Las 10 prescripciones originales del Consenso de Washington reinaron sin desafíos solo por un corto período de tiempo” [Naím, 2000: 88].

El objetivo central de las recomendaciones consistía en pasar de economías cerradas, con fuertes regulaciones e indisciplina fiscal, hacia economías con estabilidad de precios y mayor competitividad.

La Argentina fue un país donde las medidas del Consenso de Washington tuvieron una rápida implementación, llegando a ser para algunos “el niño mimado del Consenso de Washington”<sup>15</sup> [Birdsall, 2002], aunque durante la década del ‘90 la economía argentina estuvo lejos de cumplir con algunos puntos del Consenso de Washington. Por el contrario, en esos años hubo una alta indisciplina fiscal que permitió que la tasa de crecimiento de la economía fuera alta a corto plazo, pero inconsistente a largo plazo.

El problema de la aplicación de las reglas del Consenso de Washington en la política argentina es que no se logró conseguir que la dirigencia política aceptara las reglas de una economía de mercado como mecanismo para regular las condiciones de vida de los ciudadanos.

El colapso argentino de 2001 no sobrevino por aplicar las medidas recomendadas por el Consenso de Washington, aún más urgentes en el caso argentino por el entorno hiperinflacionario, sino por incompetencias propias de la dirigencia política, que se negó a aceptar la disciplina fiscal como una de las bases del crecimiento económico, “un sistema político que falló en hacer que los políticos fueran responsables ante los ciudadanos”<sup>16</sup> [Birdsall, 2002]. Los éxitos iniciales recogidos por la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, que posibilitaron un crecimiento considerable en la mayoría de los países latinoamericanos, fueron posteriormente desperdiciados en la Argentina. El Plan de Convertibilidad argentino no fue una simple y completa adaptación sumisa a las premisas del Consenso de Washington. Los organismos financieros internacionales apoyaron al Plan de Convertibilidad que, sin embargo, contaba con un mercado cambiario fuertemente regulado por el Estado, en contra de las recomendaciones del Consenso de Washington, que

---

<sup>15</sup> “Argentina was the spoiled child of the Washington Consensus”.

<sup>16</sup> “A political system that fails to make the politicians accountable to the citizens”.

impulsaba tipos de cambios competitivos. En consecuencia el nivel de competitividad-precio de los productos argentinos resultó desventajoso en el mercado internacional, a lo que se sumaba la competitividad internacional y su componente estructural de carácter tecnológico. Este modelo, tensionado por las necesidades y urgencias del sitio nacional, modeló un esquema de acento importador en un doble aspecto, que incluía la brecha tecnológica argentina y también la alta valuación del tipo de cambio.

No hubo una modificación sustancial de la especialización internacional del país y por el contrario se incrementaron las ventajas comparativas tradicionales en bienes con baja intensidad tecnológica (productos primarios, especialmente agrícolas).

### **9.1.1. ¿Cómo logró el Consenso de Washington ser tan popular?**

Moisés Naím apunta que la formulación del Consenso a finales de los años '80s coincidió con el rápido colapso del sistema soviético. El desencanto con las ideas socialistas y la economía planificada "creó una necesidad urgente de un conjunto alternativo de ideas sobre cómo organizar la vida económica y política" [Naím 2000: 88]. Pero aunque el Consenso de Washington fuera tan popular y sus recomendaciones hayan sido tan universalmente implementadas, en general los decisores políticos "implementaron una versión incompleta del modelo, y los resultados fueron diferentes de lo que los políticos prometieron, de lo que la gente esperaba y de lo que los modelos econométricos del FMI y del BM habían predicho" [Naím, 2000: 90].

## **9.2. Reforma del Estado**

En la década del '70, ante la distorsión del crecimiento y el proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico, de los aumentos del desempleo y la inflación que se registraban en todo el mundo. A partir de los años '80s el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería

“reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de aumentar su responsabilidad delante de la sociedad” [Fleury, 2000].

No hubo discusiones sobre la necesidad de reformar el Estado, pero “no pudieron ocultarse las diferencias en relación tanto al diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias de la reforma” [Fleury, 2000]. Este debate sobre el *para qué* de la reforma compartía un trasfondo común, como bien lo señala Bresser Pereira: “tanto la derecha como la izquierda están de acuerdo en señalar el carácter de la reforma del Estado: reducir el Estado al mínimo, a la garantía de la propiedad y de los contratos. La diferencia es que la derecha ve en esto la realización de un ideal, la izquierda lo ve como el cumplimiento de una amenaza a la que hay que resistir” [Bresser Pereira, 2002]. Al igual de lo sucedido con el Consenso de Washington, las reformas implementadas “en general cuentan con el apoyo de la sociedad y, aunque abren espacios para el mercado, no son neoliberales. La izquierda las califica de neoliberales porque amplía excesivamente el concepto de neoliberalismo” [Bresser Pereira, 2002].

Aparecieron dos posiciones estratégicas: por un lado, los llamados neoliberales defendiendo la reducción del Estado, “aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales” [Fleury, 2000]. Del otro lado, los que se identifican como social liberales, “que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no estatales” [Fleury, 2000].

La reforma del Estado no puede dejar de explicitar la visión acerca de cuáles son sus roles, ya que hablar del Estado presupone hacerlo a partir de una concepción del mismo, del lugar que ocupa la sociedad nacional y de sus relaciones con otros Estados en un mundo cada vez más globalizado [O'Donnell, 1996]. De aquí se deduce la importancia de puntualizar las diferentes concepciones de la relación entre la globalización y el Estado nacional ya que el consenso con relación a la necesidad de reformar el Estado puede colocar en segundo plano la problemática de qué hacer con el Estado después de haberlo reformado [Fleury, 2000].

Como resultado de la convergencia de distintos procesos, dentro de los cuales hay que mencionar la disolución de la URSS, como recordara Moisés Naím al explicar el “éxito” del Consenso de Washington en América Latina, la reforma del Estado fue conducida por el paradigma neoliberal. El consenso keynesiano había caído porque la manipulación de la demanda agregada dejó de ser una respuesta eficiente a los problemas económicos. La interpretación neoliberal, que considera a la crisis económica como un resultado de la crisis del Estado, fue el “conjunto alternativo de ideas sobre cómo organizar la vida económica y política” [Naím, 2000: 88]. Esta crisis del Estado, a su vez, tiene tres aspectos: una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración [Bresser Pereira, 1996].

El conjunto de reformas económicas orientadas al mercado fueron una fuerte y duradera respuesta a la crisis. En los años '90, cuando se experimentó la inviabilidad de la propuesta del Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza como una “condición necesaria de reconstrucción del Estado, para que éste pudiera realizar no sólo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de cada país” [Bresser Pereira, 1998: 517]. El mercado experimenta limitaciones de coordinación que hacen imperativa la intervención complementaria del Estado [Bresser Pereira, 1999: 34].

### **9.2.1. La reforma en concreto**

Sonia Fleury dice que la reforma debe restaurar las funciones esenciales del Estado. Éstas son:

- la defensa del territorio y de la soberanía nacional
- la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico
- la inserción ventajosa del país en el escenario internacional
- la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos y

- la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico [Fleury, 2000: 2].

La autora adopta como definición de Estado la clásica concepción weberiana que concibe al Estado como el monopolio del uso legítimo de la coerción a la que agrega una visión alternativa donde “el Estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados” [Fleury, 2000: 3]. Y además el Estado “es también un campo estratégico de lucha (arena) en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos” [Fleury, 2000: 3].

La reforma del Estado se circunscribe al plano institucional aunque la autora acepta “las implicancias de estos cambios en la distribución de poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas)” [Fleury, 2000: 4]. En esta visión la reforma del Estado se refiere a una **institución** (más o menos relacionada con la sociedad) **nacional** (más o menos influenciada por el contexto internacional), no a una relación social llamada Estado cuyo desenvolvimiento es parte de un juego político internacional.

Oscar Oszlak sostiene que “para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano funcional, o de la división social del trabajo; en el material, o de la distribución del excedente social, y en el de la dominación, o de la correlación de poder” [Oszlak, 1997: 3]. Todos estos procesos influyen la distribución de poder en el interior del Estado nacional, aunque sean también fuertemente influenciados por el contexto internacional.

Oszlak toma en cuenta secundariamente la relación Estado-sociedad y coloca al sistema internacional solo como contexto que influye, no como arena de desempeño del Estado nacional.

En estas visiones de Fleury y de Oszlak es razonable la afirmación de Kettl, para quien la cuestión central es “qué hacer con el Estado después de haberlo reducido” [Kettl, 1996]. Se entiende que la reforma del Estado es un mandato

frente al cual una negociación no tiene sentido porque no hay relación social sino contactos institucionales. El contexto internacional “influye” a un actor institucional socialmente inerte (el Estado nacional) que diseña políticas para una “inserción ventajosa en el escenario internacional” [Fleury, 2000: 3]. Por lo tanto los cambios que implica la reforma del Estado se implementan según distintas perspectivas que difieren respecto a qué hacer con él, pero que conservan la unicidad mencionada por Kettl, un acuerdo básico sobre la “reducción” como primer paso de la reforma.

Las advertencias de O’Donnell sobre el lugar que ocupa la sociedad nacional y sobre las relaciones del Estado con otros Estados en un mundo cada vez más globalizado [O’Donnell, 1996] no se tomaron cualitativamente en cuenta, aunque se hayan mencionado.

### **9.2.2. La globalización y la presión sobre la reforma del Estado**

La crisis del Estado está asociada al carácter cíclico de la intervención estatal y también “al proceso de globalización que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales de los Estados nacionales” [Bresser Pereira, 1998: 521].

Este proceso de globalización impuso una presión adicional sobre la reforma del Estado. Junto con una gran disminución de los costos del transporte y de las comunicaciones internacionales, la globalización trajo un “aumento del comercio mundial, del movimiento financiero internacional y de las inversiones directas de empresas multinacionales. Significó un aumento de la competencia internacional y una reorganización de la producción a nivel mundial, debilitó o quebró las barreras creadas por los Estados nacionales y transformó la competitividad internacional en una condición para la sobrevivencia del desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron –como siempre acontece cuando prevalece el mercado-, por un lado, una mejor asignación de recursos y el aumento en la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducida su capacidad de formular políticas macroeconómicas y de aislar su economía de la competencia internacional” [Bresser Pereira, 1998: 522].

Esta presión de la globalización hizo que los Estados latinoamericanos replantearan las reglas de juego que gobernaban sus relaciones con la sociedad civil, así como con otros Estados y sociedades nacionales. Por momentos parecía que más que un cambio en las reglas de juego se tratara de un cambio de juego; “hasta es posible que los propios atributos de la ‘estatalidad’ –la condición de ser Estado- se estén modificando en el proceso” [Oszlak, 1996: 6].

Una característica de la transformación fue la difusión de las fronteras entre los distintos ámbitos. Ciertos actores de fuerte gravitación económica se hacían cargo de crecientes responsabilidades en la gestión de la cosa pública, mientras que un grupo de nuevos actores supranacionales “parece restringir o condicionar cada vez más, a través de sus estrategias y acciones, los espacios de decisión autónoma de los Estados nacionales” [Oszlak, 1996: 6].

La descentralización del Estado y la privatización de empresas y servicios públicos respondió a la primera característica de fuerte actuación de los actores económicos internos. El segundo proceso hacía referencia a un fenómeno que Oszlak denominó la “internacionalización del Estado”, el creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los Estados nacionales de la región a las fuerzas y presiones del contexto internacional. Esta internacionalización alcanzó tanto al Estado como a la sociedad e introdujo en sus respectivas agendas, problemáticas y pautas de asignación de recursos que respondían a proyectos y criterios de racionalidad “no necesariamente compatibles con intereses estrictamente nacionales” [Oszlak, 1996: 7]. En consecuencia la globalización “borra las fronteras nacionales, que se vuelven móviles y porosas o, simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores tan poderosos” [Oszlak, 1996: 7].

### **9.2.3. La reforma del Estado en la Argentina**

La primera reforma del Estado fue encarada a comienzos de los '90 (Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado) y se explicaba como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los

condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, “más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación” [García Delgado, 1996].

García Delgado sostenía que “la reforma de la sociedad es producto de esta reformulación del Estado, porque al mismo tiempo que el sector público se achica tiene una enorme gravitación en la modificación de todos los aspectos de la vida cotidiana, como si se produjera una nueva revolución desde arriba, típica de los procesos de modernización latinoamericanos” [García Delgado, 1996]. En esta visión la sociedad sería un sujeto paciente de procesos que se deciden por encima de ella, en los que no tiene participación.

Mientras Fleury marcaba las prioridades u objetivos de la reforma del Estado García Delgado, refiriéndose a la primera etapa de la reforma del Estado<sup>17</sup>, puntualizaba que “la política de privatizaciones no tuvo en cuenta la preservación de áreas estratégicas” y manifestó “el predominio de una concepción de globalización fundamentalista” [García Delgado, 1996]. “Las fronteras nacionales habrían sido borradas, los centros de decisión estarían más allá de los Estados nacionales y la única forma sería acomodarse a estas señales organizando el sistema a nivel nacional en función de los sectores globalizados” [García Delgado, 1996].

Además “la desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes”; “no dio lugar a una institucionalización... que permitiera al Estado cumplir eficazmente el nuevo rol de controlador o fiscalizador de los intereses de consumidores y usuarios”; “la descentralización de competencias a provincias y municipios... trajo consigo el problema de descentralizar competencias sin hacerlo con los recursos” [García Delgado, 1996]. En síntesis, para García Delgado, lo característico de la reforma fue el “drástico debilitamiento en favor de los mercados”.

---

<sup>17</sup> La primera etapa se refiere al Plan de Convertibilidad. La segunda etapa se inicia en 1996, sin Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía.

El primer ciclo de la reforma comenzó a cerrarse en 1996 por la aparición de dos factores no previstos en los supuestos iniciales del proyecto: el aumento del déficit fiscal y el aumento del desempleo (18.6% en 1995).

La segunda etapa reformista buscaba profundizar las reformas estructurales, en respuesta a problemas derivados de la propia reforma (desempleo y competitividad), aunque se justificaban en “la necesidad de hacer frente a los desafíos que implica la globalización” [García Delgado, 1996]. Las políticas de esta nueva etapa buscaban reducir el gasto, aumentar la presión tributaria y privatizar lo que aún quedaba en manos del Estado nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, bancos).

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que fueron las bases para la reforma del Estado y la adopción de nuevas políticas económicas, fueron enviadas al Congreso Nacional en 1989. Estas leyes buscaban: a) desregular la economía, b) privatizar las empresas estatales, c) reformar la administración pública y d) transferir servicios públicos sociales a las provincias [Zeller, 2000: 6].

En 1991 se sancionó la **Ley de Convertibilidad** limitando la emisión de moneda nacional a la disponibilidad de divisas en el Banco Central y la convertibilidad de la moneda nacional con el dólar estadounidense. También se sancionó la **Ley de Consolidación de la Deuda** que reconoció una serie de acreencias internas contra el Estado y estableció su pago en bonos. Paralelamente se renegoció la deuda externa mediante el denominado **Plan Brady**.

A partir de las privatizaciones y concesiones de las antiguas empresas del Estado se sancionaron las leyes y decretos que crearon los **Entes de Regulación** de los diversos servicios públicos transferidos.

También se implementaron una serie de políticas sectoriales, como las reformas en el ámbito laboral, educativo, judicial, de defensa, de salud y otros.

En 1994 se sancionó la Reforma de la Constitución Nacional que establecía cambios en la relación del Estado con la Sociedad, en el sistema político y en el ámbito de la administración pública.

Dos años más tarde, en 1996, se sancionaron normas que impulsaban la **Segunda Reforma del Estado**. Ésta implicaba una reducción de la estructura jerárquica y un reordenamiento de las competencias ministeriales y de los organismos descentralizados. Buscaba una modernización de los diversos sistemas de carrera e impulsaba la reforma de los Estados provinciales.

Siguiendo lo pautado en la Reforma de la Constitución Nacional se sancionaron las leyes que crearon el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura. También se creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI).

En materia de privatizaciones, desde 1996 se concesionaron el Correo Argentino, la administración del **Sistema de Aeropuertos Nacionales** y el Ferrocarril Belgrano Cargas.

Se vendió parte del paquete accionario del Banco Hipotecario y de la Caja de Ahorro y Seguro. También se abrió el mercado de las telecomunicaciones e ingresaron nuevos operadores de telefonía pública y móvil; también se vendieron acciones estatales de empresas privatizadas de los sectores gasífero y eléctrico.

Posteriormente se conformaron los entes que regulan la concesión de las rutas nacionales y de los accesos al Gran Buenos Aires, la Comisión Nacional de Comercio Exterior, el Organismo Regional de Seguridad de Presas del Comahue, el Ente Regulador Nuclear y el **Organismo Regulador del Servicio Nacional de Aeropuertos** (ORSNA).

Paralelamente, comenzó la renegociación de las concesiones ferroviarias y de subterráneos y de algunas rutas nacionales.

En agosto de 1999 se sancionó la Ley 25.152 de **Administración Federal de los Recursos Públicos** (AFIP) que establece la obligatoriedad del equilibrio fiscal del Presupuesto Nacional y que determina pautas para la formulación del Presupuesto Nacional en términos de calidad y eficiencia.

En diciembre de 1999 se sancionó la nueva Ley de Ministerios que amplió la cantidad de ministerios, suprimió algunas secretarías y creó otras. También se dispuso la creación de nuevos organismos, entre ellos la **Oficina Anticorrupción**.

### **9.3. Leyes y Decretos de Reforma en el sector aeroportuario**

Una cabal comprensión de los acontecimientos del caso Southern Winds requiere analizar someramente los cambios acaecidos en la legislación aeroportuaria. Como vimos, en este ámbito la Reforma del Estado tuvo un carácter tardío y recién se inició en el año 1996. En la actividad aeroportuaria confluyen diversas agencias del Estado, por lo tanto el estudio de los cambios acaecidos en la legislación pertinente requiere analizar los procesos de Reforma en la Aduana argentina, el proceso de concesionamiento de las estaciones aéreas y la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, nacida de la crisis desatada por el tráfico de drogas que estamos estudiando.

#### **9.3.1. La Aduana**

##### **9.3.1.1. Código Aduanero**

En la **Sección II – Control – Título I – Disposiciones Generales** el Art. 119 del Código Aduanero dice que en persecución del delito de contrabando, los agentes del servicio aduanero “podrán proceder a la identificación y registro de personas y mercadería, incluidos los medios de transporte, cuando mediaren sospechas de la Comisión de algún ilícito aduanero, así como también aprehender, secuestrar o interdictar la mercadería de que se tratare, poniendo la misma a disposición de la autoridad competente dentro de las 48 horas”<sup>18</sup>. El Art. 120 dice que en el caso de que el ilícito sea contrabando, deberán detener a los responsables cualquiera fuere la zona en que estos se encontraren y darán aviso inmediato a la autoridad judicial competente, poniéndolos a su disposición dentro de las 48 horas. A tales efectos, cuando dichos funcionarios se encontraren en persecución de personas que hubieren cometido tales delitos, podrán allanar y registrar el domicilio, residencia o lugar en que aquellas personas se hubieren introducido, sin necesidad de previa autorización judicial”.

Según el art. 5, inc. b) los aeropuertos son zona aduanera primaria. Según el art. 5, inc. 1, zona aduanera primaria es “aquella parte del territorio aduanero habilitada para la ejecución de operaciones aduaneras o afectada al control de

---

<sup>18</sup> En el resto de este capítulo, excepto cuando se indique otra cosa, todas las citas entre comillas aluden a transcripciones textuales de cada ley en cuestión.

las mismas, en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y el movimiento y disposición de la mercadería”.

### **Arts. 121 y 122 – Control en la zona aduanera primaria**

En el Título II – Ambitos de control, el Código Aduanero sostiene que “Art. 121 - Inc. 1) en la zona primaria aduanera el ingreso, permanencia, circulación y salida de personas y de mercadería deben efectuarse con la previa autorización y bajo la supervisión del servicio aduanero, el cual determinara los lugares, las horas y los demás requisitos correspondientes.

En el Art. 122 - Inc. 1) el Código Aduanero afirma que “en la zona primaria aduanera, sin perjuicio de sus demás funciones y facultades, el servicio aduanero, sin necesidad de autorización alguna, podrá:

- a) Detener personas y mercadería, incluidos los medios de transporte, a fin de proceder a su identificación y registro. Asimismo, podrá adoptar todas las medidas pertinentes para lograr la detención de los medios de transporte, en casos debidamente justificados y proceder a su visita e inspección de su carga, en cualquier o lugar en que esta última se encontrare;
- b) Allanar y registrar depósitos, locales, oficinas, moradas, residencias, domicilios y cualesquiera otros lugares;
- c) Interdictar y secuestrar mercadería, en especial libros, anotaciones, documentos, papeles u otros comprobantes, pero los documentos y papeles privados sólo podrán serlo cuando estén directa o indirectamente vinculados al tráfico internacional de mercadería”.

Si la zona primaria aduanera es todo el aeropuerto, en su jurisdicción caen todas las personas y mercaderías, cuyo ingreso, permanencia, circulación y salida serán supervisados y autorizados por el servicio aduanero, que determinará los lugares, horarios y demás requisitos para esas actividades. Del texto de la ley se desprende que todo el aeropuerto es jurisdicción aduanera y el tránsito de personas y mercaderías caen bajo su órbita, independientemente de que la Aduana determina los horarios, lugares y requisitos para circular.

Por otro lado el servicio aduanero puede actuar “sin necesidad de autorización alguna” (Art. 122, inc. 1).

### **Sección III – Importación – Cap. 4 – Arribo por vía aérea**

En el Art. 160, inc. b) ap. 3) dice que “salvo disposición especial en contrario y sin perjuicio de las obligaciones inherentes a los pasajeros, no será necesario manifestar el equipaje acompañado de éstos”. No hay obligación de que la aeronave manifieste documentariamente el equipaje de los pasajeros.

En el Art. 166 se dice que: “la reglamentación establecerá las condiciones con arreglo a las cuales las aeronaves de uso particular, deportivo, de investigación científica y las que cumplan actividades de taxi aéreo podrán quedar, total o parcialmente, exceptuadas del cumplimiento de las obligaciones impuestas en este capítulo”. Según este artículo habría una excepción para los vuelos chárter o taxis aéreos, que no estarían obligados a presentar documentación que respalde mercadería y (quizás) no deberían responder ante la Aduana por pasajeros, equipajes ni mercadería.

### **Sección VI – Regímenes especiales – Cap. 3 – Régimen de Contenedores**

Arts. 485-486-487. Los tres artículos fueron modificados por la ley 24.921. No hay nada relacionado con un control especial sobre contenedores en prevención del transporte de mercadería ilícita. Pareciera que si el “papel” es legal, la mercadería también lo es.

### **Sección VI – Regímenes especiales – Cap. 4 – Régimen de Equipaje**

Arts. 488 a 505: el código le da muchas prerrogativas a la Aduana sobre el equipaje personal de los pasajeros. Por ejemplo, el Artículo 497 dice que “el servicio aduanero, en el ejercicio del control que este código le otorga sobre las personas y la mercadería, puede verificar el equipaje de los viajeros y proceder al Registro personal de los mismos. El control sobre las personas se ejercitará, salvo supuestos excepcionales, sobre una base selectiva o por sondeo”. En el apartado 2 dice que “no obstante lo previsto en el apartado 1, se procederá al Registro personal de los viajeros cuando se presumiere la configuración de algún ilícito”.

## **Sección XII – Disposiciones generales - Título I – Delitos Aduaneros - Cap. 1 – Contrabando**

Arts. 863-864-865-866-867<sup>19</sup>:

El Art. 863 dice que “será reprimido con prisión de 6 meses a 8 años el que, por cualquier acto u omisión, impidiere o dificultare, mediante ardid u engaño, el adecuado ejercicio de las funciones que las leyes acuerdan al servicio aduanero para el control sobre las importaciones y las exportaciones”. En el

Art. 864 dice que será reprimido con prisión de 6 meses a 8 años el que: “a) importare o exportare mercadería en horas o por lugares no habilitados al efecto, la desviare de la rutas señaladas para la importación o la exportación o de cualquier modo la sustrajere al control que corresponde ejercer la servicio aduanero sobre tales actos;

b) realizare cualquier acción u omisión que impidiere o dificultare el control del servicio aduanero con el propósito de someter a la mercadería a un tratamiento aduanero o fiscal distinto al que correspondiere, a los fines de su importación o de su exportación;

c) presentare ante el servicio aduanero una autorización especial, una licencia arancelaria o una certificación expedida contraviniendo las disposiciones legales específicas que regularen su otorgamiento, destinada a obtener respecto de mercadería que se importare o se exportare, un tratamiento aduanero o fiscal más favorable al que correspondiere;

d) ocultare disimulare, sustituyere o desviare, total o parcialmente, mercadería sometida o que debiere someterse a control aduanero, con motivo de su importación o de su exportación;

e) simulare ante el servicio aduanero, total o parcialmente, una operación o una destinación aduaneras de importación o de exportación, con la finalidad de obtener un beneficio económico”.

En estos dos artículos no se hace mención al tipo de mercadería que se intenta disimular o ingresar, sino a los mecanismos y conductas implementadas para hacerlo.

---

<sup>19</sup> Los detenidos en la causa Souhern Winds estaban acusados por infracción al artículo 866 del Código Aduanero.

En el art. 866 dice que “se impondrá prisión de 3 a 12 años en cualquiera de los supuestos previstos en los arts. 863 y 864 cuando se tratare de **estupefacientes** en cualquier etapa de su elaboración”. La pena aumenta si se trata de elementos “inequívocamente destinados a ser comercializados dentro o fuera del territorio nacional”.

En síntesis: el tránsito de drogas por los aeropuertos es un contrabando con pena específicamente aumentada por el tipo de mercancía ingresada, penando esencialmente al procedimiento y secundariamente (mediante el agravamiento de la pena) a la mercadería ingresada. La sanción contra el narcotráfico (y en el art. 867 contra las armas o materiales de guerra) parece la aplicación de una reglamentación general (contra el contrabando), agravada para la sanción de un caso específico (tránsito de drogas). Nuestra afirmación sobre el acento recaudatorio de la AFIP se traslada hacia la nueva Dirección General de Aduanas.

#### **9.3.1.2. DNU 618/97**

Los artículos 17 a 35 del Código Aduanero fueron derogados por este DNU 618/97. Es todo el Título I – Servicio Aduanero, que incluye: Cap. 1 – Organización; Cap. 2 – Funciones y Facultades y Cap. 3 – Agentes del servicio aduanero.

El DNU 618/97 disuelve la Administración Nacional de Aduanas y la DGI y mediante el Art. 1° las reemplaza por la AFIP “la que ejercerá todas las funciones que les fueran asignadas a aquellas”. En el art. 3°, inc. b) el DNU 618/97 afirma que la AFIP tendrá a su cargo “el control del tráfico internacional de mercaderías dispuesto por las normas legales respectivas”.

La posibilidad de la AFIP de reprimir el contrabando queda fortalecida en el ámbito internacional como lo sostiene el Art. 9°) cuando dice en su inciso 1): “Serán atribuciones del Administrador Federal, además de las previstas en los artículos anteriores: f) Realizar en el extranjero investigaciones destinadas a reunir elementos de juicio para prevenir, detectar, investigar, comprobar o reprimir los ilícitos tributarios, aduaneros y, en especial, el contrabando. Para el

cumplimiento de misiones que superen los 365 días se requerirá autorización previa del Poder Ejecutivo Nacional”.

El control sobre el tránsito interno de mercadería queda a cargo del Director General de Aduanas, según el art. 9º, inc. 2): “Son atribuciones del Director General de la Dirección General de Aduanas, además de las previstas en los artículos anteriores: b) Ejercer el control sobre el tráfico internacional de mercadería” y por supuesto “g) Ejercer las atribuciones jurisdiccionales que el Código Aduanero encomienda al Administrador Nacional de Aduanas”. La posibilidad de la AFIP de reprimir el contrabando interno queda reducida por dos motivos: a. Está a cargo de un nivel inferior de la Institución (DGA) y b. no una mención ni un énfasis específico en el contrabando como sí lo hay en el plano internacional.

El mismo art. 9º inc. 2 deja claro el privilegio del control comercial sobre la mercadería ingresada, cuando dice: “k) Practicar las averiguaciones, investigaciones, análisis, pericias, extracción de muestras o verificaciones pertinentes para el cumplimiento de su cometido, así como también tomar, por sí o con la colaboración de personas u organismos públicos o privados, las medidas necesarias para determinar el tipo, clase, especie, naturaleza, pureza, calidad, cantidad, medida, origen, procedencia, valor, costo de producción, márgenes de beneficio, manipulación, transformación, transporte y comercialización de las mercaderías vinculadas al tráfico internacional”.

Si entendemos que este inciso se refiere a un control de calidad o auditoría comercial, no a un control sobre la legalidad de la mercadería en tránsito hay debilidades en la definición del tránsito de drogas. La legislación cataloga a este delito como una forma agravada de contrabando mientras la teoría indica lo contrario. El contrabando es la circulación de mercadería legal por medios ilegales, el tránsito de drogas es la circulación de bienes ilegales por medios legales.

### **9.3.1.3. Disposición 374/97 – AFIP**

#### **Modificación de la estructura organizativa de la AFIP.**

En los Considerandos se afirma que se necesita realizar modificaciones en la Dirección de Control Aduanero<sup>20</sup>.

- El art. 3 dispone “crear una unidad orgánica con nivel de Departamento denominada "Policía Aduanera", dependiente jerárquicamente de la Dirección de Control Aduanero”.
- El art. 4º dispone “crear 7 (siete) unidades orgánicas con nivel de División denominadas "Comprobación de Destino", "Análisis y Procesamiento de la Información", "Precursores Químicos", "Investigaciones y Control Selectivo", "Coordinación Operativa", "Narcotráfico" y "Apoyo Técnico y Rilo", dependientes jerárquicamente todas ellas del Departamento Policía Aduanera”.
- El art. 7 dispone “Crear 2 (dos) unidades orgánicas con nivel de Sección denominadas "Inteligencia" y "Operaciones", dependientes jerárquicamente de la División Narcotráfico”.
- El art. 10 dispone “crear 4 (cuatro) unidades orgánicas con nivel de División denominadas "Depósitos Fiscales", "Zonas Francas", "Tránsitos Aduanas Secas y de Fronteras" y "Puertos y Aeropuertos", dependientes jerárquicamente todas ellas del Departamento Inspección General”.
- El art. 11 dispone “Crear 2 (dos) unidades orgánicas con nivel de Sección denominadas "Puertos" y "Aeropuertos", dependientes jerárquicamente de la División Puertos y Aeropuertos”.

El art. 17 dispone “reemplazar la responsabilidad primaria y las acciones de la unidad orgánica con nivel de Dirección denominada ‘Control Aduanero’, por las que para ella se determinan en el Anexo B que forma parte integrante de la presente”.

En este mencionado Anexo B se detallará la Responsabilidad Primaria de la Dirección de Control Aduanero, que es una enunciación de carácter general:

---

<sup>20</sup> La diputada nacional Beatriz Mercedes Leyba de Martí (UCR) inició el expediente 610-D-99 inquiriendo “a qué razón obedece la Disposición 374/97 que, en su artículo 17, dispone la reducción del nivel jerárquico dentro de la Aduana de la unidad orgánica denominada Dirección de Control Aduanero, dentro de la cual se subordinan dos divisiones, una de Precursores Químicos y otra de Narcotráfico”. Esta Disposición decide modificaciones que dificultan la tarea de la Aduana para el control del narcotráfico.

“controlar la aplicación de la legislación aduanera y ejercer el Poder de Policía Aduanera en todo el país, según lo establecido en la Sección II del Código Aduanero - Ley N° 22.415”.

Apenas comenzado el Anexo B se detallan las Acciones de la Dirección de Control Aduanero: “ACCIONES. 1.-Prevenir y reprimir en todo el ámbito Jurisdiccional de la Repartición, el tráfico indebido de drogas peligrosas. 2.- Realizar el control documental y operativo de destinaciones aduaneras en las que pudieran existir irregularidades. 3.-Prevenir y reprimir los actos ilícitos y las infracciones aduaneras. 4.-Practicar las labores de inteligencia que permitan la detección de hechos dolosos en materia aduanera. 5.-Diseñar los métodos de trabajo a emplear para la consecución de sus objetivos”.

Inmediatamente se detalla la **acción** (sólo una) del Departamento Policía Aduanera: “Ejercer el poder de policía aduanera, supervisando el cumplimiento y aplicación de la legislación con el fin de prevenir y reprimir ilícitos aduaneros, realizar la comprobación de destino de las mercaderías que se importen al amparo de franquicias e *impulsar planes estratégicos en la lucha contra el narcotráfico*”. Este punto de elaboración de planes estratégicos contra el narcotráfico se repite al enunciar las **tareas** de la Policía Aduanera: “7. *Dar cumplimiento a los planes estratégicos elaborados en la lucha contra el narcotráfico*”. Y en la acción N° 10 se reitera que la Policía Aduanera deberá “entender en las relaciones con otros organismos nacionales y extranjeros afines a la función de lucha contra el narcotráfico”.

Respecto a la División Narcotráfico, al mencionar su **acción** dice que consiste en “*realizar planes estratégicos en la lucha contra el narcotráfico* (acción ya mencionada para el Departamento Policía Aduanera), supervisar las tareas asignadas a las distintas secciones y efectuar todas las investigaciones y tareas de Inteligencia ordenadas por la Superioridad, por la justicia, y de oficio en cumplimiento de la función específica.”. Al mencionar sus **tareas**, repite lo mencionado en el punto 7 para la Policía Aduanera: “*dar cumplimiento a los planes estratégicos elaborados*”.

Además la División Narcotráfico tendrá que “2. supervisar todas las tareas de investigaciones, operacionales, apoyo técnico, y las relacionadas con las

Aduanas del Interior, así como las investigaciones relacionadas con movimientos financieros y lavado de dinero” y “3.-Ejercer el poder de policía y fuerza pública en los casos vinculados con el tráfico indebido de drogas peligrosas”.

Respecto a la División Puertos y Aeropuertos su **acción** consiste en “Desarrollar actividades de contralor e investigación en jurisdicción portuaria o aeroportuaria por las que se produzcan exportaciones o importaciones de mercaderías, con el propósito de prevenir la comisión de infracciones o ilícitos, como así también la detección de los mismos”. En las **tareas** de la Sección Aeropuertos dice “1.- Realizar investigaciones referidas al delito de contrabando, su instigación o encubrimiento y demás infracciones aduaneras. 2.- Realizar la verificación selectiva de cargas y equipajes arribados a terminales aéreas, examinando su documentación y adoptando de ser preciso las medidas de prevención correspondientes ante presuntas maniobras delictivas o infracciones aduaneras. 3.- Realizar inspecciones y allanamientos en aeropuertos, ante la presunción de existencia de mercaderías ingresadas ilegalmente y/o en infracción y el levantamiento de las medidas preventivas adoptadas en cumplimiento de dichos procedimientos cuando así se lo ordene. 4.- Efectuar inspecciones y visitas de fondeo en navíos cargueros o de pasajeros”.

Según se desprende del organigrama y las funciones de cada división, pareciera que la División Puertos y Aeropuertos no tiene responsabilidad de control sobre el narcotráfico, que sería responsabilidad de la División Narcotráfico, que no tiene jurisdicción sobre Puertos y Aeropuertos.

#### **9.3.1.4. Decreto 62/99**

El decreto 62/99, que aprueba el Plan Estratégico de la AFIP, establece dos objetivos fundamentales: hacer cumplir las leyes y normas tributarias y promover el “cumplimiento voluntario de las mencionadas normas en el mayor grado posible”.

Estos objetivos expresan una inclinación por una visión recaudatoria, cuyas obligaciones pretenden ser impuestas mediante el “cumplimiento voluntario”,

dando escaso valor a los aspectos delictivos que puedan estar vinculados a la actividad comercial internacional. Este acento fiscal queda mejor expresado en el punto II, donde se refiere a las misiones específicas de la AFIP:

- a. Aplicación, percepción y fiscalización de tributos y
- b. Control del tráfico internacional de mercaderías (clasificación arancelaria).

Refiriéndose a la situación actual el Decreto 62/99 sostiene que el nacimiento de la AFIP supone “la fusión de la DGI (tributos interiores) y la ANA (tributos exteriores y control del comercio internacional)”, resuelta por los decretos 1156/96 y 1589/96.

Sostiene que “los impuestos interiores comienzan a regir en el período de fuerte desarrollo del país a fin del siglo pasado. Se trata de impuestos específicos sobre distintos productos que, por contraste con los impuestos ‘externos’ recaudados por la Aduana, se denominan hasta hoy con la equívoca expresión de impuestos ‘internos’ “.

En un momento en que la Aduana se encontraba sometida a un “intenso proceso de investigación y de crítica social” la evolución del comercio exterior argentino registró un aumento en 6 veces de las importaciones “que son las que más requieren del servicio aduanero”. En este contexto de crisis institucional aduanera y fuerte incremento comercial importador (de 4.077 millones de dólares en 1990 a 23.762 millones de dólares en 1996).

“La decisión del Poder Ejecutivo tendiente a la fusión de la DGI y de la ANA desencadenó de inmediato una intensa discusión... La primer posición (del ‘statu quo’) sostenía que las funciones aduaneras no eran recaudadoras sino consistían fundamentalmente en el control del comercio internacional, actividad totalmente ajena a la actividad de la administración tributaria interna... La posición opuesta (de la ‘integración total’) sostenía que todo infractor de las leyes aduaneras era un evasor impositivo y que, sin perjuicio de que existan actividades típicamente aduaneras y típicamente impositivas, el campo común era enorme y su aprovechamiento daría lugar a un mejor combate contra la evasión”... El criterio adoptado fue la prudente aproximación a la posición de ‘integración total’ “.

Queda clara la intención recaudatoria de la fusión entre DGI y ANA que tiende a considerar a todo infractor de las leyes aduaneras como un evasor impositivo. Este es el criterio justificador del modelo de Agencia Unica Tributaria, como lo dice el propio Ministerio de Economía: “las razones que motivan la aplicación del criterio de Agencia Unica Tributaria radican en que, con la aplicación de dicho modelo, se tiende a evitar la superposición de estructuras y a mejorar la eficiencia de los procedimientos a partir de la búsqueda de sinergia en el control fiscal de los contribuyentes, obligando a una adaptación de la organización en pos de lograr una cultura homogénea. Este esquema organizativo opera a favor de la gilidad en la gestión, ya que evita las duplicidades y solapamientos de tareas que se presentan con el accionar de entes descentralizados. Ello hasta el punto de que es posible afirmar que, como consecuencia del mismo, se refuerzan los principios constitucionales de eficacia en la actuación administrativa y de eficiencia y economía en la gestión del gasto público”<sup>21</sup>.

Cuando el Decreto 62/99 menciona los problemas actuales de la nueva AFIP, menciona tres problemas principales: “1. la evasión impositiva y aduanera; 2. la integración de las funciones impositivas y aduaneras; 3. la informatización”, relegando nuevamente los delitos del comercio internacional a un segundo plano.

Recién podemos encontrar referencias al comercio internacional de drogas ilícitas en el punto 7 de los Objetivos Estratégicos de la AFIP, que forman parte del Plan de Transformación del organismo.

Allí sostiene que uno de los objetivos estratégicos es el “control del comercio internacional”, para lo cual deberá “implantar nuevos sistemas y procedimientos para controlar el cumplimiento de las normas que regulan el comercio internacional, mejorar los actuales y extremar los controles orientados a la detección de drogas y sustancias prohibidas”. Dentro de las acciones correspondientes a este punto 7 menciona “1. implementar políticas, programas y procedimientos para la detección de mercaderías ingresadas ilegalmente y

---

<sup>21</sup> Ministerio de Economía y Producción, respuesta a la Unión Cívica Radical, Presentación del Señor Jefe de Gabinete de Ministros, Informe N° 64, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, marzo de 2005, pág. 569.

para la sanción a los responsables”... “2. fortalecer el control en los puntos de entrada y salida al país por medios de acciones conjuntas de las distintas dependencias de la AFIP y con las diferentes fuerzas de seguridad” y “16. Coordinar con todos los organismos nacionales e internacionales competentes los sistemas, procedimientos y los esfuerzos de inteligencia para controlar el tráfico de drogas, sustancias tóxicas, mercaderías de circulación restringida o prohibida y contrabando en general”.

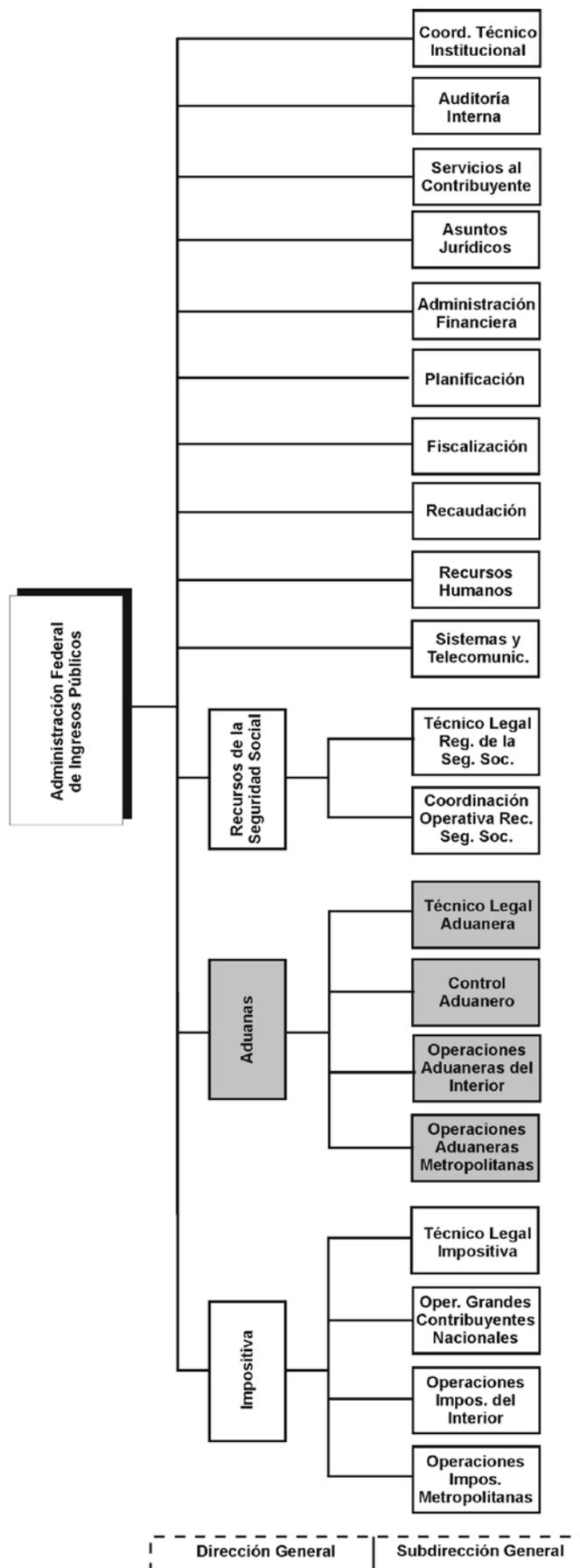
#### **9.3.1.5. Disposición 587/02 – Aduana de Buenos Aires y Aduana de Ezeiza**

Dentro de la **responsabilidad primaria** de la Aduana de Ezeiza no se menciona al narcotráfico. En el relato de las **acciones**, tampoco se menciona al narcotráfico; sólo hay una mención en el punto 9 sobre “ejercer el poder de policía, la fuerza pública y las atribuciones jurisdiccionales que le confieren las normas vigentes, tendientes a prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros”. Lo mismo sucede en la Aduana de Buenos Aires.

#### **9.3.1.6. Disposición 326/02 – Reforma de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas**

Esta disposición elimina las unidades orgánicas con nivel de Departamento que habían sido creadas por Decreto 374/97 y que figuran en los gráficos 8 y 9 y las reemplazó por la creación de una nueva “Dirección de Control” (art. 3°), de acuerdo al organigrama que figura en el gráfico 13.

**Cuadro N° 5. Organigrama General de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**



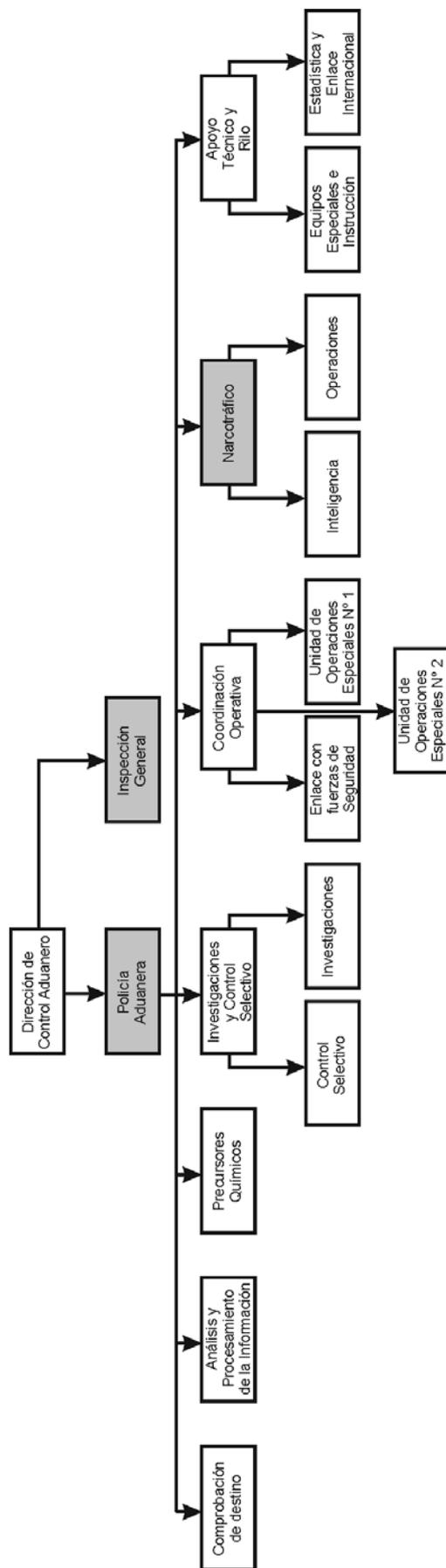
Cuadro N° 6. Organigrama Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP)



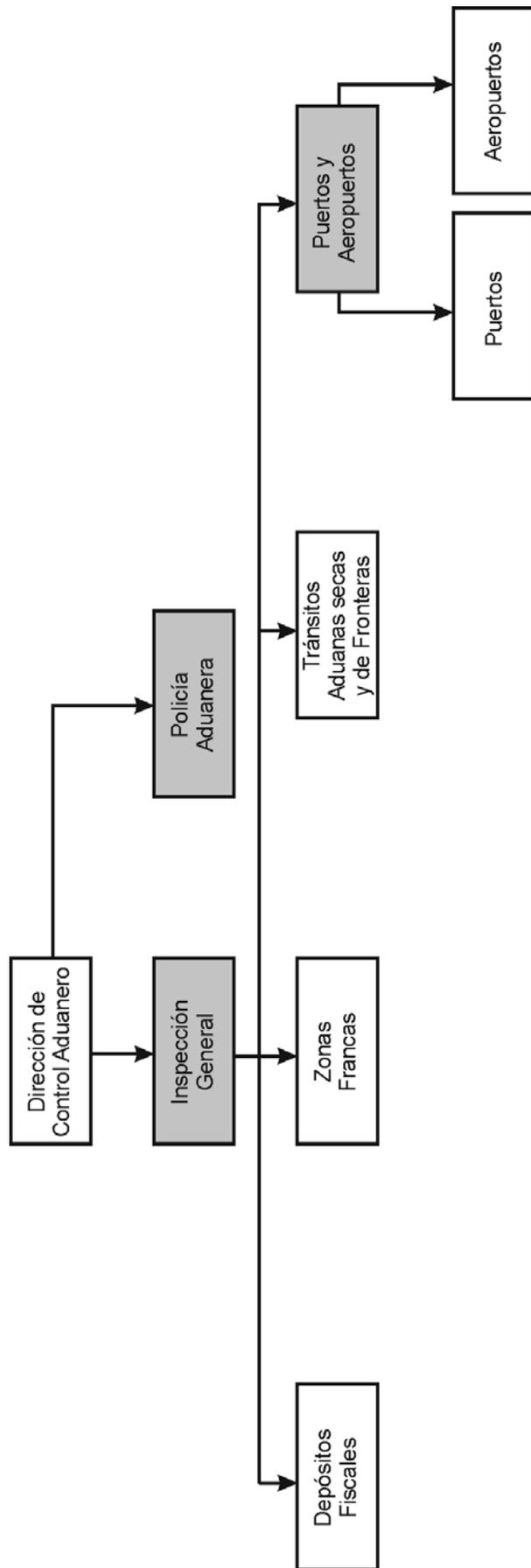
Cuadro N° 7 Organigrama Dirección General de Aduanas



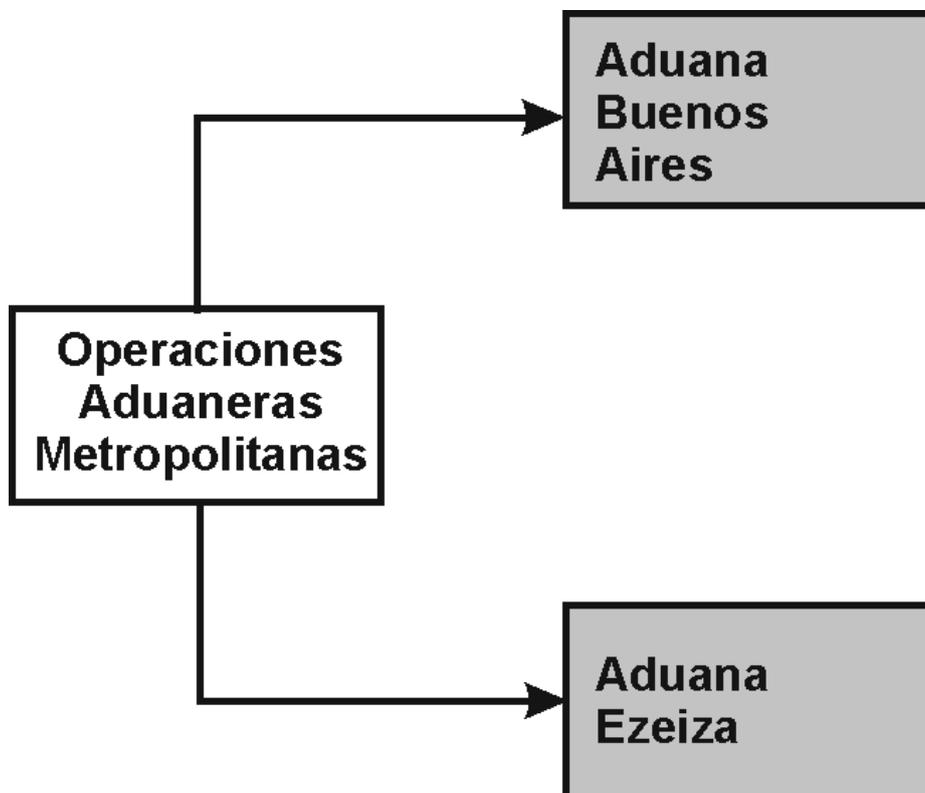
Cuadro N° 8. Organigrama Dirección de Control Aduanero. Decreto 374/97



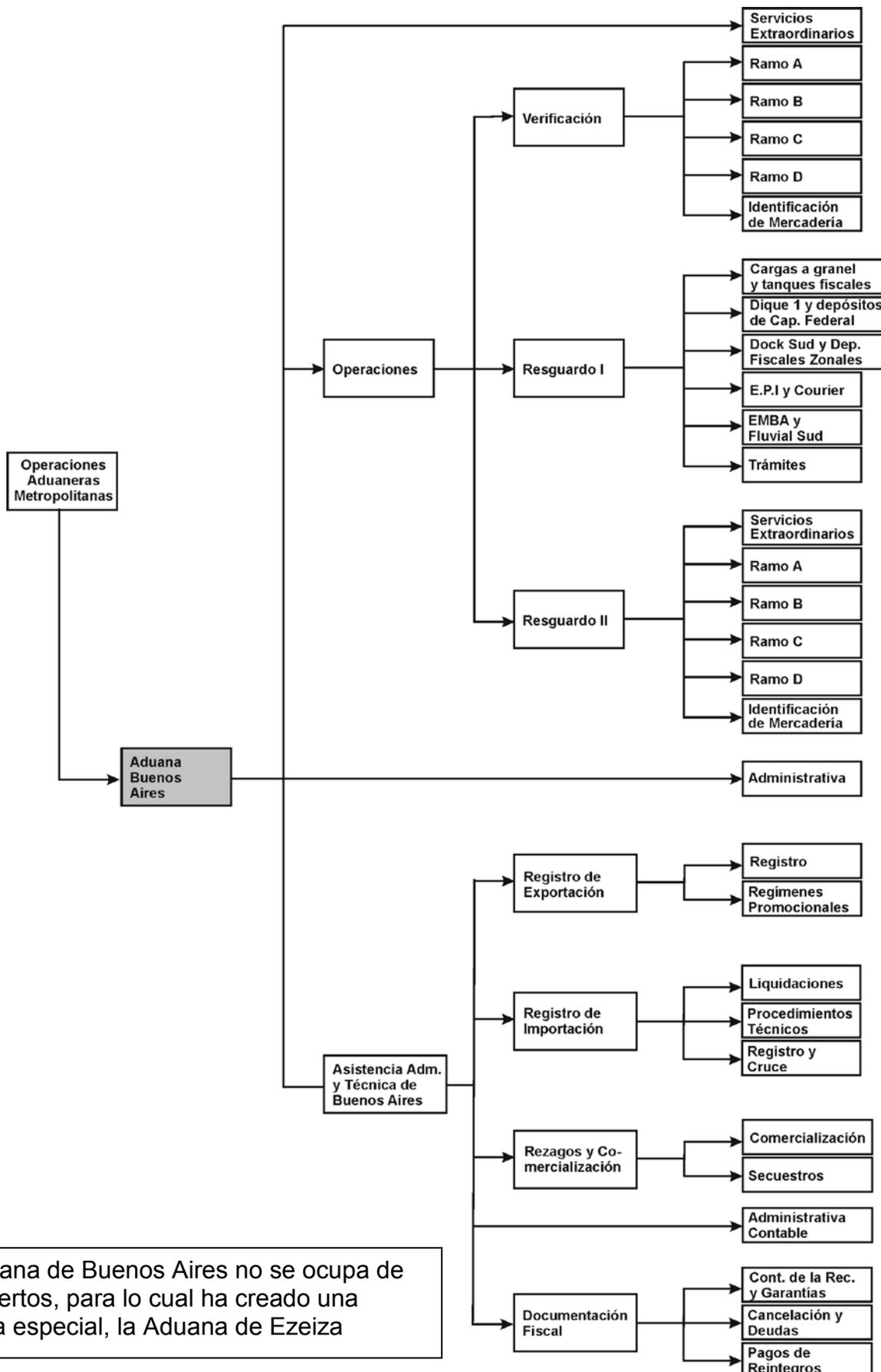
Cuadro N° 9. Organigrama Dirección de Inspección General. Decreto 374/97



**Cuadro N° 10. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Según Disposición 587/2002**

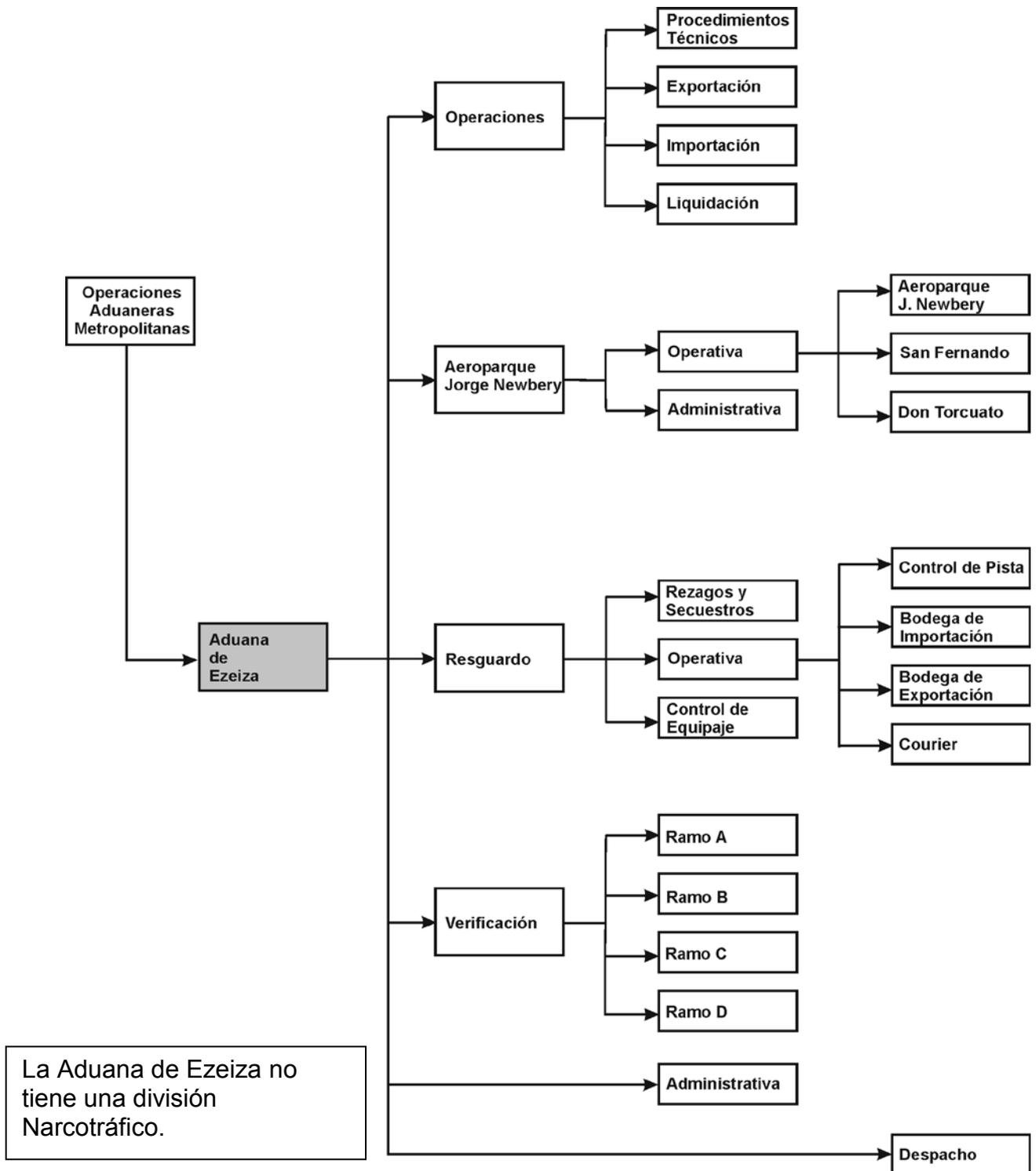


**Cuadro N° 11. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Aduana de Buenos Aires. Según Disposición 587/2002**

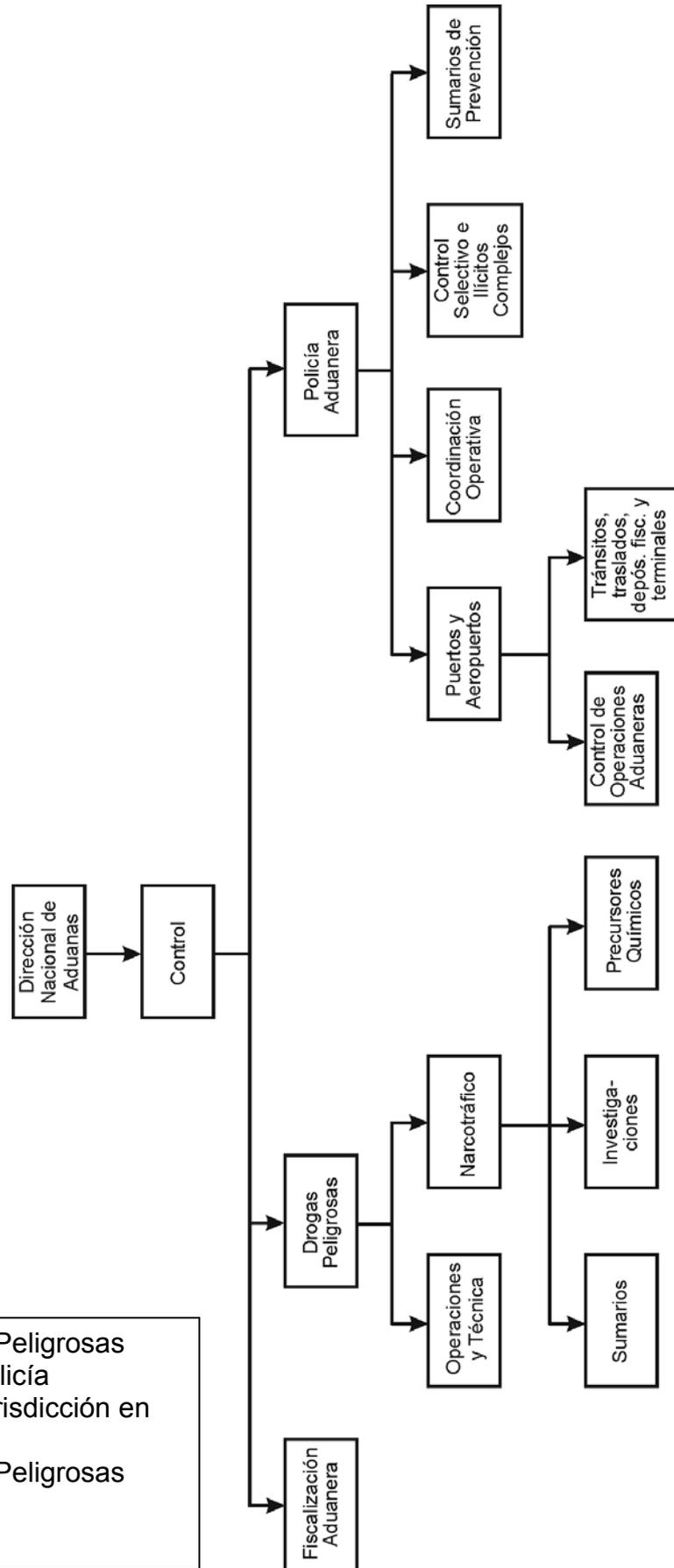


La Aduana de Buenos Aires no se ocupa de aeropuertos, para lo cual ha creado una Aduana especial, la Aduana de Ezeiza

Cuadro N° 12. Subdirección de Operaciones Aduaneras Metropolitanas. Aduana de Ezeiza. Según Disposición 587/2002



Cuadro N° 13. Organigrama Dirección General de Aduanas. Modificaciones del Decreto 326/02



La División de Drogas Peligrosas está separada de la Policía Aduanera, que tiene jurisdicción en Aeropuertos. La División de Drogas Peligrosas funciona como “cuerpo especializado”.

#### **9.4. La política de cielos abiertos**

En sus inicios la política de cielos abiertos tuvo una concepción militar. En 1955, cuando Eisenhower propuso la realización de inspecciones periódicas entre países, Estados Unidos pensaba en abrir los cielos al tránsito aéreo, una idea que fue retomada por el presidente George Bush en 1989.

Dos años después de la propuesta de Eisenhower la primera fuerza de emergencia de Naciones Unidas se desplegó en la franja de Gaza y la Península de Sinaí para vigilar la retirada de Francia, Gran Bretaña e Israel y también para crear una zona de contención entre las fuerzas egipcias e israelíes. Los pacificadores de Naciones Unidas usaron la aviación para el traslado de tropas y para patrullar la frontera egipcio-israelí, la línea de demarcación del armisticio y la costa del Sinaí. El uso práctico de la inspección aérea cooperativa data entonces de 1957 [Smithson, 1992: 17].

El origen comercial de la política de cielos abiertos se remonta a fines de los años '70, durante el gobierno norteamericano de James Carter. En 1977 Alfred Kahn fue nombrado al frente de la Civil Aeronautics Board de Estados Unidos. Desde allí promovió el libre mercado y las políticas aeronáuticas pro-usuario. Al año siguiente las cámaras legislativas aprobaron la Airline Deregulation Act, en la que se ratificaban legislativamente las políticas pro-competitivas que la CAB ya había adoptado administrativamente [Pustay, 1992: 105]. Ese mismo año la política doméstica impulsada por Kahn se trasladó a la aviación internacional, mediante la "Policy for the Conduct of Internacional Air Transportation" [Pustay, 1992: 106], conocida como política de "Open Skies". Más de una veintena de acuerdos bilaterales fueron firmados por Estados Unidos como parte de esta política.

#### **Open Skies y seguridad aérea**

Es importante saber si la desregulación de 1978 mejoró los estándares de seguridad del pasajero, tal como lo afirman los defensores de la desregulación [Kanafani, 1990: 203]. Para testear si la seguridad aérea aceleró su impulso desde la desregulación Kanafani tomó en cuenta el período que va de 1965 a 1989, 13 años antes y 11 años después de la desregulación [Kanafani, 1990: 204].

Al referirse a la seguridad, la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) utiliza dos términos:

- *Safety*: seguridad (operacional)
- *Security*: protección (de la aviación civil)

En general, cuando se habla de seguridad en la aviación civil, se entiende la seguridad de las aeronaves, sistemas y procesos, lo que se conoce como seguridad operacional (*safety/secureté*), en la que centran su actividad algunas instituciones como la Agencia Europea de Seguridad Aérea. A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la necesidad de evitar atentados ha hecho que los organismos reguladores de la aviación civil concedan una importancia creciente a todo lo relacionado con la “protección” (*security / sureté*), algo que sobrepasa la tarea de los servicios policiales. Sin embargo en algunos textos de la OACI se puede encontrar la palabra “seguridad” para ambos conceptos.

La afirmación de Kanafani no puede ser más contundente: “si una conclusión se puede extraer de este ejercicio econométrico es que la desregulación no tuvo ningún efecto en la industria aeronáutica tendiente a mejorar la seguridad” [Kanafani, 1990: 207].

### **La desregulación**

La liberalización del transporte aéreo requiere el establecimiento de determinados derechos:

1. derecho de sobrevolar un territorio
2. derecho de aterrizaje en otro país sin razones comerciales (para escala técnica o recarga de combustible)
3. derecho de cargar pasajeros, cargas y correo en el país de origen y desembarcarlos en otro país de acuerdo a lo estipulado en un acuerdo bilateral
4. derecho de cargar pasajeros, cargas y correo en el país de origen del transportador, desembarcarlos en otro país y regresar al país de origen.
5. derecho de cargar pasajeros, cargas y correo en un país y volar sobre otro país

6. derecho a cargar pasajeros, cargas y correo en otro país y descargarlos en un tercer país después de una parada en el país de origen.
7. derecho a cargar pasajeros, cargas o correo entre dos países y en servicio único, donde la competencia no se dirige contra el país de origen de los transportadores.
8. derecho a cargar pasajeros, cargas y correo dentro de los límites de otro país (cabotaje) [Bosch, 2003: 3].

La ausencia o restricción del ejercicio de estas libertades puede interpretarse como un mecanismo de instrumentación de barreras al comercio. Por ejemplo, la exclusión de operadores extranjeros en la provisión de vuelos de cabotaje implica una restricción al ejercicio comercial de un determinado servicio [Bosch, 2003: 3].

De acuerdo a la Convención de Chicago la aviación civil internacional se basa en una red de acuerdos bilaterales entre países, con derechos de acceso negociados entre autoridades nacionales [Bosch, 2003: 3]. La Convención de Chicago produjo 6 documentos para otorgar acceso a esos derechos de tráfico sobre una base multilateral. A los fines de la liberalización los documentos relevantes son el III (llamado Dos Libertades) y el IV (llamado Cinco Libertades). El documento 3 incorpora a los países signatarios a los beneficios de los primeros dos derechos listados y fue originalmente rubricada por 36 países siendo hoy más de 100 los países incorporados. El Documento 4 intentaba garantizar los primeros cinco derechos a todos los países signatarios, pero nunca fue aprobado multilateralmente.

Desde 1992 USA firmó 56 acuerdos bilaterales con distintos países para garantizar y garantizarse estos cinco derechos. En noviembre de 2000 USA firmó el primer acuerdo multilateral de "open skies" que incluyó a Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Llamativamente, el impulso del Departamento de Transporte de USA a la política de "open skies" tiene dos limitaciones en su propio espacio aéreo: la primera está relacionada con la libertad 7 y 8 (cabotaje) dado que no se permite a compañías no norteamericanas volar entre dos ciudades norteamericanas incluso si esa porción es parte de un vuelo internacional. La segunda restricción establece limitaciones a la propiedad de

aerolíneas americanas en manos de inversores extranjeros: al menos el 75% de las acciones con votos deben estar en manos de ciudadanos americanos [Bosch, 2003: 4]. Además, el presidente y como mínimo dos tercios de los miembros del directorio deben ser ciudadanos americanos.

### **En América Latina**

En los niveles regionales los más significativos acuerdos multilaterales son los relativos a “open skies” en la UE, el protocolo de Cartagena de la Comunidad Andina y el protocolo de Fortaleza en el Mercosur [Bosch, 2003: 4].

En diciembre de 1996 los países del Mercosur firmaron un acuerdo para la provisión de servicios de transporte aéreo con Bolivia y Chile [Bosch, 2003: 17] cuyo artículo 4 garantizaba la primera y segunda libertad al tráfico aéreo. Las aerolíneas designadas tenían derecho de cargar y descargar pasajeros, cargas y correo en los vuelos regulares dentro de la subregión. El art. 12 creó el Consejo de Autoridades Aeronáuticas (CAA), encargado de supervisar la aplicación del acuerdo [Bosch, 2003: 18].

### **En Argentina**

El más importante conjunto de acuerdos bilaterales fueron los firmados por los países latinoamericanos con Estados Unidos. Tres países firmaron acuerdos de “open skies” con USA: Chile en septiembre de 1997, Perú en mayo de 1998 y Argentina en agosto de 1999, aunque el presidente De la Rúa suspendió el acuerdo en el año 2000 [Bosch, 2003: 18]. Posteriormente la Argentina negoció acuerdos de “open skies” con Perú, Chile y Uruguay [Bosch, 2003: 18].

En Argentina la empresa AA2000 es concesionario de 33 aeropuertos mientras que el panorama latinoamericano es bastante diferente, incluso en países geográficamente extensos. Bolivia tiene 3 aeropuertos concesionados, Colombia 4, Brasil 2, Perú 1, Venezuela 1. El total de América Latina, sin México, es de 51 aeropuertos concesionados, de los cuales Argentina concesionó 33, a un solo operador [Bosch, 2003: 19].

Además, en el caso argentino, la IATA criticó la falta de transparencia en los subsidios estableciendo dudas sobre si AA2000 podría pagar el canon, dado

que el sistema de aeropuertos generaba sólo 140 millones de dólares al año [Bosch, 2003: 20]. Debe tenerse en cuenta esta advertencia a la hora de analizar la falta de pago del canon por parte del concesionario de Ezeiza.

Bosch sostiene que los gobiernos latinoamericanos ven a la privatización como un mecanismo de ingreso de recursos financieros y no como un medio de incrementar la eficiencia y la provisión de servicios. Por lo tanto tienden a establecer muchos subsidios y pautar reglas de concesión que dejan al concesionario sin muchas herramientas para administrar apropiadamente los aeropuertos [Bosch, 2003: 20]. Como los concesionarios saben que el canon es alto y los pronósticos de inversiones muy optimistas, ofrecen sobretasas al gobierno con la expectativa de renegociar el contrato una vez otorgado [Bosch, 2003: 20].

El gobierno argentino afirma que “la denominación de ‘cielos abiertos’ alude en realidad a un variado tipo de situaciones con diferente alcance y contenido pero que, en general, se caracteriza por la ausencia de limitación en materia de capacidad de los servicios de transporte aéreo entre dos o más países. Nuestro país no se ha mostrado proclive al establecimiento de este tipo de servicios de transporte aéreo y, en tal sentido, se han debido renegociar ciertos avances que en tal sentido se habían iniciado en gestiones anterior con los Estados Unidos y luego con Perú”<sup>22</sup>.

Tras los atentados del 11 de septiembre la corriente desreguladora iniciada en Estados Unidos con la Deregulation Act de 1978 perdió su empuje inicial y, en algunos casos, ha dado lugar a la búsqueda de nuevas soluciones por parte de los gobiernos ante la perspectiva de un derrumbe de las aviaciones comerciales nacionales y la posibilidad de surgimiento de controles monopólicos de los mercados aerocomerciales en manos de las grandes empresas internacionales.

---

<sup>22</sup> Respuesta del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios al Bloque Socialista, Informe N° 64 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, marzo de 2005, pág. 69.

## **9.5. Aeropuertos**

### **9.5.1. Decreto 375/97 – Privatización de aeropuertos**

El decreto 375/97 surge al considerar que “la infraestructura aeroportuaria del país muestra un sensible atraso respecto de las exigencias y recomendaciones emanadas de los tratados internacionales”. Este atraso es “directa consecuencia del estado de emergencia económica” del país. Para ello el gobierno encara la política de “desregular la actividad económica y apelar al concurso de capitales de origen privado en aquellas actividades otrora consideradas sin debida fundamentación como monopolios estatales obligatorios” a fin de poner al país “en ventajosas condiciones participativas en el competitivo ámbito de la globalización económica mundial”.

Para remediar esta situación de atraso en la infraestructura “se ha concluido en la conveniencia de efectuar un llamado a licitación pública nacional e internacional con el objeto de otorgar la concesión de la explotación y administración integral de servicios en un conjunto de aeropuertos seleccionados en orden al cubrimiento territorial y a su factibilidad económico-financiera global, como manera apropiada de allegar recursos para las necesidades de infraestructura y modernización aeroportuaria sin importar erogaciones del sector publico para ello”.

Todo ello sin olvidar las medidas de contralor de la explotación aeroportuaria “atendiendo al carácter de monopolio natural que revisten los aeropuertos”.

La concesión será por 30 años con una eventual prórroga de 10 años más.

El decreto prevé que el pliego de bases y condiciones para la licitación obligará al concesionario, entre otras cosas, a la adopción de “todas las medidas de seguridad en los aeropuertos que sean necesarias para salvaguardar la integridad de las personas y/o cosas que transiten en su ámbito, ello sin perjuicio de la jurisdicción que la legislación confiere a la autoridad nacional en el ámbito aeroportuario”.

Se excluyen de la concesión “los aspectos relativos a la policía aeroespacial, de seguridad y judicial que se regirán de conformidad con la legislación respectiva, sin perjuicio de las medidas de seguridad interna en los aeropuertos que quedan a cargo exclusivo del concesionario”.

En estos dos párrafos se delimita la responsabilidad del concesionario bajo cuya responsabilidad queda la “seguridad interna en los aeropuertos”. El resto de las responsabilidades de seguridad continúa a cargo del Estado nacional.

Mediante el mismo decreto se crea el Sistema Nacional de Aeropuertos (art. 13) que constará de 53 aeropuertos y también, por el art. 14, se crea el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

En el punto d) de los principios y objetivos de la ORSNA figura el de “asegurar que se cumplan con las disposiciones nacionales e internacionales, para prevenir el narcotráfico y el uso indebido de drogas”. Sin embargo, en el art. 17, cuando se detallan las funciones del nuevo organismo no se dice nada sobre el objetivo de prevenir el narcotráfico mencionado en el art. 14. Encontramos una contradicción entre el principio-objetivo del art. 14 (prevenir el narcotráfico) y la ausencia de cualquier mención al narcotráfico al detallar las funciones del organismo. Entendemos que las funciones definen el cómo (operativamente) se llevarán adelante los objetivos y misiones especificados para el organismo. Por eso se mencionan manuales, informes, asistencias, determinación de riesgos, etc. que permitirán al concesionario cumplir con su objetivo de lograr un mejor funcionamiento de los aeropuertos, pero no hay prevenciones funcionales para la combatir al narcotráfico.

#### **9.5.2. Reglamento de aeropuertos - Resolución 96/01 ORSNA**

El art. 4 afirma que “la admisión de personas y vehículos... corresponde al Concesionario... sin perjuicio de las atribuciones conferidas en materia de policía de seguridad pública y seguridad aeronáutica a la Fuerza Aérea Argentina y la Policía Aeronáutica Nacional”.

Por el art. 19 corresponde al Concesionario “adoptar todas las medidas a su alcance... para asegurar que el funcionamiento del Aeropuerto sea compatible con... el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales de lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas”.

El Administrador del aeropuerto, nombrado por el concesionario, tiene las atribuciones para el retiro de personas “que con su presencia, actos, hechos omisiones u actividades: a) infrija las disposiciones del presente reglamento y

aquellas otras dictadas por el ORSNA, las Autoridades del Aeropuerto, u otra autoridad competente; b) implique, efectiva o potencialmente, un agravio a la moral o las buenas costumbres, una molestia o perjuicio real o eventual para los intereses, bienes o seguridad de pasajeros, prestadores, permisionarios, usuarios y/o terceras personas y/o el Concesionario” (art. 23, inciso 2.1). El Administrador también está facultado para disponer el “retiro del Aeropuerto de cualquier vehículo o medio de locomoción que sea inapropiado o peligroso para la seguridad operativa del Aeropuerto” (art. 23, inciso 2.2).

El administrador del Aeropuerto “contará con el auxilio de la fuerza pública que le será suministrado por la fuerza policial competente en el ámbito aeroportuario, a los efectos de proceder a la expulsión, lanzamiento o retiro de personas y/o vehículos del aeropuerto” (art. 23, inciso 2.2).

En cuanto a las Credenciales Identificadorias, uno de los focos de conflicto en el ámbito aeroportuario, el artículo 29 afirma que “la solicitud de credenciales identificadorias debe ser efectuada por la persona física interesada, y en el caso de personas jurídicas por su representante, ante el Administrador del Aeropuerto” quien “procederá a remitir la correspondiente solicitud a la PAN, señalando en ella, como mínimo, el nombre del usuario y a qué áreas del Aeropuerto se solicita el acceso de acuerdo al trabajo a realizar”.

El **Título IV - Segunda Sección** se refiere a la Seguridad aeroportuaria general y consta de 11 artículos (66 a 77) de los cuales solo dos se refieren a aspectos de seguridad internacional (art. 68: equipajes u objetos sospechosos y art. 69: amenazas de bomba. Evacuación). El reglamento no sugiere ni obliga a que el Concesionario establezca mecanismos de coordinación de seguridad con la autoridad policial aeroportuaria. El aeropuerto es concebido como una estación aérea de carácter civil-comercial y no como puesto de frontera de un territorio nacional que actúa como tabique de los intercambios internacionales.

Esta carencia se acentúa en la lectura del Capítulo IV de este Título IV dedicado a “Emergencias especiales: emergencias sanitarias, amenaza de bombas y sabotajes”. En el artículo 143 que reglamenta sobre la “Emergencia en caso de amenaza de bombas, sabotajes y/o apoderamiento ilícito de aeronaves. Procedimiento” no aparece el término ‘terrorismo’ y las

disposiciones se direccionan a declarar el Estado de emergencia. En el artículo 144, que reglamenta la “Emergencia atribuible a mercancías peligrosas. Procedimiento” no se menciona el tránsito de estupefacientes sino que se refiere “al transporte aéreo de mercancías peligrosas o relacionadas con él producido a bordo de una aeronave que ocasione lesiones a una o más personas o bienes, o un incendio, ruptura, derramamiento, fuga de fluidos, radiación o cualquier otra manifestación de vulneración de la integridad de algún embalaje que pudiere afectar en forma real o potencial la seguridad de las personas”

El **Capítulo V - Tercera Sección – Título IV** parece relacionarse en forma más estrecha con la seguridad internacional y el narcotráfico al denominarse “Emergencias en el aeropuerto no relacionadas con aeronaves”. Queda clara la intención del reglamento de fijar la preeminencia del Administrador en la prevención de emergencias en el Aeropuerto. El art. 145 dice que “el administrador del Aeropuerto tendrá todas las facultades y atribuciones necesarias para cumplir con los planes de prevención y atender las emergencias en el Aeropuerto”. El art. 146 sostiene que “todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, que se encuentran en el Aeropuerto deben cumplir con las medidas adoptadas por el Administrador del Aeropuerto para la prevención y atención de las emergencias previstas en el presente capítulo”.

El art. 151 se refiere a los “actos de interferencia ilícita”, que junto con la de incendio es la única amenaza mencionada explícitamente. Afirma que “en consulta con la Policía Aeronáutica Nacional corresponderá al Concesionario establecer las reglas de prevención de actos ilícitos que puedan transformarse en emergencia”. Estas reglas “deberán ser observadas por todas las personas físicas y jurídicas que se encuentren en el Aeropuerto y por los organismos y dependencias estatales del Aeropuerto”. En estos casos la Policía Aeronáutica se comporta como un órgano de consulta y asesoramiento del Concesionario. Toda otra amenaza posible queda encuadrada dentro del artículo 150 que afirma que “el manual del Aeropuerto preverá las normas y procedimientos

relativos a la prevención y atención de cualquier otra emergencia no relacionada con aeronaves distinta a la prevista en el artículo anterior”.

### **Ley 21.521 – Policía Aeronáutica Nacional**

La PAN fue creada en 1977 “en uso de las atribuciones conferidas por el art. 5 del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional”.

El art. 2 define a la PAN como “una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía” en el aeroespacio. Tiene jurisdicción en el “aerospacio, en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales” (art. 4).

Entre las funciones de la PAN se menciona la de “prevenir y reprimir el contrabando con intervención de las autoridades judiciales y administrativas competentes” (art. 12, inc. 7).

La PAN también podrá ejercer funciones de “policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria” y “policía de prevención y represión del contrabando” (art. 14, inc. 1 y 2).

### **9.5.3. Policía de Seguridad Aeroportuaria - Decreto 145/2005**

Mediante este Decreto se transfiere la PAN del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior y se constituye la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que formará parte del Sistema de Seguridad Interior.

El nacimiento de esta Policía es parte de la política adoptada por el gobierno a raíz del caso Southern Winds. Mencionamos sus antecedentes legislativos:

### **Algunos proyectos presentados para resolver la crisis de la PAN**

#### **- Proyecto de ley del Dip. Mauricio Bossa, del 23 de febrero de 2005**

Por el art. 1 se crea la Policía Aeronáutica Federal a la que se define como una “fuerza civil de seguridad armada” (art. 2).

Lo novedoso es que en el art. 12 que define funciones de la PAF se incluyen dos nuevos incisos: el 18 dice que será función de la PAF “prevenir y reprimir actividades del narcotráfico, así como la introducción o salida de

estupefacientes y drogas peligrosas en general”. El inciso 19 del mismo artículo dice que serán funciones de la PAF “prevenir y reprimir actividades terroristas en un todo de acuerdo con los tratados internacionales en la materia ratificados por la República”. La referencia al terrorismo responde a los atentados del S-11 a pesar de los reiterados atentados terroristas en Buenos Aires, durante los años 1992 y 1994.

En el art. 13 el legislador propone incorporar la figura del “derribo de aeronaves infractoras del espacio aéreo nacional, en el marco de acuerdos internacionales y/o regionales en la materia”.

Refiriéndose a la forma de financiamiento de la actividad de la PAF el legislador incorpora dos novedades: “un porcentaje, a determinar por la reglamentación, del Canon anual que el concesionario del Sistema Nacional de Aeropuertos debo oblar anualmente” (art. 19, inc. 3) y también de “las tasas por servicios aeronáuticos establecidas por la ley 13.041” (art. 19, inc. 4).

**- Proyecto de ley de la Dip. Leiva de Martí y otros**, del 23 de febrero de 2005  
Propone la creación de una “Comisión Bicameral Especial Investigadora del Tráfico de Drogas y/o Estupefacientes ocurridos en el Aeropuertos Internacional de Ezeiza” (art. 1). Esta comisión nunca se creó. Sí se creó (anteriormente a los hechos de Southern Winds que motivan esta propuesta de la Dip. Leiva de Martí) una Comisión Investigadora de Lavado de Dinero presidida por la Dip. Elisa Carrió que oportunamente redactó y presentó su informe.

**- Proyecto de Ley del Dip. Vargas Aignasse**, del 22 de febrero de 2005  
Ante el caso SW el Dip. Vargas Aignasse propone que “la Policía Federal Argentina establecerá dentro del ámbito de los aeropuertos internacionales servicios destinados al control de ingreso y egreso de personas y equipajes hacia y desde territorio argentino, a los fines del efectivo cumplimiento de los pactos internacionales recíprocos de Policía Internacional Criminal” (art. 1). La Policía Federal cumplirá esta misión en “coordinación con la Policía Aeronáutica Nacional” (art. 2).

Este muy breve proyecto de ley no disuelve la PAN, no quita el control de los aeropuertos de manos del Ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea y hace ingresar a la Policía Federal al ámbito de los aeropuertos nacionales. Aunque evidencia una escasa comprensión del problema aeroportuario general manifiesta al mismo tiempo un cabal entendimiento de la importancia del poder efectivo de policía en las estaciones aéreas y la necesidad de contar con una fuerza física que pueda conservar la capacidad de control sobre pasajeros y equipajes propia del Código Aduanero.

**- Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, del 30 de marzo de 2005**

El proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envía al Congreso de la Nación afirma que la ley tiende a “recuperar la capacidad del Estado para garantizar la seguridad aeroportuaria, fiscalizando y controlando a las personas, públicas y privadas, que desempeñan sus actividades en el sector”. Define a la seguridad aeroportuaria como “el conjunto de acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito de todos los aeropuertos que integran el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA)”.

El crecimiento y complejidad de las actividades delictivas “ha asignado a la seguridad aeroportuaria una dimensión particularmente sensible a la seguridad interna de los Estados. El incremento del tráfico de drogas destinado al consumo interno, así como al abastecimiento de los mercados internacionales más rentables del mundo, son una expresión de ello”. Por otro lado “la eventualidad de la utilización de los aeropuertos para llevar a cabo acciones inscriptas en el terrorismo transnacional, está siempre latente en cualquier lugar del planeta”.

Uno de los problemas es que “la gran cantidad de sujetos intervinientes en dicho ámbito... así como la superposición de competencias, jurisdicciones, funciones y atribuciones... han atentado contra el ejercicio pleno del control de la seguridad aeroportuaria”.

Se propone la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) definida como “una fuerza de seguridad federal, civil, armada y de carácter profesional” que además “se proyecta como la autoridad policial superior responsable de la

seguridad aeroportuaria en todo el país”. La puesta en marcha de esta nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria es una “inmejorable oportunidad para estructurar una institución policial... volcada al desarrollo eficiente de sus labores básicas de prevención delictiva e investigación criminal”. La presentación del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo no es muy claro respecto a la definición del tipo de fuerza de que se trata. Por un lado es una “fuerza de seguridad federal” y por otro lado es la “autoridad policial superior” de la seguridad aeroportuaria. Si bien es una institución policial su función básica es la “prevención delictiva e investigación criminal”. La ley que creará la PSA es más clara al respecto.

El proyecto del Ejecutivo insiste en que “los ejes institucionales básicos de la nueva policía deben estructurarse alrededor de dos dimensiones fundamentales, a saber, la *seguridad aeroportuaria preventiva* y la *seguridad aeroportuaria compleja*” buscando “*prevenir y conjurar* en forma inmediata los hechos atentatorios de la seguridad aeroportuaria como para *controlar y evitar* las actividades delictivas desarrolladas por organizaciones criminales complejas”. En todo momento la intención es que la nueva PSA se aboque a “prevenir y conjurar” o a “controlar y evitar” las actividades criminales. No está previsto en el proyecto de Ley que el Ejecutivo envía al Congreso Nacional que la PSA tenga capacidad de “reprimir” el delito.

En el articulado del Proyecto de Ley el art. 4 no define los términos “delitos” ni “infracciones” aunque sí define el término “conjuración” (inc. 26) a la que entiende como “las acciones tendientes a neutralizar o contrarrestar en forma inmediata hechos en ejecución que puedan resultar atentatorios de la seguridad aeroportuaria, a hacerlos cesar y evitar las consecuencias ulteriores que pudieran vulnerar dicha seguridad”.

En el art. 9, cuando detalla las misiones de la PSA se repiten las dos dimensiones fundamentales con que fue creada: “seguridad aeroportuaria preventiva” (que consiste en “prevenir y conjurar”) y “seguridad aeroportuaria compleja” (que consiste en “controlar y evitar”). Entre las funciones de la PSA, detalladas en el art. 10, no hay ninguna mención de “represión” del delito. La enumeración de funciones se refiere a “salvaguarda”, “fiscalización y control”,

“respuesta inmediata”, “investigación y conjuración”, “cumplimiento de compromisos” y “regulación, la habilitación y fiscalización”.

Precisamente el término “conjuración” es utilizado en el inciso d) para definir una de las funciones de la PSA que es “la investigación y conjuración de hechos y actividades delictivas, cometidas en el ámbito aeroportuario por organizaciones criminales complejas, dedicadas al narcotráfico, al terrorismo, al contrabando y a otros delitos conexos” (art. 10, inc. d).

El art. 12 afirma que “la PSA no podrá realizar, en ningún caso, tareas represivas, compulsivas o de carácter policial ni de investigación criminal no inscriptas en el marco de sus funciones específicas”, circunscribiendo con claridad el ámbito de actuación de la nueva Policía.

En las Facultades de la nueva policía de seguridad se enumera las de “actuar... en cumplimiento de funciones”, “solicitar informes”, “solicitar... la colaboración”, “organizar y administrar bases de datos”, “coordinar su accionar con organismos similares”. El art. 19 sostiene que “las acciones de la PSA deberán adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas, así como también al principio de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza”. En esta descripción de las acciones de la PSA el carácter policial de la nueva fuerza se inclina a favor de un perfil disuasivo y preventor.

En el art. 20 se obliga a los miembros de la PSA a “recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa” (inc. h) y también a “identificarse como funcionarios del servicio, cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable... dar una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza o armas de fuego con tiempo suficiente como para que la misma sea tomada en cuenta” (inc. j).

**Ley 26.102. Ley de Seguridad Aeroportuaria**, del 31 de mayo de 2006

Más de un año después de su envío al Congreso, fue aprobada la ley de Seguridad Aeroportuaria, con 105 artículos y pocas modificaciones al proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo.

En el art. 3 la definición de “Seguridad Aeroportuaria” parece ampliar la originalmente enviada por el PEN, ya que no menciona al Sistema Nacional de Aeropuertos sino que se refiere a “resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario”, aunque el artículo 5 afirma que “el ámbito jurisdiccional de la seguridad aeroportuaria se extiende a los aeropuertos y aeródromos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA)”. En este sentido el ámbito de aplicación de la nueva ley conserva la propuesta del PEN.

La cobertura de acción se extiende a la “prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico”, sin especificar cuáles.

Las definiciones de términos que tan profusamente aparecían en el proyecto del PEN, quedan reducidas a unas pocas, específicamente aeronáuticas, en el artículo 4 de la ley.

En el artículo 6 se menciona que “la seguridad aeroportuaria comprende el control e inspección sobre las siguientes áreas, sectores, personas y bienes de un aeropuerto”. A continuación se listan diversas áreas que incluyen bodegas, sector de carga, sector de correo, la aeronave, la tripulación, los pasajeros, el equipaje, etc. Todavía no menciona las responsabilidades de la PSA sino que está hablando de la seguridad aeroportuaria y el alcance físico del concepto.

Mediante el artículo 8 se crea el Comité de Seguridad Aeroportuaria que será “el ámbito de planificación y coordinación entre los diferentes organismos públicos con competencia e incidencia en la seguridad aeroportuaria”. Este artículo viene a resolver el funcionamiento superpuesto de las agencias encargadas del control aeroportuario. El Comité estaría formado por representantes de la PSA, de Migraciones, de Aduanas, del Senasa, Dirección de Sanidad de Fronteras, Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, ORSNA

(artículo 9). Este Comité constituirá una representación en cada aeropuerto o aeródromo integrante del SNA (artículo 10).

En el artículo 11 se afirma que la PSA será la “autoridad superior responsable de la seguridad aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos”. Entendemos que este artículo otorga a la PSA todo el ámbito de actuación referido en el artículo 6.

La nueva ley rescata la división funcional de la PSA en un área de seguridad aeroportuaria preventiva y un área de seguridad aeroportuaria compleja (artículo 12).

El artículo 15 le otorga a la PSA la posibilidad de extender sus acciones fuera del ámbito aeroportuario, poniendo en previo conocimiento a la autoridad policial o judicial que también posea jurisdicción sobre el mismo territorio.

La PSA tendrá rango de Dirección Nacional, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior de Ministerio del Interior.

El artículo 14 de la nueva ley menciona en el inc. 2 la “fiscalización y control del transporte, tenencia, portación de armas, explosivos y demás elementos de peligro potencial en el ámbito aeroportuario”. En el inc. 3 habla de “la adopción de medidas a fin de dar respuesta inmediata a situaciones de crisis derivadas de circunstancias como el apoderamiento ilícito de aeronaves, amenazas de bombas, sabotajes o de cualquier otro evento crítico o delictivo que pudiera acontecer en el ámbito aeroportuario”. Ni el proyecto de ley enviado por el PEN ni la ley 26.102 aprobada el 31 de mayo de 2006 mencionan al narcotráfico<sup>23</sup>. Las novedosas incorporaciones propuestas por el diputado Mauricio Bossa no fueron tomadas en cuenta.

El articulado de la ley no difiere del proyecto enviado por el PEN. Hace hincapié en la razonabilidad, el respeto a los derechos humanos y la prevención.

---

<sup>23</sup> El proyecto de Ley enviado por el PEN menciona al tráfico de drogas entre los considerandos iniciales, pero no en el articulado del proyecto. La ley 26.102 no menciona el narcotráfico en ningún momento.

## 10. Los problemas del Estado: el Estado fallido

### 10.1. Orígenes del concepto

Hans-Henrik Holm dice que “los Estados fallidos no son un fenómeno nuevo. Fueron históricamente una parte natural del desarrollo del sistema internacional de Estados” [Holm, 2000]. Hobbes escribe el Leviatán a la sombra de un Estado fallido, en 1588, cuando el sur inglés era diezmado por la armada española.

El concepto de “failed state” apareció en el mundo académico hace sólo una década, aunque el fenómeno al que hace referencia forma parte de la realidad política desde el nacimiento del sistema internacional de Estados, cuando en 1648 la Paz de Westfalia puso fin a la Guerra de los Treinta Años. En ese momento se configuró el Estado moderno con dos características fundamentales: por un lado su soberanía interna y por el otro una identidad externa como actor internacional a partir del reconocimiento otorgado por los otros Estados. Pero tal soberanía fue más proclamada que sostenida, “la soberanía nunca fue tan vibrante como sugieren varios analistas contemporáneos. Las normas convencionales de la soberanía siempre fueron desafiadas” [Krasner, 2001: 20] y durante un prolongado período histórico el Estado y la soberanía “eran más pretensiones doctrinales que realidades políticas” [Ramos, 1994: 41]. Habitualmente las potencias más importantes del momento intervinieron en los Estados cuya fragilidad los transformaba en amenazas a su seguridad y a sus intereses comerciales.

1. La primera etapa histórica del desarrollo del concepto podemos ubicarla a partir de 1960, cuando lo que hoy conocemos por “failed state” irá adoptando algunas de sus características actuales.

En ese año, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) calificó a la colonización de violación a los derechos humanos y contraria al espíritu de la Carta. El proceso de descolonización, principalmente en África, dio origen a numerosos Estados reconocidos por la comunidad internacional, sin que las bases políticas y económicas para desarrollarse exitosamente estuvieran inicialmente presentes. Esta situación dio origen al concepto de “quasi-Estados” [Jackson, 1998], antecedente conceptual del término actual.

2. Un segundo momento surge en la posguerra fría, cuando las dos superpotencias dejaron de tutelar al mundo en desarrollo y perdieron interés en brindar apoyo militar y político a los Estados débiles. El proceso de la globalización originó la desintegración de viejos Estados y la consecuente formación de otros nuevos. Los Estados moribundos provocaron conflictos regionales y el crecimiento de operaciones de establecimiento o mantenimiento de la paz, junto con numerosas intervenciones humanitarias.

Fue durante este periodo cuando surgió el concepto de “failed state”. Sin embargo, los problemas que dichos Estados planteaban eran contemplados dentro de marcos estancos, no interconectados unos con otros y eran sólo de interés regional o local para los Estados vecinos [Sánchez-Gijón, 2003]. El fenómeno aún no estaba generalizado y planteaba más bien la necesidad de respuestas ante las emergencias humanitarias que suscitaban.

3. En la tercera etapa, hacia fines de los ‘90s, el fenómeno fue abandonando su aspecto humanitario para pasar a ser debatido como una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Los “failed states” pasaron a ser una variante de las nuevas amenazas, entre las cuales ocupa un lugar importante el narcotráfico.

4. En la última etapa de desarrollo del “failed state” el concepto sufrió un punto de inflexión tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pasando a formar parte central de las preocupaciones básicas de los grandes decisores del sistema internacional.

En los Estados Unidos la inquietud por los “failed states” se vincula con la visión de la actual administración sobre la guerra al terrorismo [Ver Anexo 6]. Busca así minimizar los escenarios de ingobernabilidad, propicios para el asentamiento de las amenazas transnacionales [Elizondo, 2004].

## **10.2. Aproximaciones teóricas al concepto de “failed state”**

La primera definición de “failed state” fue obra de los autores Gerald Herman y Steven Ratner que estaban preocupados por el nuevo fenómeno de un Estado que se estaba volviendo “incapaz de sostenerse a sí mismo como miembro de la comunidad internacional” y que “podría poner en peligro a sus propios

ciudadanos y amenazar a sus vecinos a través de oleadas de refugiados e inestabilidad política” [Herman y Ratner, 1993].

Posteriormente William Olson amplió esta definición a los Estados que enfrentaban serios “problemas internos que amenazan su continuidad” o que “presentan significativos desafíos internos para su orden político” [Olson, 1993].

En el análisis de Robert H. Jackson, los “failed states” no pueden garantizar un mínimo de condiciones civiles a sus ciudadanos, tales como el orden, la paz y la seguridad doméstica. No son de por sí económicamente subdesarrollados, pero sufren deficiencias políticas [Jackson, 1998].

Reflexionando sobre los países africanos, considera que estos tipos de Estado son resultado del fin del colonialismo. Sólo tienen existencia internacional porque su independencia fue aceptada por la sociedad internacional y se basan en la soberanía jurídica. Esta garantía postcolonial a la autodeterminación generó una importante cantidad de Estados marginales, que por falta de un mejor término para el autor, pueden ser llamados “quasi-Estados” de los cuales algunos han caído o colapsado y han dejado de ser “Estados” en el sentido moderno del término. En síntesis, desde su punto de vista los “failed states” tienen existencia legal pero poca existencia política.

Para Michael Nicholson, los “failed states” son aquellos Estados que fracasan en dos sentidos. No logran proveer los servicios esenciales que un Estado debe garantizar a sus ciudadanos para funcionar correctamente, principalmente seguridad y estabilidad. Y también fracasan al no poder operar en el sistema internacional como actores aunque sea como actores débiles [Nicholson, 1998].

El autor sugiere ver los “failed states” como puntos en un espectro donde fallan de distintas formas o en distintos niveles, más que como una sola categoría.

Destaca el hecho que el mero reconocimiento externo de dicho Estado, más el control de aparato estatal por parte de elites corruptas impacta negativamente en el nivel doméstico. Por un lado permite a los que manejan el poder enriquecerse fácilmente, y por el otro la débil estructura estatal permite el libre desarrollo de los negocios multinacionales.

Daniel Thürer entiende que el término “failed state” no se aplica sólo al gobierno central, sino que también se refiere a que las demás funciones del

Estado han colapsado. Los “failed states” son producto del colapso total o parcial de las estructuras y/o instituciones de poder encargadas de mantener el orden y el imperio de la ley en un país, un proceso usualmente acompañado por una escalada de violencia [Thurer, 1999]. Esta definición acerca el concepto de “failed” al de “collapsed”. En realidad entre ambos términos hay una diferencia de grado, como dice Henry C. K. Liu: “un Estado colapsado es un Estado fallido en grado avanzado” [Liu, 2005].

Thürer concluye que el “failed state” es aquel Estado que a pesar de retener su capacidad legal ha perdido la habilidad de ejercerla. El Estado pierde el monopolio de la fuerza y se observa un desmoronamiento de las estructuras que garantizan estabilidad y seguridad. Las Fuerzas Armadas y policiales, el sistema judicial y otros órganos que mantienen la ley han dejado de existir, en los casos más extremos, o ya no pueden funcionar.

También hay un aspecto funcional que implica el derrumbe de las instituciones y la ausencia de los órganos que representen al Estado en el sistema internacional. En un “failed state” no existe ninguna institución con autoridad para negociar, representar y hacer cumplir la ley. Si existe no se puede confiar en ella ya que no hay certeza de cuánto tiempo va a perdurar en el poder o qué respaldo tienen los compromisos que asume en nombre del Estado.

Sociológicamente el fenómeno de “failed state” se caracteriza por dos situaciones. La primera de ellas es el colapso del núcleo del gobierno, lo que Max Weber ha definido como “el monopolio de la violencia física”. En dichos Estados, la policía, el Poder Judicial y otros órganos encargados de hacer cumplir la ley y mantener el orden, han dejado de existir o no tienen capacidad de funcionar. En muchos casos son usados con otros propósitos o se dedican a otros fines distintos de aquellos para los que fueron creados, por ejemplo se involucran en el tráfico de drogas y armas. Aquí el monopolio de la violencia como función básica del Estado está destruida y la sociedad retrocede al “estado de naturaleza hobbesiano”. La segunda situación tiene que ver con la espiral de violencia típica de los “failing states”.

Robert H. Dorff argumenta que en los “failed states” el Estado pierde la habilidad para desempeñar las funciones básicas de gobierno y también pierde

su legitimidad [Dorff, 1999]. En tal situación es vital lograr la restauración de las funciones básicas del gobierno y la legitimación del aparato estatal a fin de salvar al Estado de la desintegración.

Define al “failed state” en función de algunas características fenomenológicas: guerras civiles, crisis humanitarias (refugiados, hambrunas), aumento de la violencia, desarrollo de la economía informal caracterizada por el mercado negro y expansión de la corrupción política y económica. Se trata de gobernar lo ingobernable, en áreas donde existe ausencia de gobierno.

Robert Rotberg sostiene que los Estados modernos se focalizan en atender las preocupaciones y satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Así cumplen con su función de proveer bienes políticos que son básicamente seguridad, salud, educación, participación en el proceso político, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre, oportunidades económicas, protección ambiental e infraestructura básica [Rotberg, 2003].

En este sentido una función principal función del Estado es proveer seguridad, para prevenir invasiones territoriales o cualquier pérdida de territorio, para eliminar amenazas domésticas o ataques contra el orden nacional y la estructura social, para prevenir el crimen y cualquier peligro relacionado con la seguridad de sus ciudadanos, y para permitir que dichos ciudadanos resuelvan sus diferencias con el Estado y con sus pares sin recurrir a las armas o otras formas de coerción física. La distribución de los otros bienes políticos sólo es posible cuando existen determinados niveles de seguridad.

Rotberg clasifica a los Estados como débiles, fuertes, fallidos y colapsados en función de su rendimiento con respecto a la distribución efectiva de los bienes políticos más importantes<sup>24</sup>. Aclara que es posible que en determinado momento un Estado deje de ser débil para convertirse en fallido y de fallido pase a ser considerado un Estado colapsado.

Un “failed state” es incapaz de proveer los bienes políticos más importantes. Esta incapacidad se manifiesta de distintas maneras:

---

<sup>24</sup> Los Estados fuertes se caracterizan por controlar su territorio y por ser capaces de proporcionar una amplia gama y calidad de bienes políticos a sus ciudadanos. Por el contrario en los Estados débiles, la habilidad y capacidad para proveer los bienes políticos está atrofiada o está disminuyendo progresivamente. Un Estado definido como colapsado viene ser la versión extrema del “failed state”. En él se observa un vacío de autoridad y el Estado termina por convertirse en una mera expresión geográfica. Cuando un Estado colapsa, otros actores no estatales comienzan a tomar el control de los distintos territorios, a establecer su propio sistema de seguridad y reglas de juego.

1. No puede controlar todo su territorio, hay amplias zonas del país que están fuera del control del poder estatal, y por lo general la autoridad oficial se limita a la ciudad capital y algunas regiones en particular.
2. Hay un descontento generalizado en la población, violencia y ataques contra el gobierno.
3. Los enfrentamientos son recurrentes y se dan por rivalidades étnicas, regionales culturales, o por el control de determinados recursos naturales.
4. Hay un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles. En este contexto, al debilitarse la autoridad estatal el mismo Estado se termina volviendo criminal en la agresión hacia sus ciudadanos.
5. Se deja de proveer el bienestar mínimo a la población, que empieza a recurrir a actores no estatales para la provisión de seguridad, justicia, educación y salud
6. Hay un severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.
7. Los índices económicos caen, aumenta la inflación y la moneda nacional se deprecia, también florece la economía informal y el contrabando.
8. Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el Poder Ejecutivo el cual domina al Poder Legislativo y al Poder Judicial. La burocracia ha perdido todo sentido de profesionalismo y carece de responsabilidad.
9. La corrupción florece y se convierte en un elemento constitutivo de dichos Estados.

Como consecuencia de estos procesos se cuestiona tanto la legitimidad del Estado, como la del Gobierno. Cuando el Estado funciona eficazmente sólo para unos pocos, la gran mayoría comienza a rechazarlo y a deslegitimarlo. En esa situación la legitimación es transferida a otros actores no estatales.

Ningún indicador aislado manifiesta con claridad que un Estado fuerte se está debilitando o que un Estado débil está a punto de convertirse en "failed". Es una sumatoria de diversos indicadores la que perfila un panorama donde el Estado corre peligro de transformarse negativamente.

La conversión del Estado nacional en “failed state” no es un suceso accidental, sino un resultado de la acción humana. Los liderazgos defectuosos, las fragilidades institucionales y los defectos estructurales contribuyen al “failure” y en última instancia son responsabilidad de los ciudadanos.

Hung-En Sung argumenta que un Estado se convierte en “failed state” cuando el gobierno central deja de proveer libertades políticas, derechos civiles, justicia (civil y penal) y seguridad (personal y colectiva) en forma justa y efectiva. La efectiva (y transparente) provisión de estos bienes políticos legitima al sistema político y lo contrario incide en una pérdida de legitimidad [Hung-En Sung, 2004]. El concepto de “failed state” puede ser visto como un *continuum* que abarca desde una elevada *performance* estatal hasta un colapso total, de acuerdo al grado de éxito en la provisión de los bienes políticos y puede ser operacionalizado a través de diversas variables: la estabilidad institucional, la independencia jurídica y los derechos políticos.

Entre las características básicas de este tipo de Estados se destaca la presencia de altos grados de violencia y crimen, corrupción creciente, incapacidad de los dirigentes para ejercer la soberanía sin recurrir al uso de la fuerza, ausencia de consenso entre los gobernados, opinión pública atrofiada y una atmósfera de incertidumbre e inestabilidad.

William Zartman prefiere utilizar el término “Estado colapsado”, refiriéndose a una situación donde “las funciones básicas del Estado ya no son desempeñadas”. Y agrega que “se trata de un fenómeno mucho más profundo que una mera rebelión o golpe de Estado. Se refiere a una situación donde la estructura, autoridad, ley y orden político se han venido abajo y deben ser reconstituidos de alguna manera.” El Estado como institución ya no puede tomar decisiones e implementarlas [citado por Spanger, 2000].

Jackson Preece define a los “failed states” como Estados que son internacionalmente reconocidos como territorios soberanos, pero que sin embargo son incapaces de proveerse a sí mismos condiciones internas de paz, orden y gobernabilidad [Jackson Preece, 1999].

Según el African Studies Center el surgimiento reciente de una serie de “failed states” y Estados colapsados representa el punto más serio de tensión en el

sistema internacional actual [ASC, 2003]. Algunos Estados occidentales han evolucionado hacia “Estados postmodernos”, mientras que otros Estados, generalmente ubicados en el mundo en desarrollo, amenazan con involucionar y convertirse en “Estados premodernos”. Aquí se ubicarían los “failed states” y los Estados colapsados. Coincide en que los “failed states” se caracterizan por un aparato estatal incapaz de mantener un efectivo monopolio de la violencia en todo el territorio, presenta fallas en la capacidad de hacer cumplir la ley, es incapaz o no está dispuesto a cumplir con las obligaciones internacionales (respetar los tratados internacionales) y no puede prevenir algunas formas de crimen organizado transnacional.

Uno de los signos de la debilidad o desintegración de un Estado es cuando ya no es capaz de satisfacer las necesidades básicas de su población y cuando se niegan los derechos ciudadanos. Si un Estado se desintegra, y sus ciudadanos pierden confianza en él, experimentan inestabilidad política, económica, social, e inseguridad que los lleva a buscar protección en otros lugares, incluso fuera del país.

Para Ming Nguyen la definición de “failed state” está estrechamente relacionada con la concepción del Estado en general [Nguyen, 2005]. De esta forma describe al fenómeno como el momento en que “el gobierno central pierde el monopolio de los medios de violencia”. La habilidad para monopolizar el uso de la fuerza es el elemento constitutivo y decisivo del funcionamiento estatal y la incapacidad de ejercer esta habilidad transformará al Estado en un “failed state”. Las posibilidades de cumplir otras funciones estatales como el respeto a los derechos humanos y el reparto de los servicios sociales dependerá del éxito en monopolizar la violencia.

Más allá de ciertos factores históricos, como el colonialismo europeo, la globalización y el neoliberalismo, el proceso de “failed state” también está determinado por factores domésticos, como la mala administración económica, la corrupción y la ingobernabilidad.

El concepto de “failed state” acarrea implicancias políticas y de seguridad para el Estado definido como tal, que se vuelve candidato a ser intervenido por otro

Estado, por un organismo internacional o ser destinatario de un ataque preventivo.

Henry C. K. Liu argumenta que el “failed state” tiene un origen ideológico ya que el neoliberalismo genera un síndrome de “failed state” en el sistema internacional. Argumenta que “los ‘failed states’ y los Estados colapsados son una característica estructural del sistema internacional contemporáneo, no una disfunción temporal del orden mundial westfaliano de Estados soberanos” [Liu, 2005] porque el fuerte define el “failure” y el “success”.

En síntesis: el concepto de “failed state”/“failing state” se refiere a aquellos Estados que tienen dificultades para gobernarse a si mismos. Son naciones debilitadas por guerras, enfrentamientos étnicos o religiosos, corrupción política, desastres económicos o por una combinación de ellas. Todas atraviesan una grave crisis política, con gobiernos tan débiles que no pueden mantener la autoridad ni garantizar el orden.

Un “failed state” es incapaz de retener el monopolio legítimo de la violencia física, asegurar el cumplimiento de la ley en todo su territorio y proveer a la población de los bienes políticos mínimos (salud, educación y servicios públicos). El gobierno está deslegitimado, pero igualmente mantiene el poder estatal sobre la capital y las ciudades más importantes del país. También continúa manteniendo el reconocimiento internacional como entidad soberana.

Mas allá de los factores históricos como el legado colonial, el fin de la guerra fría y la globalización, los “failed states” tienen debilidades endógenas ya que han fracasado en la creación de un consenso social y político lo suficientemente fuerte como para eliminar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza en la vida política cotidiana<sup>25</sup>.

En la actualidad, el concepto “failed state” amplió su ámbito de aplicación ampliado y se refiere a todos los Estados que pueden poner en peligro la seguridad de los países más avanzados. Después del 11 de septiembre, los

---

<sup>25</sup> Numerosos estudios establecen que los contextos político, económico e histórico de los “failed states” y Estados colapsados estuvieron determinados por la herencia colonial, que duró bastante tiempo como para destruir a las estructuras sociales tradicionales, pero no lo suficiente como para reemplazarlas con estructuras constitucionales al estilo occidental, el fin de la guerra fría, y el surgimiento de la ideología neoliberal, que con sus planes de ajustes estructurales en los países más pobres ha tendido a dificultar las funciones del Estado y su capacidad para proveer los bienes públicos básicos.

“failed states” fueron considerados como un germen para el desarrollo del crimen organizado transnacional.

### **10.3. Los “failed states” como amenazas a los subsistemas regionales**

Queda claro que el problema de los “failed states” es de carácter interno. Estos Estados están afectados por el caos, la violencia, el colapso de las instituciones estatales y varias carencias de desarrollo.

Si afirmamos que los “failed states” son una fuente potencial de conflictos para la continuidad y estabilidad de los subsistemas regionales, la “teoría del linkage” de Rosenau, al afirmar que las esferas políticas interna e internacional son dos sistemas en permanente interacción [Del Arenal, 1984: 222-223], ayuda a entender mejor el problema. Aunque el caso de los “failed states” alude a fenómenos de carácter interno, el proceso de descomposición de las relaciones de mando y obediencia en los mecanismos domésticos de fuerza provoca un corrimiento del Estado de naturaleza hacia la frontera y hacia los países vecinos.

Al tener regularidades de comportamiento distinguibles, los “failed states” son capaces de desatar un proceso de tipo reactivo en los subsistemas regionales donde se encuentran ubicados. Estos subsistemas están compuestos por unidades estatales que reaccionan ante las acciones de los “failed states”. Las regularidades de comportamiento de un Estado, en este caso un “failed state”, provocan un efecto reactivo en el comportamiento de otro Estado o en el conjunto de Estados que conforman un subsistema regional dado.

Si un “failed state” emite comportamientos que comprometen la seguridad o los intereses del resto de los Estados miembros de un subsistema regional, tales como las oleadas masivas de inmigrantes ilegales, el foco de inestabilidad provocado por el propio “failed state” más la forma en que reaccionen las demás unidades estatales puede alterar la estabilidad y continuidad del subsistema regional.

Tres son las amenazas principales que los “failed states” generan a los subsistemas regionales: los desplazamientos masivos de población, la cuestión humanitaria y el desarrollo del crimen organizado internacional.

1. En primer lugar los “failed states” representan una amenaza directa para los Estados fronterizos, porque la población afectada del Estado en cuestión huye hacia otros Estados en búsqueda de mejores condiciones de vida. Como Herman y Ratner señalan: “El colapso económico y político, acompañado por conflictos internos y la caída de los sistemas sociales de salud y de asistencia, consecuentemente llevan a movimientos en masa de refugiados hacia los países vecinos” [Herman, 1993].

La afluencia masiva de refugiados repercute en la seguridad de los Estados receptores, que a menudo son obligados a cerrar sus fronteras y hacer uso de la fuerza. Pueden verse afectada su economía y corren el riesgo de que elementos armados infiltrados entre la población de refugiados civiles propaguen el conflicto en el país [Fuentes, 2004].

A esto hay que sumarle el hecho de que los Estados tienden a convertirse en “failed states” en regiones donde ya hay otros Estados frágiles. Es posible que se produzca un efecto dominó y que otros Estados comiencen el proceso de “failure” en la región. Lo que comienza siendo un problema local puede llegar a transformarse en un conflicto más amplio poniendo en jaque la estabilidad regional.

Para los Estados más fuertes (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia) las migraciones masivas constituyen una situación desafiante. Cualquier política destinada a controlar las migraciones y el problema de los refugiados debe considerar en qué medida la situación de “state failure” contribuye al surgimiento e incremento de este fenómeno.

2. En segundo lugar, los “failed states” derivan en emergencias humanitarias que involucran serias amenazas a los Derechos Humanos. Ante estas violaciones la comunidad internacional y la ONU consideran la protección y la promoción de los derechos humanos como intereses fundamentales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Los Estados más poderosos se sienten obligados a hacerse cargo de la situación a través de ayuda económica, militar, humana, etc. Este contexto genera la paradoja que Dorff menciona en los siguientes términos: “la mayoría de los casos de ‘failed state’ ocurren en el mundo en desarrollo, que desde una

óptica realista son zonas de intereses periféricos de las potencias. Es decir, hay una contradicción en el sentido que en aquellos lugares donde existen intereses vitales de las potencias hay pocas amenazas que los pongan en riesgo, y donde hay amenazas generadas por los 'failed states' hay pocos intereses vitales que proteger [Dorff, 1999].

Adicionalmente el fenómeno de los "failed states" atrae la atención de los países desarrollados no sólo por su capacidad conflictiva, sino también porque la ayuda económica de los donantes bilaterales o multilaterales pueden tornarse ineficaces, ser malversadas o destruidas [Mendelson Forman, 2001].

3. Después del 11 de septiembre hay un fuerte consenso acerca del potencial de los "failed states" como lugar de asentamiento para el desarrollo del crimen organizado internacional.

La inestabilidad creada por dichos Estados ha contribuido a elevar las preocupaciones sobre la peligrosidad de los llamados "rogue states" que pueden llegar a presionar y/o manipular a los "failed states" para lograr sus propios objetivos<sup>26</sup>.

Esta preocupación, íntimamente relacionada con la "Estrategia de Seguridad Nacional" de los Estados Unidos (NSS por sus siglas en inglés)<sup>27</sup> de septiembre de 2002, representa un giro en la política exterior norteamericana. Mientras los demócratas habían marcado un acento humanitario en la problemática de los "failed states", la actual administración republicana enfatiza la amenaza que dichos Estados representan para la seguridad nacional.

La NSS define a los "failed states" como países en los cuales el gobierno central no ejerce suficientes controles y no es capaz de distribuir los servicios vitales para importantes partes del territorio.

¿Por qué los "failed states" constituyen una amenaza significativa para la seguridad nacional norteamericana? En primer lugar estos Estados proveen

---

<sup>26</sup> Los "rogue states" (Estados villanos en español) son vistos con desconfianza y temor por la comunidad internacional y la opinión pública internacional por su propensión a crear conflictos con otros Estados. Tanto los "rogue states" como los "failed states" comparten formas similares de anomia: los "failed states" son internamente Estados sin ley y los "rogue states" son Estados que se comportan al margen de la ley internacional. Ambos tipos de Estados poseen el gran potencial para producir y propagar la inestabilidad a nivel internacional [Sánchez-Gijón, 2003].

<sup>27</sup> Más información acerca de las distintas Estrategias de Seguridad Nacional de los Estados Unidos se puede encontrar en el sitio de la National Security Council: [www.whitehouse.gov/nsc](http://www.whitehouse.gov/nsc)

bases operacionales convenientes y refugios seguros para los terroristas internacionales. Las organizaciones del crimen transnacional aprovechan las ventajas de los “failed states” dadas sus fronteras porosas, su débil o inexistente aplicación de la ley y sus ineficientes instituciones judiciales. De este modo pueden trasladar hombres, armas y dinero alrededor del mundo. En segundo lugar los “failed states” engendran conflictos regionales que pueden debilitar sustancialmente la seguridad y retrasar el desarrollo de determinadas subregiones [Rice, 2003]. Para los Estados Unidos los costos de estos conflictos son importantes: oleadas de inmigrantes masivos en las costas norteamericanas, proliferación de armas que exacerban la estabilidad regional, grandes gastos en ayuda humanitaria, asistencia para el mantenimiento de la paz, caída de oportunidades para el comercio e inversiones y la explotación y exportación de determinados bienes para fines criminales.

#### **10.4. La prevención frente a los “failed states”**

Los Estados fallidos son conflictivos porque los “rogue states” y los “failed states” comparten formas similares de anomia. Mientras los “failed states” son Estados sin ley los “rogue states” son Estados que se comportan al margen de la ley internacional. Ambos poseen una gran capacidad de producir y propagar inestabilidad a nivel internacional [Sánchez-Gijón, 2003].

El mundo académico advirtió sobre este problema en numerosos estudios y publicaciones. Robert Rotberg afirma que “desde el 11-S, la amenaza del terrorismo ha otorgado al problema de los ‘failed states’ una inmediatez e importancia que trasciende la anterior dimensión humanitaria” [...] “prevenir a los Estados del fracaso, y resucitar a aquellos que se transforman en ‘failed states’ son entonces imperativos morales y estratégicos” [Rotberg, 2002a].

Evitar que los Estados se conviertan en “failed states” es una política prudente y contribuye al orden internacional, una opción más económica que reconstruir los “failed states” que han colapsado [Rotberg, 2002b].

Pero hay otros autores que cuestionan la relación directa entre el desarrollo del terrorismo internacional con el fenómeno de los “failed states”. Las redes terroristas muchas veces tienen necesidades que no siempre encuentran en los

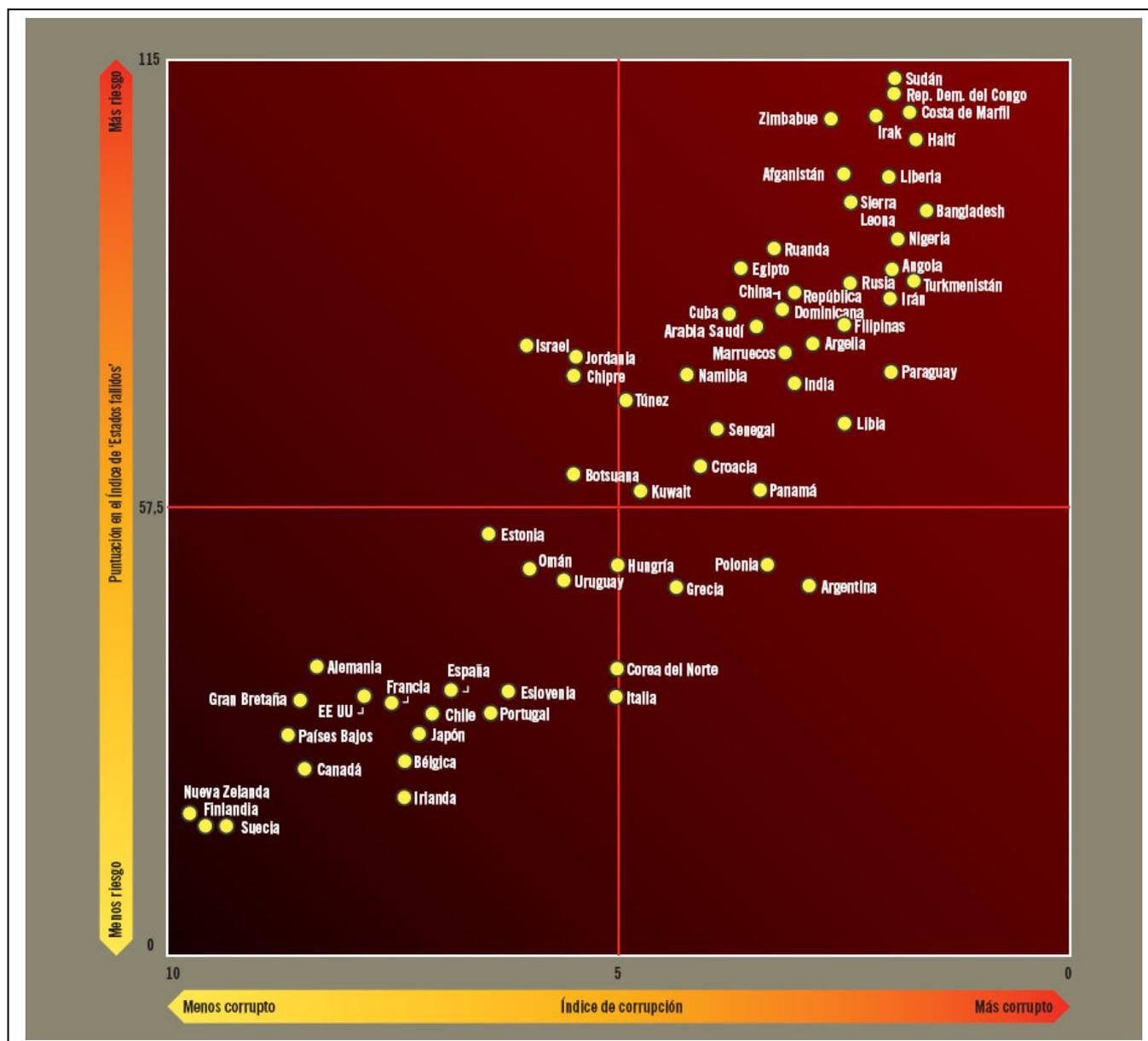


Gráfico N° 2. Países en condición de Estado fallido (año 2005)

Indicadores de inestabilidad														
N°	Total	Países	Presiones demográficas	Refugiados y desplazados	Agravios colectivos	Fugas humanas	Desarrollo desigual	Economía	Deslegitimación del Estado	Servicios públicos	Derechos humanos	Aparatos de seguridad	Étnicos divididos	Intervención externa
1	112,3	Sudán	9,6	9,7	9,7	9,1	9,2	7,5	9,5	9,5	9,8	9,8	9,1	9,8
2	110,1	Rep. Dem. del Congo	9,5	9,5	9,1	8,0	9,0	8,1	9,0	9,0	9,5	9,8	9,6	10,0
3	109,2	Costa de Marfil	8,8	7,6	9,8	8,5	8,0	9,0	10,0	8,5	9,4	9,8	9,8	10,0
4	109,0	Irak	8,9	8,3	9,8	9,1	8,7	8,2	8,5	8,3	9,7	9,8	9,7	10,0
5	108,9	Zimbabue	9,7	8,9	8,5	9,0	9,2	9,8	8,9	9,5	9,5	9,4	8,5	8,0
6	105,9	Chad	9,0	9,0	8,5	8,0	9,0	7,9	9,5	9,0	9,1	9,4	9,5	8,0
6	105,9	Somalia	9,0	8,1	8,0	7,0	7,5	8,5	10,0	10,0	9,5	10,0	9,8	8,5
8	104,6	Haití	8,8	5,0	8,8	8,0	8,3	8,4	9,4	9,3	9,6	9,4	9,6	10,0
9	103,1	Pakistán	9,3	9,3	8,6	8,1	8,9	7,0	8,5	7,5	8,5	9,1	9,1	9,2
10	99,8	Afganistán	7,9	9,6	9,1	7,0	8,0	7,5	8,3	8,0	8,2	8,2	8,0	10,0
11	99,0	Guinea Conakry	7,5	7,2	8,1	8,4	8,0	8,0	9,1	9,0	8,1	8,1	9,0	8,5
11	99,0	Liberia	8,0	9,3	7,0	7,1	8,6	8,9	7,8	9,0	7,2	7,3	8,8	10,0
13	97,5	República Centroafricana	9,0	7,7	8,8	5,5	8,5	8,1	9,0	8,0	7,5	8,9	8,0	8,5
14	97,3	Corea del Norte	8,0	6,0	7,2	5,0	9,0	9,5	9,8	9,5	9,5	8,3	8,0	7,5
15	96,7	Burundi	9,0	9,1	7,0	6,7	8,8	7,8	7,2	8,5	7,5	7,3	7,8	10,0
16	96,6	Yemen	7,8	6,7	7,0	8,2	9,0	7,8	8,8	8,2	7,2	9,0	9,4	7,5
16	96,6	Sierra Leona	8,5	7,9	7,1	8,9	8,7	9,0	8,0	8,0	7,0	7,0	7,7	8,8
18	96,5	Myanmar (ant. Birmania)	8,9	8,8	9,0	6,0	9,0	7,1	9,2	8,2	9,8	9,0	8,0	3,5
19	96,3	Bangladesh	9,0	5,8	9,5	8,5	9,0	7,0	9,0	7,5	7,8	8,3	8,9	6,0
20	95,4	Nepal	8,5	4,8	9,2	6,0	9,2	8,5	9,2	6,2	9,1	9,0	9,0	6,7
21	94,5	Uganda	8,0	9,2	7,8	5,7	8,4	7,5	8,0	8,0	8,0	8,5	7,9	7,5
22	94,4	Nigeria	8,0	5,9	9,1	8,5	9,0	5,4	9,0	8,3	7,1	9,2	9,0	5,9
22	94,4	Uzbekistán	7,7	5,8	7,5	7,5	8,1	7,0	9,3	7,0	9,3	9,1	9,1	7,0
24	92,9	Ruanda	9,5	7,0	9,0	8,2	7,2	8,0	8,7	6,9	7,7	5,0	8,9	6,8
25	92,4	Sri Lanka	8,0	8,2	9,1	6,7	8,0	5,7	8,6	7,0	7,2	8,5	8,9	6,5
26	91,9	Etiopía	9,0	7,6	7,0	7,5	8,5	8,0	7,6	6,2	8,0	7,5	8,7	6,3
27	91,8	Colombia	7,0	9,1	7,4	8,5	8,5	3,2	8,7	6,5	7,6	9,0	9,2	7,1
28	90,3	Kirguizistán	8,0	6,6	7,0	7,5	8,0	7,5	8,3	7,3	7,9	8,3	7,9	6,0
29	89,8	Malawi	9,0	6,0	6,0	7,0	8,8	8,8	8,0	9,0	8,0	5,5	6,7	7,0
30	89,7	Burkina Faso	9,0	5,9	6,5	6,6	8,8	8,2	7,8	8,4	6,5	7,6	7,7	6,7
31	89,5	Egipto	8,0	6,0	8,5	6,0	8,0	7,0	9,0	7,3	8,0	6,5	7,7	7,5
32	89,2	Indonesia	7,5	8,2	6,3	8,3	8,0	6,8	6,7	7,2	7,5	7,5	7,9	7,3
33	88,6	Siría	7,0	7,1	8,0	6,8	8,9	6,5	9,0	5,5	9,0	7,5	7,1	6,2
33	88,6	Kenia	9,0	7,1	6,7	8,0	8,0	6,8	7,3	7,2	6,9	7,0	7,6	7,0
35	88,5	Bosnia Herzegovina	6,5	8,5	8,6	6,0	7,3	6,2	8,1	5,8	5,3	7,5	8,7	10,0
36	88,4	Camerún	6,5	6,8	6,5	8,0	8,7	6,0	8,5	8,0	7,2	7,6	7,9	6,7
37	88,3	Angola	8,0	8,5	6,3	5,0	9,0	4,9	8,8	7,6	7,8	6,8	8,0	7,6
37	88,3	Togo	7,0	5,8	6,0	6,5	7,5	8,0	8,7	8,1	8,1	8,1	7,8	6,7
39	87,9	Bután	6,0	8,1	7,0	6,7	9,0	8,0	8,4	6,0	8,6	5,0	8,4	6,7
39	87,9	Laos	8,0	5,9	6,3	6,6	5,9	6,5	7,9	8,0	8,2	9,0	8,9	6,7
41	87,8	Mauritania	9,0	5,9	8,5	5,0	7,0	7,8	7,1	8,2	7,1	7,6	7,9	6,7
42	87,7	Tayikistán	7,0	6,6	6,2	6,5	7,4	6,8	8,9	7,5	8,6	7,5	8,7	6,0
43	87,1	Rusia	8,0	7,2	8,0	7,0	8,0	3,7	8,2	6,9	9,1	7,5	9,0	4,5
44	87,0	Níger	9,4	4,3	8,5	6,0	7,2	9,0	7,9	8,5	6,5	6,7	6,0	7,0
45	86,1	Turkmenistán	7,0	4,2	5,2	6,0	7,2	8,0	9,1	7,2	9,7	8,5	8,0	6,0
46	85,4	Guinea-Bissau	7,0	4,9	5,5	7,0	9,3	7,4	7,8	8,0	7,9	7,5	6,5	6,6
47	85,0	Camboya	7,5	6,5	7,0	8,0	7,2	6,0	7,8	7,5	6,9	6,7	7,5	6,4
47	85,0	República Dominicana	7,8	7,0	6,5	8,5	8,0	6,0	6,2	8,0	7,1	7,0	7,4	5,5
49	84,6	Papúa Nueva Guinea	8,0	2,5	8,0	8,0	9,0	7,0	7,8	8,0	6,1	7,0	6,7	6,5
50	84,5	Bielorrusia	9,0	5,1	5,5	3,5	8,5	6,3	9,0	7,5	7,3	6,8	8,0	8,0
51	84,3	Guatemala	8,7	6,0	7,1	6,7	8,0	7,1	7,5	7,1	7,1	7,5	6,0	5,5
52	84,0	Guinea Ecuatorial	7,0	2,0	6,7	7,5	9,0	4,0	9,0	8,0	8,5	8,3	8,0	6,0
52	84,0	Irán	6,5	8,7	6,9	5,0	7,5	3,0	8,1	6,1	9,1	8,0	8,8	6,3
54	83,9	Eritrea	8,0	7,2	5,4	6,0	6,0	8,0	8,0	7,3	6,8	7,2	7,5	6,5
55	83,8	Serbia y Montenegro	5,7	8,5	8,6	5,5	8,0	6,5	7,8	5,0	5,6	6,5	8,6	7,5
56	82,9	Bolivia	7,5	4,0	7,0	7,0	8,8	6,2	7,0	7,8	6,7	6,5	8,4	6,0
57	82,5	China	8,5	5,1	8,0	6,6	9,2	4,5	8,5	7,3	9,0	5,5	8,0	2,3
57	82,5	Moldavia	7,0	4,7	7,3	8,0	7,5	7,5	7,4	7,0	6,8	5,5	6,8	7,0
59	82,4	Nicaragua	6,5	5,5	6,4	7,1	9,0	8,5	7,3	7,2	5,7	6,5	7,0	5,7
60	82,2	Georgia	6,0	6,8	7,4	6,1	7,0	5,5	7,7	6,3	5,6	8,1	7,1	8,6

Fuente: [http://www.fp-es.org/images/ago\\_sep\\_2005/16\\_2.jpg](http://www.fp-es.org/images/ago_sep_2005/16_2.jpg)

Gráfico N° 3. Países en condición de Estado fallido (año 2005)



Fuente: [http://www.fp-es.org/images/ago\\_sep\\_2005/16\\_7.jpg](http://www.fp-es.org/images/ago_sep_2005/16_7.jpg)

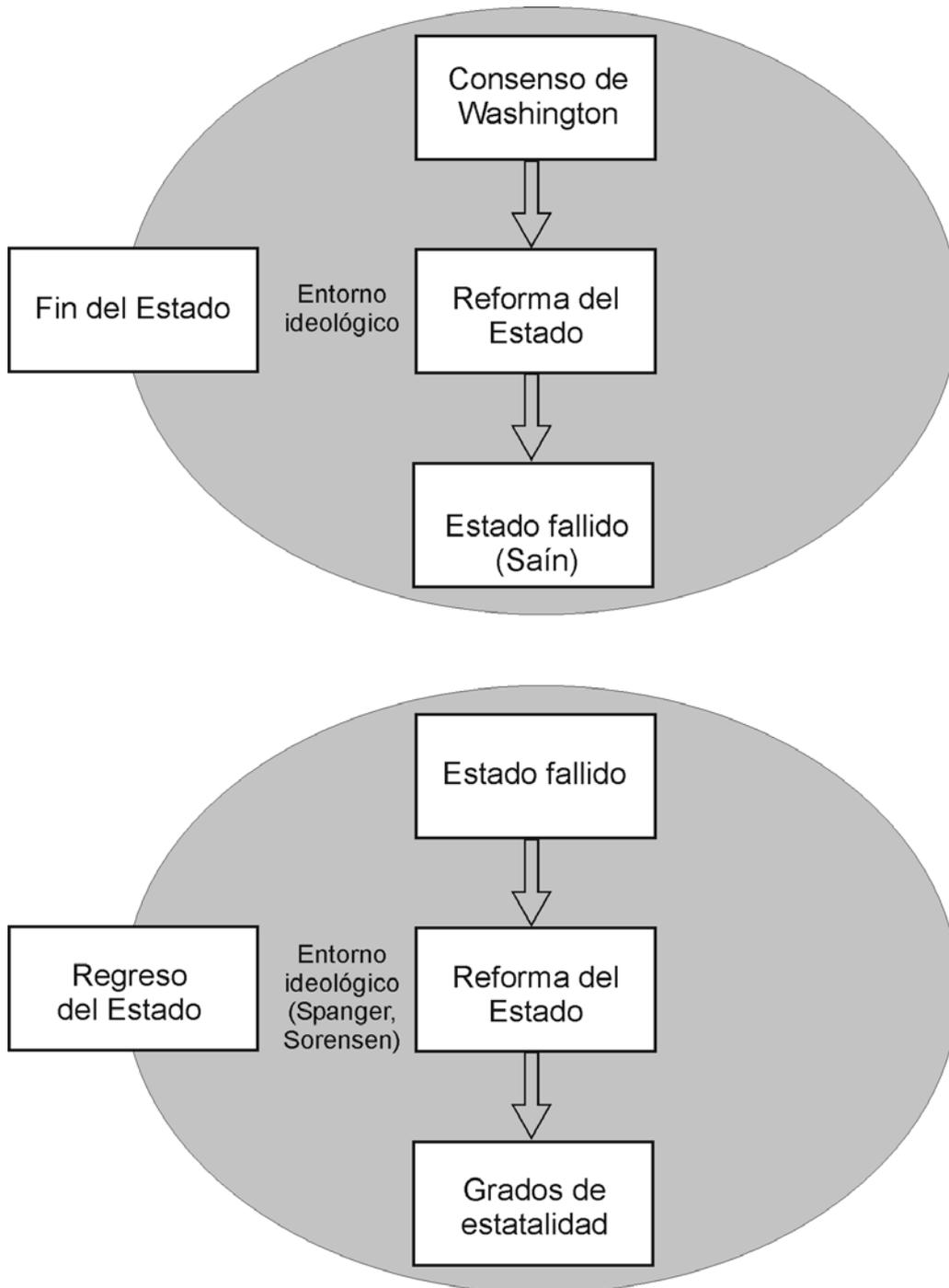
### 10.5. El Estado fallido en la visión de la relación Estado-sociedad

El concepto de Estado fallido reafirma la tesis de que “el Estado está de regreso” [Spanger, 2001]. El “failed state”, dada su peligrosidad, rescata definiciones valorativas del Estado moderno ya que definir al Estado fallido como una amenaza al sistema internacional implica valorar al Estado soberano tradicional. Sorensen dice que hablar sobre el Estado fallido presupone la existencia de un Estado, el que a su vez implica (formal y jurídicamente)

soberanía, condición básica y necesaria del Estado fallido. La soberanía crea una unidad sociopolítica con cierta dosis de autonomía, de aislamiento del exterior. Sin ese aislamiento no sería posible realizar una clara distinción entre el “interior” y el “exterior”. El Estado fallido es un fenómeno interno, condicionado por la existencia de una zona con autoridad política autónoma, no sujeta formalmente al control externo. Externamente se pueden influenciar los procesos del Estado fallido en distintas formas, pero “sin una unidad sociopolítica con autoridad autónoma política y legal, es decir soberana, no habrá posibilidades de Estado fallido” [Sorensen, 2001].

Christopher Clapham afirma que “la mitología de la estatalidad fue fuertemente erosionada” en el sentido de que los Estados débiles han sufrido una “pérdida real de soberanía”. Esta pérdida, en combinación con la sustancial debilidad de esos Estados, significa que (por ejemplo) Africa “no está dividida entre entidades que sí cuentan y otras que no cuentan como Estados, sino que implica una estructura de poder que, más allá de la designación formal, disfrutan de mayores o menores grados de estatalidad” (citado por Sorensen, 2001). Estos autores apoyan una visión del Estado fallido donde, contra toda suposición, la soberanía del Estado persiste. Para Sorensen, apoyándose en Clapham, el “failure” debería definirse por indicadores de mayor o menor “estatalidad”. Un Estado fallido no es un Estado que deja de existir, sino que es un Estado con menor índice de estatalidad, en una situación donde ningún Estado es ‘completamente’ autónomo y estable ni tampoco completamente débil e inexistente.

Cuadro 14. Las dos visiones sobre la Reforma del Estado



En la visión tradicional el Consenso de Washington impulsa una reforma del Estado con preeminencia económica, que termina desembocando en algunos casos en Estados fallidos, provocando deficiencias de seguridad doméstica, denominadas de diversa manera por los especialistas (espacios vacíos, áreas sin ley, zonas rojas, etc.).

En la visión de Spanger y Sorensen, el Estado fallido sigue contiene aún porcentajes de estatalidad determinables que inducen a una reforma del Estado para recuperar porcentajes superiores. Es un camino inverso al tradicional, que intenta llevar a los Estados periféricos o débiles a una situación de Estados con una estatalidad superior. La reforma del Estado buscaría incrementar su presencia en la vida social.

#### **10.6. Globalización, narcotráfico y Estado fallido**

El final de la guerra fría estructuró una agenda política cargada de nuevos temas. Entre ellos comienza a ocupar un lugar preponderante el tráfico de drogas a través de fronteras más permeables que en el pasado. Los decisores políticos se encuentran con “dificultades analíticas y de clarificación cada vez más evidentes: la globalización del capital y las comunicaciones; tratar o no la permeabilidad a las **drogas** en las fronteras estatales...” [Falk, 2002: 15].

Las fronteras ya no pueden funcionar tan eficientemente como “containers” de poder porque en la globalización “el dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones ‘traspasan’ las fronteras, como si éstas no existieran. Inclusive cosas, personas e ideas que los gobiernos mantendrían fuera del país (**drogas**, emigrantes ilegales, críticas a sus violaciones de los derechos humanos) consiguen introducirse” [Beck, 1999: 42].

1. Para la visión antiglobalizadora, que ve un Estado erosionado por la presión externa, el narcotráfico es una excusa que forma parte de una política de expansión imperialista. Richard Falk lo dice con claridad: “A menudo, claro está, este impulso (del Estado) de extender el control significa que el más fuerte proyecta su poder a expensas de la territorialidad del más débil, por ejemplo, desarrollando una ‘guerra contra las drogas’ en los países proveedores mientras se realizan vertidos tóxicos y se distribuyen productos

farmacéuticos de baja calidad en esos mismos países. De forma inevitable, al irse integrando más plenamente las realidades globales, los más débiles devuelven golpe por golpe, y la desesperación genera fenómenos tales como ataques terroristas y hordas de refugiados económicos y políticos” [Falk, 2002: 34-35]. Si antes de la globalización los Estados periféricos disponían de un bajo poder de decisión, “la ola neoliberal llevó al colapso o a drásticas reducciones a numerosas administraciones públicas. El Estado se retiró de vastas zonas urbanas marginales, convertidas en tierra de nadie” [Beinstein, 1999:76]. Aquí es donde encaja la visión de varios autores para los cuales el crecimiento del delito en la Argentina es resultado de fallas, ausencias o debilidades del Estado nacional. Diego Gorgal, Marcelo Saín, Peter Waldmann, Halvor Mehlum y Vadim Volkov, entre otros, otorgan a los grupos delictivos un rol protagónico y un grado de fortaleza que les permite acorralar al Estado y suplantar su rol. Calificadas ahora de “fenómenos para-estatales” [Gorgal, 2003] las actividades delictivas, especialmente el narcotráfico, son una nueva presencia institucional. El Estado ya no es un Estado fallido sino que está amenazado de extinción, una visión diametralmente opuesta a la de Clapham, Sorensen y Spanger para quienes el Estado tiene un grado de estatalidad que habrá que determinar pero que siempre existe.

2. En la visión de la ortodoxia globalizadora, el narcotráfico es un resultado inevitable de la expansión del capitalismo global. Al mismo tiempo que se le exige al Estado la desregulación de gran parte de la actividad económica, se le pide que modere las consecuencias negativas que pueda tener tal conducta. Si “la idea misma de una economía nacional va perdiendo sentido” [Robert Reich, citado por Ohmae 1997: 27], si es necesario “renunciar a cierto grado de soberanía nacional” [Turow, 1996: 151], si el Estado ya no tiene que desempeñar el papel de creador de mercado [Ohmae, 1997: 19] y si el Estado no tiene suficientes posibilidades de amortiguar las secuelas no deseadas de los mercados transnacionales [Habermas, 2000: 73], el conjunto de las actividades delictivas encuentra mejores posibilidades de circular con mayor libertad y adquirir un carácter transnacional. En esta postura, donde la globalización implica

debilidad del Estado, el narcotráfico es un efecto indeseado de un proceso necesariamente positivo, un agente “extraño” que aprovecha una situación.

3. En la visión relacional del Estado el narcotráfico se posiciona en un Estado que tiene un determinado grado de soberanía, en un mundo donde ningún Estado es completamente autónomo ni completamente débil. La primera diferencia con el resto de los análisis es que no hay diferencia entre Estados exitosos y Estados fallidos. El narcotráfico, que existe en todos ellos, tiene incluso una presencia mejor estructurada en los Estados exitosos que en los fallidos.

La segunda diferencia es que la visión relacional rescata la estrecha vinculación entre las preferencias sociales y los comportamientos estatales. Si el Estado ha dejado de ser el clásico Estado de derecho y se trata de un Estado con reserva de soberanía para el sitio nacional como actor del proceso de globalización y participe del capital global, el derecho tiende a contradecirse con la norma social. La conducta del Estado respecto al narcotráfico dependerá de cómo se vayan modificando las expectativas sociales respecto al proceso de reforma del Estado. Cuando las demandas sobre el Estado de bienestar exigían su modernización, la actividad del narcotráfico no era percibida como problema. Cuando el Estado inició su proceso de reforma la euforia social percibió al narcotráfico como un problema marginal. Cuando las protestas contra las consecuencias negativas de la modernización exigieron la reasunción del Estado, el narcotráfico entra en una etapa de legitimación contradictoria, fuertemente insertado como actor económico pero cuestionado políticamente.

### **10.7. El Estado fallido y el crimen en las grandes ciudades**

Garay Vera dice que en América Latina hay cercanía con el concepto de Estados fallidos [Garay Vera, 2003]. Aunque Noam Chomsky dice que el concepto de *rogue states* es el más relevante en la planificación política y militar de USA en el mundo, no parece serlo para América Latina.

En América Latina el incremento de la actividad criminal, específicamente el narcotráfico, es una de las formas que adopta el Estado fallido. Phillipe Delmas

dice que “el narcotráfico nunca será vencido mientras encarne una forma simple, inmediata, de justicia social, de equidad económica y de mínima prosperidad para todos. La lucha armada contra los traficantes no tendrá éxito mientras sean más legítimos que el Estado ante los campesinos” [Delmas, 1996: 22]. Raúl Reyes, vocero de las FARC, lo expresa así: “El neoliberalismo expulsó a los campesinos de la producción de alimentos y no les quedó otra alternativa que internarse en la selva para cultivar coca y amapola” [Uribe Marín, 2001: 31].

El fenómeno del “failed state” nos muestra un Estado cuya principal característica es la debilidad. La debilidad del Estado es la causa principal y común de las inestabilidades. “Cuando barrios enteros de las ciudades y regiones completas del campo escapan totalmente al orden público, excepto si éste adopta a su vez una forma criminal (escuadrones de la muerte, secuestros) cuando ninguno de los servicios más elementales está asegurado –como por ejemplo el abastecimiento de agua potable–, el Estado deja sencillamente de existir y pierde, por supuesto, toda legitimidad. Al difuminarse, abre la puerta a múltiples contra-poderes que mezclan la acción criminal y la reivindicación política” [Delmas, 1996: 25].

En materia de seguridad el orden internacional reposa sobre el principio de Estados soberanos, capaces de asegurar su propia cohesión. En la década del `90 América Latina realizó profundas reformas estructurales, en un proceso en el que junto al crecimiento económico se dispararon una serie de procesos políticos, institucionales y sociales.

Diego Gorgal afirma que, junto a esos cambios, también hubo una significativa transformación de la seguridad [Gorgal, 2003]. Tradicionalmente la seguridad era entendida como seguridad de los Estados y protección de los intereses nacionales (defensa nacional) con una agenda que estaba sesgada por las relaciones cívico-militares y las hipótesis de guerra. Esta situación cambió en la década de los ‘90s. Las relaciones cívico-militares se consolidaron dentro de un esquema democrático, la probabilidad de guerras a nivel regional se redujo al mínimo y América Latina se convirtió en una región de relativa paz. Los especialistas calificaron a la región como una “zona azul”, con pocas posibilidades para los conflictos militares clásicos.

Pero mientras las condiciones de consolidación del régimen democrático, la apertura económica y la globalización sentaban las bases materiales del crecimiento, “en América Latina se experimentaba un deterioro de los estándares de seguridad de la población, no solo del Estado o de la Nación” [Gorgal, 2003]. La posibilidad de guerra entre Estados se reducía, pero aumentaba la violencia entre particulares.

El tema de la seguridad incorporó la dimensión interior, sumándose a la cuestión de la seguridad de los Estados y las naciones (defensa nacional).

Los delitos, siempre existentes en las sociedades, empiezan a ser percibidos como un problema público que requiere la intervención del Estado. De este modo, la cuestión criminal se suma a la cuestión educativa, laboral, etc.

El Estado, desbordado por la explosión cuantitativa del delito y la violencia y por la heterogeneidad y complejidad de sus manifestaciones, no es capaz de cumplir con la principal razón de ser del Estado moderno: la protección de los ciudadanos que caen bajo su jurisdicción. El aumento del crimen lleva directamente a la cuestión de la crisis del Estado moderno en la región.

La falta de capacidad estatal y la baja calidad institucional hacen que la efectividad de la ley se distribuya de forma irregular en las sociedades latinoamericanas, dando lugar a espacios con baja presencia del Estado –y de la ley- y “donde fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala funcionan como autoridad y ley” [Gorgal, 2003].

La problemática de la seguridad ha extendido la mirada a estas áreas marginales de las grandes ciudades, donde el Estado no tiene presencia. Ya no es necesario identificar la ausencia estatal y la existencia de poderes para-estatales en zonas remotas de la geografía nacional, como en el pasado reciente. El “failure” ya no proviene de amenazas políticamente organizadas sino del interior de una sociedad fragmentada.

Las futuras generaciones se socializan en un espacio que desconoce el poder público y el orden jurídico y social que éste garantiza. La tradicional marginación social se convierte ahora en marginación institucional.

En los guettos urbanos de pobreza surgen sistemas de valores y creencias distintos al resto de la sociedad, y su principal característica es la ausencia de

la ley. Estos espacios sin Estado tienen un solo contacto estatal: la policía, percibida más como una amenaza que como una defensa.

Sobre esta estructura el narcotráfico produce un nuevo cambio estructural, que impone una nueva presencia institucional para-estatal con las graves consecuencias políticas que esto supone [Gorgal, 2003].

Entre esas condiciones despunta, por cierto, la crisis del Estado y su incapacidad “para prevenir y conjurar exitosamente las actividades delictivas en sus diferentes manifestaciones, cuya cara más visible ha estado centrada en el colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y, particularmente, el sistema policial” [Sain, 2004: 5].

La vigencia del estado de derecho y el ejercicio exitoso del monopolio sobre los medios de violencia son condiciones institucionales indispensables de la democracia. Los sistemas de seguridad pública de los Estados encuentran en estas funciones sus respectivos horizontes legales y simbólicos [Sain, 2004: 5].

En el caso argentino la democratización política “enmarcó la conformación de un Estado fallido” [Sain, 2004: 5], un Estado incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes, disposiciones y políticas a lo largo del territorio.

La envergadura y complejidad que ha adquirido la problemática criminal en la Argentina ha puesto en evidencia las deficiencias institucionales existentes en su sistema de seguridad y, muy particularmente, aquellas deficiencias derivadas del desempeño de los decisores gubernamentales y de las agencias policiales que los componen [Sain, 2004: 13].

Las autoridades gubernamentales han mantenido desinterés y desconocimiento por los asuntos de la seguridad pública, las cambiantes problemáticas delictivas y el intrincado funcionamiento policial. Abandonaron las funciones de gobierno y administración de tales cuestiones, delegándolas a las agencias policiales. Éstas las han ejercido siguiendo el conjunto de orientaciones, concepciones y prácticas autónomamente conformadas y reproducidas durante décadas en el interior de las propias instituciones policiales. En la mayoría de los casos, esa impronta delegativa se asentó en un pacto –implícito o explícito– en el que las autoridades gubernamentales se comprometían a no tener ningún tipo de ingerencia en la vida institucional de la

policía a cambio de que ésta garantice ciertos niveles políticamente aceptables de seguridad pública [Sain, 2004: 13].

El resultado de este “acuerdo” conformó un sistema policial ineficiente para registrar, prevenir y conjurar las nuevas manifestaciones delictivas. También se estructuró “un circuito estable de autofinanciamiento policial generado en un conjunto de dádivas y fondos provenientes de diversas actividades delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales y avaladas políticamente” [Sain, 2004: 14].

En este escenario de seguridad pública, la Argentina detenta un Estado fallido, con una estatalidad debilitada en el ejercicio del monopolio de la fuerza frente a los grupos y sujetos que disputan dicho monopolio y, en particular, frente al delito, “incapaz de hacer cumplir por todos las leyes y los decretos y no sólo promulgarlos” [Waldmann, 2003: 15].

Este Estado fallido ha combinado ciertos rasgos, recurrentes en las últimas décadas:

1. ausencia de voluntad gubernamental para abordar y agendar como cuestión central la problemática criminal y los asuntos de la seguridad pública;
2. permanente delegación de la seguridad pública en las agencias policiales, permitiendo niveles elevados de autonomía y de autorregulación policial;
3. falta de registro y elaboración de un cuadro de situación permanente de la problemática delictiva, de su envergadura, despliegue y evolución, y el consecuente monopolio policial de ese conocimiento;
4. sistemático desconocimiento gubernamental del verdadero estado institucional del sistema policial en el desempeño de sus tareas preventivas e investigativas e inexistencia de un funcionariado gubernamental especializado;
5. constante falta o desmerecimiento de estrategias de reforma y modernización del sistema de seguridad pública y, en particular, del sistema policial, y el consecuente mantenimiento del actual esquema institucional anacrónico y desactualizado.
6. connivencia gubernamental con los bolsones de corrupción policial y con las recurrentes prácticas policiales de regulación delictiva [Sain, 2004: 16-17].

Es que hay una “división de tareas entre los que ejercen violencia y aquellos que protegen contra violencia y cada emprendedor elige la actividad más redituable. Todos los emprendedores interactúan en un mercado de base extorsiva” [Mehlum, 2001] lo que explica el crecimiento paralelo del crimen y de las compañías privadas de seguridad, y que también expone una fuerte vinculación sistémica entre seguridad y delito, llegando a que “algunos grupos criminales establezcan sus propias empresas de seguridad” [Volkov, 2000: 494].

## 11. El rol del Estado. Debate sobre la corrupción

### 11.1. Corrupción y modernización del Estado

García Delgado había advertido que “la desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes” [García Delgado, 1996]. Orrego Larraín en *Corrupción y modernización del Estado* nos ayuda a comprender en qué consiste la corrupción y cómo afecta al desempeño estatal.

El BID dijo en 1994 que “el funcionamiento de la democracia y el mercado pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión del Estado, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos” [BID, 1994]. Esto demanda una modernización de las instituciones del Estado, a fin de poder cumplir con ese rol.

Esa tarea se encuentra con un Estado que presenta un conjunto de debilidades estructurales tales como “la fragilidad o simple ausencia de dos principios básicos de toda administración pública sana, fuerte y eficaz: responsabilidad y transparencia públicas; y la presencia de distintos grados de corrupción” [Orrego Larraín, 2000].

### 11.2. Definición de corrupción

Existe un relativo consenso en cuanto a que la corrupción implica abuso de poder o de recursos públicos en beneficio propio [Orrego Larraín, 2000: 1]. Pero hay dificultades en encontrar una definición clara de corrupción. Una primera dificultad es la **constatación histórica de que los límites y ámbitos de la corrupción cambian de una cultura y época histórica a otra**, aunque ciertas manifestaciones de corrupción han sido rechazadas en casi todas las culturas.

Otra dificultad es la **carencia de indicadores estables**, lo que hace que la corrupción sea difícilmente comprobable, en parte porque el problema es enfrentado desde la ‘intuición’ de las autoridades y también por la naturaleza secreta del fenómeno. Y por último la **multiplicidad de formas** que adopta extiende la situación de corrupción a un ámbito amplio de conductas, no sólo a diversas formas simples de soborno.

Es necesario puntualizar que una cosa es la corrupción administrativa, de carácter más individual y otra cosa es la corrupción política, más sistémica y corporativa. La corrupción política es “el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o riqueza. Abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos”<sup>28</sup>.

Coincidentemente Joseph Nye define a la corrupción como “aquella conducta que se desvía de los **deberes normales** de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de status; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado” [Gardiner, 1993]. Esta definición no comprende aquellas situaciones en que el objetivo del abuso del funcionario no es el beneficio personal o familiar, sino más bien el del partido político, grupo étnico, etc., lo que en Argentina conocemos como “robo para la corona”. Por otro lado cabe preguntarse qué se entiende por “deberes normales”. Con aguda preocupación Orrego Larraín se plantea “¿qué ocurre cuando las costumbres particulares de una sociedad aceptan como normales conductas claramente constitutivas de corrupción en otras?” [Orrego Larraín, 2000: 3].

Este planteo de Orrego Larraín se aleja de la perspectiva del **Estado de derecho**, en la que la definición legal de corrupción consiste en que si un acto está prohibido por ley, cometerlo constituye corrupción, de donde se deriva que si un acto no se encuentra prohibido es legítimo y no corrupto. Esta afirmación positivista ha sido criticada porque lleva consigo el riesgo de darle valor normativo a cualquier estándar de conducta por el sólo de estar o no incluida dentro de un determinado cuerpo jurídico. Toda conducta autorizada por una norma jurídica sólo por eso se constituye también en una conducta ética. También ha sido criticada porque el carácter penal administrativo de la ley, que lista conductas tipificadas como delitos, dificulta la comparación de niveles de corrupción entre distintos países que tengan distintos estatutos jurídicos.

Un concepto más abarcativo de corrupción tomará en cuenta a la opinión pública, una **dimensión sociológica** relacionada con los valores éticos y

---

<sup>28</sup> *Informe global de corrupción 2004*, Transparencia Internacional, Introducción, pág. 25.

democráticos de un país y su gobierno. Algunos autores enfatizan el “escándalo social”, donde se entiende a la corrupción como resultado de la capacidad de un sistema político de producir exitosamente un **escándalo**. El escándalo es producido por una interacción entre medios de comunicación, sensibilidad ciudadana y grupos de poder. En el escándalo se manifiestan las diferentes concepciones de interés público o bien común.

Otros autores hacen hincapié en las **encuestas de opinión**, que proporcionan una información certera sobre lo que se considera corrupción en determinado momento, pero que están limitadas por la fluctuación de la opinión pública en el tiempo y por los diferentes públicos a los que se dirigen.

Una definición social de corrupción tendrá en cuenta el carácter volátil y lo fácilmente influenciable que es la opinión pública, rescatando entonces la necesidad de incorporar elementos relacionales en la consideración de aquellas conductas tipificadas como “delito”.

En nuestra triple perspectiva de Estado de derecho, centralidad estatal y Estado como relación social el concepto de corrupción comienza su definición en las limitaciones que la visión legal-positivista expone sobre la dualidad legal-ilegal, como expusimos más arriba. Luego pasa por las dificultades que la definición de corrupción encuentra en las consideraciones ético-institucionales de Nye, donde se mencionan conductas estrictamente intra-estatales. En el tercer escalón de la cadena argumentativa llegamos a una concepción sociológica de la corrupción, donde no importa tanto quien la ejerza sino qué grado de legitimidad social existe en determinada sociedad nacional en determinado momento histórico para tipificar algunas conductas como corruptas y otras como legítimas.

Escalante Gonzalbo afirma que “el tema de la corrupción es sólo el último achaque de una mentalidad hostil a la política en general, cuya historia ha sido jalonada, en los últimos siglos, por el liberalismo radical y por el socialismo” [Escalante Gonzalbo, 2000: 80].

En su forma más amplia, la denuncia de la corrupción supone que ésta vulnera el interés público.

Para los modos habituales de explicar y juzgar la política tal parece que lo único real en ella son las abstracciones: jurídicas, ideológicas, institucionales [Escalante Gonzalbo, 2000: 80]. De modo que todo se estropea cuando aparecen las figuras concretas de los políticos, que no son sólo vehículo de ideas o necesidades ni solo agentes de un aparato, sino que tienen intereses y pasiones y propósitos propios.

1. La forma más simple de tratar con ello se le ocurrió a Jeremy Bentham, y consistía en suponer que no eran en nada distintos a los demás hombres: “lo más que puede hacer el más celoso del interés público... es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados” [Escalante Gonzalbo, 2000: 81]. Esta visión de Bentham ayuda a entender la visión habitual de la corrupción, que la hace consistir en una “contaminación de lo público por lo privado” [Escalante Gonzalbo, 2000: 81]. El error de una visión semejante estriba en la oposición conceptual de las dos esferas. Porque entre lo que convencionalmente se dice público y lo que convencionalmente se reconoce como privado está la política, cuya turbiedad proviene justamente de eso [Escalante Gonzalbo, 2000: 81]. En el fondo hay una resonancia religiosa, la vaga conciencia de una profanación. Para el pensamiento clásico la idea no debía ser extraña. Si los arquetipos platónicos no pueden ser sino turbios e imperfectos reflejos, también las formas puras de gobierno degeneran, por obra de la historia. A las ideas, contaminadas por lo humano, no les queda sino corromperse. Cosa que el cristianismo puede asimilar bien, como consecuencia de nuestra naturaleza caída [Escalante Gonzalbo, 2000: 81].

Si todo ha de corromperse, en ninguna parte parece esto tan indignante o escandaloso como en la gestión de asuntos públicos, que nos han quedado como último refugio de los valores trascendentes, bajo la forma inhumana de los ideales deseados. Los políticos, como administradores de tales monstruos abstractos, amenazan siempre con humanizarlos: son agentes visibles –y repugnantes- de la corrupción en el lugar casi único en que podemos verla todavía bajo la vieja forma religiosa [Escalante Gonzalbo, 2000: 82].

Aunque algunas formas de corrupción puedan ser definidas como delitos, nunca son únicamente eso. La indignación moral que produce no se lleva bien

con el cálculo del “actor racional” ni con la alta valoración de la eficacia de la ciudadanía moderna. Así podemos entender también al fenómeno contrario, la apacible resignación de las sociedades que sufren sin mayor quebranto la corrupción y que no han sacralizado el orden estatal de semejante modo [Escalante Gonzalbo, 2000: 82].

En una situación así la corrupción pierde importancia porque pierde visibilidad. La humanización del Estado por vía de la ilegalidad parece cosa natural y hasta necesaria, porque la hipótesis del interés público como concepto-soporte de la idea de Estado carece de toda verosimilitud [Escalante Gonzalbo, 2000: 83]. Esta sería una situación idílica en la que el mafioso no sabe que lo es porque no hace sino portarse bien. Es difícil que algo así suceda hoy en día porque el idioma normativo de la modernidad, con su sacralización del Estado de derecho, ha conseguido defenestrar a todos los demás y colocarse como única posibilidad razonable [Escalante Gonzalbo, 2000: 83].

Ocurre así que la denuncia de la corrupción adquiere un cierto carácter ritual. Es cosa sabida, tolerada y hasta celebrada, pero que es obligatorio condenar [Escalante Gonzalbo, 2000: 83].

La sacralización del Estado de derecho no supone la sacralización de la política, sino todo lo contrario. Producto de la vieja ambición de moralizar la política se termina, tarde o temprano, exigiendo su supresión [Escalante Gonzalbo, 2000: 83].

El pensamiento político moderno posterior a la Ilustración se ha empeñado en negar la antinomia de la política, su dimensión polémica e incluso bélica. La mayor parte de los teóricos rescata solo su naturaleza ordenadora y benevolente y quienes ven en ella conflicto y lucha, quieren que sea un episodio en tránsito hacia el orden verdadero (Trotsky, Lenin). Unos pocos (Weber, Michels, Schumpeter) dan cuenta de la doble naturaleza de la política y reconocen la necesidad de la competencia entre partidos, pero todos ellos ponen la atención en los medios necesarios para llegar al bien común [Escalante Gonzalbo, 2000: 84].

La consecuencia es siempre una visión del Estado que se imagina como cosa jurídica, un Estado privado de su dimensión propiamente política. Ya no se

trata del motivo original de procurar que el gobernante sea justo y no tiránico, sino que se intenta disolver su voluntad en un mar de legalidad. Se supone un Estado que es puro derecho, pura objetivación de los intereses públicos, universalizables como justos y neutrales, un Estado que es el reverso teórico de la sociedad, compuesta por los egoísmos del universo privado. Visto así el Estado queda situado por encima de toda particularidad, como algo moralmente distinto y superior [Escalante Gonzalbo, 2000: 84]. Para la modernidad, el contrato entendido como fundamento moral del orden político necesita esta separación en dos distintos universos morales. Ese contrato, un conjunto de reglas que garantizaría la universalidad de las decisiones, necesita que lo público sea preservado de toda contaminación por parte de lo privado [Escalante Gonzalbo, 2000: 85]. El político no sería más que un burócrata obediente y controlado por el imperativo moral enunciado por el derecho [Escalante Gonzalbo, 2000: 85].

Esta sacralización del Estado y su reducción a entidad jurídica hacen impensable la política. La corrupción no sería más que el resultado de la malignidad propia de los políticos, las virtudes privadas son la condición del bienestar público [Escalante Gonzalbo, 2000: 86].

2. Hay otra forma de explicar la corrupción que no necesita al político como chivo expiatorio. Para una mirada sociológica la corrupción no es algo que depende de los atributos personales de nadie en particular sino que deriva de un determinado orden social [Escalante Gonzalbo, 2000: 86].

En la sociedad rústica y campestre del pasado, con placeres sobrios y riquezas limitadas, las instituciones exigían esfuerzos acordes con el modo de vida campesino, acostumbrado a la solidaridad y la fatiga. Siglos después una nueva sociedad se impuso sobre la mayor parte del mundo conocido. La nueva riqueza produjo desigualdades y placeres nuevos, las viejas instituciones perdieron sentido, contrariando las inclinaciones y costumbres habituales [Escalante Gonzalbo, 2000: 86].

En este contexto en que la corrupción es resultado de la contradicción entre la ley y la costumbre, una brecha entre la moralidad social y la moralidad institucional, entre la ética y el derecho [Escalante Gonzalbo, 2000: 86].

Huntington afirma que el choque entre formas modernas sobre hábitos y relaciones tradicionales “no puede sino producir un orden deforme” [Escalante Gonzalbo, 2000: 87] en el cual la corrupción no resulta de la perversidad de nadie sino de la fuerza de las cosas.

Esta explicación es más abarcativa ya que permite comprender también la corrupción en las sociedades más desarrolladas, donde sería producto del desajuste entre las necesidades y exigencias sociales por un lado y la obsolescencia del orden institucional por el otro [Escalante Gonzalbo, 2000: 87].

Esta explicación encuentra a la corrupción tan extensa y mecánica que no tiene culpables.

El problema que surge de las explicaciones sociológicas de la corrupción es la ineptitud de las instituciones para regular eficazmente el comportamiento de los políticos. La inercia de la vida social las sobrepasa y la corrupción que puede habitar en ellas no impide que sean razonablemente eficaces para reproducir el orden social [Escalante Gonzalbo, 2000: 88].

3. Es posible que el defecto esté en las instituciones, cuyas virtudes resultan impracticables y que sólo serían eficaces en una sociedad sin política [Escalante Gonzalbo, 2000: 88].

Buena parte de ellas han sido imaginadas según la idea democrática, cuya virtud cardinal es la confianza. Los procedimientos electorales permiten seleccionar a quienes merecen la confianza del “pueblo” como gestores de los asuntos públicos pero eso no obliga a pensar que una vez en el cargo harán a un lado sus intereses particulares y que obrarán según lo exige el bien común o el interés general [Escalante Gonzalbo, 2000: 88-89]. La ecuación que equipara legalidad y virtud sólo tiene sentido en relación a la neutralidad institucional y por la vinculación entre las preferencias de la mayoría con el interés público. Pero cuando aparecen los profesionales de la política, el aparato partidario, la agitación y las campañas publicitarias todo esto se viene abajo [Escalante Gonzalbo, 2000: 89].

En los regímenes parlamentarios esto no es menos cierto ya que la idea de la discusión racional como fundamento metafísico para las instituciones parlamentarias no tiene sentido en la práctica política moderna lo que llevó a

Schmitt a sostener que “algunas normas de derecho parlamentario actual... dan la impresión de ser un decorado superfluo, inútil e incluso vergonzoso”... “El argumento... que es lo característico de una discusión auténtica, desaparece, y en las negociaciones entre los partidos se pone en su lugar, como objetivo consciente, el cálculo de intereses y las oportunidades de poder” [Schmitt, 1983].

La idea institucional y la idea parlamentaria sobre la vida democrática son impolíticas porque presuponen la posibilidad de un acuerdo racional sobre el interés público, inexistente en la vida política real . El liberalismo, otra fuente de nuestras formas de organización, suele ser antipolítico.

La delimitación legal del poder es condición necesaria para la existencia de la política, pero la política es irreductible a la legalidad [Escalante Gonzalbo, 2000: 90] y cuanto más limitaciones se le pongan mayor será el conflicto. El deseo de la institucionalización liberal es la neutralización de todo interés particular en la gestión pública.

Los mecanismos jurídicos que consagran la incorporación de minorías y a favor de la intervención pública para el bienestar social complican aún más el orden institucional. Con argumentos liberales, democráticos o republicanos se aumenta la disciplina institucional sobre el poder político, dificultando cada vez más la armonía entre costumbres y leyes [Escalante Gonzalbo, 2000: 90].

En todos estos casos las instituciones son desbordadas por la política de manera sistemática. Por tal motivo resucita siempre el viejo desfasaje entre los hábitos y necesidades sociales por un lado y las instituciones imaginadas para darles forma [Escalante Gonzalbo, 2000: 90].

Este desfasaje era conocido por los antiguos que sabían que la virtud no siempre radica en el cumplimiento estricto de la ley porque los jurisconsultos, como decía Cicerón, “en todo derecho civil abandonaron la equidad y retuvieron las palabras” [Escalante Gonzalbo, 2000: 90].

En el centro del problema de la corrupción se encuentra el viejo dilema de la política obligada a cumplir con reglas fijas, universales y abstractas mientras su tarea es gestionar lo accidental [Escalante Gonzalbo, 2000: 91]. La política es decisión y negociación y sólo en una muy pequeña porción es rutina administrativa; la política no tiene sentido bajo las consignas de neutralidad o

desinterés porque su esencia son los intereses particulares y su motor es el interés de los políticos [Escalante Gonzalbo, 2000: 91].

Además la política no es algo que ocurre fuera de la sociedad sino que las urgencias, accidentes, compromisos y enredos de la política son los de la sociedad que, sin embargo, no se reconoce en ellos [Escalante Gonzalbo, 2000: 91]. Esta sociedad no se reconoce en las contingencias de la política y reclama la realización de ideales impracticables de pureza cargados de cierta nostalgia tribal [Escalante Gonzalbo, 2000: 92].

4. Una última posibilidad de suprimir la política ha sido la apelación a dos mecanismos típicos: el mercado y la burocracia [Escalante Gonzalbo, 2000: 92]. Se trata de mecanismos sistémicos, de organización de la cooperación y el conflicto, en teoría impersonales y autorregulados.

Las dos formas suponen un cambio de relaciones regidas por reglas formales y rígidas que excluyen los arreglos y accidentes propios de la política. En esta idea subyacen las demandas de gestión mediante procedimientos de mercado o de reglamentación disciplinaria de la actividad política [Escalante Gonzalbo, 2000: 92].

Para el imaginario colectivo el gerente es un sustituto plausible del político, como si el gobierno de las personas fuera suplantado por la administración de las cosas [Escalante Gonzalbo, 2000: 92].

Estas ideas han tenido algún éxito de tal manera que en espacios más o menos extensos las sociedades desarrolladas han podido prescindir de la política, sustituyéndola por mecanismos burocráticos automáticos [Escalante Gonzalbo, 2000: 93].

Esta hipótesis muestra la distinta distribución de las prácticas corruptas en distintas sociedades y muestra también los límites del esfuerzo despolitizador por esta vía.

Hay sociedades donde la formalización rutinaria de los mecanismos sistémicos es poco viable, por la precariedad del mercado, por la falta de recursos administrativos o por la fragilidad de la capacidad de control estatal; pero ninguna puede mecanizarse por completo. Lo que sí queda claro que el

problema de la corrupción deja de ser moral para ser, por lo menos en esta cuarta perspectiva, mecánico [Escalante Gonzalbo, 2000: 93].

Esta perspectiva sistémica tiene sus límites ya que siempre hay una porción del mercado que está políticamente estructurada y una porción de la burocracia que obedece a lógicas políticas [Escalante Gonzalbo, 2000: 93-94].

La posibilidad de que una sociedad humana se vuelva en un sistema autorregulada es remota. Las fantasías sobre la burocratización del mundo niegan la realidad de un mundo donde la política es necesaria y donde los políticos deben salvar la brecha entre los ideales impracticables, las instituciones caducas y las necesidades sociales irreductibles a fórmulas generales, cargando siempre con el estigma de ser responsables del desajuste [Escalante Gonzalbo, 2000: 94].

### **11.3. El fin de la historia. Conclusión**

La hostilidad a la política siempre se pudo articular en programas políticos coherentes, liberales, democráticos o socialistas, que tenían el propósito de terminar con la política e instaurar el reino de los intereses generales. Hoy ya no existe esa posibilidad.

Hoy no hay grandes temas ni grandes esperanzas para los políticos. Aflojada la tensión ideológica las deformidades de los arreglos institucionales se exponen a la luz del día y se alejan de las ideas románticas con que alguna vez fueron diseñadas.

Sin embargo no somos tampoco capaces de vivir en un horizonte de puro pragmatismo ni es razonable renunciar por completo al Estado de derecho. El tema de la corrupción surge para llenar ese vacío ideológico, para darle un renovado sentido moral a la política, es una evidencia del desencanto con este único mundo posible [Escalante Gonzalbo, 2000: 94-95].

Por ahora la impugnación sobre el conjunto del arreglo político sólo resulta verosímil mediante el reclamo del Estado de derecho.

**SEGUNDA PARTE:**  
**EL NARCOTRÁFICO**

---

## 12. El narcotráfico en América Latina

### 12.1. Estados Unidos y América Latina

En los '90s el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa tenían distintas posturas respecto del rol militar en la lucha contra las drogas.

El Departamento de Estado, con un presupuesto de 17 mil millones de dólares para la lucha contra el narcotráfico, sostenía que los militares norteamericanos no deberían intervenir porque la interdicción era un asunto policial, porque el consumo de drogas era un crimen y la lucha contra el crimen debía utilizar oficiales de la ley (*law enforcement officials*) y no militares. Así se comprendía la alianza operativa entre el Departamento de Defensa (militares) y la DEA (policía).

Por otro lado existía un estrecho vínculo entre el cierre de las bases estadounidenses en Panamá, el eventual aumento del narcotráfico continental, el ascenso del liderazgo chavista en Venezuela y el potencial desbordamiento de la guerra en Colombia. El Comando Sur ampliado, cuya Area de responsabilidad (AOR) incluye todas las aguas del Hemisferio Sur latinoamericano, pudo superar el desinterés por el CMA (Centro Multilateral Antidrogas) mediante la presencia militar en diversos países sudamericanos. Aunque la reticencia de Brasil y Venezuela es un escollo para el anillo de seguridad sobre Colombia, Panamá podría seguir estando presente en los planes norteamericanos, a través de un argumento jurídico: la enmienda De Concini.

### 12.2. El caso Panamá

El proceso que culminó con la entrega del Canal de Panamá a sus legítimos dueños en 1999 es una muestra de las contradicciones de la política exterior clintoniana, clara en la defensa de sus intereses comerciales y confusa en la elaboración de las estrategias políticas.

Ante la inminente entrega del Canal varios legisladores estadounidenses argumentaron que era necesario preservar la presencia militar. El Pentágono intentó retener la posición estratégica en Panamá, con una iniciativa para crear

un Centro Multilateral Antidrogas (CMA), para lo cual se retomaron las negociaciones.

El general Barry MacCaffrey, a cargo entonces de la lucha contra el narcotráfico, dijo que el cierre de las bases militares que los Estados Unidos operaban en Panamá “afectará la estrategia del Pentágono para interceptar los vuelos clandestinos que parten de Colombia».

Kenneth Mac Kay, enviado de Clinton para América Latina, además de argumentar que mantener los niveles previos de vuelos de control de narcotráfico responde a los intereses vitales de los Estados Unidos, dijo que la retirada militar de Panamá podría generar, si no se instrumentaba una alternativa, inestabilidad en otros países.

“Panamá es crítico para la lucha contra las drogas”, afirmó George Joulwon, ex jefe del SouthCom. En declaraciones ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, Joulwon dijo que el retiro del canal disminuiría la capacidad de Estados Unidos para librar la guerra contra el narcotráfico en la región.

La creación del CMA evitaría el cierre de las bases y la retirada completa de las tropas norteamericanas, pero el proyecto naufragó por la falta de apoyo político en Panamá y también en Brasil y México. La Argentina fue uno de los pocos que respaldaron la iniciativa.

El gobierno del entonces presidente panameño Pérez Balladares decidió no instalar el CMA ante la insistencia norteamericana en una cláusula referente a “otras misiones”, sin especificar cuáles, para los 2.000 soldados que se instalarían en el Centro. Además el gobierno norteamericano pretendía un tratado con una vigencia de doce años, contra los tres que defendían las autoridades locales.

### **12.2.1. Las alternativas**

Ante la imposibilidad de permanecer más allá del 2000, Estados Unidos comenzó a buscar dónde instalar las tropas del Comando Sur. Honduras podría servir de base para vuelos de monitoreo antinarcóticos en América Central, en tanto que Perú, Ecuador y Colombia lo serían para vuelos y coordinación de

tareas de inteligencia en América Latina. Honduras se resistió y Venezuela, con Chávez como presidente, le negaba a Estados Unidos los permisos de sobrevuelo.

Con un CMA conceptualmente muerto Estados Unidos dejó de buscar un país receptor y se decidió por acuerdos bilaterales de acceso para sus aviones.

Estados Unidos comenzó a utilizar el término «delegación militar» en lugar de “base militar” para referirse a la petición estadounidense de participar -vía DEA- en operaciones en territorios en los que está expresamente prohibida por ley la presencia militar extranjera.

Brasil, con una larga frontera con Colombia, se rehusó a aceptar una expansión de la presencia militar norteamericana, sea con argumentos de naturaleza estratégica-militar o para el refuerzo de la lucha contra las drogas.

La concesión de una base implicaría un tratado y la intervención parlamentaria, un trámite muy difícil en esas circunstancias latinoamericanas. Lo que se debatía era la extensión de la extraterritorialidad y de la inmunidad diplomática de la que gozan las instalaciones oficiales de Estados Unidos -la embajada y el consulado, la residencia del embajador, etc.- a zonas especiales de un aeropuerto en algún punto del país.

Es una tradición estadounidense la invocación legal -sea por vía de la legislación interna o del derecho internacional- para utilizar la fuerza a nivel hemisférico y mundial, el recurrir a una norma jurídica para justificar políticamente la intervención armada.

En un esquema provisional se instalaron bases en Aruba y Curacao (protectorados holandeses) y en Puerto Manta en Ecuador, además de tres bases dentro del territorio colombiano y la del Alto Huallaga en Perú. Se planeaba instalar una en Pedro Juan Caballero, Paraguay, que finalmente fue instalada en Mariscal Estigarribia en 2005 [ver Anexo 4]. Fuentes del Pentágono informaron que la sumatoria de bases daría a Estados Unidos una capacidad de cobertura mayor a la que les otorgaba Panamá.

Gráfico N° 4. La base militar norteamericana en Mariscal Estigarribia, zona de la triple frontera



### 12.2.2. El Tratado de Neutralidad

Sólo en el caso panameño Washington puede usar una ley para desplegar militarmente sus fuerzas. En cualquier otro país vecino de Colombia, Estados Unidos depende de la voluntad política expresa del gobierno de turno para iniciar de manera unilateral o conjunta, acciones militares en territorio colombiano.

El senador Dennis De Concini introdujo una enmienda al artículo 4 del tratado de Neutralidad: “conforme al Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, Panamá y Estados Unidos tienen la responsabilidad de asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto y seguro a naves de todas las naciones. La interpretación correcta de este principio es que cada uno de los países, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y por consiguiente tendrá el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves por el Canal”<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Citado por Juan Gabriel Tokatlian, *Estados Unidos y su bélico adiós a Panamá*, Clarín, Suplemento Zona, 29 de agosto de 1999.

Los Estados Unidos pueden ser requeridos bajo los términos del Tratado de Neutralidad Permanente a tomar acciones unilaterales (incluso contra el gobierno de Panamá) para asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto y seguro. El lenguaje del tratado es muy general, lo que abre un conjunto de posibilidades de interpretación.

### **12.2.3. El posible retorno**

Históricamente Panamá ha sido un centro de tráfico migratorio de varias nacionalidades. La presencia de muchos ilegales de medio Oriente y de guerrilleros colombianos podría exponer a este país a ataques terroristas aunque difícilmente el Canal se vería amenazado.

Según analistas de Estados Unidos los problemas potenciales para el Canal de Panamá son los ataques terroristas, el vandalismo, el paro obrero y una crisis interna de Panamá. Este último es el principal problema a considerar, sobre todo por la amplitud y vaguedad que el concepto implica.

En abril de 1999 un disidente del movimiento insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) denunció que miembros de la Policía Nacional panameña ofrecen santuario seguro a los guerrilleros en la zona fronteriza del Darién. La denuncia generó una fuerte controversia entre ambos países, aunque las autoridades panameñas intentaron bajar el tono del conflicto y ofrecieron toda su colaboración para solucionarlo.

La situación de los insurgentes en el Darién está en ventaja con relación a la policía local, ya que cuentan con mejor equipamiento. De los 13 mil miembros que tiene la Policía Nacional en todo el país, con un presupuesto anual de 100 millones de dólares, más de mil unidades se desplazan por las montañas del Darién combatiendo narcotraficantes, bandoleros y desarticulando actividades irregulares.

También hay frecuentes problemas en la frontera de Panamá con Costa Rica. Si bien los límites fueron fijados en 1941 la geografía es sumamente difusa. Costa Rica y Panamá no tienen ejército. Costa Rica desmanteló el suyo en 1948 y el de los panameños se desintegró después de la invasión de los

Estados Unidos el 20 de diciembre de 1989, para desplazar del poder al general Manuel Antonio Noriega.

Una geografía que sin solución de continuidad se extiende desde Colombia por toda Centroamérica ayuda a la expansión de la guerrilla colombiana.

Hay una cierta tentación por eslabonar el proceso colombiano con el retorno norteamericano a Panamá. La reticencia de Brasil y Venezuela a prestar apoyo a la propuesta norteamericana radica en que la fuerza de intervención estaría integrada por soldados latinoamericanos, aunque Ecuador y Perú prestaron su conformidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el status de enclave, propio del canal de Panamá, resulta disfuncional para los propósitos norteamericanos, que deben estructurar su presencia sobre nuevas bases morales, entre los que la lucha contra las drogas ocupa el primer lugar.

#### **12.2.4. Panamá como ejemplo de política exterior clintoniana**

Según este análisis de la política exterior norteamericana la reversión del Canal ejemplifica un deceso de «improvisación». En 1977, cuando se firmaron los Tratados Torrijos-Carter, la inclusión de la enmienda De Concini muestra una percepción estratégica sobre la necesidad de preservar la posibilidad del retorno al país centroamericano. En las dos décadas que mediaron entre la firma y la entrega no se estableció un programa de reasentamiento militar en la región y la inevitable entrega del Canal precipitó las urgencias de las agencias de Defensa

#### **12.3. La cuestión sudamericana [Emmerich, 2002]**

Hasta 2001 la lucha contra el narcotráfico dominaba el escenario político sudamericano, centrada en el Plan Colombia e irradiando a todo el subcontinente. Los atentados del 11-S cambiaron el enfoque y la guerra contra el terrorismo hizo crecer las contradicciones.

Muchos sostienen que durante la gestión demócrata Estados Unidos había perdido la iniciativa en la región, actuando a contragolpe en más de un terreno y mostrando una política antidrogas ambivalente [Anexo 7]. Se recuperó después

del 2001 a costa de un cierto abandono de la lucha contra el narcotráfico, su anterior eje de política exterior hacia el subcontinente.

El punto de inflexión puede situarse en diciembre de 1998 cuando se derrumbó el sistema partidario en Venezuela. El fenómeno nuevo, encarnado en el presidente Hugo Chávez, promovió una sucesión de movimientos que precipitaron conflictos latentes focalizados en dos puntos:

1. la recomposición de la OPEP
2. El encuentro de Brasilia (2000) que buscaba unir al Pacto Andino con el Mercosur.

La entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, buscó apoyo para que Chile y Argentina no se sumaran al rechazo brasileño. También fueron ostensibles sus esfuerzos para neutralizar el alza de los precios del petróleo. En ambos casos, el gobierno norteamericano fracasó.

El presidente Bush (padre) había visitado Cartagena (Colombia) en 1990, para iniciar una lucha antinarcóticos que fracasó. 10 años después el viaje de Clinton muestra nuevas preocupaciones norteamericanas: reafirma su preferencia por el unilateralismo en materia hemisférica; intenta controlar la cumbre de presidentes sudamericanos convocada por Brasil; identifica a Colombia como el mayor problema de seguridad en el área y refuerza la militarización andina y amazónica para contener la crisis colombiana.

La visita también simboliza el cruce de una línea tradicional de política exterior donde Estados Unidos pretende asegurar su esfera de influencia directa más allá de la Cuenca del Caribe.

La pugna lleva a que Washington y Brasilia se topen en encuentros donde la definición de alianzas y balances es clave. Estados Unidos quiere crear un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el apoyo ambiguo de Perú. Brasil y Venezuela arman sus fronteras con Colombia con objetivos diferentes a los de Washington. A Estados Unidos le preocupa las FARC, que intensificarán la guerra. Pero, además de las FARC, la preocupación de Estados Unidos también tiene que ver con el cambio de rumbo de Venezuela, que posee el segundo yacimiento petrolífero del mundo y es el cuarto exportador a Estados Unidos.

Desde antes de asumir su cargo el presidente Chávez atacó por ese flanco. Entonces el barril de petróleo estaba por debajo de los 10 dólares. Menos de un año después (1999) superó los 30 dólares, ahora (2006) supera los 60 dólares, acercándose en momentos críticos a los 100 dólares.

Esta situación y sus inexorables derivaciones fuerza a que Estados Unidos responda con el Plan Colombia, lo cual acarrea algunos conflictos:

1. El centro de gravedad del Plan Colombia no está en Colombia. Estados Unidos ha montado una base aérea en el puerto ecuatoriano de Manta, que aceleró la fractura del ejército, algunos de cuyos altos mandos participaron en la caída de Jamil Mahuad, el presidente firmante del acuerdo secreto con Estados Unidos.
2. En línea con esta política está la decisión de montar una base de lanzamiento de cohetes en El Esequibo, territorio en litigio entre Venezuela y Guyana, situado en la estratégica desembocadura del Orinoco. El conflicto viene tensándose desde que, tras la firma de un contrato entre la empresa estadounidense Beal Aerospace y el gobierno guyanés, el canciller venezolano José Vicente Rangel presentó una protesta formal oponiéndose al acuerdo. Aparte de la histórica reclamación territorial, las autoridades venezolanas alegan contra el resquicio contractual abierto para que la base pudiera quedar bajo custodia de fuerzas militares estadounidenses.
3. Brasil puso en funcionamiento el Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM), mediante el cual controla con aviones, radares y satélites el espacio aéreo de la región.
4. Horas antes del arribo de Clinton a Colombia (2000) el jefe del Estado Mayor del ejército venezolano anunció que acababan de firmar con su par brasileño un acuerdo de cooperación militar.

¿Estados Unidos estaba por romper una tradición histórica de no intervención en América del sur? El senador Mike DeWine afirmó que “ese es el precio que hay que pagar para ser una potencia mundial”. De todos modos Estados Unidos no ha intervenido directamente en Colombia y hasta la presencia de 400 marines en la base Estigarribia de Paraguay en 2005 no se había registrado un avance cualitativo del Departamento de Estado en Sudamérica.

Durante la semana anterior al arribo de Clinton a Cartagena cinco países (Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y Venezuela) movilizaron tropas en áreas fronterizas con Colombia, dato que no tiene antecedentes desde las guerras de independencia.

Colombia, con 120.000 has. plantadas, es el principal productor mundial de coca. Pero los narcotraficantes tienen una dificultad: los cultivos están en la banda oriental de la cordillera de los Andes, en la cuenca del Amazonas; en cambio, los laboratorios están en la cuenca del río Orinoco, debido a que por ese río llegan los productos químicos. Como entre estas dos cuencas no hay rutas, el transporte de la pasta a los laboratorios se debe hacer por avión, mediante pilotos brasileños. Esta especialización nace en la fiebre del oro de los años '80s. Los *garimpeiros* necesitaban hombres con capacidad para aterrizar en pistas de tierra de 300 metros. Con la decadencia de esa actividad, esos pilotos se convirtieron en la mano de obra del transporte de droga.

### **12.3.1. El conflicto regional**

El Plan Colombia busca intervenir en tres focos geográficos:

1. Departamento de Putumayo, la zona fronteriza más conflictiva con Ecuador. Allí operan los grupos ultraderechistas de Autodefensa, parte del ELN y el Bloque 48 de las FARC.
2. La provincia fronteriza de Sucumbíos (Ecuador) es vista como la región que abastece a todas estas fuerzas. El resto de las operaciones militares se concentrarían en el norte y suroeste del país.
3. Pero en el enfoque geopolítico del Pentágono el puerto de Manta (provincia de Manabía, litoral pacífico de Ecuador) es el componente clave del Plan Colombia.

Para Charles Wilhelm, entonces jefe del SouthCom, "la importancia de Manta radica en que se trata del único sitio que nos dará el alcance operaciones que necesitamos para cubrir todo Colombia, todo Perú y las áreas cultivadas con coca de Bolivia". La crisis económica y política de Ecuador, con más de 80% de su población en la pobreza, conduce a mirar como tabla de salvación cualquier ayuda económica que venga del exterior. El cheque de 1.300 millones de

dólares que Clinton entregará al presidente colombiano Pastrana, incluye 47 millones para las “funciones de inteligencia y vigilancia de Ecuador”.

El Plan Colombia pretende el aislamiento de los guerrilleros en aquellas zonas del suroeste donde se les puede detectar mediante los modernos aparatos de inteligencia y destruirlos sin necesidad de una invasión por tierra. Las Fuerzas Armadas de Ecuador vienen reforzando el cordón fronterizo con Colombia. Desde inicios de 2000, unos 500 uniformados han incrementado el patrullaje, vestidos con botas especiales y pantalones de malla y se pasean en las zonas selváticas de Carchi y Sucumbíos con la consigna de evaluar lo que pasa al otro lado de la frontera.

Las importaciones agrícolas de Colombia han aumentado un 90% lo que significa un duro golpe para el empleo en las zonas rurales, escenario principal de la guerra. Y ha comenzado el éxodo de los colombianos que viven en la zona hacia Ecuador, donde día a día llegan cientos de personas a Tulcán, colindante con Ipiales, para abastecerse de víveres.

De los 1.300 millones de dólares que el Congreso de Estados Unidos destinó a Colombia 180 millones serán redestinados a Brasil, Ecuador y Bolivia para ayudar a la erradicación de los cultivos de drogas.

### **12.3.2. Estados Unidos y el narcotráfico**

Antes de movilizar su inteligencia en la Amazonia colombiana, las Fuerzas Especiales de Estados Unidos desplazaron entrenadores y técnicos especializados en la instalación de equipos de tierra y entrenamiento de fuerzas locales que deberían actuar en base a la información capturada, especialmente a la guerrilla de las FARC<sup>30</sup>.

En enero de 1998 se estaban instalando la base de entrenamiento de combate naval “Riverine” en Iquitos, Perú y la Escuela de Selva del Ejército Ecuatoriano en El Coca, por acuerdos suscritos en 1997, luego de la terminación del conflicto fronterizo entre ambos países.

---

<sup>30</sup> *Boinas verdes en la Amazonia*, Ignacio Gómez, Bogotá. Disponible en: <http://www.icdc.com/~paulwolf/colombia/planusa.htm>

En las dos bases, financiadas por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, existen instalaciones separadas para los miembros de las Fuerzas Especiales Operativas (SOF) que perdieron su sede en la Base Howard del Comando Sur, por la entrega del Canal a Panamá.

Una cuarta base comenzó a instalarse en Aruba, como parte del convenio suscrito por Estados Unidos y Holanda. Se trata de una fuerza especializada en inteligencia aérea que serviría de puerto a los aviones de inteligencia.

El mayor grupo de entrenadores norteamericanos tiene sede en la base del Ejército nacional en Tolemaida (Tolima) y en la sede del Comando Específico de Oriente en Tres Esquinas (Caquetá), en donde se distribuyen los 160 soldados y 30 civiles contratados por el Departamento de Defensa de USA para entrenar y apoyar al Batallón Antinarcóticos del Ejército. A ellos se suman los “pilotos civiles” contratados por el Departamento de Estado para tripular y controlar los aviones y helicópteros enviados para apoyar a la Policía antinarcóticos en Mariquita, San José del Guaviare y Puerto Asís.

Aunque la base Teniente Clavero, en Iquitos, es una base naval, el grupo permanente de Fuerzas Especiales consta de 33 aviadores pertenecientes al grupo de operaciones 24 de la Base Howard que cumplen misiones durante 90 días y son reemplazados. El comandante y su equipo rotan cada 6 meses.

Estas iniciativas del Departamento de Defensa están pensadas como parte de un programa de operaciones antidrogas, aunque los militares norteamericanos no disimulan que comparten información sobre los movimientos de la guerrilla y lo justifican mediante los estudios que afirman la participación de las FARC en el comercio de cocaína.

Un grupo de 83 miembros de las Fuerzas Especiales del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos llegó al país para entrenar en las selvas del sur a un segundo batallón antinarcóticos del ejército colombiano que combatirá a los traficantes de cocaína. El contingente fue trasladado en aviones del ejército hacia la base militar de Larandia, una instalación de 30 km. cuadrados ubicada en Caquetá, a 35 kms. de la entonces zona de distensión<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> *Militares de Estados Unidos en Colombia*, Nelson Padilla, Clarín, 12 de agosto de 2000.

**Gráfico N° 5. La presencia militar norteamericana en América del Sur**

- Bases estadounidenses en América del Sur:**
1. Enrique Soto Cano (Honduras)
  2. Comalapa (El Salvador)
  3. Guantánamo (Cuba)
  4. Araba y Curacao (Antillas Holandesas)
  5. Manta y El Coca (Ecuador)
  6. Tres Esquinas – Tolemaida – Laranía (Colombia)
  7. Iquitos y Palmapampa (Perú)
  8. Roosevelt Roads (Puerto Rico)
  9. Esequibo (Guayana)
  10. Mariscal Estigarribia (Paraguay)
- Nota: En Brasil está marcada la localidad de Tabatinga (Triple Frontera), cuartel central del Plan Cobra. Es una base brasileña.
- Elaboración propia



#### **12.4. La integración sudamericana** [Emmerich, 2003]

Cuando el presidente Cardoso invitó a sus 11 colegas sudamericanos a una reunión en Brasilia lo hizo para festejar los 500 años del descubrimiento de Brasil. También ambicionaba una cita positiva para gestar la unión regional. Pero el conflicto en Colombia y la concreción de la ayuda militar norteamericana cambió la agenda de esa cumbre.

En el comunicado final de la reunión de presidentes sudamericanas realizada el 30 de agosto en Brasilia los participantes no mencionaron ningún apoyo al Plan Colombia y sí dijeron que celebraban los esfuerzos de Bogotá para pacificar el país.

La intención de unir el Mercosur y el Pacto Andino, el motivo inicial de la convocatoria, obedece a que la globalización dejó en el camino a gran cantidad de jugadores. Todos detectan que si no hacen algo para aumentar el perfil negociador, simplemente van a ser convidados ocasionales en el banquete mundial. La crisis de Colombia puede ser la bomba que detenga la maquinaria de integración sudamericana. La intención de crear un bloque que logre negociar en conjunto con un producto bruto regional de más de un billón 500 mil millones de dólares es el principal palo en la rueda del proyecto del ALCA.

William Brownfield, asistente del Departamento de Estado para el hemisferio occidental en una entrevista con el diario El Tiempo, dijo que “es materia de sentido común reconocer que en la medida en que se aplique el plan y se logren progresos en el esfuerzo por combatir el narcotráfico y en la búsqueda de la paz (en alusión a la guerrilla) es inevitable suponer que habrá algún impacto en los países fronterizos a Colombia”.

Por tal razón pidió comprensión y colaboración de los vecinos de Colombia. Hasta ahora los norteamericanos aseguraban que la ayuda económica se iba a concentrar en las zonas cocaleras de Colombia y que no buscaba causar efectos sobre el conflicto entre el gobierno y la guerrilla y sobre el proceso de paz que comenzó en 1998.

Esta repentina movilización militar norteamericana hacia Colombia se coloca en un contexto donde merecen destacarse varios fenómenos claves:

1. La hegemonía de Estados Unidos se asienta en una balanza de pagos favorable con Latinoamérica.
2. También se observa el declive simultáneo y contradictorio de la autoridad del Estado y el ascenso acelerado de la autoridad no estatal.
3. La noción de “gran enemigo” en el terreno mundial ha perdido peso político y discursivo ante la proliferación de graves “amenazas”. Las amenazas no surgen de un espacio físico delimitado, único y poderoso, no provienen de un solo ámbito geográfico ni son impulsados por un país en concreto.
4. La particularidad del fenómeno de las drogas ilegales definido como cuestión de seguridad nacional, es que difiere de los retos críticos que llevarían a Estados Unidos a usar la fuerza, porque el narcotráfico deriva de una conducta específica interna de los propios estadounidenses que demandan sustancias ilegales, es un espejo distorsionado de la cultura de consumo norteamericana.
5. El derrumbe de la guerra fría y la reafirmación del proceso creciente de globalización muestran la erosión de las alianzas automáticas y de los compromisos sin restricción de Estados Unidos con las naciones periféricas. La existencia de componentes ideológicos fuertes como el anticomunismo y el norteamericanismo reforzaba las coincidencias entre Bogotá y Washington. Ese ya no es el caso de los dos países en la actualidad.

Hay otros procesos se mueven en sentido inverso a la reafirmación de la hegemonía norteamericana en el subcontinente latinoamericano:

1. Esta escalada estadounidense obedece a cierto deterioro de su influencia política y económica en la región. La actitud independiente del gobierno venezolano, cuyas reservas de petróleo e influencia en la OPEP son decisivas, el sutil liderazgo regional hacia la soberanía e integración de una potencia rectora como Brasil [Ver Anexo 8], la presión latinoamericana contra los subsidios agrícolas y el empantanamiento del ALCA.
2. Algunos autores afirman que el costo de la insubordinación al poderío norteamericano no es tan alto como se supone. William Pfaff cita los casos de Egipto, Israel, Palestina, Milosevic y Hussein. “El poder de Estados Unidos intimida a los aliados pero no a sus enemigos. (Para Estados Unidos)

interferir no sólo es peligroso, sino que no es tan práctico como creen los intervencionistas”<sup>32</sup>.

4. Estados Unidos está mostrando signos de temor frente a las consecuencias del Plan Colombia. Así lo afirmó Bush, entonces candidato republicano a la presidencia. “Sí. Estoy preocupado por eso. Tenemos que ser muy cuidadosos de no enviar demasiadas tropas y de no involucrarnos en los combates. Hay una línea muy fina entre el entrenamiento y el combate. No quiero a nuestras tropas peleando en Colombia”. El candidato reconoció que apoyó en el Congreso la aprobación del Plan Colombia y que por eso se ocupará de que no se convierta en un plan contrainsurgente. “No creo que los insurgentes amenacen con derrocar al Estado. Por eso un acuerdo negociado es la mejor manera de ponerle fin al conflicto”, señaló Bush.
5. La crisis del capitalismo andino no favorece una fuerte presencia norteamericana. Así quedó demostrado con las crisis políticas de Perú y Bolivia. El triunfo electoral de Evo Morales en Bolivia sumó un nuevo factor disidente en la política sudamericana.

#### **12.4.1. Estados Unidos y las plantaciones de coca**

¿Por qué los campesinos latinoamericanos producen más coca de la que tienen necesidad para su propio uso? Algunas economías latinoamericanas abrieron sus mercados a las exportaciones agrícolas norteamericanas subsidiadas, que compitieron ventajosamente con la producción nacional. Los agricultores locales, siguiendo los preceptos de la economía moderna, se vuelven “racionales” y producen para la exportación, dedicándose a productos como la coca o la marihuana que proporcionan mayores márgenes de ganancia [Chomsky, 1999]. “Los productores de droga aprovechan la globalización y la liberalización económica para expandir su propia mercancía.” [Scott Palmer, 1998: 11].

En 1988 los productores de café denunciaron un acuerdo que había mantenido hasta entonces los precios internacionales a un nivel razonable. En consecuencia el precio del café, principal exportación de Colombia, cayó un

---

<sup>32</sup> *Un poder que no intimida a los enemigos*, William Pfaff, La Nación, 22 de octubre de 2000.

40%. Algunos pequeños productores se volcaron hacia las opciones ofrecidas por el mercado norteamericano de la droga. En este sentido, las políticas incluidas en el Consejo de Washington crean un entorno favorable al aumento del tráfico.

Por otro lado, la política norteamericana de represión del uso y consumo de estupefacientes ha jugado también su papel. Ha conducido a consumidores de marihuana, sustancia relativamente inofensiva, a volverse hacia drogas duras como la cocaína. Así, Colombia ha cesado de producir marihuana para concentrarse en la cocaína, mucho más rentable y fácil de transportar.

Pero también merece mencionarse el papel de los bancos. Según un estudio de la OCDE los beneficios de ese tráfico, a escala mundial, se elevan a unos 500 mil millones de dólares por año, de los que la mitad transita por los circuitos del sistema financiero norteamericano. Colombia, según la OCDE, no retira más que un 2% o un 3% de lo que resta, o sea, alrededor de 6 mil millones de dólares por año.

Por su lado el servicio de investigaciones del Congreso norteamericano concluyó que más del 90% de las sustancias químicas utilizadas para la producción de droga provenían de Estados Unidos.

James Petras dice que en las cuestiones relativas a la posición hegemónica de Washington los regímenes latinoamericanos son “seguidores de la fuerza hegemónica”. Pero en cuestiones específicas que afectan sensibilidades nacionales concretas, los regímenes latinoamericanos han disentido, particularmente cuando han contado con el apoyo europeo y canadiense [Petras, 2000].

Uno de los ámbitos de mayor contradicción entre Estados Unidos y los países latinoamericanos han sido los procesos de certificación.

#### **12.4.2. Estados Unidos y la descertificación**

En 1996 y 1997, EE.UU ‘descertificó’ a Colombia en su evaluación anual de las iniciativas antidroga de los países de producción o de tráfico de drogas. Cada año, al final de febrero, el Presidente de EE UU está legalmente obligado a informar al Congreso sobre los esfuerzos de unos 30 países de este grupo.

Aquellos cuya cooperación sea juzgada satisfactoria (la mayoría) son certificados, contrariamente a aquellos cuyos esfuerzos se consideren insuficientes. Un tercer grupo se compone de países que, sin aprobar, son certificados por razones de 'interés nacional'. La descertificación tiene varias consecuencias:

- el cese de la asistencia estadounidense exceptuando la ayuda humanitaria y antidroga;
- el voto de EE.UU en contra de la concesión de préstamos al país descertificado en seis instituciones financieras internacionales, entre ellas el BID y el Banco Mundial;
- la negativa de créditos del Banco de Exportación e Importación (EximBank) a los exportadores estadounidenses para financiar las ventas al país en cuestión;
- el bloqueo del acceso a créditos de la Corporación de Inversión Privada en el Exterior (Overseas Private Investment Corporation, OPIC).

En la práctica, muchas de estas sanciones están abiertas a la negociación; con frecuencia, las autoridades han evitado obstaculizar excesivamente el comercio en consideración a los intereses empresariales estadounidenses.

La decisión de descertificar a Colombia en 1996 y 1997 constituyó una anomalía en el marco global del proceso de descertificación. Los demás países plenamente descertificados eran naciones consideradas por Washington como parias, semiparias o villanos (rogue states). En este grupo han figurado regularmente Afganistán, Irán, Myanmar (Birmania) y Siria. A diferencia de estos países Colombia ha desplegado notables esfuerzos de cooperación con EE.UU. Washington tuvo que recalcar que su decisión fue una respuesta a Samper en persona y no a las instituciones colombianas, frecuentemente elogiadas por el Presidente Clinton y otros altos funcionarios.

En 1998, EE.UU. certificó a Colombia por motivos de 'interés nacional'. Según el Departamento de Estado, la Policía colombiana erradicó en 1997 más cultivos de coca y amapola que ningún otro país en la historia. Esto se logró mediante la fumigación de más de 44.000 hectáreas de coca y 7.000 hectáreas de amapola, pese al rechazo de la opinión pública a la erradicación química.

Las autoridades colombianas levantaron igualmente el veto constitucional a la extradición y firmaron con EE.UU un acuerdo para autorizar a los agentes antinarcóticos estadounidenses a abordar embarcaciones colombianas en busca de drogas. Asimismo se endurecieron las condenas para delitos mayores, al tiempo que se caracterizó por primera vez el blanqueo de dinero como un crimen. Sin embargo, Washington criticó la no retroactividad de las leyes de extradición, alegando que éstas no afectarían a los jefes del cartel de Cali actualmente reclusos en prisiones colombianas.

Si bien era difícil ignorar esta evolución favorable de la política colombiana antidroga, el gobierno de Clinton tenía otras razones en favor de la certificación. La decisión de las autoridades coincidió con la inminencia de dos importantes citas internacionales en las que la descertificación de Colombia habría menoscabado la posición que Estados Unidos deseaba adoptar: la Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile del 16 al 18 de abril de 1998, en la que Washington buscaba insistir en la cooperación hemisférica multilateral contra la droga y la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (8 al 10 de junio de 1998), que subrayó igualmente la cooperación multilateral.

#### **12.4.3. La nueva situación**

El ataque a las Torres gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, modificó el panorama de la política exterior norteamericana en todo el mundo. En América Latina el foco de atención que hasta entonces se había volcado claramente en la lucha contra las drogas, privilegió la guerra contra el terrorismo. La administración republicana sumó en este terreno adhesiones que habían sido reticentes en el último período de Clinton y en el primer año del gobierno del nuevo presidente. Pero el golpe al corazón que significaron los ataques a las Torres Gemelas también amplió el abanico de opciones para aquellos países que tentaban la posibilidad de convertirse en contrapoderes [Huntington, 1999]. En América Latina, llamativamente, el rol de liderazgo regional que Brasil había comenzado a construir durante las presidencias de Cardoso, cedió lugar al protagonismo de la nueva administración venezolana, en una

economía de recursos que transforma al petróleo en un arma política de primer orden. Marcando el carácter contradictorio del nuevo período político, varios presidentes latinoamericanos se colocan en el costado populista del discurso político, algunos de ellos con programas de gobierno opuestos a la administración norteamericana, como Venezuela y Bolivia. El Mercosur trabajó para que la Conferencia Ministerial de Cancún (2005) de la OMC no pudiera llegar a ninguna resolución y retrasó la sanción del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (diciembre de 2005). Mientras mostraba una imagen ofensiva en los escenarios mediáticos, una sangría interna reflejaba el interés de los países pequeños del subcontinente por acceder al mercado norteamericano. Estados Unidos, insistiendo en los mecanismos bilaterales, logró la firma de varios acuerdos de Libre Comercio.

Dando una señal de buena comprensión del momento político mundial la administración republicana llegó a un acuerdo formal con el gobierno paraguayo para el uso de la base aérea militar de Mariscal Estigarribia, un proyecto que utiliza la brecha política que los acuerdos de integración producen en los integrantes menores de aquellas alianzas comerciales que sólo funcionan como áreas de negocios. Los grandes socios del Mercosur (Brasil y Argentina), no vieron con simpatía la predisposición paraguaya a enfrentar los costos domésticos de tal aceptación.

La guerra contra las drogas puede concebirse ahora dentro de un contexto más amplio e inclusivo. Habíamos dicho que “la particularidad del fenómeno de las drogas ilegales definido como cuestión de seguridad nacional, es que difiere de los retos críticos que llevarían a Estados Unidos a usar la fuerza, porque el narcotráfico deriva de una conducta específica interna de los propios estadounidenses que demandan sustancias ilegales”. Dado que la “guerra contra las drogas” no puede argumentar un ataque desde afuera a la soberanía norteamericana, es un argumento poco convincente para los gobiernos latinoamericanos que no pueden eludir el matiz de política exterior norteamericana que esta “guerra” trae consigo. Pero la consigna de “guerra contra el terrorismo”, anclada en un ataque externo a la soberanía norteamericana, legitima la formación de coaliciones amplias de carácter militar

que sostengan el principio del cambio de régimen como instrumento de intervención.

La concesión del uso de la base aérea militar de Mariscal Estigarribia es un logro estratégico muy importante para la política exterior norteamericana en el cono sur sudamericano. En caso de que el Departamento de Estado obtenga una concesión de uso prolongada y políticamente estable, podrá ejercer una gran capacidad de monitoreo sobre la zona de la Triple Frontera. En septiembre de 2006 se conoció que el gobierno paraguayo no renovarían el otorgamiento de inmunidad a las tropas norteamericanas, una condición inaceptable para el Departamento de Estado, que cancelaría su presencia en la Base Mariscal Estigarribia [ver Anexo 4].

### **12.5. La guerra contra las drogas y la centralidad estatal**

Nuevamente cobran importancia las concepciones teóricas con que se perciben los hechos políticos. El Plan Colombia era fácilmente destino de críticas de los sectores progresistas y de la izquierda más ortodoxa, porque representaba los inicios de una operación militar. En la concepción de la centralidad estatal, donde la globalización es un recurso renovado del viejo imperialismo, sea que el Estado reaccione contra él o se adapte a procesos que no puede dirigir, el Plan Colombia era pasible de argumentos que lo presentaban como un derrame hacia la intervención militar directa, un recorrido analítico que concluía en la legitimación completa de las FARC. En los momentos en que el Plan Colombia fue concebido, la administración demócrata experimentaba un viraje en su política exterior [ver Anexo 10] y reaccionaba preventivamente a la formación de una coalición antihegemónica que quisiera ser “un contrapeso para frenar el dominio de Estados Unidos” [Huntington, 1999].

La apelación a recursos típicamente políticos, donde la guerra es un ejercicio de combate entre ejércitos que se resuelve con palabras, logró un acuerdo con un gobierno legítimo, sancionado por debate parlamentario, que dota de legitimidad jurídica al asentamiento de soldados norteamericanos en una base militar del Cono Sur. En este contexto la intervención militar forma parte de un discurso político que toma en cuenta a todos los actores involucrados; no

queda espacio para calificar a tal hecho de “invasión”, porque el sitio nacional sigue siendo vital para el funcionamiento de la globalización.

## 13. Las etapas del narcotráfico

Con la intención de mostrar la coherencia y racionalidad de su desarrollo, estructuramos una “historia” del narcotráfico en América Latina.

El narcotráfico ha atravesado por distintas etapas en su actividad, desde el punto de vista intrínseco (periodo productivo, periodo comercial, periodo económico, periodo político) y por varios estamentos desde el punto de vista extrínseco (ilegal, marginal, nacional, superestructural) [IICLA, 1975]. Entendemos por intrínseco el estudio de su desarrollo como actividad y extrínseco el estudio de sus relaciones con el poder político. La relación entre variables intrínsecas si bien se van correspondiendo, no mantienen relaciones de paridad automática ya que la aparición de una etapa de desarrollo intrínseco no supone necesariamente la aparición de una variable extrínseca al mismo nivel. Se producen así disonancias que permiten ubicar al caso argentino.

### 13.1. Etapas de desarrollo intrínseco

Atraviesa por tres periodos, que a su vez están divididos en fases. Cuando hablamos de periodos nos referimos a estructuras sucesivas en el tiempo, cuando hablamos de fases nos referimos a procesos que pueden ser coexistentes en el tiempo.

**Primer período o Período productivo:** el centro de la actividad reside en la producción de la materia prima, la coca. Este período atraviesa por dos fases de desarrollo:

**Histórica-cultural:** Esta fase abarca un largo período histórico que es anterior aun a la constitución del imperio Inca. El impacto de la coca en la cultura andina la convierte en un recurso nacional que domina todos sus aspectos [Retamales, 2004]. El cultivo de la coca está entrelazado en su cultura y no se percibe dentro de ningún contexto negativo. Esta fase no pertenece específicamente al narcotráfico ya que se produce sólo coca y no ha nacido aún el complejo coca/cocaína<sup>33</sup>, pero se sientan las bases

---

<sup>33</sup> El concepto complejo coca-cocaína significa el abandono del cultivo de la hoja de coca para consumo personal como estimulante energético. Se comienza a producir cocaína como droga, sin posibilidades de ser incorporada en la cosmovisión andina que nunca la había utilizado. Esta actividad de transformación de coca en cocaína no comienza

de una explotación agrícola centenaria, cultural y socialmente aceptada y estimulada. Sobre esta base cultural se asentará posteriormente la actividad del narcotráfico..

**Productiva:** A principios de los '70s algunas circunstancias internacionales explican el nacimiento del complejo coca-cocaína. El "triángulo dorado" (Birmania, Laos, Tailandia), principal proveedor mundial de heroína, se ve afectado por las guerras de liberación. En 1969 también cesa la provisión de heroína desde Turquía. Ante el cierre del mercado mundial la producción andina, con base cultural, se transforma en una producción con fines comerciales, sustentada en los derivados de la coca. Esta reconversión implica grandes transformaciones sociales, culturales y ambientales. Abarca desde 1970 hasta 1987, cuando Estados Unidos interviene en el Chapare boliviano para aplicar su política de interdicción<sup>34</sup>. Las principales características de esta fase son:

- desplazamientos poblacionales, por el cambio y extensión de las actividades agrícolas, crisis de la agricultura tradicional por la caída en la producción de papa, maíz y arroz.
- Cambio en los hábitos de empleo con el fin del tradicional trueque de trabajo por trabajo y la monetización de la cosecha de la coca.
- Daños ecológicos por el vertido de los componentes químicos en los canales de riego.
- Corrupción del indio, como pisador o consumidor de pitillo (Bolivia), pastillo (Perú) o basuco (Colombia).

En este período se va construyendo la estructura productiva del narcotráfico, aumenta la mano de obra disponible y se extienden las áreas de cultivo.

**Segundo período o Período Comercial:** el centro de la actividad reside en el tráfico de droga que era de antigua data pero anárquico. En este periodo el tráfico deja de ser paralelo y horizontal para ser monopólico y vertical, en una organización con división internacional de trabajo (continental) y estructura jerárquica por países. Colombia se va poniendo a la cabeza y el resto de los

---

en 1970 sino que es muy anterior. El complejo coca-cocaína alude a un cambio, donde aparece una producción organizada y centralizada, con fines comerciales.

<sup>34</sup> Son las operaciones *Snow Cap* y *Self Refuge*, con participación de los marines norteamericanos.

países cumple funciones productoras (Bolivia, Perú), de provisión de insumos, lavado de dinero o de tránsito. Sólo México sigue siendo un mercado de tráfico paralelo. También pasa por dos fases:

**Individual:** La forma de comercialización es el contrabando por “mulas”, personas que esconden en su equipaje o en su cuerpo pequeñas cantidades de cocaína y entran a los países por los canales normales de ingreso.

Esta modalidad de transporte cambia en 1976 cuando Carlos Lehder Rivas hace su primer transporte en avión. Esto implica enormes cambios en el narcotráfico: se cambia la marihuana por la cocaína, más fácil de transportar, con menor personal y mayor margen de ganancia; se abandonan las fronteras “normales” y se abren nuevas vías de ingreso a Estados Unidos; la mafia colombiana elimina a los cubanos (guerra de la cocaína, Florida, 1978/1979); el narcotráfico tiende a convertirse en una actividad monopólica.

**Empresarial:** En esta fase se constituyen los carteles colombianos: el cartel de Cali (1970) y el cartel de Medellín (1977/82). En 1973 se crea la DEA (Drug Enforcement Agency), dependiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. La sola constitución de estos carteles es mérito suficiente para constituirlos en una fase por el surgimiento de una instancia institucional que expresa la capacidad de combinar la actividad de varios grupos dispersos. En 1977 la DEA habla del “sindicato de tráfico de Medellín” mientras que el cartel de Cali sigue manteniendo una estructura de cinco grupos semiautónomos que cooperan entre sí. La organización en carteles significa un salto cualitativo en la capacidad de penetrar los mercados; un manejo de tipo empresarial, con estructuras burocráticas fijas en los niveles altos y móviles en los niveles bajo y medio; el manejo del negocio es por asociación y no por competencia. Yano habrá grandes guerras por el control de mercados, características de las fases anteriores de acumulación.

**Tercer período o Período Económico:** el centro de la actividad reside en la ampliación hacia mayores niveles de poder en lo económico y nuevos ámbitos

de poder en lo político. La estructura jerárquica y monopólica ya se había constituido en la etapa anterior. En este período, que comienza en 1980, el narcotráfico comienza a operar como un organizador de la economía global y componente sistémico de algunos Estados. Este período tiene dos fases:

**Nacional:** En esta fase el narcotráfico actúa como organizador de la economía ilegal de varios países. Ya no estamos hablando de una actividad delictiva, que en la fase anterior se había elevado organizativamente, dedicada a la comercialización de drogas en un nivel progresivamente más alto, sino del surgimiento de un actor económico clave en la economía de algunos países. En esta fase la actividad necesariamente se ha extendido en tres aspectos:

- en la base, cumpliendo funciones de organizador social e ideológico de los excluidos
- en la estructura, incorporando funciones de coordinación con otros actores ilegales, coordinación necesaria para el control territorial de sus actividades
- en la superestructura, formando parte de la alianza de poder necesaria para la supervivencia de los Estados.

**Internacional:** Esta fase ya se había iniciado con la transformación del narcotráfico en una actividad comercial empresarial, cuyo primer objetivo del mismo era el mercado norteamericano. En este período económico se estructura una paz mafiosa internacional [Sterling, 1996], en la que el narcotráfico es un socio privilegiado. El narcotráfico se asocia a nivel internacional con otras actividades ilegales (mientras en el plano nacional el narcotráfico es el motor de la asociación mafiosa). Esta fase surge con la descomposición del Estado soviético y el interregno hacia el nuevo Estado. Las principales características de esta fase son:

- el narcotráfico, sin abandonar territorio latinoamericano, se transforma en multinacional.
- su expansión es inversamente proporcional a la capacidad de los Estados para ejercer sus prerrogativas soberanas.
- los cambios en el sistema internacional, al debilitar la autoridad

gubernamental, facilitan el incremento del comercio mundial de drogas y este incremento refuerza esa tendencia.

- el interés por levantar las restricciones al flujo de bienes, capital y servicios, redujo los controles aduaneros en favor de los controles automatizados y las post-auditorías, permitiendo un mayor desplazamiento de los cargamentos de drogas.
- la revolución en las comunicaciones, el transporte, el comercio y las finanzas benefician directamente la internacionalización de las operaciones del narcotráfico, permitiendo vincular a productores y consumidores, antes separados por grandes distancias.
- la evolución del tráfico de drogas ha alcanzado zonas geográficas que en el período anterior no entraban en el circuito.

### **13.2. Etapas de desarrollo extrínseco**

Estas etapas se refieren a las relaciones del narcotráfico con el poder político. La población indígena de los países andinos fue incorporada dificultosamente al Estado-nación moderno. En estos países no se dan todas las condiciones que permitan hablar de Estado en sentido estricto, siendo hoy unas “democracias sin Estado” [Bosoer, 2000: 2] y se explican así las dificultades para combatir el narcotráfico dado que las políticas antidroga carecen de patrones inclusivos de las poblaciones indígenas.

**Primera etapa o Etapa Premoderna:** En esta etapa no hay relaciones con el poder político. Las plantaciones de coca, que forman parte de la cosmovisión andina, no resultan del interés de las burguesías nacionales. En las décadas iniciales del siglo XX, cuando se inicia la actividad del narcotráfico en América Latina, las burguesías no demuestran interés en elaborar políticas de combate. El mercado consumidor y el aparato productivo aún no se han configurado.

**Segunda etapa o Etapa Infraestructural:** este término se refiere al nacimiento y desarrollo de la estructura productiva de la droga. Se establecen las primeras relaciones de producción en el narcotráfico. Desde el punto de vista subjetivo el campesino indígena es corrompido y sometido a relaciones de servidumbre por traficantes individuales sin cooperación burocrática entre sí. Estas

relaciones de servidumbre se transformarán, cuando la producción aumente, en una separación entre campesino productor y traficante, consagrando un avance en las relaciones de producción. El campesino se emancipa de la tierra y puede cambiar la zona de cultivo frente a persecuciones futuras y podrá enfrentar la política de erradicación del cultivo en la etapa siguiente. Desde un punto de vista objetivo comienza la relación entre coca y subdesarrollo, la coca suplanta las producciones tradicionales y se convierte en un monocultivo en amplias zonas andinas por los grandes márgenes de ganancia para el campesino. Los grupos guerrilleros que operan en las zonas de producción actúan como operadores económicos de los campesinos iniciando una relación político-comercial perdurable frente al narcotráfico<sup>35</sup>. Las condiciones objetivas (monocultivo de la coca, aumento de la ganancia de los campesinos) y subjetivas (actuación de la guerrilla como agente comercial frente al narcotráfico) crean el sustrato para la futura disputa por el control territorial (dualidad de poder – failed state) en el sur colombiano. Cuando la producción crece y nace el complejo coca/cocaína, aún no se elaboran políticas globales de combate al narcotráfico y su marco de referencia es policial, configurando una actividad marginal, ilegal y clandestina y operando en forma dispersa y molecular. Los Estados están embarcados en la política de seguridad nacional y en el conflicto este-oeste, por lo que el único enemigo es el “comunismo” .

**Tercera etapa o Etapa Estructural:** el término se refiere a un proceso en el cual el narcotráfico forma una estructura de dominación, con una amplia jerarquía social que abarca desde el campesino productor propietario, el indígena sometido a un régimen de servidumbre, la estructura administrativa y militar media, los pequeños jefes urbanos, los vendedores callejeros, los profesionales de los laboratorios y los grandes dirigentes de los carteles. El narcotráfico reproduce en su estructura productiva todas las relaciones de producción y propiedad de la sociedad capitalista. Se establece definitivamente el vínculo producción-narcotráfico y éste se transforma en una actividad comercial. Dado que el narcotráfico sigue en cierto modo el modelo de

---

<sup>35</sup> Jacobo Arenas (dirigente de las FARC) en la revista “Semana” (10-3-87) explica la especial relación entre los campesinos cocaleros analfabetos y los guerrilleros que los instruyen para mejorar sus precios de venta.

desarrollo de cualquier rama de producción capitalista, comienza a darse un fenómeno de alta concentración. Aquí se da plenamente la separación entre productor y narcotráfico y se establece una cadena económica (producción-tráfico) contratada entre partes “libres”. El fenómeno del narcotráfico se traslada y se asienta principalmente en las ciudades, dejando el control de las zonas productoras en manos subalternas.

En los '80 se abandonan las doctrinas de seguridad nacional, desaparece el eje de contradicción este-oeste y la mayor parte de la energía de las nuevas democracias está destinado a autosostenerse y desprenderse de los resabios de poder militar que puedan quedar en ellas. Los grupos de narcotráfico comienzan a coordinarse entre sí y amplían su dominación territorial chocando con sectores guerrilleros con los que finalmente pactan acuerdos. En este mismo período los grupos guerrilleros abandonan el objetivo de la “toma del poder” y se comportan como brazo armado del narcotráfico. El cobro de impuestos de la guerrilla al narcotráfico (y a otros sectores sociales) explica su supervivencia en la vida política de algunos países.

**Cuarta etapa o Etapa Superestructural:** el narcotráfico encuentra justificación en la propia existencia de los Estados y en el desarrollo del capitalismo de economía abierta. A partir de los '90s la desocupación masiva y la marginalidad crean la base social para una nueva transformación del narcotráfico que ahora cumple funciones para-estatales y da respuestas laborales, sociales y política a amplios sectores poblacionales desplazados de la economía formal e informal. En los períodos anteriores el narcotráfico establecía alianzas con la elite política. Ahora los Estados se han debilitado, se han retirado del control de la actividad económica, han dejado de ser agentes productivos y económicos y han disminuido los controles del flujo mercantil. En las economías latinoamericanas aparecen sectores de alto consumo e internacionalizados al mismo tiempo que crecen bolsones de pobreza urbana. El narcotráfico penetra estas estructuras en tres formas:

- coopta el aparato estatal, necesitado de inversiones y poco proclive a controlarlas;
- aprovecha los beneficios del libre tránsito de mercaderías e información;

- organiza económica, social y militarmente a los sectores sociales excluidos.

En un marco internacional de economía globalizada el narcotráfico se transforma en la más globalizada de las estructuras económicas<sup>36</sup>, ya que no se vincula a estructuras nacionales o regionales (Estado, territorio, nación, población, costumbres, historia). Altamente centralizado pero sin casa matriz el salto al período superestructural realizado por el narcotráfico en algunos países latinoamericanos no fue gradual sino repentino. La coyuntura económica de gran debilidad de algunos países latinoamericanos (Argentina) no podía esgrimir argumentos sustentables para resistir el embate de las mafias de la droga.

Pero si la globalización no puede existir sin una ligazón con el sitio nacional, el narcotráfico, en consecuencia, no puede expandirse sin una relación de algún tipo con el país de referencia. Nuevamente vemos que el narcotráfico no “invade”, sino que se disemina por una red de contactos culturales, económicos, políticos y sociales.

---

<sup>36</sup> “El tráfico de drogas tiene una naturaleza internacional, no respeta fronteras y pone a las autoridades nacionales en una tremenda desventaja para confrontarlo”, William Perry, Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Bariloche, octubre de 1996.

## Cuadro N° 15. Etapas del narcotráfico en América Latina

### ● Etapas de Desarrollo Intrínseco

Primer período o Período Productivo

Fase histórico-cultural

Fase productiva

Segundo período o período comercial

Fase individual

Fase empresarial

Tercer período o período económico

Fase nacional

Fase internacional

### ● Etapas de Desarrollo extrínseco

Período premoderno

Período infraestructural

Período estructural

Período superestructural

## 14. Política exterior de Estados Unidos sobre narcotráfico

Entre los países de América Latina y Estados Unidos se han firmado acuerdos y tratados que expresan los vaivenes de la política antinarcóticos norteamericana en la región. Al mismo tiempo que impulsa amplios procesos de integración al mercado mundial y a sus regulaciones supranacionales (que favorecen el desarrollo del narcotráfico por la vía positiva y por la vía negativa, ya sea que expandan el comercio y las finanzas, ya sea que produzcan exclusión social y desempleo), Estados Unidos presiona por la adopción de políticas de combate al narcotráfico que no toman en cuenta la vinculación entre narcotráfico y subdesarrollo. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina alrededor del tema narcotráfico atraviesan por cuatro etapas:

1. **Hasta 1970** no hay cooperación formal en el combate al narcotráfico. En 1911/1912 se realizó la Primera Conferencia Internacional del Opio en La Haya a la que no asistió ningún país latinoamericano, a pesar de la actividad desarrollada por el gobierno norteamericano para garantizarla. En los años '20 la mayoría de los países latinoamericanos adhirieron a la política de intercambio de información establecida en la Conferencia aunque sólo formalmente. En 1924/1925 se realizó la Conferencia del Opio en Ginebra. México, a pesar de no haber asistido, fue el único país latinoamericano que sostuvo rígidas medidas de control, mientras el resto se negó expresamente a aplicarlas. En compensación, México fue siempre reticente a cualquier forma de vigilancia internacional sobre su política antidrogas.

2. En **1970** empieza la asistencia técnica y financiera prevista en la Ley de Ayuda Externa norteamericana de 1961. Bolivia recibe esa ayuda entre 1972 y 1980, suspendida a raíz del gobierno del general García Meza. Colombia y Perú la reciben a partir de 1973. En esta década el eje de la política norteamericana es la firma de acuerdos bilaterales en los que se promete ayuda financiera a cambio de políticas gubernamentales de erradicación de los cultivos de coca.

3. **1980** es la década de la militarización y “americanización” de la política regional antidrogas. El resto de los temas de la agenda política regional quedan

supeditados a la colaboración de los gobiernos con la política antidroga norteamericana. En esta década los gobiernos latinoamericanos son más proclives a intensificar la lucha contra el narcotráfico a la vez que marcan su prioridad, que se reconozca la estrecha relación entre narcotráfico y desarrollo económico. La creación en 1986 de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), dependiente de la OEA, y la realización de la Convención de Viena en 1988, implican el surgimiento de políticas multilaterales contra el narcotráfico. De todos modos los programas que reciben más recursos y atención son los del ámbito bilateral, por el privilegio que Estados Unidos otorga a los acuerdos que impliquen compromisos gubernamentales expresos de los Estados nacionales, reemplazando la doctrina de seguridad nacional por la consigna de lucha contra el narcotráfico.

4. En **1990** la lucha contra el narcotráfico queda a cargo del Departamento de Estado que en 1991 captura la mayor parte de los 2.000 millones de dólares de presupuesto para la erradicación de las drogas [Falco, 1996]. Reconvierte parte de la industria bélica para utilizarla en la lucha antidroga y evita la pérdida de poder por el desmantelamiento del complejo industrial-militar subsiguiente al fin de la guerra fría. La administración Clinton abandona la política de prohibición / interdicción de Reagan y Bush, que intentaba frenar el ingreso de drogas a los Estados Unidos en las fronteras y favorece una política de desaliento a la producción en los países de origen. Este cambio es muy criticado en el Congreso (con mayoría republicana) y el gobierno retrocede parcialmente.

Lo cierto es que el presupuesto para perseguir el narcotráfico dentro de Estados Unidos no llegaba a fines del gobierno demócrata al 25% del presupuesto destinado a la erradicación de cultivos en los países de origen. En esta década, la política norteamericana, que siempre había atacado la oferta mediante la política de interdicción, ataca la demanda, intentando reducir los niveles de consumo. La década de los '90s encuentra a los Estados Unidos sin una política unitaria frente al narcotráfico.

#### 14.1. Déficits en la política norteamericana para América Latina

- Estados Unidos parece dar poca importancia a las raíces estructurales del narcotráfico. En este sentido la política norteamericana considera al narcotráfico una actividad exclusivamente delictiva, insistiendo en políticas policiales o militares para solucionar el problema y sin relacionar el narcotráfico con el subdesarrollo de las economías regionales latinoamericanas<sup>37</sup>. Así se entiende el fracaso de la política de erradicación del cultivo de coca.
- Considera que la droga producida en América Latina tiene como destino final el mercado norteamericano, cuando el centro proveedor de droga en los Estados Unidos comienza a estar en su propio territorio, regentado por la mafia mexicana y el cartel de Tijuana, el mayor abastecedor de heroína del mundo. El narcotráfico ha diluido las fronteras poblacionales de ambos países. La política de desalentar el consumo (una de las patas ambivalentes de la política de la administración Clinton) y alentar los tratamientos ha resultado ser efectiva pero no puede competir contra la gran cantidad de droga en oferta. El desaliento del consumo no ha podido frenar el abaratamiento creciente del precio de la droga<sup>38</sup>. El gobierno norteamericano sigue considerando a la droga como un problema latinoamericano cuando el eje de atención se trasladó a Europa, un mercado muy amplio con alto poder adquisitivo, en un proceso de integración avanzado y con fronteras lábiles. Si el narcotráfico se ha asociado a nivel mundial con otras actividades ilegales cualquier probable solución debe intentar remediar un déficit de los procesos de integración: la no integración jurídica y policial, lo que explica la aplicación de criterios de control del flujo de personas y mercancías distinto en cada país.

---

<sup>37</sup> "... la lucha contra el arbusto de la coca y la amapola es otra cosa y los pequeños campesinos involucrados en su cultivo no son mafiosos. En su decisión por negar al crimen organizado una fuente importante de ingresos está irresponsablemente poniendo la carga del problema sobre los hombros relativamente inocentes de los cultivadores de la materia prima, cuya supervivencia depende de los cultivos y quienes arriesgan sus vidas y sustento a medida que se agudiza el conflicto" [Blickman, 1998].

<sup>38</sup> La política norteamericana clásica es la interdicción, el ataque a la oferta de drogas suponiendo que la escasez de drogas por la erradicación masiva de cultivos aumenta el precio de la mercancía final desalentando el consumo. Algunos analistas afirman que esta política, independiente de sus pocas posibilidades de reducir la producción, no haría mella sobre el precio final por la capacidad de resistencia del narcotráfico que insiste con el abaratamiento creciente del precio de la droga [Falco, 1996].

- El déficit principal es que Estados Unidos sigue considerando que la problemática del narcotráfico está relacionada solamente con el consumo de droga y no con la compleja red de relaciones sociales, políticas y económicas que el narcotráfico conduce al establecerse en las economías latinoamericanas en los '90. Sigue impulsando políticas que persiguen el tránsito y consumo de droga sin impulsar políticas globales que quiten al narcotráfico las posibilidades que la globalización entrega en sus manos.

#### **14.2. La preocupación norteamericana sobre la Argentina**

Ante el crecimiento del mercado argentino Estados Unidos mostró su preocupación para que nuestro país implementara una serie de políticas. Mientras Estados Unidos busca tapar la salida de droga hacia su país, la Argentina está más preocupada por el ingreso desde los países vecinos ya que ha dejado de ser un simple país de tránsito y se ha convertido en un país de consumo.

Las advertencias norteamericanas respecto a la lucha contra el narcotráfico mencionan el tráfico de heroína colombiana desde el aeropuerto de Ezeiza hacia Miami y Nueva York. Algunas terminales portuarias también son punto de partida para la droga que se comercializa en Europa<sup>39</sup>.

Las agencias de inteligencia puntualizaron que nuestro territorio se ha convertido en refugio de líderes o familiares de los carteles mexicanos.

En 1989, los gobiernos de Argentina y Estados Unidos firmaron un acuerdo de cooperación contra el narcotráfico, el cual ha sido implementado anualmente a través de una serie de memorándums de entendimiento. Desde ese año, los Estados Unidos asistieron a la Argentina con 2.9 millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico<sup>40</sup>. En 2004 esa cifra fue de 2.7 millones de dólares. Por otro lado el personal de la DEA también se ha incrementado, aunque levemente [Younger, 2005: 115].

El Departamento de Estado, en su Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2005, informó que “las operaciones de interceptación

---

<sup>39</sup> Algañaraz, Juan Carlos, *Incautan en España 708 kilos de cocaína embarcados en Argentina*, Clarín, 19 de junio de 2005. Ver también Clarín, 29 de junio de 2005.

<sup>40</sup> Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau for International Narcotics and law enforcement, 1996, p. 3

fueron notablemente exitosas en la región del Hemisferio Occidental en el 2004". Para la Drug Enforcement Agency (DEA), "la Argentina aún no es un punto neurálgico para el tráfico de drogas producidas en los países andinos (...), pero sí figura entre nuestros puntos de preocupación (...) El mayor volumen de transporte de drogas desde la Argentina es vía los contenedores que pasan por el sistema portuario marítimo (...) La situación (...) se encuentra en un punto crucial (...) ya que el paso de drogas colombianas incrementó mucho su presencia en todos los aspectos del comercio de narcóticos desde la Argentina" [Eissa, 2005: 39-40].

En el marco de una coordinación entre ambos gobiernos que habría sido "excelente" durante el 2004 se anunció que agentes de la Aduana de los Estados Unidos colaborarán en el control del Puerto de Buenos Aires<sup>41</sup>.

En cuanto al marco institucional, vale destacar que la Argentina no sólo adhirió a la Convención de las Naciones Unidas de 1988, sino que ya había suscripto también a la Convención de 1961 y su protocolo de 1972 y la Convención de sustancias psicotrópicas de 1971. Así, en 1989 el Congreso aprobó la Ley N° 23.737 de tenencia y tráfico de estupefacientes, de acuerdo a las pautas establecidas en Viena el año anterior. Pero los artículos referidos al lavado de dinero fueron vetados por el entonces presidente Menem. En 1991 se puso en marcha el Plan Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Drogas y en junio de 1996, se firmó un Decreto por el cual se establece un nuevo Plan Federal, diseñado para coordinar los esfuerzos antinarcóticos del gobierno federal y los gobiernos provinciales.

El gobierno argentino participa también activamente en distintas organizaciones antinarcóticos multilaterales. Es miembro de la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas (OEA-CICAD), de la International Drug Enforcement Conference (IDEC) y de la UNDCP.

También es uno de los signatarios del memorando de entendimiento con la UNDCP, con Bolivia, Chile y Perú, cuyo propósito es desarrollar un Programa subregional de Control de Drogas. La Argentina ha organizado muchos de los encuentros de dichas organizaciones.

---

<sup>41</sup> La Nación, 10 de mayo de 2005.

### **14.3. La política exterior norteamericana sobre el narcotráfico en la Argentina en el marco del caso Southern Winds**

1. La radarización es una solución que se ajusta a los intereses de la administración americana y episodios como el de SW reavivan ese viejo plan<sup>42</sup>. El Departamento de Estado continuó impulsando al gobierno argentino para mejorar su sistema de radares en las áreas de frontera<sup>43</sup>. La cercanía de la visita del entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, tornaba aún más importante encontrar una solución al problema de radarización para una mejor vigilancia del espacio aéreo. “En Washington están muy preocupados porque en ese tipo de situación se pueden cometer errores como en Perú (cuando un avión fue derribado), pero es importante poder tener mejor información sobre quién está utilizando el espacio aéreo”<sup>44</sup>.
2. Se reavivó el rumor de que el gobierno tendría intenciones de obtener una parte del paquete accionario de AA2000, una medida impulsada por el gobierno de George Bush. La administración republicana entiende que los aeropuertos internacionales deben estar bajo control de los Estados y no de operadores privados<sup>45</sup>.
3. Estados Unidos reclama la instalación de más escáneres. Los tres que existen en Ezeiza fueron donados por AA2000 y el proyecto del ex titular de la Aduana, José Sbatella, de importar más escáneres o pedir que los construya la empresa de tecnología INVAP –la misma que vendió un reactor de investigación nuclear a Australia- “fue suspendido” por su sucesor, Ricardo Echegaray<sup>46</sup>.
4. Estados Unidos le hizo saber a la Argentina su interés para que se aprueben lo más rápido posible en el Congreso una ley contra el lavado de dinero proveniente del narcotráfico y dos proyectos vinculados a la lucha contra el terrorismo y la financiación de sus actividades<sup>47-48</sup>.

---

<sup>42</sup> *La policía española esperó para ver quién se llevaba las valijas*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>43</sup> Hugo Alconada Mon, *Drogas: “La situación en Argentina, en un punto crucial”*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>44</sup> Ana Barón, *Lucha contra la droga: elogio al gobierno y advertencia de EE.UU.*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

<sup>45</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

<sup>46</sup> Daniel Santoro, *Las preocupaciones de Estados Unidos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>47</sup> Fernando González, *Presión de EE.UU. para apurar leyes contra el narcotráfico y terrorismo*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>48</sup> Ana Barón, *Lucha contra la droga: elogio al gobierno y advertencia de EE.UU.*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

Estas iniciativas que interesan a Estados Unidos llevaban más de seis meses estancadas en el Congreso<sup>49</sup> y en la Casa Rosada “nunca hubo demasiado interés por apurar su aprobación”<sup>50</sup>.

El conflicto central en el gobierno argentino es también la decepción. Un mensaje elíptico e indirecto de Kirchner al gobierno de Washington consistió siempre en que se tomaría algunos márgenes propios para su política exterior, pero siempre se ocuparía de mantener bajo control al terrorismo, al lavado de dinero y al tráfico de drogas, las tres prioridades de Washington<sup>51</sup>, una postura que comparte Joaquín Morales Solá, quien sostiene que “el contrato básico del gobierno de Kirchner con Washington consiste precisamente en que la administración del actual presidente –irreverente en política exterior- será implacable contra el terrorismo”<sup>52</sup>.

5. Otro aspecto importante para Estados Unidos es que haya buena coordinación entre las distintas agencias de seguridad<sup>53</sup>.

*El control portuario:* Ezeiza quedó en la mira por el escándalo de drogas. Lo ocurrido allí es una fotografía de lo que pasa en los 124 pasos fronterizos que tiene el país, por donde pasan unos 10 millones de personas por año según las estadísticas de Aduana. También pasan 1.200.000 *containers*, más tentadores para los narcotraficantes que los vuelos desde Ezeiza, sobretodo porque en el año 2005 Argentina no tenía todavía escáneres para contenedores<sup>54</sup>.

El departamento de Estado, vía la DEA, marcó a los contenedores que salen de puertos argentinos como una ruta del tráfico de drogas. Señaló también el peligro de no poder chequear la carga de los *containers* de países del Mercosur en tránsito por la Argentina. Y resonaba el ejemplo de Ezeiza, donde la PAN fue desarticulada cuando reconoció públicamente que sólo controlaba el 30% de los equipajes. El control de la Policía Aduanera también era aleatorio en los

---

<sup>49</sup> La nueva ley de lavado de dinero fue aprobada el 30 de marzo de 2006. Armando Vidal, *Se votaron los cambios que pidió Estados Unidos a la ley de lavado de dinero*, Clarín, 30 de marzo de 2006.

<sup>50</sup> Fernando González, *Presión de EE.UU. para apurar leyes contra el narcotráfico y terrorismo*, Clarín, 26 de febrero de 2005.

<sup>51</sup> Joaquín Morales Solá, *Por qué hubo que llegar hasta el hueso*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>52</sup> Joaquín Morales Solá, *¿Se instala el narcotráfico en la Argentina?*, La Nación, 27 de febrero de 2005.

<sup>53</sup> Ana Barón, *Lucha contra la droga: elogio al gobierno y advertencia de EE.UU.*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

<sup>54</sup> Daniel Gallo, *Nadie coordina la lucha contra el narcotráfico en la Argentina*, La Nación, 6 de marzo de 2005.

2000 embarques diarios del puerto de Buenos Aires en un porcentaje aún inferior al 30% y en forma manual, por supuesto<sup>55</sup>.

La preocupación del gobierno se colocó en el puerto de Buenos Aires, bajo la sospecha de ser el principal punto de salida de drogas de la Argentina<sup>56</sup>. Se insistió en la necesidad de instalar allí más controles sobre “el tráfico de drogas entre Buenos Aires y Uruguay”, destacando a los contenedores como riesgo latente o real<sup>57</sup>.

La preocupación norteamericana también se dirigió al mismo lugar. “Para el jefe de la delegación de la DEA en la Argentina, el mayor volumen de transporte de droga desde la Argentina es vía los contenedores que pasan a través del sistema portuario marítimo argentino”<sup>58</sup>.

La legislación del Mercosur impide la apertura en la Argentina de contenedores que hayan salido o tengan destino en alguno de los países miembros<sup>59</sup>, una situación criticada por los funcionarios del Departamento de Estado, ya que “la Argentina no puede abrir e inspeccionar los contenedores sellados en otro país miembro que pasa por su territorio<sup>60</sup>. Estos contenedores se consideran una amenaza de alto riesgo”<sup>61</sup>, la principal salida del narcotráfico desde la Argentina<sup>62</sup>.

Una de las prioridades el Ministerio del Interior es obtener con rapidez algunos *scanners* especiales para contenedores, gigantescos aparatos con los que se puede verificar una carga sin abrir el container<sup>63</sup>. El gobierno tomó nota de las sugerencias norteamericanas y lanzó algunas señales sobre el interés por reforzar el control y las formas reales para hacerlo<sup>64</sup>.

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ayudaría la DEA a controlar el narcotráfico en el puerto, La Nación, 14 de marzo de 2005.

<sup>57</sup> Hugo Alconada Mon, *Drogas: “La situación en Argentina, en un punto crucial”*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>58</sup> Ibidem..

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> *Pasan 50 toneladas de cocaína al año*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>61</sup> Hugo Alconada Mon, *Un foco que preocupa a los Estados Unidos*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>62</sup> Ayudaría la DEA a controlar el narcotráfico en el puerto, La Nación, 14 de marzo de 2005.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> En el litoral argentino se realizó un megaoperativo de seguridad, bajo el comando unificado de la Secretaría de Seguridad Interior. Fueron más de 2.500 agentes de la Gendarmería, de la Prefectura, de la Policía Federal, de la nueva PSA y de las policías de Misiones, Corrientes y Entre Ríos que hicieron una prueba de coordinación para cerrar al mismo tiempo todas las rutas internas y los pasos fronterizos.

*Las leyes que USA quiere y el debate parlamentario:* en aquellos días fracasaron las primeras intenciones del PJ de aprobar los tratados antiterroristas suscriptos por la Argentina en la ONU la OEA, en 1999 y 2002, respectivamente y reclamados por USA<sup>65</sup>.

En contrapartida también fracasó la intención de la oposición de interpelar a Fernández y otros funcionarios, por falta de quórum. Sólo había 72 diputados presentes, sobre un *quórum* necesario de 129. No bajaron los diputados justicialistas, menemistas ni saadistas<sup>66</sup>.

El fracaso de la sesión del 9 de marzo no hizo más que dividir aguas en el propio PJ, porque la ausencia de los diputados del PJ (que no quieren interpelación) hizo fracasar la aprobación de los dos tratados antiterroristas<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> *Fracasan dos leyes en diputados*, Clarín, 10 de marzo de 2005.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *La oposición vuelve a unirse en los pedidos de interpelación*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

## **15. Características de los mercados de drogas** [Holder, 1994]

### **15.1. País de producción**

Cualquier estudio de caso que pretenda estudiar los países productores debe analizar a Perú, Bolivia y Colombia, lo que geopolíticamente ha surgido a partir de los años '80 como la Región Andina, nucleada en el Pacto Andino, o CAN (Comunidad Andina de Naciones).

La coca es originaria de la zona andina, de ahí que el mercado de producción esté geográficamente vinculado a estos países, dato que no llega a explicar por qué la región se convirtió en un sujeto geopolítico tan importante.

### **Características principales de los mercados de producción**

- Control militar del territorio (en manos guerrilleras o por gobiernos militares) que evita la disminución significativa de los cultivos.
- Una población indígena aislada de la actividad económica y de la política nacional.
- Un Estado que carece de formas permanentes de integración y penetración del territorio. Suele carecer de altos niveles de legitimidad y en general son débiles. La marginación de los actuales productores de coca tiene carácter histórico.
- Una geografía que divide a las poblaciones, fragmentando los procesos políticos nacionales y permitiendo un largo desinterés de las burguesías nacionales. Hay amplias regiones con autonomía geográfica, fuera del alcance del poder central del gobierno. El control social de estas regiones no está en manos del gobierno.
- Un producto agrícola de fácil producción y alta productividad (4 o 5 cosechas anuales) que se produce con carácter histórico, incluso antes de la conformación del complejo coca/cocaína.
- La producción de cocaína emplea una gran cantidad de mano de obra en países con altos niveles de desocupación y subocupación, particularmente en las áreas rurales.

- El mercado de producción de cocaína produce una baja tasa de riqueza para el país productor. La mayoría de las ganancias son invertidas en otros países (a través de depósitos bancarios o a través de IED).
- Economías nacionales con crisis económicas crónicas (hiperinflación en Bolivia, crisis en Perú, reconversión en Colombia). Colombia es un caso particular de crecimiento constante y alta violencia. Son países con bajo nivel de inserción en la economía mundial (globalización negativa). Sus economías se basan en materias primas.
- Constante presión internacional (sobretudo de USA) por intervenir militarmente en los distintos países. El plan más avanzado de intervención es el Plan Colombia, que utiliza a Colombia como instrumento de penetración en América Latina.
- Inutilidad de los programas de sustitución de cultivos por la carencia de obras de infraestructura comercial (rutas, puertos, cadenas de comercialización) o por diferencia de precios.

A pesar de la conveniencia de plantar coca en vez de plantar cítricos u hortalizas, los productores recibían hasta los años '80 menos del 1% del valor de la cocaína refinada cuando llega a los mercados de destino (USA y Europa).

Esto estaba relacionado con:

- la falta de organización de los campesinos y
- venta de hojas de coca o pasta básica a los carteles

La presencia de las organizaciones guerrillas intermedia entre los campesinos y los narcos. La intervención guerrillera produce varias consecuencias:

1. Suben los precios de la producción de hoja.
2. La guerrilla se transforma en un nuevo actor intermediario. La derrota de Sendero Luminoso permite el deterioro de la producción peruana. El éxito de las FARC fortalece la producción en el sur colombiano.
3. El proceso se politiza. Los campesinos comienzan a ser interlocutores permanentes de la política nacional (movilizaciones, organizaciones, enfrentamientos, internacionalización).
4. Los narcos se alejan del mercado de producción, dedicándose a la comercialización. Esto significa que abandonan el control territorial en el

mercado de producción, dejando la disputa por recuperar el control territorial en manos del Estado nacional.

5. En Bolivia el rol intermediario es ejercido en forma organizacional propia, llegando a la formación de un partido político y un nuevo liderazgo: el MAS de Evo Morales. Renace Sendero Luminoso en Perú.

## **15.2. País de tránsito**

El tipo de país de tránsito es el más fluido de todos. Se subdivide en tres subtipos: país de tránsito de dinero, país de tránsito para productores y país de tránsito para consumidores.

Colombia es el mejor ejemplo de país de tránsito, donde los narcos se han alejado de la producción y se convirtieron en los grandes traficantes. Se han especializado en el refinamiento y en el transporte hacia su destino: el mercado norteamericano o el europeo. Esto tiene que ver con que su situación económica es mejor a la de sus vecinos: no sufrió la crisis de la deuda y tiene una mejor tradición de “entrepreneurship” entre sus hombres de negocios que sus vecinos. Sumado a la violencia tradicional del país, lo transformó en un lugar ideal para refinar y transportar la cocaína.

Países como Argentina y Brasil tienen un intenso intercambio comercial con el mundo y esto facilita el tránsito de cocaína. Cuentan con sistemas de transporte modernos sin la vigilancia apropiada para interceptar la droga en las fronteras y en los puertos.

En la Argentina la estabilidad económica de la década del '90 ha permitido que surgiera un mercado de consumo asociado a la estabilidad económica. Además el crecimiento del tránsito de droga ayudó al surgimiento del consumo por el “efecto derrame”, en un circuito donde los “pasadores” cobran con droga y no con dinero.

### **Características del país de tránsito**

- No se dedica ni a la producción ni al consumo en forma significativa
- Cuenta con una infraestructura económica bastante desarrollada sin contar con fuertes instituciones político-estatales.

- En el país de tránsito no hace falta la preexistencia de una tradición de relación con las drogas ya que el mercado de tránsito es creado por el mercado global y no al revés.

### **Subtipo de país de tránsito para productores**

El país de tránsito para productores cumple un doble rol:

- hacer llegar los precursores necesarios para la elaboración de las drogas ilícitas
- transporta las drogas desde el país de producción hacia su mercado de consumo.

Los atributos decisivos de un país de tránsito para productores son:

- geografía: en algunos casos comparte frontera con uno o varios países productores.
- Son países con una mayor infraestructura industrial y de transporte. Estos son elementos necesarios para proveer los precursores químicos, difíciles de conseguir en el país de producción. Cuanto mayor sea la infraestructura industrial del país más difícil es controlar los movimientos de los precursores químicos. Además el transporte masivo, aprovechando la infraestructura de comercio exterior del país, permite el envío de grandes cantidades de drogas fuera del país. Los despachos y cargamentos son grandes para compensar las pérdidas generadas por el control gubernamental, en un porcentaje que oscila alrededor del rango de 1:7 (un decomiso por cada siete envíos).
- Son países con un nivel significativo de comercio exterior con los países de consumo. La inserción de estos países en la economía mundial impulsa aún más la consistencia del aspecto comercial del narcotráfico, en detrimento de las actividades productivas.

### **Subtipo de país de tránsito para consumidores**

Los atributos principales de los países de tránsito para consumidores son:

- geografía: el país se encuentra próximo o comparte frontera con los países consumidores. Es el caso de Bahamas.

- Debe haber un alto nivel de tráfico minorista entre los dos países. Comercio, turismo, migraciones, etc. La droga llega a las fronteras en pequeñas cantidades para evitar el fuerte control fronterizo. El gran movimiento fronterizo hace difícil controlar el tráfico.
- Son países menos desarrollados en términos de industria y transporte que sus vecinos consumidores. Esto permite que el narcotráfico tenga un alto poder de presión sobre estos países con el fin de permitir el flujo de las drogas a través de sus fronteras.

### **Subtipo de país de tránsito de dinero (“lavado de dinero”)**

Es el subtipo es el más dinámico y fluido de todos.

- Son tipos sin restricciones geográficas. Los participantes del lavado de dinero pueden ir a cualquier parte del mundo para blanquear sus divisas.
- Se necesita tener un sistema financiero / bancario desarrollado pero con leyes de inversión permisivas al mismo tiempo que existen fuertes leyes de confidencialidad y protección del secreto bancario.
- El país expresa en su modelo de desarrollo un alto grado de dependencia respecto a su sector financiero y de servicios.

### **15.3. País de consumo**

La mayor parte del valor agregado de la cocaína se genera en el país de consumo, USA o Europa. Por eso es que para el “exportador” dejar la mercadería y retirarse del negocio para volver a la producción ya no es una opción viable.

Si bien las ganancias en el mercado de consumo pueden ser espectaculares, es un mercado muy complejo con un alto grado de competencia y un elevado nivel de crímenes predatorios. Cada organización quiere monopolizar la venta de droga en un territorio que pretende ser delimitado cada vez con mayor claridad, creando un ambiente de competencia ejercida fuera de la ley.

### **Características del país de consumo (USA y UE)**

- Son países altamente desarrollados en términos socio-económicos

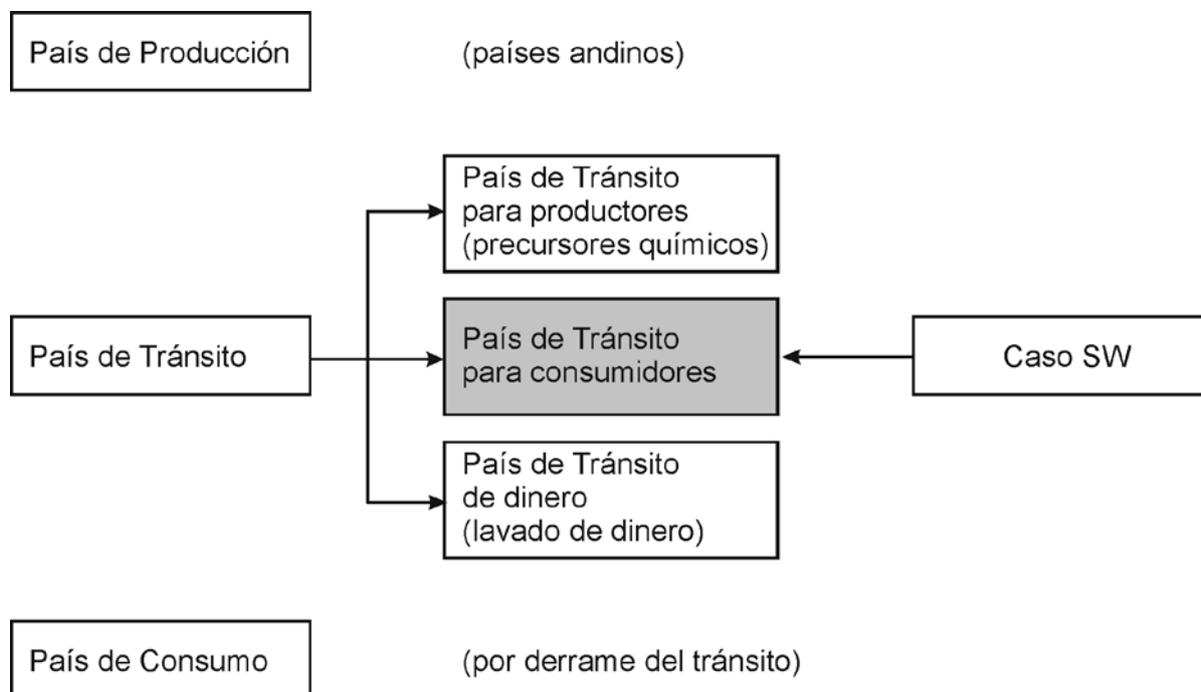
- Hay una relación entre el consumo general y el consumo de drogas
- Hay un alto desarrollo de las instituciones del Estado y políticas, que carecen de consenso para imponer leyes que atenten contra la libertad individual, incluida la libre decisión personal de consumir drogas.

### **Advertencia sobre el caso argentino**

El tipo de país de consumo argentino hace hincapié en algunas cuestiones que varían del tipo original planteado por Frank Holder:

1. es un mercado que surge como derrame del tránsito de droga, en un país con gran extensión geográfica y notoria incapacidad de control de las autoridades del Estado. Se suma un grado indeterminado de corrupción de las autoridades fronterizas.
2. Cobra principal importancia el control territorial, aspecto típico de los mercados de consumo ya que el consumo es el que mayor valor agregado añade a la cocaína.
3. A fin de posibilitar el control territorial se ejercen altos niveles de crímenes predatorios. Los crímenes predatorios son un tipo especial de delito violento que no ejerce poder en el sentido político del término, sino que “depreda” territorio, elimina competidores. No pretende obediencia, busca la extinción del enemigo. Cuando el territorio queda conquistado, el nivel de violencia se “institucionaliza” y puede decrecer.
4. El control territorial suele realizarse en complicidad con las autoridades policiales, judiciales y políticas de la zona.
5. El control territorial es posible en razón de que el territorio en cuestión sufre un síndrome de abandono de autoridad y legalidad, es una especie de “área sin ley” o “área sin gobierno”. Dado que la policía es la única institución estatal que se relaciona en forma permanente con estos territorios, el narcotráfico debe necesariamente relacionarse con ella.

**Cuadro N° 16. Tipología de mercados del narcotráfico** [basado en Holder, 1994]



## 16. El narcotráfico en Argentina

### 16.1. El crecimiento del narcotráfico

En comparación con otros países de América Latina Argentina no es un gran productor de droga pero enfrenta el problema del consumo, el tránsito y el lavado de dinero, además de un incipiente problema con la producción de droga (a partir de la pasta base).

El tráfico y comercialización minorista de drogas ilegales constituye la actividad ilícita más importante y de mayor rentabilidad de los nuevos núcleos delictivos [Sain, 2004: 10]. En los últimos años, este tráfico, distribución y consumo local se ha incrementado notablemente, en particular, la cocaína de Bolivia y la marihuana de Paraguay [Unodccp 2000].

La marihuana y cocaína ingresa a nuestro país a través de la frontera norte y nordeste por grupos de traficantes locales o extranjeros que, si bien no están cartelizados, son cada vez más concentrados [OGD, 2000].

La droga llega a las grandes ciudades y se distribuye en el mercado minorista. Durante los años '90, se produjo un incremento de entre un 10 y 30% del tráfico y consumo local de estupefacientes, aunque otros estiman que en los últimos 15 años el consumo de drogas se ha quintuplicado<sup>68</sup>.

En 1999 se incautaron 18.301 kgs. de marihuana, 1.662 kgs. de cocaína, 34 kgs. de pasta base de coca y 7,962 kgs. de heroína. En 2000, los niveles de incautación fueron superiores, 25.538 kgs. de marihuana, 2.280 kgs. de cocaína, 71 kgs. de pasta base de coca y 47 kilos de heroína [Sedronar 2001: 10-11]. El aumento de la incautación de drogas responde a una mejor labor preventiva y represiva, pero también indica un incremento del tráfico y del consumo. Durante el año 2002, solamente la Gendarmería Nacional incautó 586 kilos de cocaína y 1.669 kilos de marihuana, mientras que en los primeros cuatro meses del año siguiente incautó en la frontera con Bolivia y Paraguay 483 kilos de cocaína y 6.964 kilos de marihuana, lo que da cuenta de aquel incremento [Sain, 2004: 10].

---

<sup>68</sup> Clarín, 28 de julio de 2003.

En mayo de 2005 la jueza federal Laura Cosidoy denunció que “hay policías que cobran dinero para amparar a narcotraficantes”. La magistrada ordenó investigar “por presunta irregularidad en la investigación a dos jefes policiales de Drogas Peligrosas, a dos Comandantes de Gendarmería Nacional, a un Juez y a un Fiscal”. El Tribunal sostuvo que existen tres problemas: a) “un alto nivel de tráfico de droga que no se condice con la menor cantidad de casos que llegan a juicio ni con el número de personas juzgadas”; b) “que los procedimientos se cortan siempre en los eslabones más bajos de la cadena: consumidores, transportadores y distribuidores pequeños y c) “nunca se llega a los grandes proveedores porque las investigaciones de la policía se interrumpen antes”<sup>69</sup>.

El 10 de mayo del mismo año, cuatro efectivos de la Policía Federal, entre ellos el tercer jefe de la Delegación Salta, fueron detenidos en Jujuy con 116 Kilos de cocaína. La Policía Federal sostuvo que dicho cargamento había sido incautado en un procedimiento en Salvador Mazza, pero el juez federal Abel Cornejo dudó de esa versión<sup>70</sup>. Por otro lado, el juez Raúl Reynoso de Orán sostuvo que estaba al tanto del procedimiento y reclamó el expediente. Asimismo, el juez Wenceslao Cardozo de Jujuy afirmó que los integrantes de la Policía Federal habían eludido los controles de Gendarmería y que viajaban hacia Salta en lugar de hacerlo hacia Orán<sup>71</sup>. Finalmente, el 17 de mayo, el juez Abel Cornejo informó que una banda de narcotraficantes bolivianos, liderada por una mujer, habría entregado la cocaína a los policías, para lo cual éstos habrían montado un falso operativo en Salvador Mazza<sup>72</sup>, una ciudad mencionada reiteradamente en casos de narcotráfico.

Según un informe del año 2005, nuestro país sería el quinto consumidor de cocaína en el mundo<sup>73</sup>. Cuanta más droga entra en el territorio argentino, queda un margen mayor disponible para el uso local, que impacta en el consumo de los jóvenes<sup>74</sup> originando un mercado para los vendedores. Los

---

<sup>69</sup> Clarín, 5 de mayo de 2005.

<sup>70</sup> La Nación, 11 de mayo de 2005.

<sup>71</sup> Clarín y La Nación, 11 de mayo de 2005.

<sup>72</sup> Clarín, 17 de mayo de 2005.

<sup>73</sup> América Noticias, Segunda Edición, 14 de septiembre de 2005.

<sup>74</sup> La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico realizó en Noviembre de 1994 una encuesta, que muestra, entre otras cosas, que la edad de inicio más frecuente del consumo de

narcotraficantes pagan el tráfico con drogas, no con efectivo; los distribuidores bajan el precio para vender y conquistar mercados.

Un informe de la Dirección Antidrogas de la Gendarmería Nacional parecía ratificar la tendencia señalada. Entre enero y abril de 2005 fueron detenidas 64 personas y confiscados 42 Kg. de cocaína. Según el mismo informe, “el número de detenidos por transportar esa droga en su cuerpo aumentó un 90% durante el primer trimestre en comparación con el mismo período del año anterior”<sup>75</sup>. El ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, informó que la incautación de cocaína en 2005 había aumentado en un 90,9%.<sup>76</sup> Las cifras del primer semestre estarían por encima de las del 2004: 3.048 Kilos del primer semestre de 2005 contra 2.794 de todo el año 2004. Lo más grave es que esa cifra representaría entre un 10% y un 30% del total de la droga que circula en el país<sup>77</sup>.

Se ha incrementado también el desmantelamiento de “cocinas” en el Gran Buenos Aires. Son laboratorios que producen cocaína a partir de la pasta base importada por la frontera norte, por vuelos ilegales o mediante el contrabando de las mulas. Si bien el incremento de la detección es importante, la cantidad de laboratorios localizados es pequeña, según la SEDRONAR, porque la producción de las cocinas produce un volumen suficiente para “asegurar la producción de seis kilos de toneladas de cocaína que se consumen al año sólo en la Provincia de Buenos Aires.” Parte de dicha droga también es exportada a Europa y Estados Unidos<sup>78</sup>.

## 16.2. Los cambios institucionales

En los primeros días del gobierno de Carlos Menem, el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto N° 471/89, por el cual se organizó la Secretaría de

---

drogas es entre los 15 y los 19 años. Según el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, William Brownfield, el consumo de cocaína en Brasil y la Argentina aumentó un 500% en los últimos años. Clarín, 28 de octubre de 2000.

<sup>75</sup> La Nación, 6 de mayo de 2005.

<sup>76</sup> De acuerdo a la SEDRONAR durante el 2005 se secuestraron 13.200 Kg de marihuana, frente a los 54.785 Kg del 2004 y los 58.340 del 2003. En cambio, durante el primer semestre de 2005 se secuestró la misma cantidad de cocaína que durante todo el año 2004. Clarín, 28 de junio de 2005 y La Nación, 30 de junio de 2005.

<sup>77</sup> Lucas Guagnini, *Con 466 kilos por mes, el año es record en secuestro de cocaína*, Clarín, 27 de agosto de 2005.

<sup>78</sup> Daniel Gallo, *Cada vez se produce más cocaína en el país*, La Nación, 5 de junio de 2005; *Los detienen con 120 litros de ácido para fabricar cocaína*, Clarín, 26 de mayo de 2005; Leonardo De Corso, *Desmantelan un laboratorio de cocaína en La Matanza*, Clarín 1° de junio de 2005; La Nación, 15 de junio de 2005.

Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), modificando a tal efecto los Decretos 528/88, 833/88 y 300/89.

En el Artículo 1º se estableció que la Sedronar giraría en la órbita de la Presidencia de la Nación y que de acuerdo a su artículo 2º su función sería la de asistir al Presidente en todo lo atinente a la programación de la fiscalización, el control y la legislación de la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas, estupefacientes y psicotrópicos y en la coordinación de las políticas nacionales y su relación con la política exterior en la materia.

En su Artículo 3º se determinó que dicha Secretaría contaría con el personal permanente y transitorio que hasta ese momento reportaba en la Comisión Nacional Coordinadora para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas.

Se siguió la política norteamericana de penalizar a los eslabones terminales de la cadena delictiva, los consumidores. Por lo menos hasta el año 1986 la Corte Suprema de Justicia no consideraba delito la tenencia de drogas para el consumo personal<sup>79</sup>, pero la jurisprudencia cambió con la nueva Corte ampliada<sup>80</sup>.

La Ley N° 23.737, aunque prevé que los Jueces puedan someter a un adicto a tratamiento, también establece la pena de un mes a dos años de prisión “cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, sugiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”<sup>81</sup>.

Para explicar que el 65% de los casos que llegan a la Justicia Federal corresponde a casos de menor envergadura, se suele hacer hincapié en la corrupción de las fuerzas policiales o en la ineficacia del Poder Judicial pero hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 23.737, cuando se puso énfasis en la persecución de los consumidores.

Si la mayor parte del esfuerzo legislativo y de represión ha sido puesto en los eslabones más bajos de la cadena de comercialización la transferencia de los

---

<sup>79</sup> Caso Bazterrica 308: 1392. En

<http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Fallos%20Nacionales/Apuntes/bazterrica.htm>

<sup>80</sup> Caso Montalvo. La Corte Suprema de Justicia confirmó la constitucionalidad del art. 6 de la Ley N° 20.771 y del art. 14 de la Ley N° 23.737. En

[http://www.todoelderecho.com/marco\\_maestro.htm?http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Fallos%20Nacionales/Apuntes/CASOMONTALVO.htm](http://www.todoelderecho.com/marco_maestro.htm?http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Fallos%20Nacionales/Apuntes/CASOMONTALVO.htm)

<sup>81</sup> Artículos 14 y 18 de la Ley N° 23.737.

casos a las justicias provinciales<sup>82</sup> no logrará una mejor eficacia y eficiencia federal en la persecución del narcotráfico, de las grandes bandas y no sólo de las mulas. Por ahora esta respuesta no ha impedido que el consumo de drogas continúe en ascenso<sup>83</sup>.

En lo que respecta al lavado de dinero, tras cinco años de discusiones, el Congreso sancionó la Ley N° 25.246 que penaliza el lavado de dinero proveniente de ilícitos y crea la Unidad de Información Financiera (UIF). Como la ley tardó algún tiempo en reglamentarse, el Banco Central continuó recibiendo las denuncias del sistema financiero sobre operaciones presuntamente ilegales. Entre mayo de 1996 y diciembre de 1999 sólo se presentaron 47 denuncias; durante el gobierno de la Alianza los bancos abrieron 21 expedientes. El Banco Central informó que entre 1996 y 2000 sumó 80 casos, 60% de los cuales eran analizados por la entidad.

Más allá de la conducta delictiva en sí misma, el lavado de dinero implica riesgos adicionales para la Argentina. Podría distorsionar los mercados de bienes y financieros, restringiendo el margen de maniobra del Estado, que no podría actuar contra los “carteles” por la amenaza de “corridas financieras”. Además, un aumento en el control o una legislación más estricta que el resto de los países, descolocaría a la Argentina frente a los capitales extranjeros. Por otro lado Estados Unidos, un país con mayor actividad de lavado de dinero, tiene una fortaleza económica que lo pone a salvo de riesgos que son inevitables para economías menos sólidas. Este ingreso adicional de dinero le permite atenuar las consecuencias de los ciclos económicos de recesión y crecimiento.

Durante el 2005 el Poder Ejecutivo decidió enviar al Congreso Nacional<sup>84</sup> una ley para endurecer las penas por lavado de dinero<sup>85</sup>, ante la posibilidad de sufrir cuestionamientos por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional

---

<sup>82</sup> Clarín, *Las causas por droga, a las provincias*, 28 de julio de 2005.

<sup>83</sup> Vázquez Acuña, Martín, *Drogas: no sirve penalizar*, Clarín 17 de agosto de 2005.

<sup>84</sup> Esta ley recibió media sanción en la Cámara de Diputados el 1 de junio de 2005.

<sup>85</sup> El Lavado de Dinero movería entre 300.000 y 500.000 millones de dólares (GAF), el 5% del PBI mundial (FMI). En Argentina desde la creación de la UIF en el 2000, se recibieron 1.014 denuncias, de las cuales sólo 133 avanzaron y 64 llegaron a convertirse en expedientes, aunque hasta mayo de 2005 no había ninguna sentencia firme, Clarín, 23 de mayo de 2005.

(GAFI), que ya levantó resistencias en distintos sectores<sup>86</sup>. Según el especialista británico Andrew Mitchell, esta iniciativa es importante porque la “ley argentina contra el lavado de dinero está hecha para fracasar”<sup>87</sup>.

Asimismo, el CICAD de la OEA criticó al Gobierno argentino por la falta de una norma para regular el comercio de sustancias químicas, que mejore lo dispuesto en el Decreto PEN N° 1095/96. Esa ley se encontraba demorada en el Congreso desde que comenzó su discusión en el 2002 ante una queja de los EE.UU.<sup>88</sup> Finalmente el 8 de junio de 2005 se dio sanción a una ley por la cual se le brinda a la SEDRONAR “la posibilidad de controlar más fuertemente a todas las empresas que producen y comercializan esas sustancias, llamadas precursores químicos”<sup>89</sup>.

Argentina cooperó con el Gobierno de los Estados Unidos en una iniciativa que implicaba capacitar a oficiales de Gendarmería y de la Policía de Salta en la lucha contra la droga, y cuyo objetivo era el de coordinar acciones en el punto de ingreso de la cocaína. Más allá de los planteos relativos a la Triple Frontera, no se avanzó mucho en la solicitud norteamericana sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico.

En 1998 se dio a conocer un *non paper* del Ejército Argentino, en el cuál se sostenía que “pareciera que el fenómeno del narcotráfico y sus conexiones con otros delitos y acciones ha alcanzado una importancia tal a nivel mundial, que hace trascender lo policial para ser considerado una amenaza a la seguridad de los Estados. Frente a ello se hace necesaria una respuesta a nivel de la defensa, tanto en el marco nacional, como regional y hemisférico” [citado por Eissa, 2005: 46]. Sin embargo, la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, establecen límites precisos para el accionar militar. La Ley de Seguridad Interior establece en sus artículos 26 a 32 que las Fuerzas Armadas sólo prestan apoyo logístico a las operaciones de seguridad interior, cuando lo requiera el Comité de Crisis. Establece también que cuando se atente contra una jurisdicción militar la obligación primaria de las Fuerzas Armadas será restablecer el orden en dicha jurisdicción. Y el Presidente de la

---

<sup>86</sup> La Nación, 6, 9 y 22 de mayo de 2005; Infobae, 11 de mayo de 2005. Clarín, 16 y 17 de agosto de 2005.

<sup>87</sup> Lucas Guagnini, *La ley argentina contra el lavado de dinero está hecha para fracasar*, Clarín, 1° de junio de 2005.

<sup>88</sup> La Nación, 9 de mayo de 2005.

<sup>89</sup> *Más controles a los químicos usados para producir cocaína*, Clarín, 10 de junio de 2005.

Nación podrá disponer el uso de las Fuerzas Armadas cuando "(...) el sistema de seguridad interior (...) resulte insuficiente a criterio del (mismo) para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Artículo 2". En todos estos casos, el empleo de las Fuerzas Armadas deberá ajustarse a las siguientes normas: a) La conducción de las Fuerzas Armadas y de Seguridad queda a cargo del Presidente; b) se designará un Comandante operacional, subordinándose todas las fuerzas de seguridad y policiales y c) no podrá haber modificación en la doctrina, organización, equipamiento y organización de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el Decreto del PEN N° 1116/96 establece que "la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado" y que la misma "sustenta un pensamiento en el que prevalece una estrategia de carácter disuasivo, con el propósito de resguardar y proteger los intereses vitales de la Nación y coadyuvar al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional". De esta manera, las Fuerzas Armadas "planificarán el empleo del instrumento militar en forma disuasiva y efectiva frente a los riesgos y a las eventuales amenazas externas". Asimismo, el Decreto sostiene que la Misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la de "preservar la soberanía e independencia, la integridad territorial, la autodeterminación, la vida y la libertad de los habitantes y recursos de la Nación". Para ello, se utilizará el principio de racionalidad estratégica "que propone respuestas proporcionales a la agresión recibida y procura el efecto deseado sobre el oponente con el menor daño posible, sin que ello afecte la eficacia operativa de las propias Fuerzas". Por último, se puede decir que hace mención a tres misiones secundarias:

- 1) Participación en el marco de las Naciones Unidas;
- 2) Seguridad interior: a) Operaciones de apoyo a requerimiento del Comité de Crisis, b) Operaciones destinadas a la preservación de las Fuerzas Armadas y el restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar y c) Operaciones destinadas al restablecimiento de la normal situación de seguridad interior; y 3) La participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de un Sistema de Defensa Regional.

Mediante un Decreto Secreto de 1991 (N° 717/91) se creó un Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas [Eissa, 2005: 47]. Allí se constituía una Comisión Nacional Operativa Contra el Tráfico Ilícito de Drogas en el ámbito de la Sedronar, en la cual las Fuerzas Armadas participaban junto a las fuerzas de seguridad y otras agencias. Pero el mismo fue luego reemplazado por el Plan Federal, que preveía la coordinación en la lucha contra el narcotráfico entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

La escasez de presupuesto y de coordinación entre las fuerzas de seguridad nacional y provincial perjudica la lucha contra el narcotráfico. Las principales instituciones responsables de la lucha contra la droga son la Policía Federal, la policía de la Provincia de Buenos Aires, Gendarmería Nacional y la Prefectura Nacional. Las policías provinciales y los servicios Nacionales de Aduanas tienen una responsabilidad anti-narcóticos incrementada con la sanción de la ley del 27 de julio de 2005, que “transfiere la competencia de la justicia federal a las respectivas justicias provinciales de las causas de narcotráfico consideradas de menor envergadura”. Estos casos representan el 65% del total de delitos de narcotráfico que llegan a la Justicia Federal.

### **16.3. El tránsito de droga en la Argentina**

La Argentina es considerado un país de tránsito de droga, no un productor como Colombia, Perú y Bolivia, aunque cada vez tiene mayor consumo interno. En ese sentido figura entre los puntos de preocupación de la política norteamericana<sup>90</sup>.

En 1999 el entonces jefe de la DEA en Buenos Aires, Abel Reynoso, había alertado sobre el agujero negro de Ezeiza y por quejas del menemismo debió regresar a su país<sup>91</sup>. El zar antidrogas de Estados Unidos, John Walters, dijo que la aparición de la Argentina como país de paso de las drogas en ruta hacia los Estados Unidos o Europa se debe a la necesidad que tienen las organizaciones de narcotraficantes de conseguir nuevas vías de ingreso, ante la presión que se ejerce sobre ellos en los puertos del Caribe y del Pacífico<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Hugo Alconada Mon, *Los narcos se esfuerzan por llegar a la Argentina*, La Nación, 13 de marzo de 2005.

<sup>91</sup> Daniel Santoro, *Las preocupaciones de Estados Unidos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>92</sup> Hugo Alconada Mon, *Los narcos se esfuerzan por llegar a la Argentina*, La Nación, 13 de marzo de 2005.

Desde Menem hasta ahora ningún gobierno aceptó la idea de crear una DEA nacional y la Sedronar tiene cada vez menos presupuesto. Para el año 2005 su presupuesto era de 10 millones de pesos –el más bajo de su historia- del cual sólo el 4,6% se dedica a la lucha contra el narcotráfico, el resto es para la recuperación de drogadictos<sup>93</sup>.

“Muchos de los funcionarios argentinos concuerdan en que el tráfico de drogas es un problema. Los envíos de droga se concretan en su mayoría vía aviones comerciales, el sistema portuario y en ciertos casos, pequeños cruceros privados”, detalló el último informe del Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, difundido en marzo de 2004, desde el Departamento de Estado<sup>94</sup>.

“Los transportes de cocaína desde el aeropuerto de Ezeiza se destinan a Europa, Sudáfrica y Australia, mientras que los de heroína van a Estados Unidos”, detalló el informe<sup>95</sup>.

Cuatro años antes, una advertencia casi idéntica se encontraba en el Reporte sobre Estrategias para el Control del Narcotráfico Internacional, al apuntar otra vez a Ezeiza como un foco preocupante<sup>96</sup>.

Las dificultades políticas suscitadas por el descubrimiento de 60 kgs. de cocaína en un vuelo de SW a España, le abrieron un escenario más favorable a los reclamos del Departamento de Estado de Estados Unidos<sup>97</sup>.

El informe sobre la Argentina integra un documento más amplio –de más de 1500 páginas- titulado “Reporte sobre las Estrategias para controlar el narcotráfico internacional 2005”. Está firmado por la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, y alerta que el tráfico de drogas colombianas “ha incrementado mucho su presencia en todos los aspectos del comercio de narcóticos desde la Argentina”<sup>98</sup>. Es que el narcotráfico, perseguido

---

<sup>93</sup> Daniel Santoro, *Las preocupaciones de Estados Unidos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>94</sup> Hugo Alconada Mon, *Un foco que preocupa a los Estados Unidos*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Fernando González, *Presión de EE.UU. para apurar leyes contra el narcotráfico y terrorismo*, Clarín, 26 de febrero de 2005.

<sup>98</sup> Hugo Alconada Mon, *Drogas: “La situación en Argentina, en un punto crucial”*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

sistemáticamente en los países productores, está eligiendo puertos y aeropuertos alternativos de embarque, Buenos Aires es uno de ellos<sup>99</sup>.

“Los narcóticos se envían fuera de la Argentina utilizando el transporte aerocomercial y, en ciertos casos, en buques de pasajeros. Los envíos de cocaína se destinan primordialmente a Europa”<sup>100</sup>.

“La corrupción sigue siendo un asunto de alto perfil público en la Argentina”, aun cuando destaca que el gobierno “continúa esforzándose por eliminar la corrupción y juzgar a aquellos implicados en investigaciones sobre corrupción”. Curiosamente el reporte señala que uno de los proyectos bilaterales de cooperación llevados a cabo entre Argentina y Estados Unidos estuvo referido a los controles aeroportuarios, que fracasaron al menos una vez en el caso SW. De todos modos –se aclara- la cooperación entre ambos países “siguió siendo excelente durante el 2004”<sup>101</sup>.

*Las estadísticas:* el total de cocaína secuestrada en 2004 fue de 3.061 kgs. Según la Sedronar solo se secuestra entre el 5 y el 7% del volumen de drogas que transita por el país. La proyección de esos 3.061 kgs. decomisados en 2004 da una cantidad de 50 tons. de cocaína circulando por la Argentina<sup>102</sup>.

En 2004 fueron decomisados 54.786 kgs. de marihuana. En la Sedronar afirman que ingresan 3.500 tons. de marihuana cada año. El volumen total de la marihuana cosechada en Paraguay es de 18.000 tons<sup>103</sup>.

En 2004 se detuvo en la Argentina a 8908 personas acusadas por traficar drogas y a otras 22.244 por consumir sustancias prohibidas. La Sedronar maneja cifras aún más elocuentes: en los últimos diez años fueron arrestados 80.603 traficantes y 166.231 consumidores<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Joaquín Morales Solá, *¿Se instala el narcotráfico en la Argentina?*, La Nación, 27 de febrero de 2005.

<sup>100</sup> Hugo Alconada Mon, *Drogas: “La situación en Argentina, en un punto crucial”*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>101</sup> Ana Barón, *Preocupa a EE.UU. el tránsito de drogas desde Colombia*, Clarín, 5 de marzo de 2005.

<sup>102</sup> *Pasan 50 toneladas de cocaína al año*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

TERCERA PARTE:  
**EL CASO SOUTHERN WINDS**

---

## 17. El caso Southern Winds

### 17.1. Presentación del caso

El 16 de septiembre de 2004 cuatro valijas con 60 kilogramos de cocaína, cuyo valor de comercialización en Europa llegaba al millón y medio de euros, aparecieron en la cinta de equipajes del aeropuerto internacional de Barajas, en Madrid. Habían salido del aeropuerto internacional de Ezeiza, en Argentina, en el vuelo 6420 de la empresa Southern Winds, eludiendo todos los controles de seguridad.

Cinco meses después, el 13 de febrero de 2005, una nota de Alejandra Rey en el diario La Nación de Buenos Aires reveló el hecho a la opinión pública<sup>105</sup>. La causa judicial se había iniciado en el mes de octubre de 2004 mediante una denuncia presentada por el gerente general de SW, Christian Maggio, ante el fiscal federal Guillermo Marijuán.

Walter Beltrame, empleado de la empresa, fue acusado de ser responsable del envío de drogas a España. Su padre, el brigadier Alberto Beltrame, era entonces el jefe de aeropuerto en Ezeiza.

El aeropuerto de Ezeiza parecía un lugar muy vigilado ya que contaba con 150 cámaras de seguridad<sup>106</sup> pero “no hay imágenes del embarque de esas valijas”<sup>107</sup>. Varias agencias estatales tienen capacidad de control en el aeropuerto (Aduana, Senasa, Fuerza Aérea, SIDE, Migraciones, PAN) junto con la vigilancia por escáneres, a cargo del Estado. Pero ninguna de ellas supo del envío de drogas el 16 de septiembre de 2004 al igual que el concesionario privado y las agencias privadas de seguridad.

Por el caso quedaron detenidos Claudio Baudino y Fernando Arriete, gerente de ventas y supervisor de tráfico de SW. El principal imputado, Walter Beltrame, continuaba prófugo pero tenía pedido de captura internacional y era buscado por todas las fuerzas de seguridad aunque se presumía que no había

---

<sup>105</sup> Alejandra Rey, *Drogas: implican a personal de una línea aérea nacional*, La Nación, Buenos Aires, 13 de febrero de 2005.

<sup>106</sup> Aeropuertos Argentina 2000 informaba sobre 157 cámaras pero la PSA sólo encontró 145. Respuesta del Ministerio del Interior a la Unión Cívica Radical, presentación del Jefe de Gabinete de Ministros en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, *Informe N° 64*, marzo de 2005, pág. 414.

<sup>107</sup> *Las fuerzas de seguridad buscan al hijo del ex jefe de Ezeiza*, Clarín, 14 de febrero de 2005.

salido de la Argentina<sup>108</sup>. Se entregó voluntariamente el 17 de febrero de 2005<sup>109</sup>. Todos ellos fueron acusados de contrabando agravado por estupefacientes. Esa figura del Código Aduanero establece penas que van de los 4 años y medio a los 16 años de prisión, según los artículos 865 y 866<sup>110</sup>.

La empresa SW se enteró al instante de la existencia de la droga. Lo mismo sucedió con las autoridades de Ezeiza (Fuerza Aérea, PAN, AA2000, Aduana) y las autoridades nacionales (embajada argentina en España, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Policía Federal, SIDE, Interpol Argentina). Ninguna de ellas actuó frente al hecho, al que consideraron de poca importancia. Y aunque todas estaban informadas, el presidente Kirchner dijo que se enteró recién en febrero de 2005, pocos días antes de la publicación de la nota de Alejandra Rey en el diario La Nación.

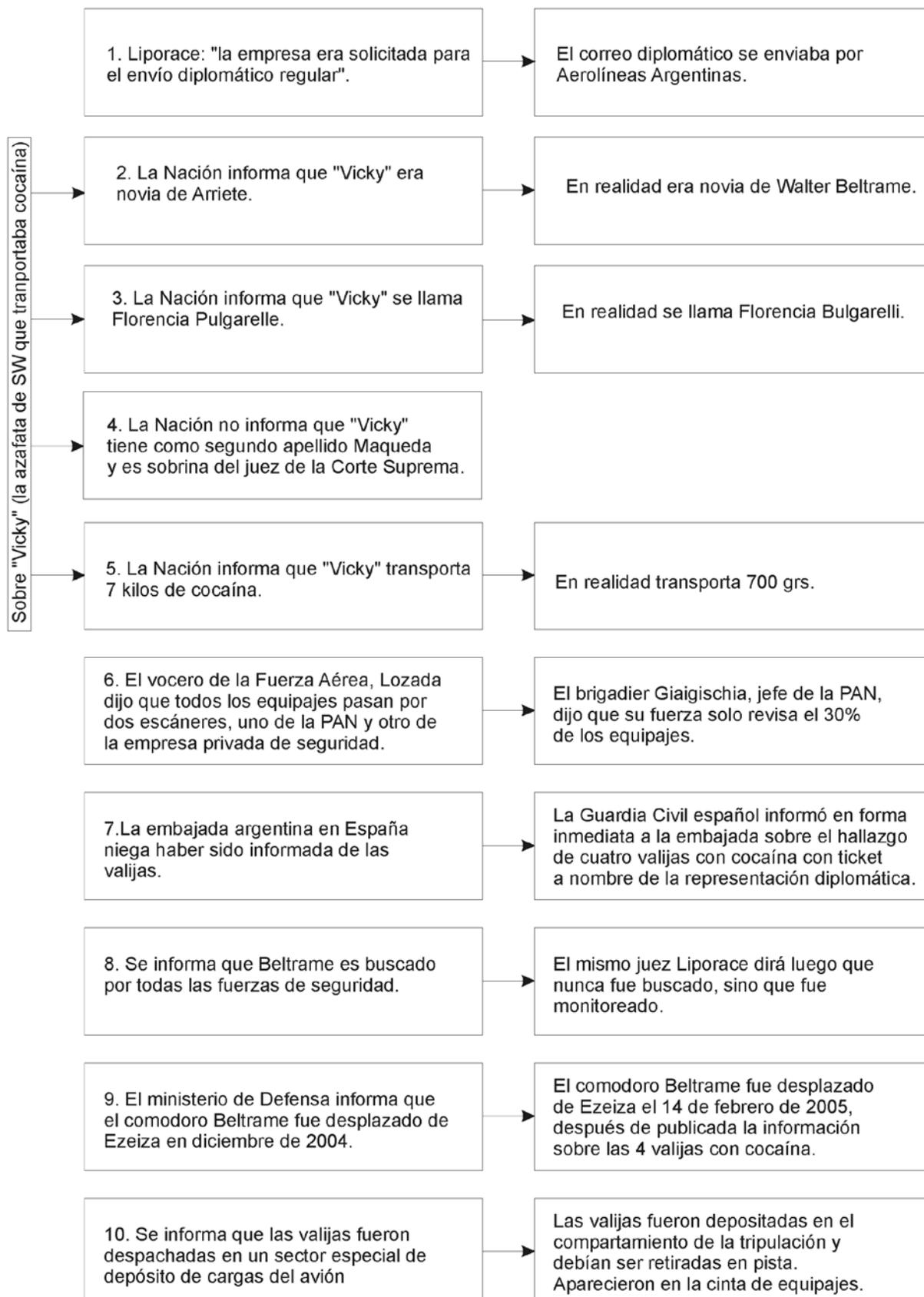
---

<sup>108</sup> En realidad Walter Beltrame no fue “buscado” sino monitoreado por la Policía Federal, que nunca intentó detenerlo sino sólo saber dónde se encontraba en cada momento.

<sup>109</sup> *Se entregó el hijo del ex jefe de Ezeiza y quedó detenido en la sede de la Aduana*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

Cuadro N° 17. Las fallas informativas de los primeros días del caso Southern Winds



## 17.2. Las primeras polémicas de la causa

- *Despacho de equipajes sin pasajero:*

La empresa Southern Winds, a través de su vocera, Encarnación Ezcurra, expresó que no era usual que se embarcaran como equipaje bultos que no pertenecían a pasajeros, aunque “eventualmente con la complicidad de alguno de su personal podría haber ocurrido este delito” porque “las compañías aeronáuticas son muy vulnerables a este tipo de delito”<sup>111</sup>. El envío de equipaje sin pasajeros es “una práctica que está prohibida por razones de seguridad”<sup>112</sup>, aunque la reglamentación y las costumbres en uso dicen otra cosa<sup>113-114</sup>.

Al contrario de lo afirmado por la empresa, el detenido Claudio Fernando Baudino, de 29 años, dijo ante la Justicia que “era usual que se embarcaran bultos de esa manera”, sin pasajeros<sup>115</sup> y con *tickets* confeccionados a mano<sup>116</sup>. Para el juez de la causa, Carlos Liporace, “todo indica que ese no fue el primer embarque que se hizo”<sup>117</sup>.

- *El caso de Florencia Bulgarelli Maqueda:*

En otro juzgado del mismo fuero Penal Económico estaba detenida “Vicky”, una azafata de SW, apresada en Ezeiza intentando sacar del país “siete kilos”<sup>118</sup> de cocaína en el corpiño. Erróneamente La Nación informa que “la mujer sería o habría sido novia de Arriete”<sup>119</sup>, cuando en realidad era novia de Walter Beltrame<sup>120</sup> y se llamaría “Florencia Pulgarelle”<sup>121</sup>, que a mediados del 2004 viajó como pasajera con *ticket* de cortesía a Madrid. Aunque ambas causas estaban vinculadas,

---

<sup>111</sup> *Se entregó el hijo del ex jefe de Ezeiza y quedó detenido en la sede de la Aduana*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>112</sup> *Echaron al jefe de Ezeiza: su hijo está prófugo por tráfico de cocaína*, Clarín, 14 de febrero de 2005.

<sup>113</sup> La resolución N° 703 de la AFIP, anexo I “D”, dice que “*el equipaje no acompañado podrá despacharse tres meses anteriores y hasta seis meses posteriores, contados desde la fecha de salida del viajero*”.

<sup>114</sup> “El anexo 17 de la OACI permite el traslado de equipajes sin pasajero lo cual no es ninguna novedad en el mercado aéreo de pasajeros Pero en el caso de SW llama la atención la cantidad de maletas sin pasajeros que había”. Entrevista a Ariel Basteiro, 20 de julio de 2005.

<sup>115</sup> Paula Stenfal nos dijo que “a mí si me dicen ‘despachá ese equipaje’, que va si pasajero, yo lo despacho, es algo corriente en el trabajo nuestro”. Entrevista a Paula Stenfal, 29 de julio de 2005.

<sup>116</sup> Alejandra Rey, *Complican más a los acusados por narcotráfico*, La Nación, 14 de febrero de 2005.

<sup>117</sup> *El juez cree que no era la primera vez que enviaban valijas con droga a España*, Clarín, 14 de febrero de 2005.

<sup>118</sup> En realidad fueron 700 gramos.

<sup>119</sup> Alejandra Rey, *Complican más a los acusados por narcotráfico*, La Nación, 14 de febrero de 2005.

<sup>120</sup> *Una azafata de SW también está procesada por contrabando de cocaína*, La Nación, 15 de febrero de 2005.

<sup>121</sup> La Nación equivoca el apellido (Pulgarelle por Bulgarelli) y además no informa que el segundo apellido de la azafata detenida es Maqueda. Se trata de una sobrina del juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a quien éste luego manifestó no conocer.

siempre circularon por carriles separados<sup>122</sup>. Florencia Bulgarelli Maqueda –su verdadera identidad- pidió que no la tocaran pero su resistencia cesó con la intervención del juez penal económico de turno, Bernardo Vidal Durán. Bulgarelli Maqueda quedó detenida a mediados de diciembre de 2004, y un mes después, salió en libertad mediante el pago de una caución real de 10.000 pesos. Se acogió al programa del arrepentido, a cambio de darle a la Justicia información que permitiera dismantelar la red de traficantes<sup>123</sup>. Como las causas nunca se vincularon la única información requerida a Maqueda fue relativa a sus 700 grs. de cocaína; le bastó con revelar el nombre de tres personas para quedar en libertad<sup>124</sup>. Bulgarelli Maqueda habría sido otra de las viajeras del vuelo 6420 del 17 de septiembre<sup>125</sup>.

Florencia dejó en el juzgado que le dio la libertad una dirección en la ciudad de Córdoba. El diario La Nación comprobó que ni ella ni sus padres vivían allí y que la casa fue vendida a una joven pareja con una beba y que no dejó ningún teléfono ni forma de ubicarla<sup>126</sup>. Florencia es sobrina del juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Carlos Maqueda.

- *El desplazamiento del comodoro Beltrame:*

Al día siguiente de la nota del diario La Nación la Fuerza Aérea confirmó el desplazamiento de Beltrame “que será reubicado en otro destino. No fue echado”, aseguró el vocero aeronáutico, comodoro Guillermo Lozada<sup>127</sup>. También el ministerio de Defensa afirmó que Beltrame había sido desplazado por precaución en diciembre del año anterior, “pero tres fuentes con actividad diaria en Ezeiza confirmaron a Clarín que el comodoro ejercía como jefe del aeropuerto por lo menos hasta el viernes

---

<sup>122</sup> Alejandra Rey, *Drogas: para el juez hubo envíos previos*, La Nación, 15 de febrero de 2005.

<sup>123</sup> Una azafata de SW también está procesada por contrabando de cocaína, La Nación, 15 de febrero de 2005.

<sup>124</sup> Una de ellas es Laura, una programadora de azafatas sin antecedentes penales. Su caso dio mucho que hablar en la cárcel de Ezeiza, porque, explica, está procesada sin evidencia en su contra. La detuvieron por el testimonio de una compañera que fue encontrada en el aeropuerto con 650 gramos de cocaína (se refiere a “Vicky”). Por aplicación de la ley del arrepentido, la azafata en cuestión, sobrina de una juez, involucró a tres personas y salió libre. “Le pidieron nombres y dio los de cualquiera que conocía, como el mío”, asegura Laura. Paloma Fabrikant, *24 horas en una cárcel de mujeres*, revista Viva, 27 de noviembre de 2005.

<sup>125</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *Narkogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85.

<sup>126</sup> Una azafata de SW también está procesada por contrabando de cocaína, La Nación, 17 de febrero de 2005.

<sup>127</sup> Las fuerzas de seguridad buscan al hijo del ex jefe de Ezeiza, Clarín, Buenos Aires, 14 de febrero de 2005.

11 de febrero de 2005”<sup>128</sup> a pesar de que la Fuerza Aérea informaba que el nuevo jefe era el comodoro Gustavo Graciani. El comodoro Beltrame, según Guillermo Lozada, vocero de la Fuerza Aérea, “no está a disposición de la justicia, en estos momentos está de pase” y atribuyó ello “a temas internos por los cuales la fuerza ha decidido reacomodar al personal”<sup>129</sup>.

- *Embajada argentina en Madrid:*
  - Fuentes diplomáticas argentinas en Madrid dijeron a La Nación que nunca habían estado al tanto del incidente y que la Justicia española no los contactó por el tema de las valijas con droga<sup>130</sup>. Sin embargo la Guardia Civil española, cuando fue consultada sobre el tema, informó lo contrario.
  - Los stickers que llevaban las valijas eran falsos, ya que una fuente de la misión diplomática argentina en España afirmó que “no existe este tipo de etiquetas o calcomanías”<sup>131</sup>. ¿Cuándo vieron los stickers en la sede diplomática para poder decir si son falsos o no? ¿Por qué no lo dijeron hasta que se publicó la noticia en los diarios?
  - El propio juez Liporace informó erróneamente que “la empresa era solicitada para el envío diplomático regular, pero siempre en el marco de un despacho de carga que no tiene nada que ver con las valijas”<sup>132</sup>. El encargado del correo diplomático en la embajada argentina en España dijo que “no, si en SW nunca mandamos nada. Por allí no viene,” afirmó Jorge Amigo<sup>133</sup>.
- *La empresa Southern Winds:*
  - a pesar de la denuncia presentada por Christian Maggio, la empresa no despidió a Walter Beltrame, sino que llegó a un acuerdo y lo

---

<sup>128</sup> *Echaron el jefe de Ezeiza: su hijo está prófugo por tráfico de cocaína*, Clarín, Buenos Aires, 14 de febrero de 2005.

<sup>129</sup> *Narcotráfico: habrían existido más embarques*, La Nación, Buenos Aires, 14 de febrero de 2005.

<sup>130</sup> *Etiquetas falsas*, Clarín, 15 de febrero de 2005. Luego se demostrará que este dato no es cierto. La embajada argentina en España fue informada inmediatamente por la Guardia Civil española.

<sup>131</sup> *Etiquetas falsas*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

<sup>132</sup> *El juez asegura que está investigando hacia arriba*, Clarín, 1 de febrero de 2005. En realidad el correo diplomático se enviaba regularmente por Aerolíneas Argentinas. El equívoco puede deberse a que SW era la transportadora habitual del gobierno, pero no del correo diplomático.

<sup>133</sup> Juan Carlos Algañaraz, *Un empleado de la embajada, el primer interrogado en Barajas*, Clarín, 21 de febrero de 2005. Reportaje a Jorge Amigo, encargado del correo diplomático en la embajada argentina en España.

indemnizó. El vicepresidente de la empresa, Enrique Montero, declaró que “después de este hecho se lo trato de despedir, pero por consejo del estudio jurídico laboral que nos asesora se llegó a un acuerdo por el cual este muchacho se fue pagándole unos pesos de indemnización”<sup>134</sup>.

- el jefe de la Policía Aeronáutica Nacional, brigadier Giaigischia, afirmó que “está terminantemente prohibido despachar equipajes de esa manera”, pero el detenido Claudio Fernando Baudino dijo ante la Justicia que “era usual que se embarcaran bultos de esa manera”, sin pasajeros y con tickets confeccionados a mano<sup>135</sup>. Baudino reconoció que dentro de la empresa, el envío de equipajes sin controles “era un procedimiento habitual” al que se denominaba ‘correo interno’. “Estos envíos eran frecuentes y a nadie se le ocurría revisar cada paquete que enviaban los jefes”<sup>136</sup>.
- *El concesionario Aeropuertos Argentina 2000*

A la fiscal Gabriela Ruiz Morales, le preocupaba el modo en que desaparecieron las cintas grabadas en Ezeiza, borradas por razones de “cambio de sistema”. Normalmente las cintas se guardan por un término de 31 o 35 días<sup>137</sup>, pero “en este caso se borraron mucho antes”. Por su parte Aeropuertos Argentina 2000, concesionaria del aeropuerto, explicó que al momento de la indagatoria el lapso ya había transcurrido.

El día 21 de octubre de 2004, a los 35 días del 16 de septiembre, el concesionario del aeropuerto, a pesar de que ya estaba informado de que se había abierto una causa por el despacho de valijas con cocaína a través de Southern Winds, no detuvo el proceso de borrado de las grabaciones.

---

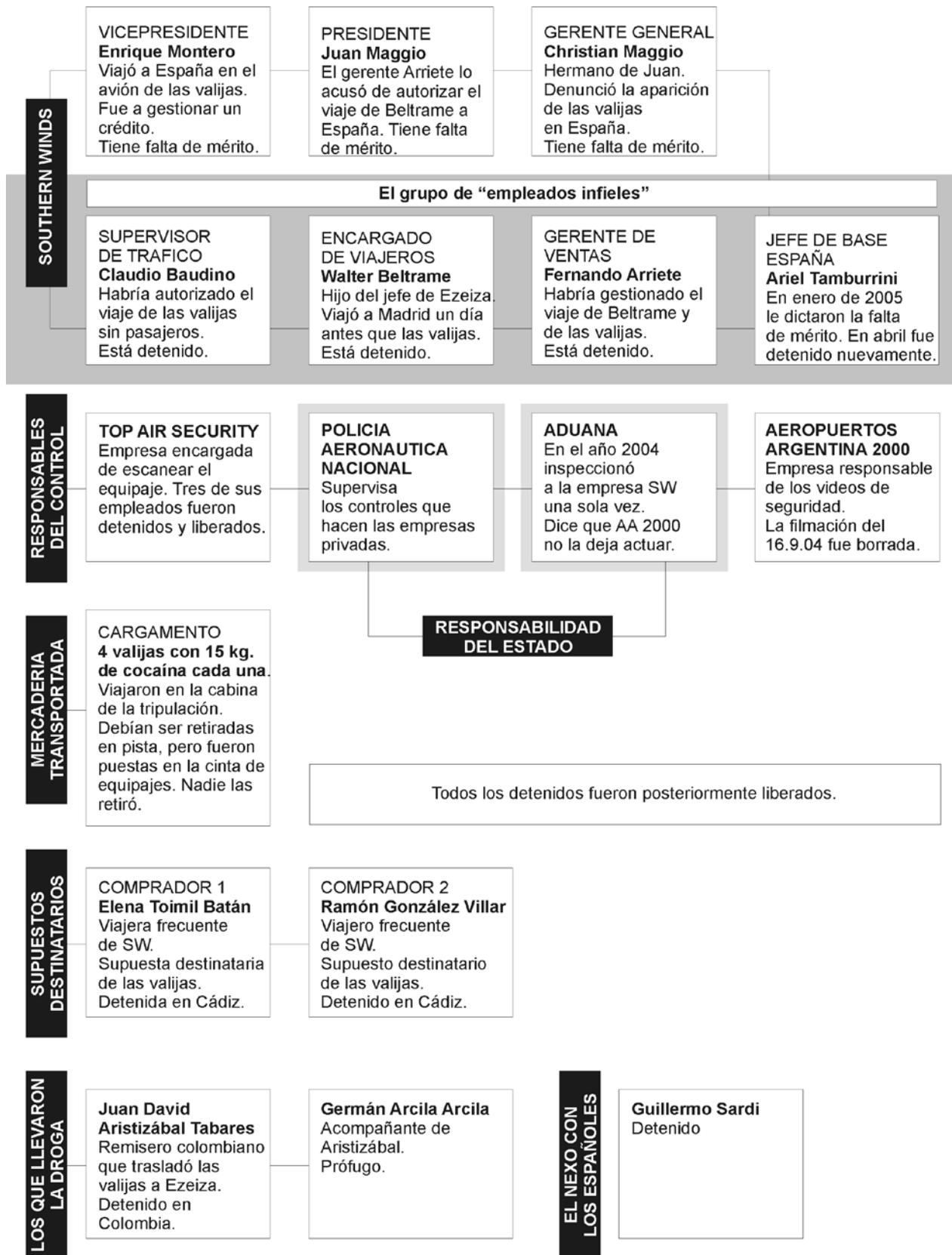
<sup>134</sup> “No sabía que en mi vuelo había este tipo de mercadería”, Clarín, 18 de febrero de 2005, Reportaje a Enrique Montero, vicepresidente de SW.

<sup>135</sup> Alejandra Rey, *Complican más a los acusados por narcotráfico*, La Nación, 14 de febrero de 2005.

<sup>136</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, págs. 6 y ss.

<sup>137</sup> Las versiones periodísticas varían entre estos dos lapsos de tiempo.

Cuadro N° 18. El caso Southern Winds.



### 17.3. Las responsabilidades

#### 17.3.1. El rol de la Fuerza Aérea

El ministro de Defensa, José Pampuro, aseguró que el respaldo de gobierno a la Fuerza Aérea era total. Por su parte el director de la PAN, Miguel Giaigischia, afirmaba que la empresa Southern Winds falló en el control<sup>138</sup>. Esta se defendió y acusó a la PAN de no cumplir con la responsabilidad pública de revisar los equipajes. “La Fuerza Aérea tendrá que explicar cómo no detectó ni explosivos, ni armas, ni drogas, ni sustancias peligrosas, que es lo que tenía que hacer”, dijo la vocera Encarnación Ezcurra<sup>139</sup>, acusando al Estado no solo de fallar en los controles sino también de resguardar pruebas<sup>140</sup>.

El brigadier Miguel Giaigischia, director de la Policía Aeronáutica Nacional, precisó que la fuerza a su cargo sólo controlaba el 30% de las líneas aéreas que operaban en Ezeiza; “el resto es monitoreada por empresas privadas”. Sostuvo que “la policía aeronáutica en ese momento no estaba controlando el equipaje porque había tres empresas de vigilancia que lo estaban haciendo”<sup>141</sup>. También dijo que sólo 12 personas controlaban el narcotráfico en Ezeiza, cuestionando la insuficiente cantidad de personal con la que contaba<sup>142</sup>. “En la lucha contra el narcotráfico, con los medios escasos que tenemos, estamos logrando excelentes resultados”<sup>143</sup>. Giaigischia afirmó que la PAN “está disminuida en un 50% de su capacidad, luego del desguace del Estado en los años '90, y recién con este gobierno hemos logrado incorporar personal”<sup>144</sup>.

A pesar del respaldo del ministro Pampuro al decir que “más allá de que pudo haber una responsabilidad individual de algún integrante, lo que va a surgir en la investigación, mi respaldo (a la Fuerza Aérea) es total. Por eso estoy acá”<sup>145</sup>, menos de 24 horas después los medios informaban que un civil, el viceministro de Defensa Jaime Garreta, “controlará la fuerza por 45 días”<sup>146</sup>. Y más aún, al día siguiente el presidente Néstor Kirchner decidió nombrar a Eduardo

---

<sup>138</sup> *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

<sup>139</sup> *Acusaciones cruzadas por el contrabando de drogas a España*, La Nación, 15 de febrero de 2005.

<sup>140</sup> *El viceministro de Defensa quedó como interventor de la PAN*, Clarín, 16 de febrero de 2005.

<sup>141</sup> *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero de 2005. Nunca hubo tres empresas de vigilancia controlando el equipaje de Southern Winds.

<sup>142</sup> *El viceministro de Defensa quedó como interventor de la PAN*, Clarín, 16 de febrero de 2005.

<sup>143</sup> *Son muy débiles los controles al narcotráfico en Ezeiza*, Clarín, 16 de febrero de 2005.

<sup>144</sup> *Designan a un civil como interventor de la Policía Aeronáutica*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>145</sup> *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

<sup>146</sup> *El viceministro de Defensa quedó como interventor de la PAN*, Clarín, 16 de febrero de 2005.

Schiaffino<sup>147</sup>, hasta entonces titular de la Región Aérea Sur, como nuevo jefe de la Fuerza Aérea en una purga que también incluía “el alejamiento de diez altos oficiales que tienen mayor antigüedad. Y otros cinco también podrían irse”<sup>148</sup>. A pesar de todo esto no fue pasado a retiro el comodoro Juan Beltrame, padre de Walter Beltrame.

Con esta decisión presidencial la Fuerza Aérea perdía el control de la Policía Aeronáutica Nacional, asistía al comienzo de un fuerte desplazamiento de su conducción y era responsabilizada por las consecuencias del caso Southern Winds. ¿Qué había sucedido en esas pocas horas, que transcurren entre el compromiso del ministro Pampuro de respaldar a la Fuerza Aérea y la decisión de retirarle a la Fuerza Aérea el control de la seguridad en todos los aeropuertos del país y además hacerla responsable de las fallas en el caso Southern Winds?

Por ahora podemos afirmar que la cercanía del Estado nacional con la empresa Southern Winds era muy estrecha con un aporte estatal mensual cercano a los 6 millones de dólares. El gobierno buscaba restablecer el control del Estado y “achicar como sea el impacto negativo de este escándalo sobre su gestión”<sup>149</sup> ya que se había producido un importante contrabando de drogas a través de una aerolínea subsidiada por el Estado nacional. El desarrollo del caso judicial irá aportando mayores detalles de esta conexión y brindará abundante material para entender las fallas de control en la actividad aeroportuaria de Ezeiza.

El presidente afirmó que “me han dejado sin margen. Frente a semejante escándalo de drogas, no puedo aparecer ahora diciendo sólo que esperaré la resolución de la Justicia. Hay responsabilidades políticas y administrativas que debo asumir”.

“Cuatro valijas en un mismo vuelo pueden ser una casualidad. Cincuenta valijas es una organización para delinquir”, dijeron en el entorno presidencial<sup>150</sup>. Con el centro del problema anclado en la Fuerza Aérea las declaraciones del gobierno afirmaban que “nos quisieron tomar por tontos, descargando todas las

---

<sup>147</sup> Designaron al nuevo jefe de la Fuerza Aérea y habrá más cambios, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>148</sup> La Fuerza Aérea tiene nuevo jefe y se van 10 brigadieres, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>149</sup> Fernando González, *Un episodio con intrigas empresarias y una pelea con policías, espías y militares. La batalla política en Ezeiza*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>150</sup> Joaquín Morales Solá, *Por qué hubo que llegar hasta el hueso*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

culpas en la compañía”<sup>151</sup>. Otros afirman que “en rigor el gobierno comenzó a tomar distancia de SW cuando tuvo información previa de que Beltrame contaría todo ante el juez y que tenía papeles y pruebas en sus manos”<sup>152</sup>. El acusado entregó al juez Liporace una bolsa que contenía constancias de todos los embarques de valijas sin acompañantes, de 2002 en adelante, que salieron de Ezeiza “por orden de los dueños de la empresa”<sup>153</sup>.

### **17.3.2. ¿Qué responsabilidad tuvo la Fuerza Aérea?**

Según se desprende del informe redactado por el brigadier Teodoro Waldner y presentado por la Fuerza Aérea, el ex director de la PAN Miguel Giaigischia le había pedido en tres oportunidades al entonces titular de la fuerza, Carlos Rohde, que relevara a quien era el jefe del aeropuerto de Ezeiza, Alberto Beltrame. Rohde no lo relevó ni tampoco informó de la situación al ministro de Defensa José Pampuro<sup>154</sup>.

Este informe, entregado al presidente Néstor Kirchner, fue remitido a la Oficina Anticorrupción<sup>155</sup>.

En el descargo que Giaigischia presentó ante la Comisión aseguró que, a raíz de una declaración testimonial que tuvo que prestar un subordinado suyo, se enteró el 24 de noviembre que estaba en curso una causa que investigaba unas valijas enviadas por SW y evadiendo el sistema de control de la PAN<sup>156</sup>.

Giaigischia sostuvo que entonces ordenó una investigación interna e inmediatamente se reunió con Rohde informándole lo que sabía y “le solicité que por tal motivo considerara el relevo del comodoro Beltrame”. Rohde le dijo que estudiaría el caso. El mismo pedido le hizo Giaigischia al comandante de Regiones Aéreas, Alberto Borsatto<sup>157</sup>.

El 6 de diciembre, Giaigischia volvió a pedirle a Rohde que releve a Beltrame. Y la misma solicitud la repitió el 3 de enero, cuando Giaigischia le informa a Rohde que Beltrame le había pedido dos veces los videos del paso de las

---

<sup>151</sup> *Disuelven la PAN y la reemplazan por otra fuerza*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>152</sup> Joaquín Morales Solá, *La justicia debe valer para todos*, La Nación, 23 de febrero de 2005.

<sup>153</sup> Alejandra Rey, *Beltrame dijo que él solo obedecía órdenes*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>154</sup> *Revelan que el ex jefe de la Fuerza Aérea no actuó ante las denuncias*, Clarín, 3 de marzo de 2005.

<sup>155</sup> *Ibidem*

<sup>156</sup> *Ibidem*

<sup>157</sup> *Ibidem*

valijas de SW<sup>158</sup>, el 29 de diciembre de 2004 y el 3 de enero de 2005. En esos días las grabaciones ya habían sido borradas de los registros de AA2000. Giaigischia dijo que Beltrame fundamentaba sus pedidos sobre los videos porque los necesitaba como pruebas para el abogado defensor de su hijo<sup>159</sup>.

**Cuadro Nº 19. Los pasos de Giaigischia**

1. Se enteró el	24-11-04
2. investigó	
3. pidió el relevo de Beltrame a Rohde el	3.12.04
4. volvió a pedir el relevo el	6.12.04
5. volvió a pedir el relevo el	3.1.05

Finalmente la Comisión de brigadieres pidió que un tribunal militar juzgue al brigadier general Carlos Rohde por faltas graves al reglamento castrense<sup>160</sup>, cuestionándole sobre todo su negativa de pasar a retiro al comodoro Beltrame<sup>161</sup>.

Estos dichos del brigadier Giaigischia permiten suponer que los altos mandos de la Fuerza Aérea sabían del escándalo del tráfico de drogas a España a través de un avión de SW desde mucho antes de que lo reconocieran oficialmente, una hipótesis que manejaba la Oficina Anticorrupción<sup>162</sup>.

El mismo Alberto Borsato, a cargo del Comando de Regiones Aéreas, reconoce en ese sumario que fue uno de los primeros que se enteró del caso a mediados de noviembre por boca del jefe de la PAN, brigadier Horacio Giaigischia que pedía la remoción de Beltrame<sup>163</sup>.

<sup>158</sup> *Revelan que el ex jefe de la Fuerza Aérea no actuó ante las denuncias*, Clarín, 3 de marzo de 2005.

<sup>159</sup> Daniel Gallo, *Piden un tribunal militar para Rohde*, La Nación, 9 de marzo de 2005.

<sup>160</sup> Ibidem

<sup>161</sup> Ibidem

<sup>162</sup> Hernán Capiello, *Creen que la Fuerza Aérea sabía del caso desde fines de septiembre*, La Nación, 12 de marzo de 2005.

<sup>163</sup> Ibidem

Carlos Rohde dijo que se enteró del caso recién el 6 de diciembre de 2004, una repuesta que no convenció a los investigadores. Es que cuando la empresa SW realiza su sumario interno, pidió a la PAN los videos de seguridad del aeropuerto de Ezeiza, y la Fuerza se negó a entregarlos<sup>164</sup>. Si esto es así, la Fuerza Aérea ya conocía el caso desde fines de septiembre y lo ocultó, afirmaban en la Oficina Anticorrupción<sup>165</sup>.

*El comodoro Beltrame:* el padre de Walter Beltrame nunca fue convocado a declarar por el juez de la causa. El presidente Néstor Kirchner dispuso el 10 de marzo de 2005 sancionar con diez días de arresto para el comodoro y le ordenó presentar ante la Justicia la información que había dicho tener sobre “lo que pasaba en Ezeiza”<sup>166</sup>. También se dictaron varias órdenes de arresto contra otros miembros de la Fuerza Aérea, según el siguiente detalle<sup>167</sup>:

**Cuadro Nº 20. Los arrestos dictados en la Fuerza Aérea**

Carlos Rohde	30 días
Miguel Giaigischia	5 días
Alberto Borsatto	25 días
Alberto Beltrame	30 días

### **17.3.3. La responsabilidad de la Dirección Nacional de Aduanas**

En febrero de 2005 Ricardo Echegaray decía al diario Clarín que “sólo en el caso de SW el año pasado se detectaron 50 valijas voladoras. Esto no lo controla la Aduana porque a partir de los’90, este organismo fue separado por una decisión política, de los sistemas que nosotros denominamos de primer control, es decir qué pasa con la valija cuando pasa la cinta”<sup>168</sup>.

<sup>164</sup> Hernán Capiello, *Creen que la Fuerza Aérea sabía del caso desde fines de septiembre*, La Nación, 12 de marzo de 2005.

<sup>165</sup> Ibidem

<sup>166</sup> Mariano Obarrio, *Drogas: el gobierno lo sabía desde octubre*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>167</sup> Daniel Gallo, *Ordenaron arrestar al brigadier Rohde*, La Nación, 10 de marzo de 2005.

<sup>168</sup> *El jefe de la Aduana acusa a la Fuerza Aérea y a Aeropuertos 2000*, Clarín, 18 de febrero de 2005. Reportaje a Ricardo Echegaray

Según el funcionario, cuando la Aduana quiere investigar equipajes tiene que pedirle autorización a AA2000 y a la Fuerza Aérea, que no permiten trabajar a los hombres de la Aduana con libertad en las zonas de seguridad de Ezeiza<sup>169</sup>. Y abogó por la recuperación del control en manos del Estado: “lo que sí sé es que TAS debe retirarse. El control debe volver a manos del Estado”<sup>170</sup>.

Según informó un funcionario de la Aduana la investigación del contrabando de cocaína desde Ezeiza comenzó en secreto y fuera de los despachos judiciales alrededor del 24 o 25 de setiembre de 2004<sup>171</sup>, a los pocos días del embarque de las “valijas voladoras”, y antes de que Christian Maggio, gerente de SW, denunciara el hecho ante la justicia. Llamativamente, la policía aduanera colabora con el juez Liporace en la investigación del caso<sup>172</sup>.

A pesar de parte investigadora, la Policía Aduanera no parecía prestar mucha atención a SW ya que durante el año 2004 el área Drogas Peligrosas de su organismo controló un solo vuelo de la empresa<sup>173</sup>.

Los dos máximos responsables del área de Drogas Peligrosas de la Aduana en el aeropuerto de Ezeiza fueron separados de sus cargos y sumariados a raíz de esta causa<sup>174</sup>.

*Las preocupaciones de Estados Unidos:* La inquietud sobre el caso Southern Winds fue transmitida por el gobierno de Estados Unidos en una reunión entre el ministro del interior Aníbal Fernández, el embajador Lino Gutiérrez y el delegado de la DEA en la Argentina, Anthony Grecco<sup>175</sup>.

En una decisión que no cayó bien a las autoridades norteamericanas<sup>176</sup> Ricardo Echegaray relevó al jefe de Drogas Peligrosas de la Aduana de Ezeiza,

---

<sup>169</sup> Hernán Capiello, *La historia de las valijas voladoras*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

<sup>170</sup> *El jefe de la Aduana acusa a la Fuerza Aérea y a Aeropuertos 2000*, Clarín, 18 de febrero de 2005. Reportaje a Ricardo Echegaray

<sup>171</sup> Hernán Capiello, *El director de la Aduana apuntó contra empresas de seguridad*, La Nación, 9 de marzo de 2005.

<sup>172</sup> Claudio Savoia, *La trama secreta de un caso plagado de anuncios, peleas e intereses ocultos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>173</sup> Ibidem

<sup>174</sup> *Ezeiza: fueron sumariados dos responsables de drogas peligrosas de la Aduana*, La Nación, 3 de marzo de 2005.

<sup>175</sup> Hernán Capiello, *Preocupa a Estados Unidos el caso SW*, La Nación, 3 de marzo de 2005.

<sup>176</sup> Ibidem

Juan José Isola y a su segundo, Daniel Pasos, citados a declarar por Liporace<sup>177</sup>.

La indagatoria de ambos funcionarios surgió a raíz de un sumario administrativo realizado en el seno de la Aduana para determinar por qué en el año 2004 la sección Drogas Peligrosas de la Aduana revisó en una sola ocasión los vuelos de SW con destino a España<sup>178</sup>.

Isola es un funcionario con 30 años en la Aduana, apreciado por Estados Unidos, que considera que tiene uno de los mejores equipos para trabajar en casos de narcotráfico. En tal sentido lo invitó a la conferencia anual de la DEA. Las notas durmieron en un despacho de la Aduana y el funcionario no pudo concurrir<sup>179</sup>.

Adicionalmente los funcionarios norteamericanos expresaron su molestia por tres camionetas donadas para la sección Drogas Peligrosas de la Aduana, que quedaron en un galpón sin ser utilizadas<sup>180</sup>.

Juan José Isola presentaría ante el Juez Liporace varias notas dirigidas a diferentes administradores de la Aduana a los que reclamó más personal para controlar los equipajes de Ezeiza. La sección a su cargo sólo contaba con una docena de hombres<sup>181</sup>. Sus pedidos nunca fueron contestados<sup>182</sup>.

Cinco años atrás Isola también había sido desplazado de su puesto y trasladado para desempeñar tareas administrativas en la AFIP, cuando el organismo se fusionó con la Aduana<sup>183</sup>.

La actuación del juez Liporace sobre ambos funcionarios aduaneros parte del supuesto de que pudieron haber tenido una “omisión” en los controles, lo que facilitó el contrabando<sup>184</sup>.

#### *El rol de la Aduana en la investigación del caso Southern Winds:*

1. Cuando la fiscal Gabriela Ruiz Morales convocó al oficial Daniel Moneta de la Policía Aduanera para iniciar las primeras diligencias del caso, la respuesta

---

<sup>177</sup> Hernán Capiello, *El director de la Aduana apuntó contra empresas de seguridad*, La Nación, 9 de marzo de 2005.

<sup>178</sup> Hernán Capiello, *Preocupa a Estados Unidos el caso SW*, La Nación, 3 de marzo de 2005.

<sup>179</sup> Ibidem

<sup>180</sup> Ibidem

<sup>181</sup> Ibidem

<sup>182</sup> *Un imputado criticó al jefe de la Aduana por SW*, La Nación, 30 de marzo de 2005.

<sup>183</sup> Hernán Capiello, *Preocupa a Estados Unidos el caso SW*, La Nación, 3 de marzo de 2005.

<sup>184</sup> Lucio Fernández Moores, *SW: el juez le apunta ahora a dos funcionarios de la Aduana*, Clarín, 4 de marzo de 2005.

le sorprendió: “Ya estamos en eso”. Era el 18 de octubre de 2004, un mes después de que las valijas fueran detectadas en el aeropuerto de Barajas<sup>185</sup>.

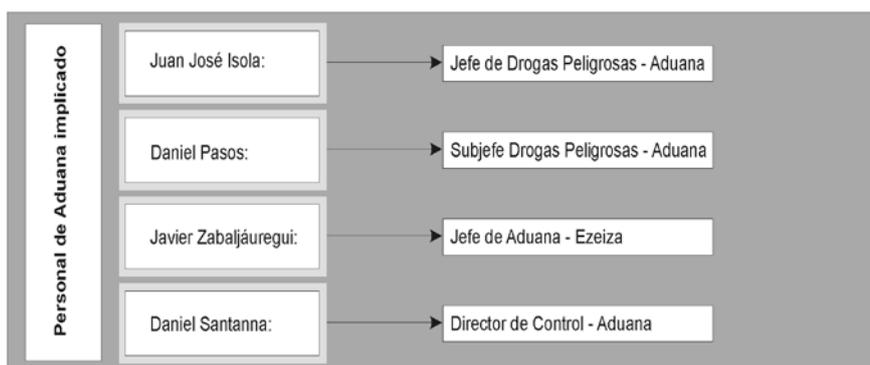
2. Según la revista Noticias un funcionario de la Aduana de Ezeiza confirmó que aún antes de que el gerente de SW Cristian Maggio hiciera la denuncia en la Justicia, él recibió personalmente la directiva de investigar en secreto el caso del vuelo 6420. “No le voy a decir que me enteré el 18 de setiembre pero el 24 o 25 seguro”, confió<sup>186</sup>.

3. La Policía Aduanera no solo fue la fuerza a la que recurrió inicialmente la fiscal Ruiz Morales sino que también proveyó de la logística y la asesoría técnica al juez Carlos Liporace desde que recibió el expediente<sup>187</sup>, lo que también fue confirmado al diario La Nación por funcionarios de la Casa Rosada<sup>188</sup>.

4. Es extraño que a pesar de que la Aduana fue la primera en enterarse, Echegaray negó que hubiera sido él quien le avisó al presidente a principios de febrero. Y aunque había dicho que “ya en diciembre” había iniciado un sumario contra 45 miembros de la División Drogas Peligrosas de Ezeiza por el caso SW, luego dijo que en realidad el sumario se abrió el 11 de febrero<sup>189</sup>.

5. En marzo de 2005 el Director de Control de la Aduana, Daniel Santanna, fue enviado a Madrid por el juez Liporace. Llamó la atención que el jefe directo de Isola y Pasos fuera parte importante de la investigación del juez<sup>190</sup>.

Cuadro Nº 21. Personal de la Aduana implicado



<sup>185</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85

<sup>186</sup> Ibidem

<sup>187</sup> Ibidem

<sup>188</sup> Mariano Obarrio, *Drogas: el gobierno lo sabía desde octubre*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>189</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85

<sup>190</sup> *Un imputado criticó al jefe de la Aduana por SW*, La Nación, 30 de marzo de 2005.

*La historia del desguace de la Aduana:* El ex Administrador de la Aduana, José Sbatella, afirma que “la principal herencia del período que va de la dictadura militar iniciada en 1970 a fines de 2001 es la desarticulación institucional de la frontera y la consecuente pérdida del poder de policía del Estado”<sup>191</sup>. Con 6 organismos superpuestos, con poder de policía, que dependen de tres ministerios, los que a su vez intentan preservar su independencia e incumbencias, además de desperdiciar recursos, se generan nichos de “protección” que alientan la corrupción. La Policía Aduanera, la Gendarmería Nacional, la Policía Federal y la Policía Aeronáutica tenían jurisdicción sobre el control fronterizo, además del Senasa y de Migraciones.

En el mes de marzo de 2005, a raíz de la presentación del Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, en la Cámara de Diputados de la Nación, esta superposición cobró relevancia en algunos de sus aspectos legales. “El control del tráfico de estupefacientes y el contrabando en Ezeiza, le corresponde a la AFIP-DGA”<sup>192</sup>, contestaba el Ministerio de Economía a una pregunta del bloque radical. Por su parte el Ministerio del Interior respondía que “en el marco de lo dispuesto en la ley 25.521 (ex PAN) y el Decreto 145/05 la Policía de Seguridad Aeronáutica tiene asignada la responsabilidad primaria del control de equipajes en función de seguridad”<sup>193</sup>. Con pocas páginas de diferencia dos ministerios se adjudican la misma responsabilidad en el mismo lugar.

“La política de desmantelamiento del control aduanero de los '90 significó la casi desaparición institucional de la Aduana. Se congelaron las vacantes y se redujo el personal de la Policía Aduanera de 500 a 150 efectivos; se la subordinó a la AFIP, quitándole la autarquía administrativa y se regalaron sus símbolos”<sup>194</sup>. La vulnerabilidad de los controles “tiene sus orígenes en el desguace del Estado de los años '90 y la desregulación impulsada por Domingo Cavallo que desplazó a la Aduana de la primera línea de control”<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> José Sbatella, *Aduana, soberanía y control*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>192</sup> Respuesta del Ministerio de Economía a la Unión Cívica Radical, presentación del Jefe de Gabinete de Ministros en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Informe N° 64, marzo de 2005, pág. 387.

<sup>193</sup> Ibidem, pág. 412.

<sup>194</sup> El edificio central se entregó a una Universidad y el de Rosario al municipio. El primero pudo ser recuperado por la resistencia del personal a abandonarlo. José Sbatella, *Aduana, soberanía y control*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5

<sup>195</sup> Gustavo Cirelli y Andrés Klipphan, *Los narcovoladores*, Revista Veintitrés, 17 de febrero de 2005, págs. 76-78.

En 1997 el organismo pasó a formar parte del modelo de “agencia única”, sustentada en una visión de que “la globalización arrasaba con las fronteras facilitando así el comercio, por lo tanto la integración de los países a espacios de libre comercio (ALCA) haría innecesarios los controles fronterizos”<sup>196</sup>.

Los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos generaron la necesidad de mayores controles. La “facilitación” (simplificación de los procedimientos aduaneros) versus el “control” devino en uno de los más importantes dilemas de la OMC. En Estados Unidos se crea el Departamento de Seguridad Territorial, una agencia federal que integran todas las fuerzas armadas y los organismos que tienen poder de policía en la frontera, la segunda agencia más importante después de la CIA<sup>197</sup>.

Varios factores contribuyeron a construir una Aduana inoperante:

1. Uno de ellos fue la creación de zonas francas, que lejos de localizarse en zonas alejadas, se instalaron en las puertas de las grandes ciudades como depósitos mayoristas de productos importados.
2. En segundo lugar los depósitos fiscales privados, 90 en la Capital y otros tantos en el interior, con el argumento de que no había espacio para los contenedores en la zona portuaria.
3. En tercer lugar la creación de “Aduanas domiciliarias” junto a la implementación de la figura más reciente de “Aduana Factoría”, que exige destacar personal aduanero en cada lugar de comercialización y fabricación para los productos importados.
4. En cuarto lugar, las 800 empresas habilitadas para llenar los contenedores con destino de exportación en su propia planta de fabricación, lo que implica mantener un sistema de fiscalización en todo el territorio nacional, garantizando la presencia de un aduanero al momento del cierre de cada contenedor<sup>198</sup>.
5. Por último, se flexibilizaron la legislación y la jurisprudencia aduanera, a pesar de su adaptación previa a las políticas aperturistas, teniendo en

---

<sup>196</sup> José Sbatella, *Aduana, soberanía y control*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>197</sup> Lo mismo sucedió en Canadá. José Sbatella, *Aduana, soberanía y control*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>198</sup> José Sbatella, *Aduana, soberanía y control*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5.

cuenta que el código aduanero fue redactada por una comisión del Ministerio de Economía en la época de José Alfredo Martínez de Hoz<sup>199</sup>.

Para Sbatella, “los recientes hechos de corrupción en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza ponen en evidencia la compartimentación informativa, la superposición de jurisdicciones y en definitiva la vulnerabilidad sistémica de la Aduana, reforzando la tesis de que es necesario unificar en un solo mando la política de frontera”<sup>200</sup>.

*Los movimientos en la Aduana:* fue la propia Cámara en lo Penal Económico la que le ordenó a Liporace citar a declarar a Ricardo Echegaray<sup>201</sup> quien había dicho en una nota periodística del 18 de febrero de 2005 que “la Aduana no es un conjunto de carmelitas descalzas”<sup>202</sup>.

También sostuvo que aunque la ley prohíbe que el equipaje viaje sin dueño arriba de los aviones, “solo en el caso de SW el año pasado se detectaron 50 valijas voladoras”. Y aseguró que la Aduana no controla esa situación porque “a partir de los '90, este organismo fue separado, por una decisión política” del destino de la valija luego de la cinta<sup>203</sup>. Manifestó que “durante los '90 se armó un tabicaje para que nos retiremos de los primeros controles de exportación”<sup>204</sup>. “Cuando la Aduana quiere investigar equipajes tiene que pedirle autorización a AA2000 y a la Fuerza Aérea”, había asegurado en esa nota<sup>205</sup>.

El funcionario responsabilizó a la aerolínea Southern Winds y a las empresas privadas de seguridad que controlan los equipajes en el aeropuerto de Ezeiza<sup>206</sup>. Dijo a Liporace que la “primera línea de control” de los equipajes que salen de Ezeiza corresponde a las empresas aéreas y de seguridad. El

---

<sup>199</sup> Ibidem.

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> *Caso SW: declara el jefe de la Aduana*, Clarín, 8 de marzo de 2005.

<sup>202</sup> Ibidem.

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Lucio Fernández Moores, *El jefe de la Aduana buscó cargar la responsabilidad en SW y la PAN*, Clarín, 9 de marzo de 2005.

<sup>205</sup> *Caso SW: declara el jefe de la Aduana*, Clarín, 8 de marzo de 2005.

<sup>206</sup> Hernán Capiello, *El director de la Aduana apuntó contra empresas de seguridad*, La Nación, 9 de marzo de 2005.

segundo control que podría haber detectado la droga debió ser ejecutado por la PA, que depende de la Fuerza Aérea<sup>207</sup>.

El director de la Aduana decidió el reemplazo del jefe de ese organismo en Ezeiza<sup>208</sup>. En su lugar fue nombrado el chubutense Omar Albornoz. Echegaray dijo que su principal objetivo será recuperar “la primera línea de control de maletas en Ezeiza”<sup>209</sup>.

La misión de Albornoz, el nuevo jefe de la Aduana de Ezeiza, en reemplazo de Juan José Isola, “será coordinar acciones para que el Estado vuelva a tener presencia en la primera línea de control de equipajes de salida del país, cosa que no ocurre desde hace más de 14 o 15 años”<sup>210</sup>, aunque advirtió que la inspección de los equipajes será selectiva y explicó que “es imposible” controlar la totalidad<sup>211</sup>. Y propuso dejar sin efecto los contratos con las empresas de seguridad privadas<sup>212</sup>. Este anuncio de propósitos preanunciaba una colisión con la flamante Policía de Seguridad Aeronáutica, la nueva fuerza creada por el gobierno para unificar las tareas de control y seguridad en Ezeiza<sup>213</sup>.

#### **17.3.4. La responsabilidad de la PAN**

En la causa Southern Winds era importante analizar la actuación de la empresa TAS, contratada por Southern Winds para controlar la seguridad de los equipajes. El juez Liporace afirmaba que “hay tres empleados que son los que controlaron el vuelo en que salió la droga”<sup>214</sup>; que pertenecían a Top Air Security, más conocida por TAS.

El vocero de la Fuerza Aérea, comodoro Guillermo Lozada, entendía que “es imposible que una carga de 60 kgs. de cocaína no sea detectada por los escáneres que controlan los equipajes”<sup>215</sup>. El cargamento tuvo que atravesar cuatro controles, el de la propia compañía aérea, el de TAS, el de la PAN y el de la Policía Aduanera<sup>216</sup>. Lozada también dijo que *todos* los equipajes<sup>217</sup>,

---

<sup>207</sup> Ibidem.

<sup>208</sup> Marcelo Helfgot, *Relevan al jefe de la Aduana en el aeropuerto de Ezeiza*, Clarín, 10 de marzo de 2005.

<sup>209</sup> *Asume el nuevo director de la Aduana en Ezeiza*, La Nación, 9 de marzo de 2005.

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> Marcelo Helfgot, *Relevan al jefe de la Aduana en el aeropuerto de Ezeiza*, Clarín, 10 de marzo de 2005.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Ibidem.

<sup>214</sup> *El juez asegura que está investigando hacia arriba*, Clarín, 1 de febrero de 2005.

<sup>215</sup> *Imposible que no sea detectada*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

<sup>216</sup> Gustavo Cirelli y Andrés Klipphan, *Los narcovoladores*, Veintitrés, 17 de febrero de 2005, págs. 76-78.

antes de ser cargados en las bodegas del avión, pasan al menos por dos escáneres: uno de la empresa privada de seguridad que contrata la aerolínea y otro de la PAN<sup>218</sup>.

“La prioridad es detectar explosivos, armas o sustancias peligrosas –dijo Lozada–, pero también se busca droga, y yo diría que es imposible que pase una cantidad tan grande; de hecho, nunca se decomisó un cargamento semejante”. Como ejemplo citó que “durante todo el año 2004 la PAN decomisó en equipajes entrantes y salientes 264 kgs. de cocaína en total”<sup>219</sup>. Las valijas del caso Southern Winds eran casi el 25% de ese total anual.

Para el periodista Joaquín Morales Solá “las valijas que llegaron a Madrid pasaron, según las constancias en la causa judicial, por dos escáneres: uno de la empresa de seguridad TAS, contratada por la propia SW, y otro de la Policía Aeronáutica. La droga no fue advertida por ningún inspector. Un tercer control más aleatorio, el de la Aduana, no era riesgoso para los traficantes: ese organismo no revisaba los vuelos de SW desde hacía mucho tiempo”<sup>220</sup>.

El jefe aeronáutico Giaigischia le aseguró a Pampuro que la PAN tiene solo dos escáneres y que esos aparatos están al servicio de Aerolíneas Argentinas y de American Airlines. Los otros 9 escáneres están en manos de empresas privadas. Según el relato oficial, los embarques de SW pasan bajo los ojos de TAS.

Mientras Lozada afirma que las valijas pasaron por cuatro controles, Morales Solá dice que pasaron por dos, ya que Southern Winds no controlaba directamente los equipajes sino a través de la empresa privada de seguridad TAS y la Aduana hizo un solo control en el año y no fue en el vuelo 6420 y finalmente el brigadier Giaigischia dice que sólo TAS revisó el equipaje de Southern Winds, porque los dos escáneres de la PAN están para Aerolíneas Argentinas. También existe la posibilidad de que las valijas voladoras no hayan pasado por ningún control. ¿Quién vio las valijas del caso Southern Winds?

---

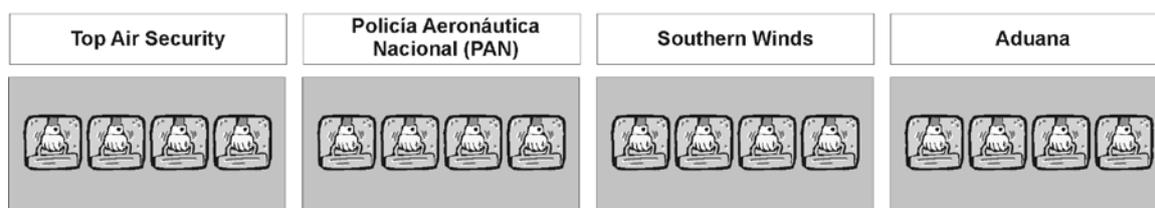
<sup>217</sup> No es cierto que todos los equipajes eran revisados. Más adelante se detallará la forma de revisión de los equipajes.

<sup>218</sup> Sin embargo el brigadier Giaigischia, responsable de la PAN, aclaró que la fuerza a su cargo solo controla el 30% de los equipajes en Ezeiza. *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

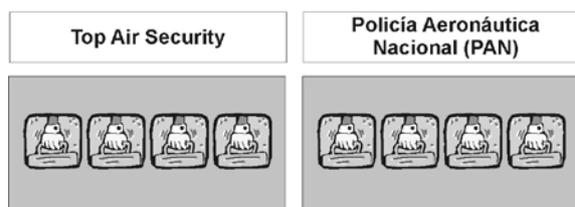
<sup>219</sup> *Imposible que no sea detectada*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

<sup>220</sup> Joaquín Morales Solá, *La justicia debe valer para todos*, La Nación, 23 de febrero de 2005.

Cuadro N° 22. Los cuatro controles de las “valijas voladoras”, según el comodoro Guillermo Lozada



Los dos controles de las “valijas voladoras”, según el periodista Joaquín Morales Solá



El único control de las “valijas voladoras”, según el brigadier Miguel Giaigischia



Siguiendo la lógica que Southern Winds adoptó para el caso, su gerente general, Christian Maggio, afirmó que la Fuerza Aérea no quiso darle los videos de seguridad del aeropuerto cuando la empresa encaró una investigación interna porque “sabía que esos videos contenían pruebas y los borraron igual”<sup>221</sup>.

En Ezeiza no dicen lo mismo. Según la revista Poder, la empresa TAS revisa los equipajes de SW todos los días excepto los jueves, en que el control de equipajes lo efectúa la PAN. Mientras los equipos de TAS permiten revisar bultos de más de un metro de lado, los aparatos de la PAN son más pequeños y admiten un máximo de 60 cm. de lado. Por lo tanto los jueves son días en que la capacidad de controlar es más limitada. El 16 de septiembre de 2004, cuando se embarcaron las 4 valijas con cocaína, fue jueves<sup>222</sup>. Esto significa que el día en que pasaron las cuatro valijas con cocaína hacia España la

<sup>221</sup> El gobierno puso a un civil para dirigir la PAN, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>222</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005. págs. 6 y ss.

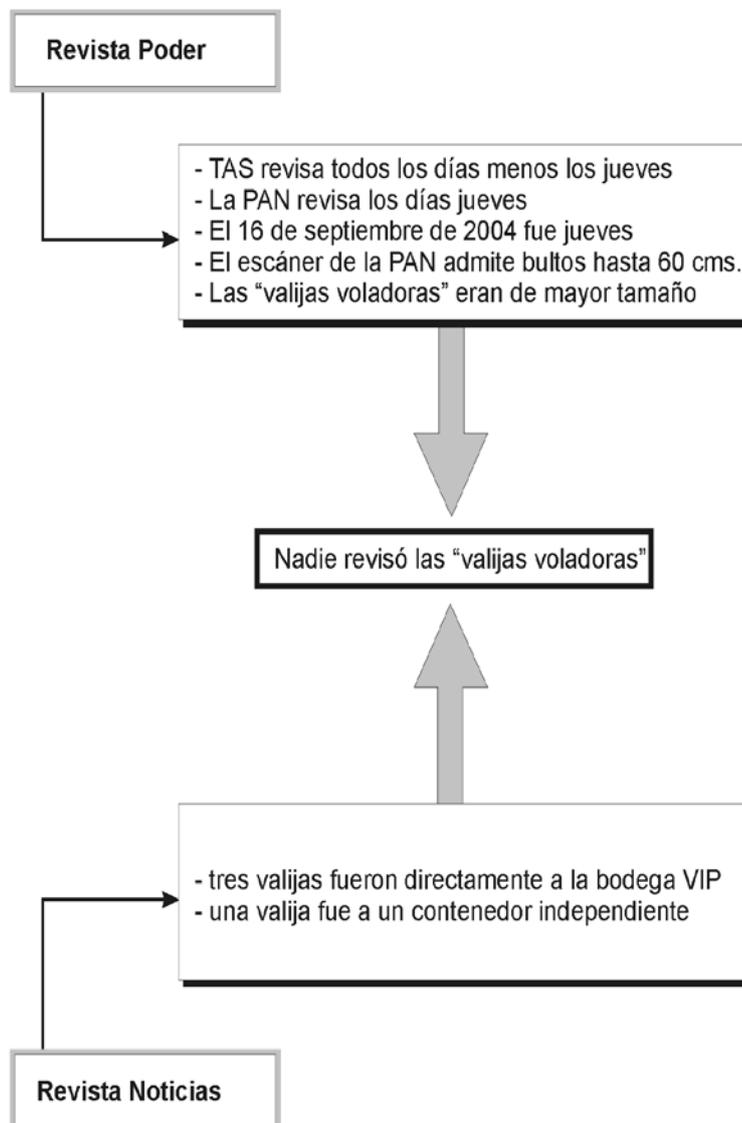
responsabilidad del control de los equipajes estaba en manos del escáner de la PAN, que sólo puede revisar bultos menores a 60 cm. de lado.

Sin embargo, es probable que ni la PAN, ni TAS, ni la Aduana hayan tenido responsabilidad directa en el control de las valijas. Según la revista Noticias “las valijas de la droga jamás habrían pasado por las máquinas verificadoras de equipajes. Teóricamente luego de ser subidas a la cinta que corre detrás del mostrador de la línea aérea, y ya en la pista, un empleado de SW debió tomar manualmente las valijas, pasarlas por el escáner, entregársela a otro empleado de SW que certifica que las maletas tengan las 3 partes del marbete (o ticket electrónico) –uno para el tripulante, otro que se adhiere a las valijas y un tercero que se aplica a un listado de verificación de cargas como comprobante de que atravesó todos los controles- y finalmente las sube al avión. En este caso, tres valijas fueron a la bodega VIP y la cuarta a un contenedor independiente”<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 88-92.

Cuadro N° 23. La versión de “ningún control” de las revistas Poder y Noticias



Según la revista Noticias la PAN “trasgredió dos veces la letra del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria del 2001 que advierte<sup>224</sup>:

1. Se asegurará que el equipaje facturado corresponda a las personas que son verdaderamente pasajeros...a menos que el equipaje haya sido sometido a otras medidas de control de seguridad después de confirmar que el pasajero no está a bordo”
2. “la Policía Aeronáutica implementará un sistema de inspecciones a las empresas de vigilancia que brindan sus servicios en los aeropuertos

<sup>224</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 88-92.

privados o públicos, nacionales e internacionales a efectos de evaluar la idoneidad del personal para desarrollar sus actividades”.

*Las limitaciones de la PAN:* la diputada nacional Alicia Castro dijo que “cuando el ex director de la PAN declaró que solo controlaban el 30% de los equipajes y algunos funcionarios, por ignorancia o demagogia, se escandalizaron, es porque desconocen o fingen desconocer que ésa es la modalidad establecida en las normas vigentes”. El otro 70% es fiscalizado por la PAN en forma aleatoria. De los 11 escáneres que hay en Ezeiza solo dos pertenecen a la PAN, más un equipo móvil (scan van) que se ubica junto a la cinta para supervisar, en forma aleatoria, el equipaje ya revisado<sup>225</sup>. La diputada avala en parte la opinión de Giaigischia y sobretodo rescata la “legalidad” del accionar de la PAN, desnudando la falta de controles como resultado del “desguace” del Estado. La falta de controles no se produce por la corrupción de los funcionarios, sino que la corrupción de los funcionarios (cuando existe) se produce por la falta de controles.

En el caso de Ezeiza el accionar de la PAN se reduce a ejercer el poder de policía y seguridad en el ámbito del aeropuerto. No puede, como otras fuerzas de seguridad tales como Gendarmería o Policía Federal, realizar allanamientos y otros procedimientos<sup>226</sup>.

Es así que la PAN nunca se desarrolló como fuerza de seguridad, no contó con institutos propios de formación de personal o de perfeccionamiento y sólo llegó a constituir una Dirección Nacional dentro de la estructura orgánica de la Fuerza Aérea<sup>227</sup>.

Joaquín Morales Solá, con acierto, afirma que “los hombres de la Fuerza Aérea estudiaron para volar y no para perseguir traficantes, rateros o terroristas. La ley también les prohíbe hacer inteligencia interna o interrogar”<sup>228</sup>.

Después de la guerra de Malvinas la Fuerza Aérea celebró un convenio con Gendarmería Nacional por el cual la PAN le delegó sus funciones de policía de seguridad y judicial en los aeropuertos, función que ejerció desde 1986 hasta

---

<sup>225</sup> Alicia Castro, *Crónica de un escándalo anunciado*, Le Monde Diplomatique, marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>226</sup> *Policía aeronáutica: el gobierno prepara un cambio drástico*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>227</sup> José Manuel Ugarte, *Se necesitan soluciones de fondo*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>228</sup> Joaquín Morales Solá, *Salió a luz el “drogaducto” de Ezeiza*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

1992, cuando el gobierno de Carlos Menem le restituyó a la Fuerza Aérea el manejo de la Policía Aeronáutica<sup>229</sup>.

Cuando Gendarmería y Prefectura dejaron de depender del Ejército y de la Armada respectivamente, parecía que el fin de la PAN era el correlato lógico de la distinción conceptual entre seguridad interior y defensa exterior, restaurada después de la dictadura militar<sup>230</sup>.

No obstante, en 1990 y “en un contexto de monopolización de funciones en los aeropuertos por una organización personal-empresarial, el Ministerio de Defensa dispuso la rescisión del contrato PAN-Gendarmería, reasumiendo la primera sus funciones en los aeropuertos”<sup>231</sup>. Como no tenía personal para ejercer sus funciones, se procedió a contratar a gran cantidad de personal, entre ellos personal civil de inteligencia de la Fuerza Aérea.

De este modo se ha perpetuado una situación anómala en la que una fuerza de seguridad militarizada que no fue creada como tal, integrada por personal militar del cuerpo de comando en actividad y personal civil de inteligencia, ejercía funciones de policía en los aeropuertos<sup>232</sup>.

El diario La Nación le preguntó al interventor Jaime Garreta si los integrantes de la PAN habían puesto el foco en la lucha contra el terrorismo y no contra el narcotráfico. El interventor contestó que “creo que fue así. Se dejó a las empresas privadas más el control de ese tipo de delitos y se puso el foco en la lucha antiterrorista”. Aunque las aerolíneas delegan el control de las valijas en empresas privadas, esto no es una obligación legal. Para el interventor “el proceso privatizador hizo que el Estado delegara demasiado el poder de policía y creo que hay que recuperarlo”<sup>233</sup>.

### **17.3.5. La responsabilidad de Top Air Security**

La fiscal Ruiz Morales pidió la indagatoria del supervisor Marcelo Filippi, jefe de todos los empleados de TAS que chequean los bultos<sup>234</sup>. Por su parte el

---

<sup>229</sup> Guido Braslavsky, *La nueva fuerza que controlará Ezeiza tendrá agentes de la SIDE*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>230</sup> José Manuel Ugarte, *Se necesitan soluciones de fondo*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>231</sup> Ibidem.

<sup>232</sup> Ibidem.

<sup>233</sup> *Hay que recuperar el poder de policía*, La Nación, 20 de febrero de 2005. Reportaje a Jaime Garreta.

<sup>234</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

empleado Maximiliano Vilsen, “un joven de 24 años, de condición muy humilde”, encargado del escáner de valijas, explicó que “las oficinas de SW y de TAS funcionaban en el mismo lugar”, lo que ya estaría acreditado en la causa<sup>235</sup>. y que la compañía aérea “le había prometido tomarlo como empleado efectivo”. Era el único encargado de monitorear el escáner y adujo en su defensa que solo había hecho cursos de explosivos. El juez subrogante Horacio Artabe, a cargo de la causa durante la feria judicial de enero, lo dejó en libertad<sup>236</sup>.

El responsable de la Aduana, Ricardo Etchegaray, dijo que “la droga estaba oculta en el interior de gabinetes de equipos de audio que tienen circuitos electrónicos con cableado y perillas. Debí llamarle la atención al empleado de la empresa TAS por más que diga que no conoce el color con que se identifica la cocaína en el escáner”. El funcionario es además investigador del caso, a pedido del Juez Liporace<sup>237</sup>.

“Top Air fue la empresa contratada por SW para velar por su seguridad. El principal accionista es Santiago Adolfo Donda y un directivo importante es Marcelo Filippi<sup>238</sup>, ex policía aeronáutico, relacionado con un caso de contrabando y alejado de la fuerza<sup>239</sup>. Donda es hijo de Adolfo Miguel “Palito” Donda Tigel, capitán de fragata retirado”, señala el periodista Martín Granovsky en Página 12<sup>240</sup>, quien además recuerda que Donda Tigel, procesado por 62 crímenes de lesa humanidad en la pasada dictadura militar fue un hombre del empresario Alfredo Yabrán, y uno de los directores de Zapram, la empresa de seguridad que controlaba los depósitos fiscales de Ezeiza cuando aún pertenecían a Yabrán”<sup>241</sup>.

Según la declaración del detenido Walter Beltrame, el despacho de valijas sin pasajeros es habitual en Southern Winds desde el año 2002 y este *modus operandi* se haría con la complicidad de la firma TAS.

---

<sup>235</sup> *Valijas voladoras: la ruta de la droga ya tendría tres años*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>236</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>237</sup> *El director de Aduanas cargó contra la PAN y la empresa de seguridad privada*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>238</sup> La Jornada de México y Página 12 de Argentina dicen que Marcelo Filippi es un “empleado importante” de TAS. La revista Noticias afirma que Marcelo Filippi es accionista de TAS.

<sup>239</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 88-92.

<sup>240</sup> *Escándalo de tráfico de drogas en la Policía aeronáutica argentina; destituyen al titular*, La Jornada, 17 de febrero de 2005.

<sup>241</sup> *Escándalo de tráfico de drogas en la Policía aeronáutica argentina; destituyen al titular*, La Jornada, 17 de febrero de 2005.

*Las empresas de seguridad privada:* La aerolínea que transportó la droga (SW) no es la única que tiene contrato con TAS. Hay otras doce compañías para las que esa firma cumple las tareas más diversas: desde el check-in de los pasajeros y el escaneo del equipaje, hasta la custodia de los aviones. Es la empresa de seguridad privada más importante de Ezeiza y cuenta allí con unos 250 empleados, de un total de 581. Sus clientes son Air France, Alitalia, Cubana, Lufthansa, LAN, Copa, Air Canada, Avianca, Aerosur y Malaysian, además de AA, American y SW<sup>242</sup>.

La seguridad de AA2000, está a cargo del que fuera jefe de la Policía Federal durante la presidencia de Carlos Menem, Adrián Pelacchi. El servicio lo presta Seguridad Argentina S.A., del grupo empresario de Eduardo Eurnekian, firma que también trabaja para Ecdadassa - Terminal de Cargas, donde conviven Eurnekian y el Estado. A otro ex jefe de la Federal, Jorge Palacios –despedido a raíz de la sospecha de tener vínculos con los asesinos de Axel Blumberg- se lo vincula con SW<sup>243</sup>.

Por su lado la empresa privada Imperio presta seguridad a la firma estatal Intercargo (encargada de los carritos y las rampas). En tanto que la empresa privada de seguridad Prosegur cumple tareas para Iberia y British Airways; Brújula S.A. lo hace para American Express; Mawe S.A. lo hace para Interbaires (la del *free shop*) y Search S.A. lo hace para United Airlines y Repsol-YPF<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Marcelo Helfgot, *Le quitan a una empresa privada el control de equipajes en aeropuertos*, Clarín, 11 de marzo de 2005.

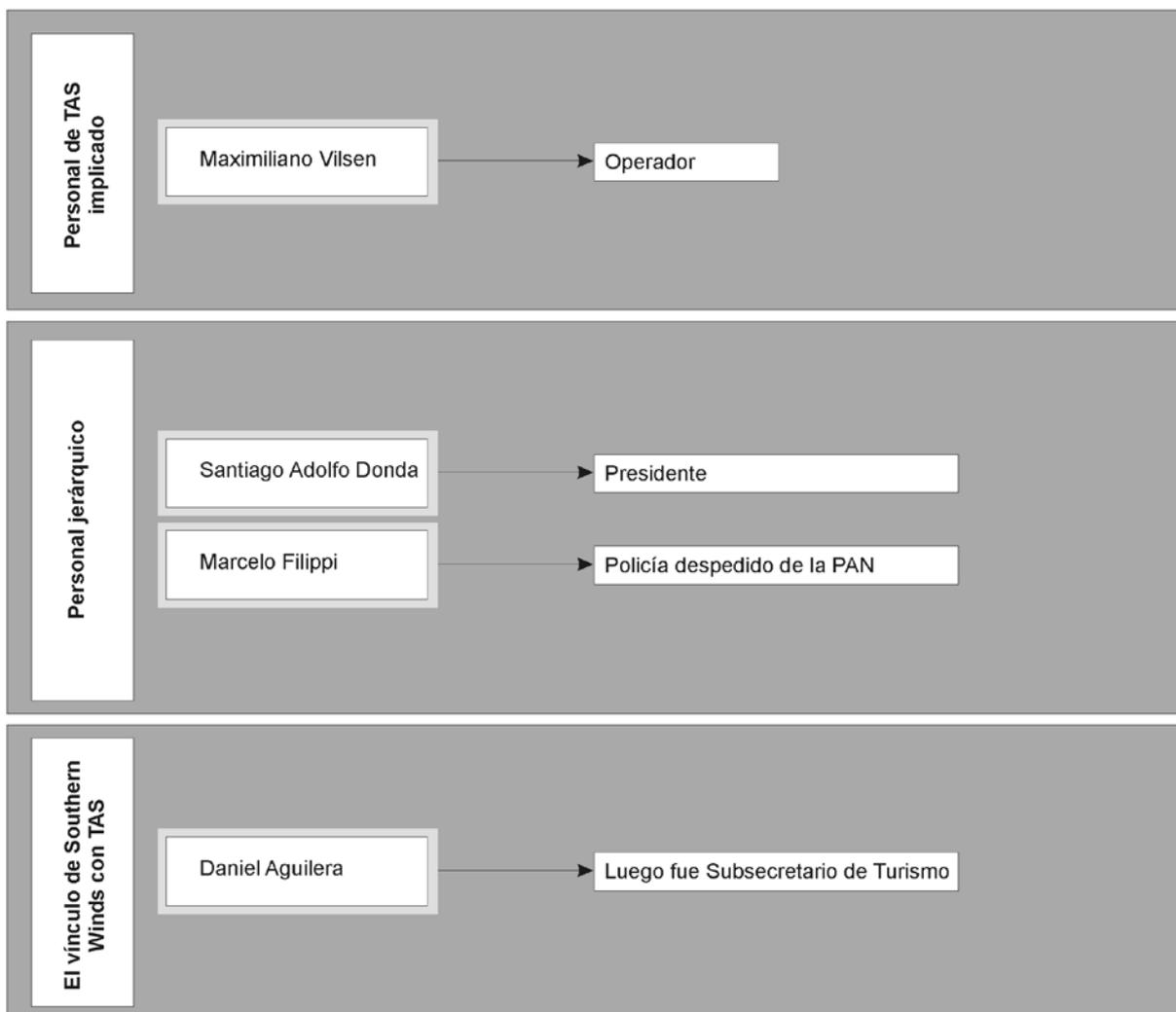
<sup>243</sup> *Nadie coordina las tareas del personal de seguridad en Ezeiza*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

**Cuadro N° 24. Las empresas de seguridad privada en Ezeiza**

<b>Top Air Security (TAS)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Southern Winds</li><li>● American Airlines</li><li>● Air France</li><li>● Alitalia</li><li>● Cubana de Aviación</li><li>● Lufthansa</li><li>● Aerolíneas Argentinas</li><li>● LAN</li><li>● Copa</li><li>● Air Canada</li><li>● Avianca</li><li>● Aerosur</li><li>● Malaysian</li></ul>	<b>Seguridad Argentina</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Aeropuertos Argentina 2000</li><li>● Edcadassa</li></ul>	<b>Mawe S.A.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Interbaires</li></ul>
<b>Brújula S.A.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● American Express</li></ul>	<b>Search S.A.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● United Airlines</li><li>● Repsol-YPF</li></ul>	<b>Imperio S.A.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Intercargo</li></ul>
<b>Prosegur</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Iberia</li><li>● British Airways</li></ul>		

Cuadro N° 25. Top Air Security



En la primera quincena de marzo de 2005 el gobierno decidió separar del control de equipajes a Top Air Security (TAS)<sup>245</sup>, mediante la Resolución 05/2005 de la PSA. Al mismo tiempo manifestaba su intención de disponer fuertes limitaciones para la intervención de empresas privadas en el control de sectores sensibles de los aeropuertos. Entre ellas, el área de chequeo de pasajeros, equipajes y cargas. Como anticipo, el interventor Marcelo Saín prohibió que el personal se capacite en “escuelitas” privadas<sup>246</sup>.

Llamativamente, Juan Maggio dijo desconocer que TAS fuera la empresa de seguridad privada que controlaba a Southern Winds<sup>247</sup>

<sup>245</sup> Marcelo Helfgot, *Le quitan a una empresa privada el control de equipajes en aeropuertos*, Clarín, 11 de marzo de 2005.

<sup>246</sup> Ibidem.

<sup>247</sup> Alejandra Rey, *El hombre de las inversiones*, La Nación, 16 de marzo de 2005.

### 17.3.6. La responsabilidad de Southern Winds

Desde un comienzo la fiscal María Gabriela Ruiz Morales pidió la indagatoria y prisión preventiva de Enrique Montero, vicepresidente de SW, la indagatoria de Juan Maggio, la investigación de Christian Maggio por autodenuncia y de las cuentas bancarias personales de Arriete y de Beltrame<sup>248</sup>. Recién mucho tiempo después, cuando la Cámara de Apelaciones amonestó al juez de la causa, los directivos de la empresa fueron interrogados.

La incorporación de Walter Beltrame a la empresa Southern Winds se dio tras un llamado del brigadier Beltrame, quien también había logrado la incorporación de su hija Gisella como jefa de ceremonial de Intercargo, la empresa encargada de subir y bajar las valijas y los bultos de los aviones<sup>249</sup>.

Southern Winds, al igual que Aeropuertos Argentina 2000<sup>250</sup>, contrató como asesor en seguridad a un comisario de la Policía Federal, Jorge Palacios, “de histórica relación con algunos sectores de la SIDE” al que el ex ministro Gustavo Béliz echó de la Policía por un pedido expreso de Cristina Kirchner<sup>251</sup>.

Walter Beltrame aseguró al juez que la empresa SW dejaba pasar valijas sin pasajeros en forma sistemática desde el 2002. Ese año, Beltrame fue transferido de la sucursal de SW en Aeroparque hacia Ezeiza cuando la empresa, hasta entonces una línea de cabotaje, se convirtió en internacional y empezó a volar a Santiago de Chile, Madrid y Miami<sup>252</sup>.

“Este tipo de anomalías de falta de adherencia a los procedimientos... se ha detectado en otras escalas. Como ejemplo se puede mencionar el vuelo a Neuquén, el cual fue despachado con 19 pasajeros faltantes y con todo su equipaje a bordo”. Este párrafo pertenece a una auditoría interna pedida por SW al comandante Héctor Ricardo Caso, asesor de seguridad de la empresa<sup>253</sup>.

A raíz del juicio contra los ciudadanos peruanos que traficaban droga en los vuelos de SW que provenían de Tacna, los empleados de SW revelaron que la

---

<sup>248</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>249</sup> Gustavo Cirelli y Andrés Klipphan, *Los narcovoladores*, Revista Veintitrés, 17 de febrero de 2005.

<sup>250</sup> El responsable de seguridad de AA2000 era el ex jefe de la Policía Federal Adrián Pelacchi.

<sup>251</sup> Fernando González, *Un episodio con intrigas empresarias y una pelea con policías, espías y militares. La batalla política en Ezeiza*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>252</sup> *Valijas voladoras: la ruta de la droga ya tendría tres años*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

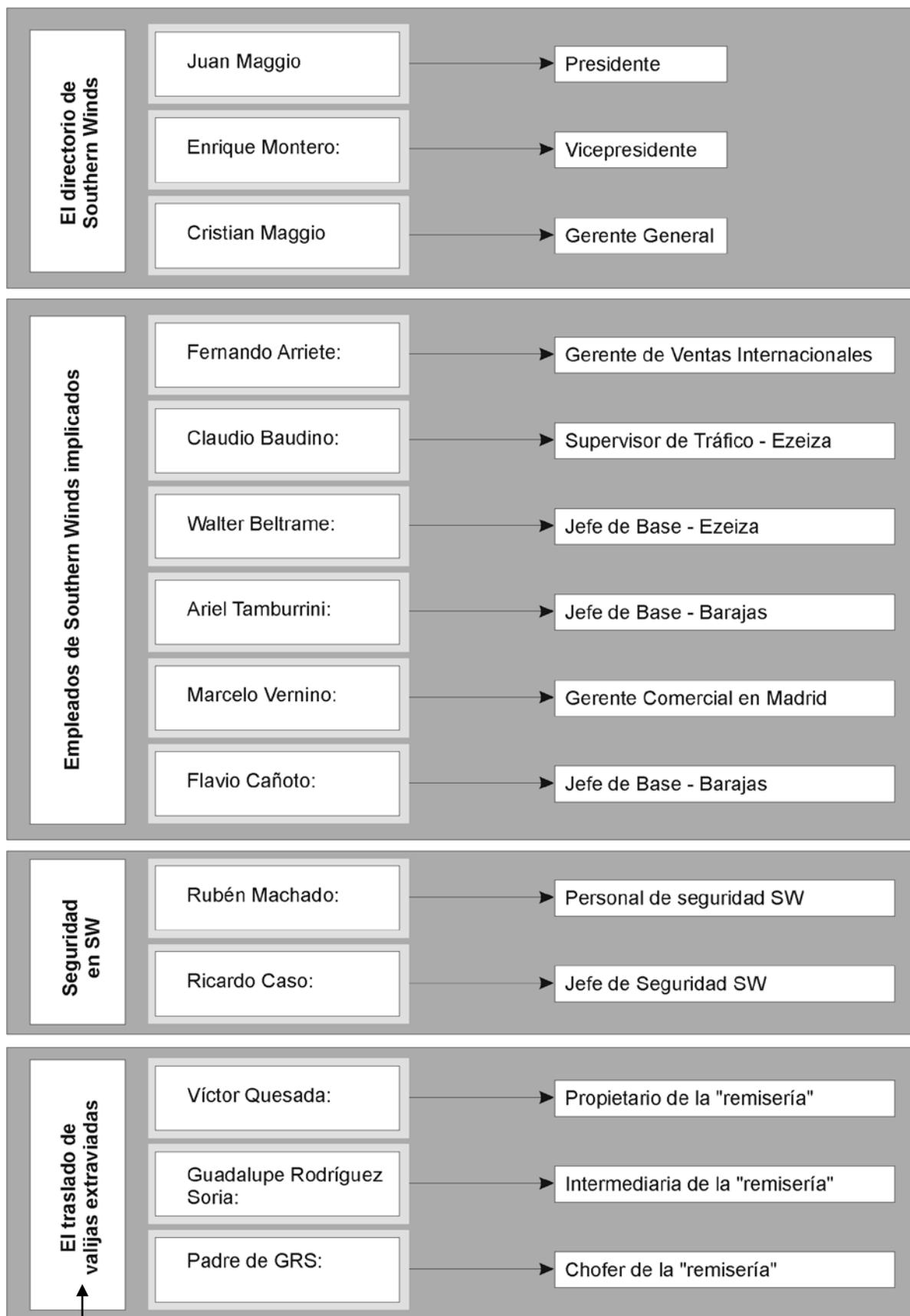
<sup>253</sup> *SW reconoce que tenía fallas de funcionamiento*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

empresa carecía de un protocolo interno para informar sobre los procedimientos en los que era secuestrada droga<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Fabián García, *Córdoba: condenan a dos peruanos por tráfico de cocaína*, Clarín, 2 de marzo de 2005.

Cuadro N° 26. Directivos y personal de Southern Winds relacionados con el caso



Los detalles de la "remisería", el microemprendimiento de SW que trasladaba el equipaje extraviado, se encuentran en el artículo de Alejandra Rey, *Denuncian una llamativa pérdida de equipajes en SW*, La Nación, 18 de marzo de 2005.

*Los directivos implicados:* a comienzos de marzo de 2005 el juez Liporace allanó las oficinas de la aerolínea y la casa de su vicepresidente, Enrique Montero<sup>255</sup>.

Aunque el Tribunal de Apelaciones había ordenado a Liporace que avanzara sobre el dueño de la empresa – Juan Maggio- y su hermano –Cristian Maggio- por considerarlos partícipes del contrabando agravado de estupefacientes, el magistrado no allanó sus viviendas<sup>256</sup>.

En el procedimiento se secuestraron dos discos rígidos de computadora, dos discos ópticos y se bajó en varios CDs información de las computadoras que contienen el respaldo informático de los correos electrónicos aportados a la causa<sup>257</sup>.

Estas tardías medidas fueron ordenadas por la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico, que reconoció en el fallo que pueden ser infructuosas dado que se tardó más de cuatro meses en realizarlas<sup>258</sup>.

El juez Liporace argumentó en su defensa que la vinculación de Juan Maggio a la causa “la hace la fiscalía en función de ser presidente de la empresa y como representante de la misma, pero en ningún momento como partícipe o autor del hecho. No le endilga una responsabilidad personal”<sup>259</sup>.

En esos días, y por primera vez, el juez citó a prestar declaración indagatoria al presidente de la empresa SW, Juan Maggio y a su hermano, el gerente general Cristian Maggio y al vicepresidente de la compañía, Enrique Montero<sup>260</sup>. Ya habían transcurrido casi 6 meses desde que las valijas aparecieran en el aeropuerto de Barajas. Por este motivo el tribunal de alzada, además de criticar duramente al juez Liporace, al entender que investigó con demoras, le ordenó que indagara a Montero y a los hermanos Maggio<sup>261</sup>. De todos modos Juan Maggio no se presentó a prestar declaración indagatoria y los otros integrantes de la empresa tampoco lo harían en forma inmediata.<sup>262</sup>

---

<sup>255</sup> Alejandra Rey, *Allanaron la aerolínea SW*, La Nación, 8 de marzo de 2005.

<sup>256</sup> *Ibidem*.

<sup>257</sup> *Ibidem*.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

<sup>259</sup> Diario Judicial.com – *Ezeiza era una avenida sin semáforo* – entrevista al juez Liporace, 14 de marzo de 2005.

<sup>260</sup> *Los Maggio fueron citados por Liporace*, La Nación, 10 de marzo de 2005.

<sup>261</sup> *Ibidem*.

<sup>262</sup> *Otra vez piden detener a los Maggio*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

Por medio de sus abogados Eamon Mullen y José Barbaccia, presentaron un escrito ante el juez en el que pidieron constituirse como sus letrados y solicitaron una prórroga<sup>263</sup>.

### **17.3.7. La empresa Southern Winds**

Tras la devaluación de 2002, la empresa SW recobró el equilibrio con la venta del 30% de sus acciones al titular de AA2000, Eduardo Eurnekian, quien pagó por ellas 8,5 millones de dólares. En septiembre de 2003, el gobierno de Néstor Kirchner le concedió un subsidio de 4.5 millones para el combustible más un plus de 2.5 millones para abonar el salario de los 800 empleados absorbidos por SW de las empresas Lapa y Dinar<sup>264</sup>. La sociedad con SW permitió conservar el empleo a los ex empleados de Lapa y Dinar y salvó de una quiebra a SW, lo que hubiera desencadenado una cesantía masiva en el sector.

La asociación de Southern Winds con el Estado nacional se realizó a través de LAFSA, la línea aérea creada por decreto 1238/03 del presidente Duhalde cuatro días antes de entregar el mando. LAFSA estaba conformada en un 40% por las acciones en poder del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –a través del Lic. Alberto Bidart-; otro 40% pertenecía al ministerio de Economía y Producción de Roberto Lavagna –representado por el brigadier Jorge Baravalle, consuegro de Lavagna- y el 20% restante figuraba a nombre de la compañía estatal Intercargo, prestadora de servicios de rampa a diversas aerolíneas y cuyo primer representante fue Nicolás Scioli, hermano de Daniel Scioli, vicepresidente de la Nación<sup>265</sup>.

La flota de LAFSA era de SW y consistía en 7 Boeing 737, 3 propiedad de SW, dos de la ex LAPA y dos cedidos por Varig, además de 2 Boeing 76 disponibles para los vuelos a Madrid. Muchos de los aviones de esa flota debieron salir de circulación en diciembre del 2004, pero obtuvieron una prórroga para seguir

---

<sup>263</sup> *Otra vez piden detener a los Maggio*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

<sup>264</sup> *La policía española esperó para ver quién se llevaba las valijas*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>265</sup> Originalmente el Decreto 1238/03 constituía una sociedad estatal cuyo capital accionario era 100% propiedad de Intercargo. Posteriormente el decreto 337/03 incorporó nuevos socios estatales y distribuyó las acciones en los porcentajes mencionados en el texto.

volando hasta el 2009, gracias a la gestión del subsecretario de Transporte Aerocomercial, Ricardo Cirielli<sup>266</sup>.

*La sociedad dueña de SW.* El empresario Martín Varsavsky aclaró que él no era socio de la compañía, al a que estaba ligado desde noviembre, cuando invirtió para que SW tuviera aviones para vuelos internacionales. Eduardo Eurnekian, que también figuraba como accionista, tomó distancia. Sus voceros lo explicaron así: “el 30% de SW y el 20% de Aerovip que eran de Eurnekian los tenía la compañía Bixesarri. Esta fue entregada como parte de pago cuando Eurnekian compró el 37% de la línea aérea Volare. Hoy Bixesarri es de Volare”<sup>267</sup>.

SW tiene un histórico enfrentamiento con Aerolíneas Argentinas por el mercado. El gobierno juega más cerca de SW, la aérea estatal LAFSA es socia de SW. LAFSA fue la primera víctima de este caso; el gobierno anunció que la privatizará antes de mediados de año. Pero los funcionarios dicen que “Aerolíneas no podrá participar, porque tendría excesivo dominio de mercado”<sup>268</sup>.

- *Eduardo Eurnekian:* La participación de Eurnekian no habría estado a nombre de él o de sus empresas, sino a través de una sociedad *off shore*. Además, según fuentes de AA2000, el grupo Eurnekian ya habría abandonado su participación en SW. De acuerdo a las constancias obrantes en la IGJ el 67% de las acciones está en poder de Juan José Maggio y el 2,91% a nombre de Miguel Cartasso Naveyra.

El 30% restante aún figura en la IGJ a nombre de Bixesarri S.A. cuyo apoderado en el país sería alguien cercano a Eurnekian<sup>269</sup>.

En marzo de 2004 Eurnekian puso los ojos en la empresa de aviación italiana Volare y adquirió el 37% del paquete por 40 millones de euros. El empresario efectivizó el aporte con su participación del 30% de SW, además de ceder el 20% de sus acciones en la línea Aerovip. En realidad,

---

<sup>266</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 76-78.

<sup>267</sup> Marcelo Cantón, *Un episodio con intrigas empresarias y una pelea con policías, espías y militares. Astillas de la trama económica*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>268</sup> Ibidem.

<sup>269</sup> Diego Cabot, *Los socios de la empresa*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

lo que entregó Eurnekian, según reconocieron fuentes de AA2000, no fue más que la sociedad Bixesarri, constituida al solo efecto de participar en Aerovip y SW<sup>270</sup>.

En enero de 2000, en Montevideo, Tomás Guerrero Costa y Francisco Obes Secco crearon la persona jurídica Bixesarri. En septiembre de ese año nombraron apoderado en la Argentina a Antonio Patanian, vinculado con AA2000. En octubre de 2000 la sociedad se inscribió en la IGJ. Otro dato significativo es que la italiana Volare Group actualmente entró en una convocatoria de acreedores que se tramita en Italia. Todos estos últimos pases de mano aún no han sido comunicados a la Inspección General de Justicia, porque estas novedades se presentan a año vencido. Según consta en este organismo, el presidente de SW es su socio mayoritario, Juan José Maggio. El vicepresidente es Enrique Montero y los tres directores son Jorge Bahillo, Mariano Gallardo y Jorge Illescas, todos con mandatos hasta junio de 2006<sup>271</sup>.

Fue el propio Eurnekian el que facilitó el acuerdo de SW con el gobierno: en 2003, el ex empresario textil le alquiló a SW dos aviones 737-200 que tenía en Estados Unidos, el paso decisivo para que la alianza SW-LAFSA comenzara a volar<sup>272</sup>.

- *Martín Varsavsky*: La empresa no solo le ocultó información al gobierno. El 17 de noviembre de 2004, un mes y medio después del episodio de Barajas, los dueños de SW firmaron un acuerdo con Martín Varsavsky, con una inversión de casi 7 millones de dólares, sin compromiso accionario ni cargo alguno en la conducción<sup>273</sup>.

Los dueños de SW nunca le informaron a Varsavsky del caso de drogas en Madrid, que ya estaba abierto en la justicia argentina. Cuando estalló el escándalo y Varsavsky pidió explicaciones, los directivos de SW le dijeron que habían estado comprometidos por el secreto del sumario<sup>274</sup>.

---

<sup>270</sup> Ibidem.

<sup>271</sup> Ibidem.

<sup>272</sup> Hernán Capiello, *Juan Maggio: "No temo ser detenido"*, La Nación, 22 de febrero de 2005, Reportaje a Juan Maggio, presidente de SW.

<sup>273</sup> Joaquín Morales Solá, *Por qué hubo que llegar hasta el hueso*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>274</sup> Ibidem.

El inversionista remarcó que no tiene acciones de la empresa ni es ejecutivo o gestor. “Nunca intervine en reuniones de directorio”, puntualizó. Su “única responsabilidad en la gestión de la compañía está enfocada en la administración del sitio web”<sup>275</sup>.

Varsavsky ignoraba que SW era investigada por tráfico de estupefacientes cuando Juan Maggio y él se hallaban en plena negociación para que el empresario residente en España invirtiera en SW<sup>276</sup>. En el mercado se sabía que SW vivía de los prepagos de los operadores turísticos a cambio de suculentos descuentos en las tarifas. No calificaba como socio demasiado confiable según varios agencieros, ni siquiera para avanzar en esa especie de *joint venture* que terminó firmando Varsavsky<sup>277</sup>. Sin embargo, en abril de 2005, en plena investigación del tráfico de drogas, se informaba que Varsavsky había reanudado las conversaciones con SW en relación a la ruta Buenos Aires-Madrid. El día anterior el juez Liporace había dictado la falta de mérito para Juan Maggio, Christian Maggio y Enrique Montero<sup>278</sup>.

*La historia de Southern Winds:* SW fue creada en Córdoba en 1996. Dos años más tarde alcanzó el millón de pasajeros transportados. Fue además elegida la empresa revelación del año y la línea aérea de cabotaje preferida por los pasajeros, galardón que recibiría durante los 4 años siguientes<sup>279</sup>.

En 1999 comenzó a operar rutas troncales desde Buenos Aires y en 2001 recibió la autorización del Estado para operar rutas a Madrid y Nueva York, Los Angeles, México y Miami. Ese año se consolida como la línea aérea de mayor crecimiento del país<sup>280</sup>.

---

<sup>275</sup> Varsavsky se desliga de SW: “Si sabía lo que pasaba no le daba un préstamo”, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>276</sup> Varsavsky no quiere invertir en SW hasta que se aclare la causa, La Nación, 4 de marzo de 2005.

<sup>277</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85.

<sup>278</sup> Luis Ceriotto, *La aerolínea SW negocia nuevamente con Varsavsky*, Clarín, 23 de abril de 2005.

<sup>279</sup> *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

En 2002, en plena crisis económica, inaugura las rutas regionales a Chile. Juan Maggio recibe el premio al empresario más destacado en el sector aerocomercial<sup>281</sup>.

El atentado del 11 de septiembre hizo subir el costo de los seguros y alejó a los pasajeros de los aeropuertos. En la Argentina, además, se sumó la devaluación y un alza astronómica del precio de los combustibles<sup>282</sup>.

Mientras 1300 trabajadores de LAPA y Dinar se manifestaban en las calles, Duhalde crea LAFSA, la que según el decreto 1238 del 21 de mayo de 2003, debía ser privatizada en 180 días<sup>283</sup>. La creación de LAFSA fue una sorpresa para los mismos empleados de LAPA y DINAR que “muchas veces habíamos pensado en la estatización, pero nunca creímos que fuera posible. Nunca sospechamos que el gobierno saldría con la propuesta de estatizar la empresa”<sup>284</sup>.

Para mediados de 2003 SW parecía seguir los pasos de LAPA y Dinar. Comenzó a buscar soluciones en conjunto con el gobierno de Kirchner. Un objetivo común los unía: evitar que el mercado de cabotaje quedara en manos de Aerolíneas Argentinas. “La concentración de la oferta y el uso de la posición dominante perjudica en general el desenvolvimiento del mercado y, particularmente, a los pasajeros”, dijo Maggio en esos días<sup>285</sup>.

En septiembre de 2003 preocupado porque cerrara la tercera compañía aérea en el año, el gobierno firmó el convenio de cooperación.

El primer vuelo de SW-LAFSA fue en octubre de 2003. AA tenía cerca del 90% del mercado de cabotaje en el país. LAFSA llegó a tener 850 empleados y 15 rutas aéreas pero nunca tuvo aviones propios y volaba gracias al convenio con SW<sup>286</sup>. La falta de interesados en adquirirla hizo extender el plazo del convenio con SW. Entre las propuestas recibidas sólo la de LanChile parecía tener posibilidades<sup>287</sup>.

---

<sup>281</sup> Ibidem.

<sup>282</sup> Ibidem.

<sup>283</sup> “Dentro del plazo de 180 días de iniciados los servicios el Ministerio de la Producción dispondrá lo necesario para dar comienzo al proceso de privatización de la nueva empresa, elevando dicha propuesta al Poder Ejecutivo Nacional para su aprobación”. Art. 7 del decreto 1238/03.

<sup>284</sup> Entrevista a Paula Stenfal, 29 de julio de 2005.

<sup>285</sup> *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>286</sup> *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>287</sup> Ibidem.

*La historia de Juan Maggio:* Juan Maggio trabajó 12 años en LAPA, fue cajero en Aeroparque, luego despachante de tráfico y jefe de ventas y finalmente, asistente de la gerencia a cargo de Andrés Deutsch. Allí vio la oportunidad que luego transformó en SW y le propuso al propietario de LAPA que la aerolínea cubriera distintas ciudades del interior, en lo que se conoce como “hub”<sup>288</sup>. El rechazo de Deutsch lo motivó a hacerlo por su propia cuenta en 1996 y allí nació SW<sup>289</sup>. Al convertirse en la transportadora oficial del gobierno cordobés, se benefició con el Programa Primer Paso (PPP), un flujo de recursos que, según dijo él mismo, le alcanzaba para pagar el 80% de los sueldos de sus empleados<sup>290</sup>.

*La vinculación del gobierno con Southern Winds:* Menem viajaba en uno de los aviones ejecutivos de Aerolíneas Argentinas –de un grupo económico español– mientras que Kirchner lo hacía en Southern Winds, aunque “esos pasajes se pagaban”<sup>291</sup>. El Frente para la Victoria pagó a Southern Winds 34.216 pesos por el uso de uno de sus aviones durante la campaña electoral<sup>292</sup>. Lo hizo el 7 de mayo de 2003 mediante el cheque N° 15.430.434 que la firmó depositó en el Banco Nación para ser acreditado en 48 horas<sup>293</sup>. SW extendió el recibo N° 0028-00002324, por el mismo importe, a nombre de Frente para la Victoria<sup>294</sup>. Al nuevo gobierno le preocupaba el monopolio al que parecía encaminarse Aerolíneas Argentinas, con más del 90% de los aviones que efectuaban vuelos de cabotaje.

En 1998, cuando Carlos Bettini, luego embajador en Madrid, era directivo de Aerolíneas, la empresa le concedió a Maggio un subsidio para sus vuelos entre Córdoba y Buenos Aires<sup>295</sup>.

---

<sup>288</sup> Hernán Cappiello, *Juan Maggio: “No temo ser detenido”*, La Nación, 22 de febrero de 2005. Reportaje a Juan Maggio, presidente de SW.

<sup>289</sup> Ibidem.

<sup>290</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 76-78.

<sup>291</sup> Gerardo Young, *Los secretos y el derrumbe de la sociedad con SW*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>292</sup> *Una vinculación de vieja data*, La Nación, 15 de marzo de 2005.

<sup>293</sup> Ibidem.

<sup>294</sup> Ibidem.

<sup>295</sup> Gerardo Young, *Los secretos y el derrumbe de la sociedad con SW*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

En julio del 2003, el gobierno le concedió la ruta aérea hacia México, que venía reclamando Aerolíneas sin éxito. Jaime y Cirielli querían convertir a SW en la competencia que Aerolíneas no deseaba<sup>296</sup>.

Uno de los principales respaldos para el acuerdo (entre Lapsa y SW) fue el socialista Ariel Basteiro, representante de uno de los gremios aeronáuticos. “Yo lo apoyé porque era algo transitorio, para no dejar en la calle a tanta gente. Pero el contrato se fue renovando y ya dejó de tener sentido”, dijo luego<sup>297</sup>.

En el 2000 apareció Eurnekian, dueño de AA2000, y a través de una empresa *off shore* –Bixesarri S.A.- constituida en Montevideo, le compró el 30% de las acciones. Esa inyección llevó a Maggio a alquilar más aviones, hasta tener 15 naves operando<sup>298</sup>.

En el 2003 tenía solo cuatro aviones en el aire, pérdidas acumuladas por 114 millones de pesos y una deuda declarada de 75 millones. En una auditoría realizada por Price Waterhouse Co. la consultora informaba el 1° de noviembre de 2003 que no estaba “en condiciones de asegurar” que la deuda fuera de sólo 75 millones<sup>299</sup>.

¿Por qué el gobierno hizo un acuerdo con una empresa virtualmente quebrada? Ante la consulta de Clarín, en la empresa dijeron que “no había otra empresa. Salvo Aerovip, pero tenía aviones muchos chicos y no podía absorber a los empleados de LAPA”.

A pocos meses de firmado el acuerdo se empezó a notar que la alianza del gobierno excedía un simple salvavidas. Las compañías empezaron a quejarse porque, según ellas, en la Secretaría de Turismo recomendaban a los empresarios turísticos viajar en SW. Las miradas de la competencia apuntaron al subsecretario de Turismo, Daniel Aguilera, que había sido empleado de Maggio<sup>300</sup>.

Uno de los gestos de Jaime se hizo público a fines de 2003, cuando el gobierno despidió al entonces comandante de Regiones Aéreas, brigadier Heriberto Rozzi, responsable de controlar la seguridad de los vuelos. Jaime desmintió la

---

<sup>296</sup> Ibidem.

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> Ibidem.

<sup>299</sup> Ibidem.

<sup>300</sup> Gerardo Young, *Los secretos y el derrumbe de la sociedad con SW*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

versión según la cual Rozzi habría sido “acusado” de demorar un avión en el que volaba la esposa del Secretario de Transporte<sup>301</sup>. El brigadier alegó que hacía su tarea de control<sup>302</sup> pero hay una explicación algo más sutil. “Es cierto que no lo echaron solo por eso, sino porque el mes anterior había demorado otros dos vuelos de SW. Maggio creía que tenía un encono personal con la empresa”<sup>303</sup>.

En síntesis, la ayuda del gobierno se corporizó en:

1. lobby en el empresariado turístico
2. Aduana lo revisó solo una vez en 2004
3. Jaime era titular del órgano de coordinación que debía fiscalizar a SW.
4. Atención personal a Maggio.

SW, aun con el aporte estatal de 7 millones de pesos por mes, tenía sus cuentas en equilibrio, pero no obtenía beneficios.

Cuando empezó a recibir el aporte estatal la deuda de la empresa era de 40 millones de dólares, una cifra que escala a 50 millones en el momento del escándalo. “Maggio debería haber sido más prudente. Podría haber incorporado dos o tres aviones de cabotaje y esperar a que su situación se recompusiera. Pero optó por traer un Jumbo... Con su proyección, se engolosinó”, dijo el diario La Nación<sup>304</sup>.

La deuda creció porque la empresa tomó créditos durante esos casi dos años. El aporte estatal habría sido, a los ojos del sector financiero, una garantía para prestarle a SW<sup>305</sup>.

Los destinos de SW son propios, no de LAFSA. Se suponía que iba a intentar conservar sus nueve aviones: siete Boeing 737 para el cabotaje, y un 767 y un 747 para los viajes a Madrid<sup>306</sup>. Pero nada de eso fue posible.

---

<sup>301</sup> Paula Stenfal nos confirmó que tal conducta es habitual en los funcionarios públicos. En el caso de Rozzi, Ricardo Jaime “lo hizo despedir porque no hizo esperar al avión en el que iba a viajar su esposa. Constantemente nos hacía esperar los aviones hasta que él o su familia llegara. Eso está prohibido, la salida del avión no se puede demorar. Pero así hacían todos los funcionarios”.

<sup>302</sup> Guido Braslavsky, Ezeiza: *Detectan más irregularidades en los controles de la Policía Aeronáutica*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>303</sup> Gerardo Young, *Los secretos y el derrumbe de la sociedad con SW*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>304</sup> Francisco Olivera, *SW se prepara para sobrevivir sin la ayuda estatal*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>305</sup> Francisco Olivera, *SW se prepara para sobrevivir sin la ayuda estatal*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>306</sup> Ibidem.

### *Coincidencias:*

- El gerente de Servicios al Pasajero de LAFSA –el encargado de las tripulaciones, el tráfico, la rampa, el *catering* y la programación de los vuelos de SW-LAFSA- era Carlos Martínez, jefe de tripulación y auxiliar de cabina en el avión presidencial Tango 01<sup>307</sup>.
- En el piso 26 de la Avda. Santa Fe 1111 funciona la Secretaría de Turismo y en el piso 20 están las oficinas de SW. El subsecretario de Turismo, Daniel Aguilera, fue empleado de SW como también lo fueron Pablo Sartori y Alejandro Olmos, asesores de la Secretaria de Turismo. Carlos Aime, ex subsecretario de Turismo, es ahora titular de Marketing Prime Editorial, ubicada en Godoy Cruz al 2800, donde se editaba e imprimía la revista de a bordo *Winds*, de SW, dirigida por la hija de Aime, Mercedes. La publicación contaba con varios auspicios de la Secretaría de Turismo<sup>308</sup>, información confirmada por la propia Secretaría<sup>309</sup>.

### **17.3.8. La responsabilidad de Aeropuertos Argentina 2000**

La empresa concesionaria del aeropuerto de Ezeiza se llama Aeropuertos Argentina 2000 y es responsable del sistema de vigilancia por video. Justamente los videos correspondientes al embarque de las 4 “valijas voladoras” fueron borrados. Y además la Aduana acusó a AA2000 de bloquear los controles aunque la empresa concesionaria pagó los escáneres<sup>310</sup> con que los funcionarios de la Aduana deberían efectuar esos controles<sup>311</sup>. Es llamativo que una empresa privada sea propietaria del sistema de vigilancia por video y también de los escáneres por donde pasa el equipaje.

A raíz de la desaparición de las filmaciones correspondientes al día del embarque de las “valijas voladoras” el juez Liporace quería saber qué cambios se hicieron en el servicio de computación de la estación aérea que derivaron en

---

<sup>307</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005, págs. 88-92.

<sup>308</sup> Ibidem.

<sup>309</sup> Respuesta de la Secretaría de Turismo a la Unión Cívica Radical, presentación del Jefe de Gabinete de Ministros en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Informe N° 64, marzo de 2005, pág. 447.

<sup>310</sup> Rodrigo Borrás, secretario de Prensa de la Asociación del Personal Aeronáutico, nos informó que en el año 2004 el Concesionario compró 50 aparatos de escaneo que todavía estaban sin utilizar al año siguiente..

<sup>311</sup> Marcelo Canton, *Un episodio con intrigas empresarias y una pelea con policías, espías y militares. Astillas de la trama económica*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

la desaparición de las cintas de video<sup>312</sup>. En el expediente consta que las filmaciones correspondientes a los días 12 y 16 de setiembre desaparecieron por cambios en el *server*<sup>313</sup>.

El 12 de setiembre 4 personas intentaron embarcar rumbo a España cuatro valijas con el *sticker* que decía “Embajada argentina en España”, sin acompañante. En esa oportunidad fracasaron y se presentaron cuatro días después y por orden de Beltrame las valijas fueron embarcadas en el compartimiento preferencial de la tripulación, donde los bultos salen primero y en mano<sup>314</sup>.

El 25 de noviembre de 2004 la fiscal de la causa, Gabriela Ruiz Morales, tomó declaración al vicecomodoro Alejandro Becacessi, de la PAN, quien le explicó cómo funciona la seguridad en Ezeiza<sup>315</sup>.

Cuando la fiscal pidió las filmaciones, el brigadier Becacessi se comunicó con un hombre de apellido Rivera quien dijo que éstas no existían por el cambio de sistema. Es decir que ***si el juez hubiera pedido las cintas al día siguiente de presentada la denuncia, tampoco las hubiera conseguido***<sup>316</sup>.

La PAN asegura que las filmaciones fueron borradas por rutina, algo que se hace cada 30 días, justo antes de que las requiriera la Justicia. SW en cambio sostiene que advirtió a la PAN sobre el contenido de esas cintas mucho antes de que pasaran 30 días<sup>317</sup>, durante el mes de setiembre de 2004, en ocasión de realizar su propia investigación interna a cargo del oficial Ricardo Caso<sup>318</sup>, y sus advertencias no fueron tomadas en cuenta.

En verdad, la discusión sobre por qué y cuándo fueron borradas las cintas es inconducente, por varios motivos:

1. no se trata de cintas sino de archivos digitales en el servidor del sistema de vigilancia por monitoreo.

---

<sup>312</sup> En realidad el soporte de filmación no son cintas de video sino que se archiva en formato digital en el disco rígido, al parecer sin *back up* adicional.

<sup>313</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>314</sup> *Ibidem*.

<sup>315</sup> *Ibidem*.

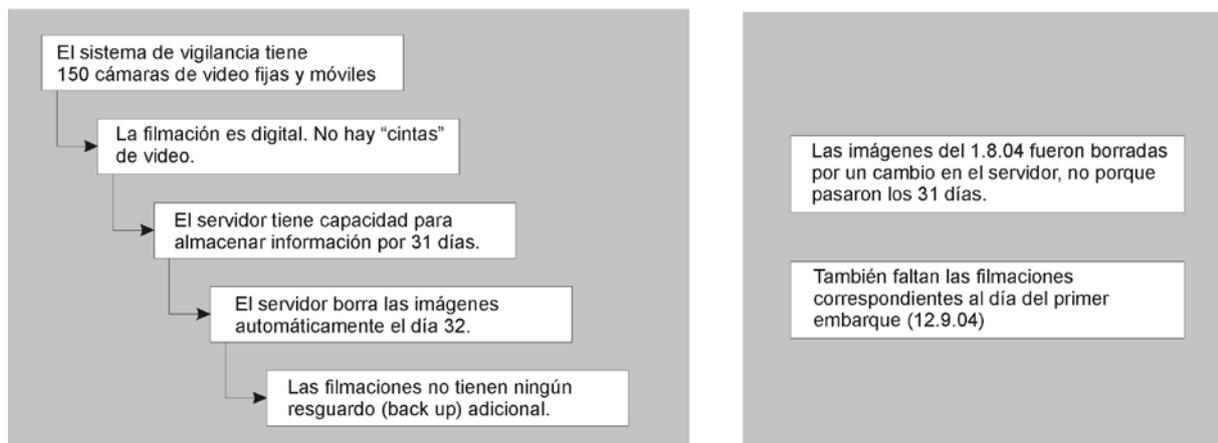
<sup>316</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>317</sup> *¿Los videos fueron borrados a propósito?*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>318</sup> “Cuando la empresa SW realiza su sumario interno, pidió a la PAN los videos de seguridad del aeropuerto de Ezeiza y la Fuerza se negó a entregarlos”. Citado por Hernán Capiello, *Creen que la Fuerza Aérea sabía del caso desde fines de setiembre*, La Nación, 12 de marzo de 2005.

2. aunque parezca insólito estos archivos no parecen tener un sistema de resguardo de información (*back up*) en cinta ni en otro soporte.
3. en consecuencia, las cintas no fueron borradas porque no había cintas.
4. el cambio de sistema en el servidor provocó el borrado digital de los archivos correspondientes al día del embarque de las “valijas voladoras”.
5. es relativamente llamativo que también desaparecieran los archivos digitales del intento de embarque del 12 de septiembre de 2004.

Cuadro N° 27. Las dos explicaciones sobre el “borrado” de las cintas



*El sistema de control por monitoreo:* La empresa concesionaria tiene 150 cámaras fijas y móviles que filman cada momento del día. En el único lugar donde esas cámaras no son nítidas y no abarcan todo el espacio, es en el sector de cargas<sup>319</sup>. Estas cámaras son del concesionario, manejadas por la PAN. El diario La Nación le preguntó al interventor Jaime Garreta si es normal que una empresa tenga que dotar de elementos de seguridad al Estado. Contestó que “el problema es que el monopolio de la seguridad pública debería ser del Estado, entonces es el Estado el que tiene que tener el equipamiento”<sup>320</sup>.

Periodistas del diario Clarín estuvieron en el Centro Operativo de Control (COC) de Ezeiza, desde donde se controla el movimiento de las 25.000 personas que diariamente circulan por el Aeropuerto, además de los 11.000 trabajadores que realizan sus tareas allí<sup>321</sup>. La Sala de Control de Seguridad

<sup>319</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: responsabilizó el gobierno a la línea aérea*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

<sup>320</sup> *Hay que recuperar el poder de policía*, La Nación, 20 de febrero de 2005. Reportaje a Jaime Garreta.

<sup>321</sup> Leonardo de Corso, *Los videos de Ezeiza, en el ojo del huracán*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

está en el primer subsuelo del edificio de Aeropuertos Argentina 2000. Para llegar allí hay que pasar tres puertas de seguridad<sup>322</sup>.

Las imágenes son supervisadas por personal de INTERPOL, Migraciones, la SIDE, la Aduana y el Poder Judicial. Se graban en un *server* las 24 horas en formato digital con una calidad similar a la del DVD<sup>323</sup>.

Según la explicación del vicecomodoro Gustavo Driusci el servidor tiene capacidad de almacenar hasta 31 días de grabación. Al llegar al día 32 automáticamente el sistema borra las imágenes más antiguas y las reemplaza por las del día<sup>324</sup>.

“Escenas desopilantes suelen ocurrir en la sala de videos”, donde se visualizan las imágenes de las 150 cámaras desplegadas en el aeropuerto. Los Agentes de la SIDE, de la Policía Aeroportuaria, de Migraciones y de Aduanas “suelen andar a los codazos”. Además hay que mencionar a los empleados de las empresas privadas que cumplen funciones de seguridad en el lugar<sup>325</sup>.

*Ecdadassa*: En Ezeiza también está presente Ecdadassa, encargada de los depósitos fiscales, en la que el Estado tiene la mayoría de las acciones, aunque Eduardo Eurnekian tiene fuerte participación. Esta empresa fue parte del grupo empresario de Alfredo Yabrán y fue fundada en la década del ‘70 por la Fuerza Aérea.

*Alicia Castro contra el Concesionario*: la diputada Alicia Castro afirmó que el concesionario AA2000 “no paga el canon ni las cargas sociales desde 1998”<sup>326</sup> y “realizó sólo el 5% de las inversiones en infraestructura comprometidas por contrato”<sup>327</sup>. Este canon “debía financiar las actividades de la Fuerza Aérea y el control de la seguridad en sus dos aspectos: aeroportuario (*security*) y en vuelo (*safety*)”. AA2000 no paga el canon ni las cargas sociales desde 1998.

Según la diputada “a comienzos de 2003, el concesionario comenzó a reclamar al Estado que brindara combustible gratis para operar sus empresas privadas y

---

<sup>322</sup> Ibidem.

<sup>323</sup> Ibidem.

<sup>324</sup> Leonardo de Corso, *Los videos de Ezeiza, en el ojo del huracán*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>325</sup> Nadie coordina las tareas del personal de seguridad en Ezeiza, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>326</sup> Alicia Castro, *Crónica de un escándalo anunciado*, Le Monde Diplomatique, Marzo de 2005, págs. 4 y 5.

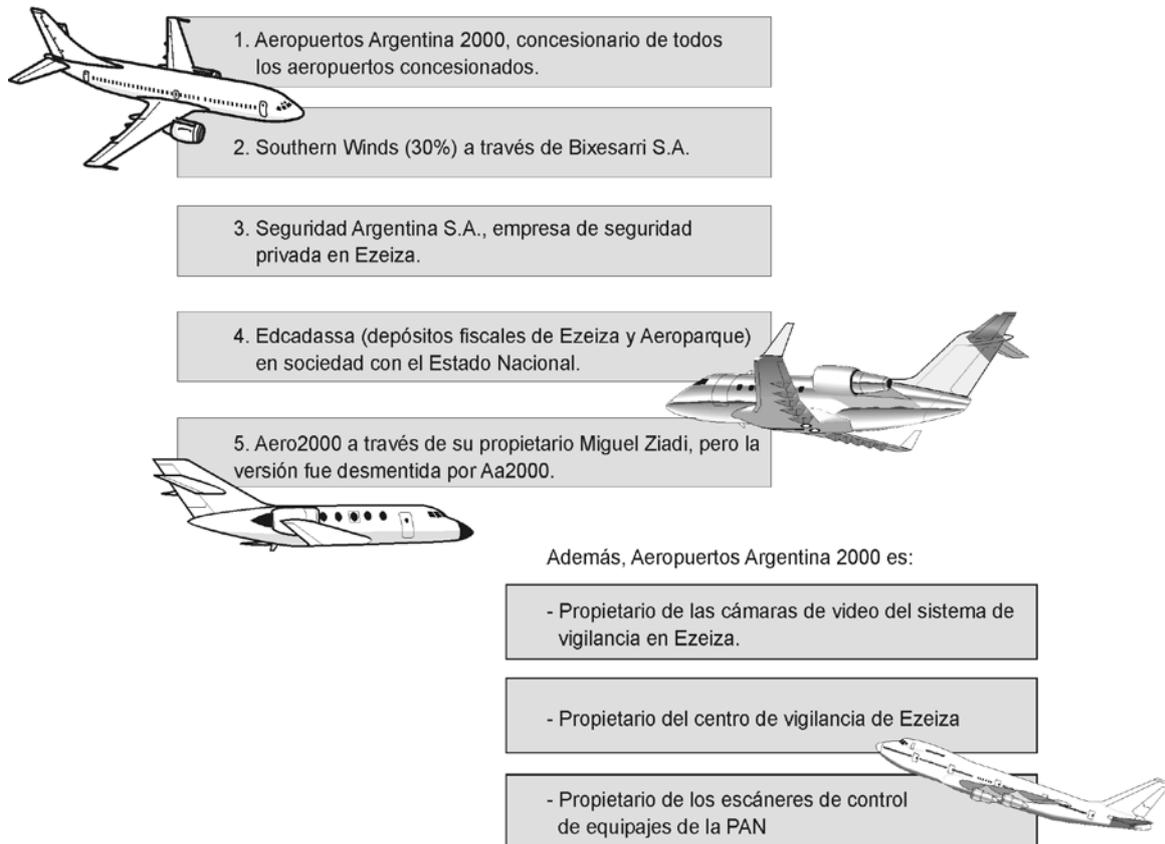
<sup>327</sup> Alicia Castro denuncia a AA2000, La Nación, 28 de febrero de 2005.

como no lo logró abandonó a Lapa, dejando en tierra a trabajadores y usuarios”, continúa la carta abierta al presidente Kirchner. “Poco tiempo después, amenazó con la inminente quiebra de SW cuya propiedad compartía con el empresario Juan Maggio, con el objetivo de hacerse subsidiar la empresa con fondos públicos... Se creó una línea aérea virtual, Lafsa, sin aviones ni plan operativo, que sirvió para triangular fondos públicos a SW, cederle rutas del Estado y proporcionar mano de obra gratuita”<sup>328</sup>.

“La urgencia de los trabajadores fue utilizada para justificar los irregulares subsidios a SW y luego esta empresa utilizó a los trabajadores inescrupulosamente hasta para despachar, a nombre de la inocente tripulación, cientos de valijas sin dueño”, denuncia la legisladora<sup>329</sup>.

“Este es el momento de decidir, entre todos, si queremos una República o un país mafioso. Los aeropuertos pueden y debe ser recuperados por el Estado”<sup>330</sup>.

**Cuadro N° 28. La presencia de Eduardo Eurnekian en el medio aeronáutico**



<sup>328</sup> Alicia Castro denuncia a AA2000, La Nación, 28 de febrero de 2005.

<sup>329</sup> Ibidem.

<sup>330</sup> Ibidem.

En el transcurso del caso SW, la diputada Alicia Castro se fue convirtiendo en una vocera importante de la embestida política contra el gobierno y la empresa SW.

Ariel Basteiro explica el escándalo SW como un conflicto aerocomercial. “Siempre hubo y habrá drogas en el tránsito aéreo. En mi exposición en el Congreso yo hago mención de la cantidad de procedimientos e incautaciones que se realizaron en las terminales aéreas en los días del escándalo SW. Es algo que se da constantemente. Entonces uno se pregunta por qué en el caso de SW se arma tanto escándalo. La cuestión es que hay un fuerte conflicto entre Aerolíneas Argentinas y el gobierno por el interés de Aerolíneas de convertirse en empresa monopólica del mercado de cabotaje argentino. Con el acuerdo de cooperación entre SW y LAFSA ese intento aborta y con el escándalo SW, gracias a La Nación y Alicia Castro, recomienza una fuerte embestida contra el gobierno y contra SW. Por supuesto que Alicia Castro representa los intereses de Aerolíneas Argentinas”<sup>331</sup>.

#### 17.4. Las irregularidades en Ezeiza

- Joaquín Morales Solá escribió en La Nación que “la mancha del escándalo se agranda. También se detectaron tarjetas duplicadas que permiten la circulación sin restricciones en el aeropuerto y la llegada directa de supuestos pasajeros VIP a las puertas de los aviones”<sup>332</sup>.
- “Mucha gente entraba y salía de lugares del aeropuerto a los que no debía haber tenido acceso”, le dijo a Clarín una fuente del Ministerio de Defensa<sup>333</sup>.
- Sólo el 30% de los bultos despachados es verificado en los escáneres de la PAN. Si en Ezeiza hay 150 despegues diarios a destinos internacionales, con un promedio de 300 pasajeros por avión, resultan como mínimo 45.000 valijas despachadas cada día. Tal volumen de equipajes es imposible de controlar por el sistema de escáner manual que se aplica en Ezeiza. Por eso la PAN estableció un sistema aleatorio de verificación, con tres

---

<sup>331</sup> Entrevista a Ariel Basteiro, diputado nacional, el 20 de julio de 2005.

<sup>332</sup> Joaquín Morales Solá, *Salió a luz el “drogaducto” de Ezeiza*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>333</sup> Guido Braslavsky, *Ezeiza: Detectan más irregularidades en los controles de la Policía Aeronáutica*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

escáneres fijos y dos unidades móviles<sup>334</sup>. Para el resto de los equipajes el Estado debe confiar en la palabra de las compañías privadas de seguridad que chequean equipajes por convenios con las aerolíneas<sup>335</sup>.

- Según lo dicho por Jaime Garreta, el interventor en la PAN, las empresas privadas no tienen ningún acuerdo formal de seguridad con el Estado. Sus contratos son con las compañías aerocomerciales, por lo que no tienen obligaciones legales por las que el Estado pueda exigirles algo más que pautas básicas de trabajo<sup>336</sup>.

*Las falencias de seguridad:* antes de que el contrabando de cocaína a España hiciese famoso al centro de control de seguridad de Ezeiza, tenían la mirada puesta en las pantallas de video la PAN, la SIDE, Aduana, la Policía Federal, Interpol, miembros del poder judicial... Esa mezcla de organizaciones estatales, no impedía una anormal falla de seguridad: solo el concesionario de Ezeiza, AA2000, tenía copia de los videos<sup>337</sup>. Además, aunque haya siete empresas de seguridad privada, ningún organismo oficial coordina la seguridad en Ezeiza. Estas empresas reúnen unos 1000 empleados, en tanto que los diversos organismos públicos llegan a los 400<sup>338</sup>.

Es conocido es el problema de los vuelos irregulares, con interminables incursiones por las fronteras del país. El gobierno puso en marcha un nuevo plazo de radarización, pero antes de tres años no se verán los resultados. Mientras tanto seguirá el solitario radar móvil de la Fuerza Aérea, que ubicado en el norte del país detecta los vuelos sin permiso... cuando puede... El costo del gasoil es demasiado para el ajustado presupuesto militar y sólo se usa el radar por unas pocas horas por día. De nuevo, el chequeo es aleatorio<sup>339</sup>.

La Gendarmería y la DEA operan en forma combinada en el Norte. La relación bilateral entre organismos de nuestro país con norteamericanos, holandeses y franceses es más fluida que la mostrada por las fuerzas argentinas entre sí<sup>340</sup>.

---

<sup>334</sup> Daniel Gallo, *En Ezeiza pasan por día 30.000 valijas sin control*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>335</sup> Ibidem.

<sup>336</sup> Ibidem.

<sup>337</sup> Daniel Gallo, *Nadie coordina la lucha contra el narcotráfico en la Argentina*, La Nación, 7 de marzo de 2005.

<sup>338</sup> Marcelo Helfgot, *La Sigen desembarcó en Ezeiza en busca de más agujeros negros*, Clarín, 6 de marzo de 2005.

<sup>339</sup> Daniel Gallo, *Nadie coordina la lucha contra el narcotráfico en la Argentina*, La Nación, 6 de marzo de 2005.

<sup>340</sup> Ibidem.

La obtención y análisis de información exige múltiples peripecias para no quedar fuera de la ley. Por ejemplo, si se investiga en un asentamiento no se puede entrar con un automóvil nuevo, pero la burocracia estatal no permite comprar vehículos en malas condiciones, como los que servirían de pantalla<sup>341</sup>. Además, la cédula verde que identifica la propiedad del automóvil tiene que estar a nombre de la fuerza, algo ilógico para un agente encubierto. Así que se hacen juegos de papeles en los que el hombre acepta un bien cedido por el Estado y sus parientes cercanos renuncian a un posible usufructo como herencia en caso de muerte. Demasiados trámites para un agente. La ausencia de fondos reservados –solo la SIDE los conserva- obliga a las áreas sensibles de las fuerzas a ponerse al límite de la legalidad para costear las operaciones encubiertas. “El *narcogate* de Ezeiza expone más que cuatro valijas voladoras. Muestra todas las falencias de la seguridad nacional”<sup>342</sup>.

Tantas irregularidades provocaron que en Ezeiza la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) realizara una inspección, pero no fue una inspección de rutina, como las que realiza la Sigen en diferentes organismos para cumplir sus tareas de auditor interno del Estado. El aterrizaje de la comitiva en el principal aeropuerto del país se decidió por encargo de Marcelo Saín, interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la fuerza civil que reemplazó a la PAN<sup>343</sup>.

Las sospechas están vinculadas a la habilitación de escuelas privadas de capacitación para el personal de seguridad, al margen del instituto estatal, el único que funciona con acreditación internacional para el control de equipajes y cargas<sup>344</sup>. En una de las primeras medidas que adoptó desde que asumió, Saín ordenó centralizar la capacitación en el instituto oficial y no habilitará a quien egrese de otro<sup>345</sup>.

También confeccionó un proyecto de ley destinado a coordinar todos los organismos de seguridad que funcionan en los aeropuertos en un texto que

---

<sup>341</sup> Ibidem.

<sup>342</sup> Ibidem.

<sup>343</sup> Marcelo Helfgot, *La Sigen desembarcó en Ezeiza en busca de más agujeros negros*, Clarín, 6 de marzo de 2005

<sup>344</sup> Ibidem.

<sup>345</sup> Ibidem.

tenía 70 artículos y establecía la creación de una Autoridad Nacional de Seguridad Aeroportuaria<sup>346</sup>.

Alicia Castro dice que “cabe preguntarse cuál ha sido el papel del ministerio del Interior como integrante coordinador del grupo GEO<sup>347</sup>, creado en el año 2000 para la prevención del tráfico de drogas en el aeropuerto de Ezeiza”<sup>348</sup>.

El juez Liporace declaró que “la inexistencia o la baja en los controles permite que éste sea un *modus operandi*, pero podría haber otra forma. Hay múltiples variantes. Si los controles fallaban, esto era una avenida sin semáforos”<sup>349</sup>.

*El rol de Ricardo Jaime:* Beltrame explicó al juez que había orden en toda la empresa de “cumplir” con lo que (Jaime) decía. Y contó que incluso se llegó a dejar gente con pasaje emitido sin viajar para que el funcionario lo hiciera<sup>350</sup>.

Jaime era un viajero frecuente a España y en varias oportunidades lo hizo junto a Juan Maggio, director de SW<sup>351</sup> que llegó a culpar a Beltrame por los llamados que el secretario de Transporte de la Nación, Ricardo Jaime, hacía cuando se retrasaban los aviones<sup>352</sup>.

Cuando Beltrame fue interrogado sobre quién ordenaba que todo lo que decía Jaime había que hacerlo, Wally Beltrame respondió: “Juan Maggio. Para él, Jaime era la empresa”<sup>353</sup>.

Jaime buscaba refutar la idea de que fuera un pasajero frecuente a España a través de SW, como declaró Beltrame ante el juez Carlos Liporace. “Jaime viajó dos veces a España. La primera en noviembre de 2003. Fue por SW y volvió por Iberia. La segunda vez en julio de 2004, fue y volvió por AA”, afirmó una fuente de la Secretaría de Transporte<sup>354</sup>.

De todos modos las críticas sobre el secretario de Transporte tenían que ver “con elucubraciones y no con pruebas”<sup>355</sup>.

---

<sup>346</sup> Ibidem.

<sup>347</sup> Resoluciones conjuntas N° 38 y 564, 8 de junio de 2000.

<sup>348</sup> Alicia Castro, *Crónica de un escándalo anunciado*, Le Monde Diplomatique, marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>349</sup> Diario Judicial.com – *Ezeiza era una avenida sin semáforo* – entrevista al juez Liporace, 14 de marzo de 2005.

<sup>350</sup> Alejandra Rey, *Beltrame dijo que el titular de transporte daba órdenes en SW*, La Nación, 22 de febrero de 2005.

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Alejandra Rey, *El hombre de las inversiones*, La Nación, 16 de marzo de 2005.

<sup>353</sup> Alejandra Rey, *Beltrame dijo que el titular de transporte daba órdenes en SW*, La Nación, 22 de febrero de 2005.

<sup>354</sup> *El gobierno salió en defensa del secretario de Transporte*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>355</sup> Eduardo van der Kooy, *Kirchner, entre sus decisiones y una sensación de acoso político*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

Los radicales culpaban a Jaime de que nunca cumplió la parte del convenio entre SW y la estatal Lafsa que lo obligaba a “fiscalizar, revisar y auditar en todas las oportunidades que lo estime conveniente los registros contables, la operatoria empresarial y todo otro aspecto de la gestión societaria”<sup>356</sup>.

El juez reiteró que el secretario de Transportes, Ricardo Jaime, “no está vinculado al tema de las drogas”. Sí se han generado otro tipo de responsabilidades, pero eso no es motivo de mi investigación”, manifestó el juez Liporace<sup>357</sup>.

*La intervención:* Para recuperar el control sobre las actividades en Ezeiza se necesitaban inversiones. Al asumir el cargo Marcelo Saín afirmó que “me garantizaron que se harán las inversiones necesarias en equipos informáticos, *scanners* y perros que detectan droga”<sup>358</sup>. Al mirar todo el panorama dijo: “vamos a poner el foco en las empresas de seguridad. Hay otros servicios que son claves para la seguridad, como Edcadassa”<sup>359</sup> que requieren fuerte control<sup>360</sup>. El interventor de la PSA admitió que “es cierto” que nadie coordina la seguridad en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza y aseguró que su “primer cometido” será llevar a cabo esa tarea<sup>361</sup>.

Se destinarían 20 millones de dólares para comprar elementos que solidifiquen la porosa frontera de Ezeiza<sup>362</sup> de modo que el gobierno no dependa del equipamiento brindado por la empresa concesionaria, AA2000, ni de las vigilancias privadas<sup>363</sup>.

Ezeiza debe ser la imagen de un enclave inexpugnable para el terrorismo antes del 1° de enero de 2006 si quiere mantener abiertas las rutas hacia los Estados Unidos. Desde esa fecha, la Administración Federal de Aviación de los Estados

---

<sup>356</sup> “No tengo nada que responder sobre tráfico de drogas”, dijo Jaime, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>357</sup> Liporace pone la mira sobre los funcionarios involucrados, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>358</sup> Marcelo Helfgot, Saín: “Vamos a poner el foco en las empresas de seguridad”, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>359</sup> “Administra las cargas aéreas y el principal accionista es AA2000”, afirma el periodista Marcelo Helfgot, de Clarín.

<sup>360</sup> Marcelo Helfgot, Saín: “Vamos a poner el foco en las empresas de seguridad”, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>361</sup> Saín admite que nadie coordina la seguridad en Ezeiza, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>362</sup> Gastarán u\$s 20 millones en Ezeiza, La Nación, 27 de febrero de 2005.

<sup>363</sup> Ibidem.

Unidos no permitirá operar en su territorio vuelos que procedan de aeropuertos sin calidad de controles de equipajes<sup>364</sup>.

El Presidente delegó en Saín y otros funcionarios la redacción de un proyecto de ley para crear un ente único con mando sobre los distintos organismos que hacen vigilancia en los aeropuertos<sup>365</sup>.

Tras el desplazamiento de TAS del manejo de los aparatos de rayos X que realizaba en vuelos de 13 aerolíneas esas tareas quedaron provisoriamente en manos de la PSA, aunque la idea de las autoridades era que los privados dejaran de prestar en forma definitiva ese y otros servicios considerados de alta sensibilidad<sup>366</sup>.

Se auguraba que las próximas medidas de Saín serían las de replantear el control mediante imágenes –para incrementar la cantidad de cámaras- y reforzar las dotaciones en los hangares de pernocte de las aeronaves, espacios pegados al de *catering*<sup>367</sup> y con escasa vigilancia<sup>368</sup>. Según el funcionario, son un rincón “propicio para maniobras de contrabando”<sup>369</sup>.

### **17.5. El caso Southern Winds no fue una sorpresa**

A fines de noviembre de 2004 el jefe de una de las fuerzas de seguridad le reveló a un periodista de Poder que el gobierno estaba trabajando en un gran operativo relacionado con el narcotráfico que se iba a difundir durante el verano<sup>370</sup>.

Los organismos oficiales dedicados a la lucha contra el narcotráfico sabían, al menos desde octubre de 2004, que SW estaba bajo sospecha de transportar

---

<sup>364</sup> Ibidem.

<sup>365</sup> *Nadie coordina las tareas del personal de seguridad en Ezeiza*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>366</sup> Marcelo Helfgot, *Avanza un “plan integral” de seguridad en Ezeiza*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>367</sup> “Es cierto que una vía de salida de droga es el catering de Ezeiza, que va directamente de la cocina al avión. Y los taxis aéreos (charters) vuelan sin control, de madrugada, etc. Acá en Aeroparque no pueden volar de noche porque está en el medio de la ciudad, pero en Ezeiza sí. Tengo un compañero que me dice que en Don Torcuato, donde hay un aeropuerto, los aviones llegan a cualquier hora de la noche, vienen las camionetas, cargan las cosas y se van”. Entrevista con Paula Stenfal, 29 de julio de 2005. En el aeropuerto de San Fernando, por ejemplo, descendieron los 160 kgs. de cocaína que, procedentes de Tacna, terminaron perdiéndose en el estacionamiento de la Plaza Congreso. Gustavo Carabajal, *Misteriosa desaparición de un cargamento de cocaína*, La Nación, 9 de febrero de 2006. Para un relato pormenorizado léase Walter Goobar, *Magia Blanca*, Veintitrés, 9 de marzo de 2006, págs. 22-25.

<sup>368</sup> En Aeroparque el descontrol era aún mayor que en Ezeiza. “En LAN Argentina, por ejemplo, las valijas salen directamente de la cinta al avión, sin que ninguna sea escaneada. En Aerolíneas Argentinas sí las escanean”. Entrevista con Paula Stenfal, 29 de julio de 2005.

<sup>369</sup> Marcelo Helfgot, *Avanza un “plan integral” de seguridad en Ezeiza*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>370</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

estupefacientes con preocupante frecuencia<sup>371</sup>, una preocupación que se analizó en las reuniones de coordinación entre las cúpulas de la inteligencia antidrogas de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la policía bonaerense, la SIDE y la Sedronar<sup>372</sup>.

Una fuente gubernamental admitió a La Nación que “en octubre del año pasado la SIDE y la inteligencia de las fuerzas de seguridad nos habían alertado de que en SW se embarcaban drogas”<sup>373</sup>.

En las fuerzas de seguridad confirmaron a La Nación que la SIDE informó en reuniones de coordinación que existía una curiosa ruta de tráfico de cocaína colombiana. Esta supuesta ruta unía la ciudad de Tacna-Córdoba-Buenos Aires-Madrid<sup>374</sup>.

Los embarques de droga, según esa versión de la SIDE, viajaban en aviones de SW. Los agentes secretos habían solicitado que la PAN investigara los embarques de SW. Pero nunca se hizo nada en ese sentido<sup>375</sup>.

En síntesis: las drogas no solo salían del país por SW, sino que ingresarían por las fronteras argentinas procedentes de países con serios antecedentes de narcotráfico y pasarían a través de aeropuertos argentinos de importantes provincias, por una empresa socia del Estado, sin que la Dirección Nacional de Aduanas ni la PAN advirtiera nada irregular<sup>376</sup>.

Al parecer, en coincidencia con la DEA, la SIDE había avisado en octubre de 2004 a todas las fuerzas de seguridad que investigaba la ruta Tacna-Córdoba-Buenos Aires-España<sup>377</sup>.

También la DEA había informado desde agosto de 2004 que la empresa SW estaba bajo sospecha de transportar droga entre sus pasajeros. Incluso informes de la DEA indujeron en su momento a funcionarios del área antidrogas de la SIDE a investigar una supuesta ruta de la droga entre las ciudades de Tacna, Córdoba, Buenos Aires y Madrid. Y que la empresa que se usaba para estos embarques era SW. Este informe de la SIDE fue suministrado

---

<sup>371</sup> Mariano Obarrio, *El gobierno tuvo informes previos de las valijas voladoras*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>372</sup> Ibidem.

<sup>373</sup> Ibidem.

<sup>374</sup> Ibidem.

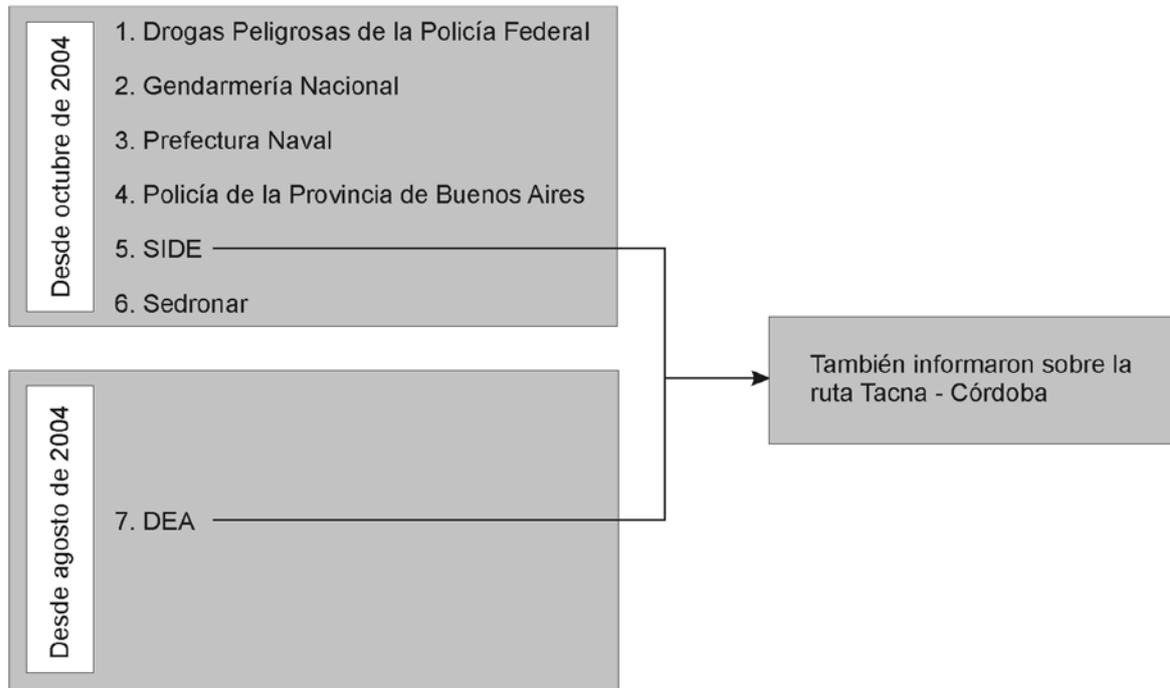
<sup>375</sup> Ibidem.

<sup>376</sup> Mariano Obarrio, *Drogas: el gobierno lo sabía desde octubre*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>377</sup> Ibidem.

en octubre a otros funcionarios antidrogas del Gobierno, pero nunca se llegó a tomar en serio<sup>378</sup>.

**Cuadro Nº 29. Quiénes sabían que en Southern Winds se transportaba droga, antes de febrero de 2005**



### 17.6.1. ¿Dónde viajó la droga?

Clarín le preguntó a Enrique Montero, vicepresidente de Southern Winds, que viajó en el mismo vuelo 6420 que las valijas: ¿La cocaína iba en la cabina de los pilotos? Montero respondió que “no, tengo entendido que iba con el resto del equipaje en la bodega”<sup>379</sup>.

Sin embargo unos días después se supo que uno de los tickets del equipaje fue hecho por María Mercedes Hazan, de 23 años. La joven reconoció como de su puño y letra los números A4-6420 impuesto en los marbetes N° 0242A4160748/749... y también reconoce como impuesta por ella la sigla MAD, correspondiente al marbete 0242A4160748, pero no de los demás marbetes<sup>380</sup>. Hazan dijo que “generalmente se confeccionan así para despachar el equipaje de la tripulación”. Dijo que tanto ella como los demás

<sup>378</sup> Drogas: el gobierno admite la preocupación, La Nación, 4 de marzo de 2005.

<sup>379</sup> “No sabía que en mi vuelo había este tipo de mercadería”, Clarín, 18 de febrero de 2005. Reportaje a Enrique Montero, vicepresidente de SW.

<sup>380</sup> Ya se sabe quién escribió los marbetes del vuelo, La Nación, 22 de febrero de 2005.

compañeros de trabajo podían hacer marbetes de uño y letra como el que le fue exhibido<sup>381</sup>. Esta información da pie a la suposición de que las cuatro valijas viajaron en la cabina de la tripulación, para ser retiradas en pista por personal autorizado. Alicia Castro sostiene algo similar al denunciar el riesgo que el contrabando de drogas traía aparejado para la “tripulación inocente”<sup>382</sup>.

### **17.6.2. El relato anónimo**

Por otra parte Liporace recibió también un texto anónimo en el que le describen cómo llegaron al aeropuerto de Ezeiza y se despacharon las cuatro valijas con los 60 kgs. de cocaína<sup>383</sup>.

El anónimo consta de dos carillas escritas con computadora en letras mayúsculas. Los datos suministrados surgirían de la observación de los videos tomados el 16 de setiembre de 2004 por las cámaras de seguridad de la terminal aérea y que según AA2000 dichas cintas fueron borradas posteriormente durante un cambio de equipamiento<sup>384</sup>.

Explica el anónimo que “parte del personal que debía estar abocado al vuelo estaba en un bar” que funciona frente a los mostradores de *check-in* de SW “tomando café y gaseosa”. Entre ellos, dice, aparece el “jefe de base”, que “por sentido común debería estar atendiendo el despacho del vuelo”. Todos estuvieron allí por 30 minutos<sup>385</sup>.

El juez Liporace, al referirse al anónimo, dijo que le asigna el valor probatorio que puede tener cualquier anónimo. Es decir, casi cero, si es que no es verificado por otros datos<sup>386</sup>.

### **17.6.3. Varios intentos de embarque: 12 y 16 de septiembre. 27 de noviembre. 5 de diciembre de 2004.**

*12 y 16 de septiembre*: dos cintas de videos que aun se conservarían, y que fueron tomadas por las cámaras de seguridad de la empresa AA2000 le habrían sido entregadas al juez Carlos Liporace y muestran dos momentos

---

<sup>381</sup> Ibidem.

<sup>382</sup> *Alicia Castro denuncia a AA2000*, La Nación, 28 de febrero de 2005.

<sup>383</sup> *Videos: hubo dos intentos de embarque*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>384</sup> Sabemos que las cámaras de video no almacenan la información en cinta sino en disco rígido.

<sup>385</sup> *Los videos, relatados en un extraño anónimo*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

<sup>386</sup> *Rescatan videos de las valijas voladoras*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

clave del embarque de la droga a España<sup>387</sup>, donde se ven a las mismas personas llevando la carga en dos días distintos<sup>388</sup>.

Un experto recomendado por una empresa israelí logró rescatar parcialmente imágenes digitales tomadas por las cámaras de seguridad del aeropuerto de Ezeiza el 16 de setiembre último. Pero la calidad de las grabaciones recuperadas permite identificar, sólo con mucha dificultad, a los protagonistas del embarque<sup>389</sup>.

Lo que se pudo recuperar son imágenes que permiten apreciar los rasgos de un hombre, pero sólo es posible que sea identificado por alguien que lo conozca muy bien, dado lo difuso de las imágenes<sup>390</sup>.

*5 de diciembre:* Además existe un video filmado por las cámaras de seguridad de Ezeiza. Pero no es el del 16 de septiembre de 2004 sino del 5 de diciembre de 2004. Ese día llegó al aeropuerto en un Peugeot 504 una pareja de unos 60 años con un exagerado equipaje de 68 kilos. parte de los cuales habrían sido los 16 kilos de cocaína que se encontraron en Cádiz, España, el 12 de diciembre de 2004<sup>391</sup>. Pagaron sus pasajes en efectivo, sin dejar evidencias de tarjetas de crédito y se dirigieron al mostrador de SW, donde fueron recibidos por Walter Beltrame<sup>392</sup>.

Parte del equipaje fue despachado por la vía normal y otra parte se la llevaron los viajeros con Walter Beltrame por un pasillo. También el comodoro Beltrame habría estado junto a ellos en el video. Esa pareja no sería otra que la integrada por los españoles Elena Tomil Batán y Ramón González Villar, detenidos diez días más tarde en Cádiz con 16 kgs de cocaína<sup>393</sup>.

*27 de noviembre:* los españoles ya habían realizado otro vuelo a Barajas, el 27 de noviembre de 2004, en la *Business Class* de SW, esta vez de regreso de Buenos Aires<sup>394</sup>.

---

<sup>387</sup> *Videos: hubo dos intentos de embarque*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>388</sup> *Caso Southern Winds: relevan a la cúpula de la Fuerza Aérea*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>389</sup> *Rescatan videos de las valijas voladoras*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>390</sup> *Ibidem*.

<sup>391</sup> *El misterioso viaje del 5 de diciembre*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>392</sup> *Hernán Cappiello, La historia de las valijas voladoras*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

<sup>393</sup> *Ibidem*.

<sup>394</sup> *Ibidem*.

#### 17.6.4. La detención de Walter Beltrame

Ricardo Echegaray le había perdido el rastro a Walter Beltrame a las 2.30 en el interior de la provincia de Córdoba y pudo volver a rastrear su celular a las 6 de la madrugada, en Capital Federal. “Está clarísimo que voló hasta acá y nadie pudo rastrearlo porque tuvo un complejísimo aparato de protección en todo el país”<sup>395</sup>.

Lo buscaban desde el 28 de diciembre de 2004, imputado por contrabando agravado de drogas. Estuvo prófugo por varios lugares hasta que quedó cercado y decidió entregarse<sup>396</sup>.

Parece que no fue tan así. Los abogados de Beltrame aseguraron que su defendido nunca estuvo fuera del país y que vivió en casas familiares de la Capital y el Gran Buenos Aires. Joaquín Morales Solá concluye que Interpol no lo buscó<sup>397</sup>.

Fue la Policía Federal quien ‘buscó’ a Beltrame. El juez Carlos Liporace sin embargo no ordenó ningún allanamiento en su busca y dijo que sólo se hicieron tareas de seguimiento. Walter Beltrame habría estado en Córdoba, cerca del mayor complejo de vacaciones que tienen los oficiales de la Fuerza Aérea<sup>398</sup>.

El 11 de marzo Walter Beltrame fue procesado con prisión preventiva por el juez Liporace, por el delito de contrabando agravado, por tratarse de estupefacientes<sup>399</sup>.

#### 17.6.5. Otros procedimientos

1. Fueron detenidos dos ciudadanos venezolanos que planeaban abordar el vuelo 417 de Air France, rumbo a París, con 26 kilos de heroína<sup>400</sup>. Los detenidos fueron trasladados al Edificio Central de la Aduana, ubicado en Azopardo 350. La policía caratuló al hecho como “infracción a la ley 23.737 de drogas, en carácter de tráfico internacional”<sup>401</sup>.

---

<sup>395</sup> Es probable que Beltrame haya quedado cercado, pero el cerco no parece haber sido muy estricto. Al parecer estuvo acumulando información para defender su caso.

<sup>396</sup> *Se entregó Walter Beltrame, un sospechoso clave en el caso*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>397</sup> Joaquín Morales Solá, *La justicia debe valer para todos*, La Nación, 23 de febrero de 2005.

<sup>398</sup> *Un sinfín de dudas que aun no se resuelven*, La Nación, 13 de marzo de 2005.

<sup>399</sup> *Prisión preventiva para Walter Beltrame*, La Nación, 10 de marzo de 2005.

<sup>400</sup> *Dos detenidos en Ezeiza con 26 kilogramos de heroína*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>401</sup> *En medio del escándalo, frenan un contrabando de heroína*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

2. La Gendarmería detuvo a dos personas que viajaban en un camión y secuestró 150 kilos de cocaína que estaban acondicionados dentro de cilindros de gas en la ciudad de Embarcación, al norte de la provincia de Salta<sup>402</sup>.

El viejo camión Ford que transportaba el cargamento proveniente de Salvador Mazza fue detenido en el puesto fijo que Gendarmería tiene en el sector sur de la ciudad de Embarcación<sup>403</sup>.

3. El 27 de febrero de 2005 dos ciudadanos bolivianos fueron detenidos en el aeropuerto de Ezeiza cuando intentaban embarcar en un vuelo a Sudáfrica con 6 kilos y 250 gramos de cocaína adosados a sus cuerpos<sup>404</sup>.

4. Un hombre de nacionalidad estadounidense fue detenido en Ezeiza, cuando se descubrió que llevaba 2,310 kgs. de clorhidrato de cocaína entre sus ropas<sup>405</sup>. Se aprestaba a embarcarse en el vuelo 417 de Air France, que partía de Ezeiza con destino a París y luego tenía una conexión a Barcelona<sup>406</sup>.

5. Un comisario de a bordo de AA fue detenido en el aeropuerto madrileño de Barajas cuando intentaba abordar su avión con 1500 pastillas de éxtasis ocultas en su pantalón<sup>407</sup>.

6. Una pareja de ecuatorianos fue detenida cuando pretendía ingresar en el país desde Bolivia con cerca de 14 kgs. de cocaína colombiana, que escondían en los caños de la estructura metálica del cochecito de su bebé. El operativo se produjo en el paso fronterizo de Salvador Mazza, en Salta<sup>408</sup>.

7. Un hombre oriundo de Misiones fue detenido en Aeroparque cuando intentaba abordar un avión a Montevideo. El procedimiento estuvo a cargo de Operaciones Federales de Drogas Peligrosas de la Policía Federal, personal de la Aduana y de la Policía Aeroportuaria. El pasajero llevaba 1.600 gramos de clorhidrato de cocaína entre sus ropas<sup>409-410</sup>.

---

<sup>402</sup> Gustavo Ruiz, *Salta: paran un camión y hallan 150 kilos de cocaína*, Clarín, 25 de febrero de 2005.

<sup>403</sup> Ibidem.

<sup>404</sup> *Detienen en Ezeiza a dos hombres con más de 6 kilos de cocaína*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>405</sup> Francisco Olivera, *Cancelan la ruta de SW a Tacna y la empresa redujo sus vuelos*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>406</sup> Ibidem.

<sup>407</sup> *Un comisario de a bordo fue preso con éxtasis*, La Nación, 10 de marzo de 2005.

<sup>408</sup> Ibidem.

<sup>409</sup> *Un detenido en Aeroparque con cocaína escondida entre sus ropas*, Clarín, 10 de marzo de 2005.

<sup>410</sup> *Narcotraficante detenido*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

8. Un ciudadano croata de 24 años fue detenido por la PSA en Ezeiza con 2 kgs. de cocaína intentando abordar un vuelo hacia España<sup>411</sup>.

*Droga en La Rioja:* la revista Noticias informa sobre el expediente 4169/04 del Juzgado federal de primera instancia de la provincia. En esa causa Verónica Elgarrista, de 32 años, fue procesada por supuesta comercialización de drogas. Luego de que el juez Rubén Blanco ordenara a la SIDE la intervención de su celular se obtuvieron seis *cassettes* de desgrabaciones que depararon grandes sorpresas. Al otro lado de la línea se escuchaba una voz “muy parecida a la del intendente Ricardo Quintela”. Además, las escuchas arrojaron sospechas entre sus funcionarios más estrechos y sobre dos hombres del entonces gobernador Angel Mazza<sup>412</sup>.

*En Barajas:* entre el 24 de febrero y el 10 de marzo de 2005 hubo por lo menos tres casos de detención de mulas o personas que, procedentes de la Argentina, habían intentado burlar la vigilancia para ingresar droga en sus cuerpos o equipajes, en Barajas, el principal aeropuerto de España<sup>413</sup>.

1. El tripulante de AA que ya mencionamos fue detenido el 24 de febrero de 2005. Se trata de Cristóbal Roberto Browne de 45 años y 15 años en la empresa. El juzgado de guardia de Madrid le adjudicó el “presunto delito contra la salud”.
2. Otro ciudadano argentino de 37 años, con las iniciales G.J.R. intentó introducir 10 kgs. de droga camuflada en el doble fondo de dos botellones de bebidas alcohólicas. El arresto se produjo el 8 de marzo de 2005.
3. El 10 de marzo de 2005, también en un vuelo de AA, fue detenida una mujer boliviana de 24 años con las iniciales F.N.V., que transportaba en el interior de su cuerpo casi un kilo de cocaína en cápsulas<sup>414</sup>.
4. Muy llamativamente el 10 de mayo de 2005 fue interceptado un pasajero con 24 kgs de cocaína en el aeropuerto de Barajas. Ningún medio argentino

---

<sup>411</sup> *Cayó un croata con 2 kgs. de cocaína en Ezeiza*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>412</sup> Franco Lindner, *Cocaína en La Rioja*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 30-31

<sup>413</sup> *Tres mulas halladas en el aeropuerto de Barajas*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

<sup>414</sup> *Ibidem*.

ni español informó cuál era la aerolínea en la cual había hecho el vuelo. SW todavía todavía volaba a Madrid en esa fecha.

#### **17.6.6. El control de los equipajes en concreto**

Los perros entrenados también se usan en forma selectiva por las condiciones técnicas en que se despachan las maletas en Ezeiza. Éstas viajan por una cinta mecánica de traslado asignada a cada vuelo. En ese momento las empresas privadas deberían pasar las valijas por el escáner; mientras los oficiales antidrogas de la PAN verifican lo que pueden con los medios y personal que tiene. ¿Quiénes eligen al azar el bulto a pasar por los rayos X? Son los empleados de la empresa estatal Intercargo.

La infraestructura misma del lugar impide aumentar los controles en busca de drogas o explosivos ya que el equipaje se transporta en una cinta con inclinación de 45°, donde los perros adiestrados para hallar sustancias peligrosas no pueden circular. Para que olfateen las maletas debe bajarse el equipaje de la cinta transportadora, nuevamente en forma manual y al azar<sup>415</sup>. Es insistente el pedido para que se implemente una cinta plana que permita moverse libremente a los perros<sup>416</sup>.

En general, en los aeropuertos internacionales el sistema está automatizado y se cumple por etapas, de manera de no enlentecer las operaciones aéreas<sup>417</sup>.

Los bultos pasan todos por un primer escáner y en caso de detectarse una anomalía, los paquetes sospechosos son desviados de la línea que lleva al embarque. Automáticamente, la valija con dudas sobre su contenido pasa por un segundo control de rayos X, conectado con el anterior. Si se descartan las sospechas, ese equipaje vuelve a la línea de embarque; si no, es derivado por el propio sistema a una zona donde se realizará un cheque humano<sup>418</sup>.

El nuevo interventor de la nueva fuerza policía de seguridad aeroportuaria, Marcelo Saín, afirmó que “el Estado va a controlar todo el equipaje que entre y salga”<sup>419</sup>. El Concesionario AA2000 realizó una inversión millonaria para

---

<sup>415</sup> Daniel Gallo, *En Ezeiza pasan por día 30.000 valijas sin control*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>416</sup> Ibidem.

<sup>417</sup> Ibidem.

<sup>418</sup> Ibidem.

<sup>419</sup> Saín: *vamos a controlar todo el equipaje*, La Nación, 24 de febrero de 2005.

remodelar y reacondicionar la estación aérea, pero “no tuvo en cuenta los requerimientos de seguridad, como por ejemplo una isla de equipajes más grande para un mejor control”, según nos confesó el subinterventor de la PSA, Nicolás Rodríguez Games<sup>420</sup>. El control de equipajes implica la coordinación de varios actores, y el Concesionario es el único actor no estatal de Ezeiza.

### **17.7. Los compradores de la droga**

José González Villar y María Elena Toimil Batán entraron y salieron de la Argentina vía SW antes y después de que se descubrieran las valijas abandonadas en la cinta transportadora del aeropuerto de Barajas. El 27 de noviembre de 2004 arribaron a Buenos Aires con un equipaje de 50 kilos y se fueron poco después, el 5 de diciembre, con 68 kilos en sus maletas, un exceso de poco más de los 16 kilos de cocaína con los que fueron “pescados” 12 días después en Cádiz tratando, según creen en la Justicia española, de cobrar la entrega<sup>421</sup>.

Según el ex jefe de base de la empresa SW, los españoles fueron quienes le pidieron despachar las valijas que llevaban cocaína aunque no viajaban en ese vuelo<sup>422</sup>. Posteriormente Liporace señaló que Elena Toimil y José Ramón González Villar –quienes inicialmente se informó que tenían nacionalidad española- poseen “documento argentino y nacieron en la Argentina”<sup>423</sup>.

El juez Liporace dijo que “estamos investigando la salida del país de esta gente, que fue el 5 de diciembre, donde egresaron con 68 kilos de equipaje. Eso se ve en el video, y tengo toda la documentación. Tengo detectado algún otro vuelo, pero casi el 100% desde Madrid lo hacían por SW”<sup>424</sup>.

“Presumo que ellos (las autoridades españolas) podrán avanzar en cuál era la metodología para que esta operación tuviera éxito. La conexión en España era aceptada, sino el circuito no se podría haber cerrado”, aseguró<sup>425</sup>.

---

<sup>420</sup> Entrevista con Nicolás Rodríguez Games, 6 de noviembre de 2006.

<sup>421</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *El nuevo narKogate*, Noticias, 19 de febrero de 2005.

<sup>422</sup> *El juez apunta también hacia la conexión española*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>423</sup> *Son argentinos los detenidos en Cádiz por las narcovalijas*, [www.infobae.com](http://www.infobae.com), 14 de febrero de 2005.

<sup>424</sup> *El juez apunta también hacia la conexión española*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>425</sup> Ibidem.

Sin embargo para el abogado de la pareja detenida ellos no pueden manejar esa cantidad de droga porque “son dos jubilados que tienen un salario normal que cobran del Estado por incapacidad”<sup>426</sup>.

González Villar tiene un pedido de captura internacional desde el 5.12.1995. Pero nunca nadie logró detenerlo a pesar de que era un pasajero frecuente de SW y viajaba con cierta regularidad a España y a la Argentina<sup>427</sup>.

El hombre está imputado en la causa 7630 que se inició en agosto de 1993 e instruyó el Juzgado Federal N° 4, en ese momento a cargo de Gustavo Literas<sup>428</sup>.

La causa llegó a juicio oral con ellos en rebeldía con la Justicia. Los investigadores no supieron nada más de González Villar hasta que un detective de la Policía Federal que había participado hace 12 años en la causa conocida como Orellana Cantillana relacionó el nombre del supuesto pasajero frecuente de SW y advirtió que era la misma persona que estaba en rebeldía con la justicia<sup>429</sup>.

Joaquín Morales Solá dice que “el matrimonio español detenido en Cádiz con 16 kilos de cocaína, pasajeros frecuentes de SW entre Buenos Aires y Madrid, abandonó el aeropuerto de Ezeiza el 6 de diciembre último. Tenían pedido de captura internacional desde 1995<sup>430</sup> pero nadie los detuvo.

Además de Elena Toimil Batán y de José Ramón González –la pareja de viajeros frecuentes de SW a quienes se remitieron las maletas por orden del detenido Walter Beltrame, jefe de pista en Ezeiza- está detenida una ciudadana colombiana, mucama de los españoles presos, que fue encontrada con cocaína en las calles de Cádiz<sup>431</sup>.

La pareja de españoles Elena Toimil Batán y Ramón González Villar viajaron a Madrid en 8 oportunidades, lo que los convirtió en viajeros frecuentes<sup>432</sup>.

Serra Nohales, defensor de los españoles, afirmó que “en Madrid hay cuatro José Ramón González Villar. Dos de ellos, uno mi cliente, tienen el mismo

---

<sup>426</sup> Para el abogado de la pareja española “ellos no pueden mover esa cantidad de droga”, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>427</sup> Gabriel Di Incola, *El español detenido en Madrid ya tenía pedido de captura*, La Nación, 26 de febrero de 2005.

<sup>428</sup> Ibidem.

<sup>429</sup> Ibidem.

<sup>430</sup> Joaquín Morales Solá, *¿Se instala el narcotráfico en la Argentina?*, La Nación, 27 de febrero de 2005.

<sup>431</sup> Alejandra Rey, *En España hay cinco presos por las valijas voladoras*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>432</sup> *Los pasajes en canje*, La Nación, 4 de marzo de 2005.

número de documento. Pero el González Villar que buscan en la Argentina, en España y en Estados Unidos, no es mi defendido”<sup>433</sup>.

*El comercio de la carne:* Fuentes judiciales confirmaron que el juez recibió además una presentación de un empresario que dijo haber hecho un embarque de carne en diciembre pasado a pedido de uno de los dos españoles investigados por las valijas voladoras y detenidos en su país por otro caso de narcotráfico<sup>434</sup>.

La carne comprada por el español Ramón González Villar viajó en 142 cajas por AA<sup>435</sup>.

Según dijo el empresario quien lo contactó con González Villar fue Víctor Tamburrini, padre de Ariel (detenido en la causa SW, ex encargado de SW en España)<sup>436</sup>.

El dueño de la empresa Establecimiento del Plata se presentó en Tribunales para contar que Ariel Tamburrini y su padre habían hecho de intermediarios para que el detenido José Ramón González Villar y su pareja exportaran casi tres toneladas de carne a España, que fueron despachadas en 142 bultos por una aerolínea que no es SW y que llegaron a destino luego de algunos problemas de permisos, que los Tamburrini no tenían<sup>437</sup>.

El embarque de carne argentina partió de Ezeiza el 14 de diciembre de 2004 y llegó al día siguiente a Madrid y de allí, según consta, fue trasladada a la ciudad de Avila<sup>438</sup>.

## **17.8. El caso Southern Winds desde el lado español**

*La Guardia Civil española:* las fuerzas de seguridad del aeropuerto internacional de Barajas, Guardia Civil y Policía, detectaron el envío de cocaína desde Argentina el 16 de setiembre pasado y aguardaron a que alguien retirara de las cintas los cuatro bultos con la droga. Se puso en marcha una operación

---

<sup>433</sup> Gabriel Di Incola, *Aceptarían dos extradiciones*, La Nación, 3 de marzo de 2005.

<sup>434</sup> Lucio Fernández Moores, *El comodoro Beltrame fue a ver al juez*, Clarín, 2 de marzo de 2005.

<sup>435</sup> Ibidem.

<sup>436</sup> Ibidem.

<sup>437</sup> Alejandra Rey, *La increíble historia de Ariel Tamburrini en SW*, La Nación, 4 de marzo de 2005.

<sup>438</sup> Ibidem.

de vigilancia para detener a cualquier persona que tratara de llevarse los bultos o los reclamara. Antes le avisaron a la Embajada Argentina<sup>439</sup>.

Las valijas estuvieron girando varias horas en la cinta. Previamente se habían realizado los controles normales de equipaje y como parte de ellos se paseó un perro detector de drogas que dio señales de que en las cuatro maletas podría haber estupefacientes<sup>440</sup>. Esta inspección dio a la Guardia Civil certeza sobre el contenido de las valijas por lo menos media hora antes de que aparecieran en la cinta de equipajes porque “ya habían sido inspeccionadas por la unidad de perros adiestrados en detección de droga”<sup>441</sup>.

El plan era seguir las maletas para ver quién las recogía y proceder a su detención. Pero como nadie las solicitó se mandaron a una dependencia y, por seguridad, se les pasó un escáner de rayos X. Allí se vió una especie de aparato con botones y cables pero no había ningún artefacto explosivo<sup>442</sup>. Quienes armaron los bultos ensayaron un intento de camuflar la carga. El clorhidrato, en forma de ladrillos, estaba escondido dentro de cuatro baffles. “A tal punto que cuando los bultos pasaron por el escáner, lo primero que se vio fueron cables y perillas. Y eso encendió una alarma. Pero luego, un análisis más pormenorizado reveló que no había explosivos, sino la carga que había detectado el olfato de los canes adiestrados”, explicó el vocero<sup>443</sup>.

Cuatro días más tarde las propias autoridades aeronáuticas procedieron a requisarlas<sup>444</sup>. Esta no es una práctica habitual ya que cuando las maletas no se reclaman se vacían las cintas y esos bultos quedan apartados. Pero esta vez, por la detección de los perros entrenados, las cuatro maletas quedaron expuestas en las cintas mientras los guardias infructuosamente esperaban que alguien intentara llevárselas.

“Existe un control muy estricto del aeropuerto en todas sus instalaciones desde los atentados del pasado 11 de marzo. Los aeropuertos están entre los lugares

---

<sup>439</sup> España dice que al llegar las valijas avisó a la embajada, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>440</sup> Ibidem.

<sup>441</sup> Silvia Pisani, España demoró 40 días en informar, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>442</sup> España dice que al llegar las valijas avisó a la embajada, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>443</sup> Silvia Pisani, España demoró 40 días en informar, 19 de febrero de 2005.

<sup>444</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, Aterrizaje forzoso, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

más vigilados de España”, porque se teme que los terroristas puedan intentar secuestros o atentados”<sup>445</sup>.

“En el caso de la cocaína enviada desde Argentina, no podían reclamar los bultos los dos españoles a cuyo nombre se habían enviado<sup>446</sup> porque no podrían haber pasado el control de la Guardia Civil entre la zona del público y las cintas. Es una zona de frontera estrictamente controlada. En ese caso, la persona que pensaba quedarse con los bultos era alguien con autorización a acceder a la zona de las cintas, por ejemplo, un empleado de compañía aérea”.

*La causa judicial en España:* al no haber quien se hiciera cargo de las maletas se procede a la apertura de las maletas en presencia del jefe de Aduana y agentes de investigación de la Guardia Civil. Allí se encuentran ladrillos de cocaína repartidos uniformemente entre las cuatro maletas. En base a este hallazgo se instruye un atestado que se presenta en el juzgado de Guardia de Madrid y se entrega a la autoridad judicial el día 22 de setiembre<sup>447</sup>.

“Para la guardia Civil o la Policía es fundamental encontrar pruebas que identifiquen a alguien como responsable por el tráfico de drogas, porque de lo contrario los jueces no pueden imputar un delito que es muy grave, el atentado contra la salud pública, que se castiga con penas de hasta 9 años de cárcel”<sup>448</sup>. La causa quedó radicada en el Juzgado de Instrucción N° 28 de Madrid. En febrero de 2005 el expediente estaba archivado y había una nueva jueza a cargo<sup>449</sup>. Un experto penalista dijo a Clarín que “la jueza archivó el expediente porque no encontró mérito para continuar el procedimiento. La nueva titular del juzgado puede reabrir la investigación... pero el expediente está cerrado”<sup>450</sup>. Los 60 kgs. de clorhidrato de cocaína quedaron depositados en la Dirección de Farmacología de la Aduana madrileña<sup>451</sup>.

---

<sup>445</sup> *La policía española esperó para ver quién se llevaba las valijas*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>446</sup> Las valijas no fueron enviadas a nombre de los ciudadanos hispano-argentinos sino a nombre de la Embajada argentina en España. Al viajar en el compartimiento de la tripulación debían ser retiradas en pista, pero fueron colocadas en la cinta de equipajes.

<sup>447</sup> *España dice que al llegar las valijas avisó a la embajada*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>448</sup> *La policía española esperó para ver quién se llevaba las valijas*, Clarín, 17 de febrero de 2005.

<sup>449</sup> *Ibidem*.

<sup>450</sup> *Ibidem*.

<sup>451</sup> *Una pareja presa en España involucra al jefe de Ezeiza*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

En España afirmaron que “hasta ahora, la aparición de las cuatro valijas voladoras con droga en el aeropuerto de Barajas es un hecho aislado y no necesariamente significa que estemos frente a una cadena de episodios del mismo tipo”<sup>452</sup>. La afirmación marcaba una significativa diferencia respecto del enfoque que la cuestión estaba teniendo en la Argentina.

*Argentinos en Madrid:* Baudino sostuvo que ese jueves de septiembre, pocas horas después del arribo de las valijas, Beltrame se encontraba en el aeropuerto de Barajas, listo para partir hacia Buenos Aires en el mismo avión de SW que las había traído<sup>453</sup>.

La noticia ocupó poco espacio en los medios de prensa españoles y no hay una investigación en progreso al respecto<sup>454</sup>. Fernando Arriete fue imputado por el juez por haberle dado a Walter Beltrame el pase para que pudiera viajar a España dos días antes que la droga, el 14 de setiembre, lo que le permitió estar allí cuando llegaron las valijas<sup>455</sup>.

Dice que lo hizo porque este iba a visitar a supuestos inversionistas que querían colocar 300.000 euros en SW. Para el juez es inaceptable que Arriete no pueda siquiera decir quiénes eran esos inversionistas. “Lo que es peor, al regreso de Beltrame sin ningún resultado, lo volvió a mandar a España a continuar 7 días después las negociaciones”, escribió Liporace al procesarlo<sup>456</sup>.

El argumento de defensa de Arriete es que el viaje de Beltrame en realidad había sido autorizado por Juan Maggio, presidente de SW a quien la fiscal Gabriela Ruiz Morales pretende indagar<sup>457</sup>.

*La comunicación a la Embajada argentina en Madrid:* como las maletas se venían con unas etiquetas que decían “Embajada Argentina en España, Madrid” el personal de la Guardia Civil del aeropuerto de Barajas se puso en contacto con la embajada argentina<sup>458</sup>. El encargado del correo diplomático en

---

<sup>452</sup> Silvia Pisani, *España demoró 40 días en informar*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>453</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

<sup>454</sup> *Una pareja presa en España involucra al jefe de Ezeiza*, La Nación, 18 de febrero de 2005.

<sup>455</sup> *Walter Beltrame declaró casi 7 horas y le apuntó a sus superiores*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>456</sup> *Ibidem*.

<sup>457</sup> *Ibidem*.

<sup>458</sup> *España dice que al llegar las valijas avisó a la embajada*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

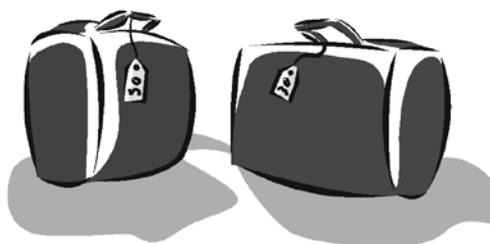
la embajada argentina en España, Jorge Amigo, le contestó al Guardia Civil que “no, si en SW nunca mandamos nada. Por allí no viene”. Posteriormente, en febrero de 2005, ante la consulta del periodista de Clarín, Amigo dijo que “eso fue todo. Cuando se supo hace unos días lo de las drogas me acordé del diálogo con el Guardia Civil, pensé que a lo mejor tenía algo que ver y se lo comenté al embajador” Carlos Bettini<sup>459</sup>. Esto concuerda con lo dicho por el embajador, de que no hubo un aviso formal de la Guardia Civil a la Embajada. En el mismo sentido el canciller Rafael Bielsa informó que nunca recibió ningún cable de la representación diplomática argentina en Madrid<sup>460</sup>.

“Es imposible confundir el bolso diplomático con otros bolsos. Es un cilindro de cuero negro, con la leyenda Ministerio de Relaciones Exteriores cerrado por arriba con un sistema de cuerdas y lacres”<sup>461</sup>. Respecto a si en estos equipajes se colocan etiquetas que dicen ‘Embajada Argentina en España’ como las que tenían las valijas con drogas, Jorge Amigo contestó que “jamás”<sup>462</sup>.

En conclusión, es cierto que Bettini recibió el placet unos días después del descubrimiento de las valijas voladoras en Barajas, pero “bien podría considerarse un error haber desconocido un caso tan delicado durante más de cuatro meses”<sup>463</sup>. Joaquín Morales Solá dice que “en la causa judicial no hay ningún párrafo que comprometa al embajador argentino en Madrid, Carlos Bettini. El hecho se produjo en un tiempo de transición, cuando ya se había ido el anterior embajador, Abel Posse, y Bettini aún no había llegado”<sup>464</sup>.

**Cuadro N° 30. La versión del embajador Versión Bettini<sup>465</sup>:**

- Droga en valija: 16.09.04
- Concorre a la embajada: 24.09.04
- Cartas credenciales: 6.10.04
- Se entera la embajada: 12.02.05



<sup>459</sup> Juan Carlos Algañaraz, *Un empleado de la embajada, el primer interrogado en Barajas*, Clarín, 21 de febrero de 2005. Reportaje a Jorge Amigo, encargado del correo diplomático en la embajada argentina en España.

<sup>460</sup> *Duro cruce entre Carrió, el embajador Bettini y el titular de la Aduana*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>461</sup> Juan Carlos Algañaraz, *Un empleado de la embajada, el primer interrogado en Barajas*, Clarín, 21 de febrero de 2005. Reportaje a Jorge Amigo, encargado del correo diplomático en la embajada argentina en España.

<sup>462</sup> *Ibidem*.

<sup>463</sup> Martín Rodríguez Yebra, *Otro intento por bajar el costo político*, La Nación, 24 de febrero de 2005.

<sup>464</sup> Joaquín Morales Solá, *¿Se instala el narcotráfico en la Argentina?*, 27 de febrero de 2005.

<sup>465</sup> *Duro cruce entre Carrió, el embajador Bettini y el titular de la Aduana*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

*La reacción española:* la periodista Silvia Pisani dice que las reacciones frente al caso de las “valijas voladoras” son muy diferentes en Argentina y en España:

1. Mientras que en Argentina esto se convirtió en cuestión prioritaria de agenda, en España apenas figura en los medios.
2. No aparece como enfoque –ni siquiera como hipótesis periodística- la posibilidad de que el aeropuerto de Barajas sea o haya sido escenario de una red más o menos constante de narcotráfico proveniente de la Argentina.
3. Mientras en la Argentina se asegura que el valor de la droga decomisada rondaría el millón y medio de dólares, fuentes inobjetables de la Guardia Civil lo cifran, por lo menos, en el doble.
4. Mientras para los investigadores argentinos las valijas incautadas eran solo la punta de una red mucho mayor, la Guardia Civil española asegura que no tiene evidencias en ese sentido. Y habla, hasta ahora, de un “hecho aislado”<sup>466</sup>.

Lo cierto es que hasta ahora España no tiene “sospechoso ni detenido” con que alimentar la hipótesis de la gran red, responsabilidad que deberá explorar la Argentina.

Hay cierta lógica en la escasa reacción española ante el contrabando de esos 60 kgs. de cocaína que de Ezeiza volaron en SW a Madrid. Ese 17 de septiembre, fecha del embarque de la droga en las ya famosas cuatro valijas, no debe haber provocado una alarma especial en el aeropuerto de Barajas ya que es común encontrar estupefacientes en vuelos que llegan desde América<sup>467</sup>.

Durante el año 2004 las autoridades españolas secuestraron en Barajas casi 4 toneladas de cocaína, por lo que se superó en sólo ese aeropuerto el total de esa sustancia secuestrada en nuestro país en el mismo período, que es alrededor de 3000 kilogramos<sup>468</sup>.

Las informaciones periodísticas españolas revelaron que ese aeropuerto tiene tantos problemas de seguridad como Ezeiza.

---

<sup>466</sup> Silvia Pisani, *En España consideran que es sólo un “hecho aislado”*, La Nación, 21 de febrero de 2005.

<sup>467</sup> Daniel Gallo, *En el aeropuerto de Barajas secuestran más drogas que en todo nuestro país*, La Nación, 28 de febrero de 2005.

<sup>468</sup> Ibidem.

En 2004 en todo el territorio de ese país se secuestraron: 11 toneladas de cocaína, 600 toneladas de hachís y 310.000 pastillas de éxtasis<sup>469</sup>.

Las autoridades españolas parecen decididas a bajar el perfil del escándalo sobre el contrabando de droga<sup>470</sup>.

“Este hecho se considera como de carácter policial y no hay nada que añadir e términos de inquietud política”, fue la respuesta recogida en el Ministerio de Relaciones Exteriores de España.

En el nivel policial español, en tanto, la “instrucción de que no habrá más información” se conoció, paradójicamente, a las pocas horas de que la cancillería argentina difundiera en Buenos Aires una noticia sobre la detención –en un lugar no revelado de España y por acción de la Guardia Civil- de cinco ciudadanos españoles sospechosos de estar ligados con la trama<sup>471</sup>.

En la oficina de Prensa de la Guardia Civil española dijeron: “si vuestra cancillería dio esa información, que ellos también la confirmen y que expliquen cómo fue, porque de aquí no ha salido. Y la instrucción que tenemos es que de aquí no saldrá nada más”<sup>472</sup>.

En efecto, el viernes 18 de febrero, el comandante de la Guardia Civil, Fernando Cubillos, caracterizó el hallazgo de las cuatro valijas voladoras, como “un hecho aislado”. Y añadió que poco más se podía investigar en medios locales “al no haber detenidos ni tampoco personas sospechosas”<sup>473</sup>.

Diez días después, el lunes 28, esa situación varió por completo al difundir la cancillería argentina la noticia sobre la detención de cinco ciudadanos españoles supuestamente vinculados con la trama<sup>474</sup>.

*La comunicación a la Policía:* Cuando la Argentina pidió información la Guardia Civil española envió el 26 de octubre todos los detalles de la operación realizada vía Interpol España a Interpol de Argentina<sup>475</sup>.

---

<sup>469</sup> Ibidem.

<sup>470</sup> Silvia Pisani, *En España continúa el silencio oficial sobre el caso de contrabando de cocaína*, La Nación, 7 de marzo de 2005.

<sup>471</sup> Silvia Pisani, *En España continúa el silencio oficial sobre el caso de contrabando de cocaína*, La Nación, 7 de marzo de 2005.

<sup>472</sup> Ibidem.

<sup>473</sup> Ibidem..

<sup>474</sup> Ibidem.

<sup>475</sup> *España dice que al llegar las valijas avisó a la embajada*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

A tal punto la causa tiene poca importancia desde el punto de vista español que las autoridades se tomaron 40 días para notificar a la Argentina, vía Interpol, del hallazgo de las cuatro valijas. La detección del equipaje se produjo el 17 de setiembre de 2004 y el correo electrónico con el que ese hecho se notificó a la oficina argentina de Interpol tiene fecha del 26 de octubre siguiente<sup>476</sup>.

### **17.9. Cuándo se enteraron los organismos del Estado**

Tras la denuncia de SW (5 de octubre) la fiscal convocó a la división Ezeiza de la Policía Federal. Luego supo que también sabía del caso la PAN ya que SW había pedido las filmaciones de seguridad del aeropuerto del día del embarque. Ya había tres organismos al tanto del tema, a lo que hay que sumar la embajada argentina en Madrid. El 18 de febrero de 2005, el vocero de la cancillería Oscar Feito dijo que no había recibido aviso, “ni formal ni informalmente”. Sin embargo, ese mismo día la Guardia Civil sostenía que había dado el alerta a la embajada que hoy dirige Carlos Bettini<sup>477</sup>.

*Policía Federal:* la Guardia Civil española recibió “en la primera quincena de octubre de 2004” un pedido de Interpol Argentina vía Interpol Internacional con una solicitud de la Dirección de Drogas Peligrosas de la Policía Federal donde se requería un amplio informe sobre la operación de detección de cocaína en cuatro valijas el 17 de setiembre de 2004<sup>478</sup>.

La primera versión, obtenida en España, asegura que el 23 de octubre de 2004 la Guardia Civil envió los resultados del informe a Interpol Argentina para que lo hiciera llegar a la oficina de Argentina<sup>479</sup>.

Sin embargo las fuentes argentinas decían que la información llegó el 26 de noviembre, día en que la Policía Federal supo fehacientemente del contrabando de 58,9 kgs. de cocaína<sup>480</sup>. Finalmente el comandante Fernando Cubillos, jefe de prensa de la Guardia Civil española, corrigió el dato diciendo

---

<sup>476</sup> Silvia Pisani, *España demoró 40 días en informar*, La Nación, 19 de febrero de 2005. En realidad el aviso llegó a comienzos de noviembre de 2004.

<sup>477</sup> Claudio Savoia, *La trama secreta de un caso plagado de anuncios, peleas e intereses ocultos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>478</sup> Juan Carlos Algañaraz, *La Federal había pedido informes en octubre*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>479</sup> Juan Carlos Algañaraz y Mariano Pérez de Eulate, *La policía también sabía del hallazgo de droga en Madrid*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>480</sup> Ibidem.

que el envío del informe a Interpol se produjo en los primeros cuatro días de noviembre y no el 26 de octubre<sup>481</sup>. De este modo esta precisión se aproxima a la versión del Ministerio del Interior que indicaba que después de tener el 18 de octubre los primeros datos del hallazgo en Madrid de las valijas con cocaína, la Policía Federal pidió un informe más detallado a España que recibió el 26 de noviembre<sup>482</sup>. Al parecer la Policía demoró en “subir” la información al Ministerio del Interior porque no había sospechas de que ese caso de narcotráfico tuviera derivaciones políticas<sup>483</sup>.

*Ministerio del Interior:* según el diario La Nación diversos funcionarios de primer nivel de la Casa Rosada admitieron que el gobierno conocía desde octubre de 2004 el caso de tráfico de 60 kgs. de cocaína a España. El ministro del Interior Aníbal Fernández reveló a Radio Continental que “el 26 de noviembre Interpol nos informó oficialmente que habían entrado 4 valijas en el vuelo de SW, con 58.3 kilos de cocaína, con una etiqueta de Embajada de la Argentina en Madrid, sin ningún pasajero”<sup>484</sup>. Aníbal Fernández dijo: “Yo se lo comento al presidente cuando esto empieza a tomar otro color, en los primeros días de febrero”<sup>485</sup>.

*Otras agencias:* La Nación afirmó que, además de Aníbal Fernández, los titulares de la Aduana, de la SIDE, de la Policía Federal, de las fuerzas federales de seguridad y de la Sedronar, conocían la causa, los vuelos con drogas de SW y la complicación del comodoro Beltrame desde noviembre de 2004<sup>486</sup>.

Fuerzas de seguridad, diplomáticos, agentes de inteligencia y diversos funcionarios políticos conocían desde entonces la investigación sobre el tráfico de drogas a España en un vuelo de SW<sup>487</sup>.

---

<sup>481</sup> Juan Carlos Algañaraz, *La Federal había pedido informes en octubre*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>482</sup> Juan Carlos Algañaraz, *La Federal había pedido informes en octubre*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>483</sup> Juan Carlos Algañaraz y Mariano Pérez de Eulate, *La policía también sabía del hallazgo de droga en Madrid*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>484</sup> Mariano Obarrio, *Drogas: el gobierno lo sabía desde octubre*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>485</sup> Ibidem.

<sup>486</sup> Ibidem.

<sup>487</sup> Martín Rodríguez Yebra, *El secreto que sólo ignoraba el presidente*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

El dato llegó al presidente Néstor Kirchner en los primeros días de febrero, la semana previa a que La Nación publicara la noticia<sup>488</sup> porque, según Aníbal Fernández, hasta entonces se desconocía la posible participación en el delito de funcionarios de la Fuerza Aérea. Faltaba el “condimento político” del caso, explicó<sup>489</sup>.

*Aduana:* la Policía Aduanera es convocada por el juez Liporace a colaborar en la investigación iniciada a partir de la denuncia de Christian Maggio el 5 de octubre de 2004. El 7 de enero el titular de la Aduana, Ricardo Echegaray, recibió un escrito donde se comunicaba que la Justicia buscaba por narcotráfico a Walter Beltrame, hijo del entonces jefe de Ezeiza, comodoro Alberto Beltrame<sup>490</sup>. La Aduana, a su vez, comunicó la información una semana después al organismo del que depende, la AFIP<sup>491</sup>. La Aduana ya investigaba “en secreto” desde el 24 o 25 de setiembre, según declaraciones del mismo Ricardo Echegaray<sup>492</sup>.

*SIDE:* al parecer el jefe de la SIDE en Ezeiza, Alejandro Patricio, “no supo a tiempo del caso Beltrame y por eso no informó”<sup>493</sup>. En verdad la SIDE supo del caso en forma inmediata por sus representantes en la embajada argentina en Madrid.

*Sedronar:* José Granero, de la Sedronar, admitió que sabía de las valijas de SW desde noviembre, pero que en ese momento pareció “un caso más de los 18.209 operativos antidrogas”, realizados en 2004 que tuvieron por resultado las tres toneladas incautadas. También reconoció que “hay ausencia del Estado” en los controles al narcotráfico<sup>494</sup>.

---

<sup>488</sup> Ibidem.

<sup>489</sup> Ibidem.

<sup>490</sup> Martín Rodríguez Yebra, *El secreto que sólo ignoraba el presidente*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>491</sup> Ibidem.

<sup>492</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85.

<sup>493</sup> *Investigan si en la Fuerza Aérea se cometieron otras irregularidades*, Clarín, 28 de febrero de 2005.

<sup>494</sup> Secretario de drogadependencia admitió conocer el caso de SW desde noviembre

*Policía Federal*: La fiscal también había convocado a la Policía Federal, división Ezeiza, en la segunda semana de octubre de 2004. A esa altura al menos tres organismos sabían algo y no informaron: la Policía Aduanera, la Policía Federal, y la PAN<sup>495</sup>.

Kirchner se habría enterado recién entre el 3 y 4 de febrero de 2005 cuando en realidad la embajada argentina en España habría recibido varios alertas de la carga que había llegado a Barajas entre el mismo 17 y el 18 de septiembre de 2004: vía telefónica, vía el empleado de la Embajada Carlos Amigo y vía los cuatro representantes de la SIDE en Madrid –encabezados por el delegado Carlos María Duhalde –hermano de Eduardo Luis Duhalde, el secretario de Derechos Humanos de Kirchner- que no fueron removidos cuando Carlos Bettini se hizo cargo de la embajada una semana después<sup>496</sup>.

Más increíble resulta que nadie se haya enterado de la información disponible en la Policía Federal desde octubre del año pasado. La noticia estaba en poder de la Dirección de Drogas Peligrosas por lo menos desde el lunes 18 de octubre<sup>497</sup>.

---

<sup>495</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85.

<sup>496</sup> José Antonio Díaz y Maximiliano Tomás, *NarKogate. La trama secreta del silencio*, Noticias, 26 de febrero de 2005, págs. 80-85.

<sup>497</sup> *Ibidem*.

**Cuadro Nº 31. Cuándo se enteraron los organismos del Estado**

1. Southern Winds	Se ordenó una auditoría interna. El 5.10.04 se presentó la denuncia ante la Justicia.
Lo supo inmediatamente.	
2. SIDE	No adoptó ninguna medida.
Lo supo inmediatamente por su delegado en Madrid.	
3. Embajada argentina en España	No adoptó ninguna medida.
Lo supo inmediatamente.	
4. Policía Aeronáutica Nacional	La empresa SW le pide los videos para su auditoría interna.
Septiembre de 2004	
5. Aduana	Es convocada por el juez Liporace en la investigación de la causa.
Octubre de 2004	
6. Policía Federal	Pide ampliación de información. Recibe el informe detallado de Interpol el 26.11.04
18.10.04 (desde España)	
Octubre de 2004	La fiscal de la causa, Ruiz Morales, pide colaboración a la División Ezeiza de Drogas Peligrosas de la Policía Federal.
7. Ministerio del Interior	No adoptó ninguna medida. Informa a Kirchner en febrero de 2005.
26.11.04	
8. Sedronar	No adoptó ninguna medida. Cree que es un caso más.
Noviembre de 2004	

### 17.9.1. ¿A través de quién y cuándo se enteró Kirchner?

¿Es cierto que el presidente Kirchner se enteró recién en febrero de 2005, apenas unos días antes de que la noticia sobre el embarque de las “valijas voladoras” se publicara en el diario La Nación de Buenos Aires?

¿Y quién se lo comunicó, siendo que ya sabemos que varios organismos del Estado conocían fehacientemente la información?

Hay cuatro fuentes que pudieron haber informado a Kirchner sobre el caso:

1. *Aduana*: una primera versión indicaba que “SW había hecho la denuncia el 5 de octubre, la Fuerza Aérea se notificó en noviembre y Kirchner se enteró mucho después a través de la Aduana”<sup>498</sup>, a raíz de que el juez Liporace le pidió ayuda para la investigación del caso. El ministro José Pampuro se enteró por Kirchner, cuando debería haber sido al revés. Sin embargo dos días después, a pesar de que los agentes de la Aduana fueron los primeros en enterarse del embarque de cocaína, Echegaray negó haberle avisado a Kirchner<sup>499</sup>.

2. *Embajada de Estados Unidos*: una fuente muy cercana al presidente Kirchner admite que el presidente recién se enteró de lo ocurrido el 10 de febrero de 2005, por un aviso de la embajada de Estados Unidos<sup>500</sup>.

3. *Ministerio del Interior*: según fuentes confiables del Ministerio del Interior el ministro Aníbal Fernández le informó el caso a Kirchner recién el 7 de febrero de 2005<sup>501</sup>.

4. *Side*: otra versión indicaba que la primera información al despacho presidencial la acercó la SIDE<sup>502</sup>. Joaquín Morales Solá concuerda con esta versión aunque aclara que “sus espías estaban siguiendo las investigaciones periodísticas y no las correrías de los narcotraficantes”<sup>503</sup>.

---

<sup>498</sup> *Caso Southern Winds: relevan a la cúpula de la Fuerza Aérea*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>499</sup> Claudio Savoia, *La trama secreta de un caso plagado de anuncios, peleas e intereses ocultos*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>500</sup> Ibidem.

<sup>501</sup> Juan Carlos Algañaraz y Mariano Pérez de Eulate, *La policía también sabía del hallazgo de droga en Madrid*, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>502</sup> Ibidem.

<sup>503</sup> Joaquín Morales Solá, *La justicia debe valer para todos*, La Nación, 23 de febrero de 2005.

### **17.10. La presentación de Christian Maggio**

Juan Maggio relató al diario La Nación que se enteró el 22 de septiembre, por una llamada de su gerente en España, de que habían aparecido las valijas con droga. Pensó que era un rumor lanzado por la competencia, pero luego comprobó que la droga existía y Ricardo Caso, responsable de seguridad de Southern Winds, realizó una investigación. Juan Maggio explicó que SW participa de un proyecto denominado IOSA, de seguridad, que obliga a la empresa en estos casos a “ser más papistas que el papa” y realizar averiguaciones. “La compañía está por recibir una certificación similar a una ISO 9000 por nuestros procedimientos de seguridad”<sup>504</sup>. La investigación descubrió que los empleados incumplieron procedimientos al despachar las valijas. Cuando el sumario queda concluído, el 5 de octubre, deciden hacer la denuncia.

Ese sería el motivo por el cual, aunque las autoridades locales de SW supieron del episodio inmediatamente, resolvieron hacer la denuncia recién 20 días después, el 5 de octubre de 2004, cuando Christian Maggio involucró a su empresa en la maniobra bajo reserva de identidad. Aunque la denuncia correspondía al Fuero Penal Económico, por consejo de su abogado Eamon Mullen la hizo ante el fiscal federal Guillermo Marijuán. En el traslado de un fuero a otro, además de una importante pérdida de tiempo, trascendió el nombre del denunciante<sup>505</sup>.

El conocido columnista del diario La Nación, Joaquín Morales Solá, se cuestiona que “si bien la calidad de testigo de identidad reservada de Maggio es sugestiva, eso no explica que su nombre se haya filtrado”<sup>506</sup>.

¿Por qué Christian Maggio presentó la denuncia contra su propia empresa? Puede ser que la preocupación que Juan Maggio esgrime por cumplir con lo estipulado en el estándar de seguridad IOSA no sea el principal motivo para hacer la denuncia el 6 de octubre de 2004. Es más conveniente caer en las manos de la porosa justicia argentina y no en las garras de los tribunales

---

<sup>504</sup> Hernán Capiello, *Juan Maggio: “No temo ser detenido”*, La Nación, 22 de febrero de 2005. Reportaje a Juan Maggio, presidente de SW.

<sup>505</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

<sup>506</sup> Joaquín Morales Solá, *Algo grave pasa en Ezeiza*, La Nación, 16 de febrero de 2005.

españoles<sup>507</sup>. Con la denuncia de Maggio SW se garantizó que sus ejecutivos y empleados sean juzgados por magistrados locales.

En la resolución firmada por los camaristas de Apelaciones, Marcos Grabivker y Roberto Hornos, el punto 24 es uno de los más graves respecto de los directivos de SW y del juez<sup>508</sup>.

En él le reprochan a Cristian Maggio haber hecho la denuncia “de un hecho de la importancia y de la gravedad como la que se examina” recién el 5 de octubre “cuando por las constancias de la causa se permite establecer que se estaba en conocimiento de lo ocurrido el 22 o 23 de septiembre”. Y va más lejos aún: “la vía escogida en el caso (denuncia hecha con reserva de identidad, hecha en un fuero que no resultaba competente y dependencia que no se encontraba de turno), no ha resultado tampoco la más adecuada para agilizar los trámites investigativos y de hecho está situación provocó nuevas demoras en lo que debería haber sido un rápido inicio de la investigación”<sup>509</sup>.

El abogado de Cristian Maggio es el ex fiscal federal Eamon Mullen y el tribunal donde declaró con identidad reservada era en el que el ahora defensor trabajó durante más de 10 años<sup>510</sup> como asesor externo de la fiscalía encargada de investigar los delitos tributarios<sup>511</sup>.

“En efecto, la fiscalía remitió la causa a la Cámara Nacional de Apelaciones en la Criminal y Correccional Federal para la asignación del correspondiente juzgado, el cual se declaró incompetente el 7 de octubre y remitió la causa a este fuero el 13 del mismo mes”. Luego, los camaristas relatan las idas y venidas del expediente hasta que la remisión al tribunal que ahora entiende “se produjo el 11 de octubre de 2004”. De este modo, dijeron, que la investigación judicial de un hecho que se descubrió el 17 de septiembre en Madrid sólo “fue iniciada en la práctica el 28 de octubre”, 41 días después<sup>512</sup>.

---

<sup>507</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

<sup>508</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: ordenan ahora indagar a los dueños de SW*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>509</sup> *Ibidem*.

<sup>510</sup> *Ibidem*.

<sup>511</sup> Ximena Pascutti e Ignacio Miri, *Aterrizaje forzoso*, Poder, 19 de febrero de 2005, pág. 6 y ss.

<sup>512</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: ordenan ahora indagar a los dueños de SW*, La Nación, 5 de marzo de 2005

### Cuadro Nº 32. Cronograma de la causa, según la Cámara de Apelaciones

17.09.04	4 valijas en Barajas, Madrid
05.10.04	Denuncia de Christian Maggio ante Guillermo Marijuán
07.10.04	Marijuán se declara incompetente
13.10.04	Remisión al fuero Penal Económico
13 al 22.10.04	Escarceos de Liporace con la fiscal del caso (LN, 5.3.05)
28.10.04	Inicio de las actividades prácticas de la causa
27.12.04	Exhorto a España que nunca salió del Juzgado (LN 5.3.05)
14.02.05	Exhorto enviado a certificar firmas
18.02.05	Exhorto enviado a Cancillería

## 17.11. La justicia

### 17.11.1. La actuación del juez subrogante.

*Ariel Tamburrini:* En el mes de enero de 2005, la justicia arrestó y procesó a Ariel Tamburrini y, sin indagarlo, lo dejó en libertad. Tamburrini era jefe de base de SW en España, encargado de retirar bultos y valijas que llegan en el vuelo semanal de SW a Madrid y estaba en Madrid cuando la Guardia Civil descubrió las valijas cargadas de cocaína. En enero de 2005, durante la feria judicial, Tamburrini fue detenido en Buenos Aires por orden del juez Liporace. El juez subrogante Horacio Artabe lo llamó a indagatoria y Tamburrini se negó a declarar porque no había tenido acceso al expediente que estaba bajo secreto de sumario. Artabe fijó una nueva fecha y el día de la misma reinstaló el secreto del sumario. El abogado defensor de Tamburrini pidió la falta de méritos. El juez Artabe hizo lugar y le devolvió todos sus efectos personales (tarjetas, agenda electrónica, celular), incluido el pasaporte<sup>513</sup>.

La fiscal Ruiz Morales presentó una apelación a la falta de mérito dictada a Ariel Tamburrini y también a Maximiliano Vilsen, empleado de TAS que operaba el escáner por donde pasaron las 4 valijas con cocaína.

*Maximiliano Vilsen:* ¿Es posible que Maximiliano Vilsen no haya visto las carcasas de los amplificadores donde estaba la cocaína? No es posible y el mismo Vilsen lo admitió en su declaración ante el juez. Por este motivo la fiscal Ruiz Morales apeló la falta de mérito y la libertad que el juez Artabe le otorgó<sup>514</sup>. Por su parte el juez Liporace dijo que Vilsen “es un joven empleado, bastante inexperto”<sup>515</sup>.

*Juan Maggio:* El juez Liporace afirmó que “el juez de feria dispuso la falta de mérito de Juan Maggio y eso no fue apelado por la fiscalía”<sup>516</sup>.

No obstante, Juan Maggio, que prestó una declaración espontánea en la causa en los albores de la investigación, fue beneficiado por el dictado de una falta de mérito firmada por el juez Horacio Artabe, que estaba supliendo en su juzgado

---

<sup>513</sup> Alejandra Rey, *Drogas: para el juez hubo envíos previos*, La Nación, 15 de febrero de 2005.

<sup>514</sup> *Un sinfín de dudas que aun no se resuelven*, La Nación, 13 de marzo de 2005.

<sup>515</sup> *Ezeiza era una avenida sin semáforo*, Diario Judicial.com, 14 de marzo de 2005. Entrevista al juez Liporace.

<sup>516</sup> *Ibidem*.

a Liporace<sup>517</sup>. Esa declaración de falta de mérito quedó firme, ya que no fue apelada por la fiscalía<sup>518</sup>.

### **17.11.2. La actuación del juez Liporace**

En marzo de 2005 la Sala B de la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico recriminó duramente al juez Liporace por las “anomalías” en la tramitación del expediente<sup>519</sup> y le ordenó un total de 30 medidas, entre ellas:

1. que cite a prestar declaración indagatoria a Juan Maggio, presidente de SW, a su hermano Cristian, gerente general de la empresa y al vicepresidente de la compañía, Enrique Montero.
2. que realice peritajes sobre los *scanners* existentes en Ezeiza;
3. que realice una inspección en la base para determinar si TAS, compartía oficina con SW
4. que cite a declaración indagatoria a “un señor de apellido Filippi”<sup>520</sup>, que se desempeñaba como supervisor de TAS.
5. que realice el allanamiento de SW,
6. que realice los cruces telefónicos de todos los imputados;
7. que averigüe quién ordenaba en la PAN los controles en las líneas aéreas.
8. investigar porqué y cuándo se cambió el sistema informático de AA2000;
9. cuántos viajes autorizó el detenido Fernando Arriete;
10. qué vinculación tiene Florencia Bulgarrelli Maqueda con la causa;
11. revisar el servidor y las computadoras de la empresa.

Los jueces de la Sala B de la Cámara de Apelaciones volvieron a criticar el juez Liporace en el mes de abril de 2005 diciendo que su investigación pecaba de “confusa, errática y desconcertante”<sup>521</sup>. Se le abrió al juez un sumario administrativo.

Al día siguiente el juez contestó que “si son tan críticos no sé por qué no me quitaron ya la causa, no sé qué más puede haber para quitármela”<sup>522</sup>.

---

<sup>517</sup> *Los Maggio fueron citados por Liporace*, La Nación, 10 de marzo de 2005.

<sup>518</sup> *Ibidem*.

<sup>519</sup> Alejandra Rey, *Narcotráfico: ordenan ahora indagar a los dueños de SW*, La Nación, 5 de marzo de 2005.

<sup>520</sup> Es llamativo que la Cámara de Apelaciones no sepa identificar a Marcelo Filippi, accionista de TAS, ex miembro de la PAN y expulsado de la fuerza.

<sup>521</sup> *Vuelven a cuestionar al juez Liporace*, La Nación, 1 de abril de 2005.

<sup>522</sup> *SW: Liporace salió al cruce de las críticas de sus superiores*, Clarín, 2 de abril de 2005.

Finalmente, sus deseos se cumplieron y el 9 de marzo de 2006, el Consejo de la Magistratura suspendió y envió a juicio político al juez de la causa Southern Winds<sup>523</sup>. El 25 de abril de 2006 el propio juez renunció a su cargo en el Juzgado Penal Económico N° 4<sup>524</sup>.

El 26 de abril de 2006 el juez Bernardo Vidal Durand se hizo cargo de la casa Southern Winds. Dos meses después, el 27 de junio de 2006, el nuevo juez renunció a la causa y se acogería a la jubilación en agosto del mismo año<sup>525</sup>. La causa quedó en manos del juez Marcelo Aginsky, quien dispuso el sobreseimiento del personal de la Aduana involucrado en la causa, Daniel Santanna, Juan José Isola y Daniel Pazos.

### 17.12. La ruta peruana

Stella Maris Castelli, una de las abogadas de Walter Beltrame dijo a La Nación que había que investigar “otro embarque con droga que apareció durante 2004 en el aeropuerto de Córdoba y del chárter desde esa ciudad a Tacna, en Perú. ¿A qué iban?”<sup>526</sup>.

La diputada Alicia Castro también manifestó que “Tacna es conocida por la literatura de Vargas Llosa y por el tráfico de drogas”, relativizando el hecho de que Tacna es el segundo aeropuerto internacional del Perú y un gran destino turístico. También aseguró que esos vuelos se hacían casi sin pasajeros<sup>527</sup>, aunque el diario Clarín comprobó lo contrario<sup>528</sup>. Caminos del Sol y SW defendieron la ruta como “exitosa” y aseguraron que los vuelos tenían un 80% de ocupación, con turistas que de Tacna seguían camino a Cusco y a la ciudad inca de Machu Picchu<sup>529</sup>.

Cuando fue cuestionado por la ruta, Juan Maggio contestó que SW vuela a Tacna porque “de allí se distribuyen pasajeros a Macchu Picchu y otros lugares

---

<sup>523</sup> *Caso Southern Winds: suspenden al juez Liporace y lo envían a juicio político*, Clarín, 9 de marzo de 2006.

<sup>524</sup> *Renunció el juez Liporace, que investigó el escándalo por las valijas con drogas*, Clarín, 25 de abril de 2006.

<sup>525</sup> *La causa por las narcovalijas vuelve a quedarse sin juez*, Clarín, 27 de junio de 2006.

<sup>526</sup> Alejandra Rey, *Beltrame dijo que él solo obedecía órdenes*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>527</sup> Joaquín Morales Solá, *La justicia debe valer para todos*, La Nación, 23 de febrero de 2005.

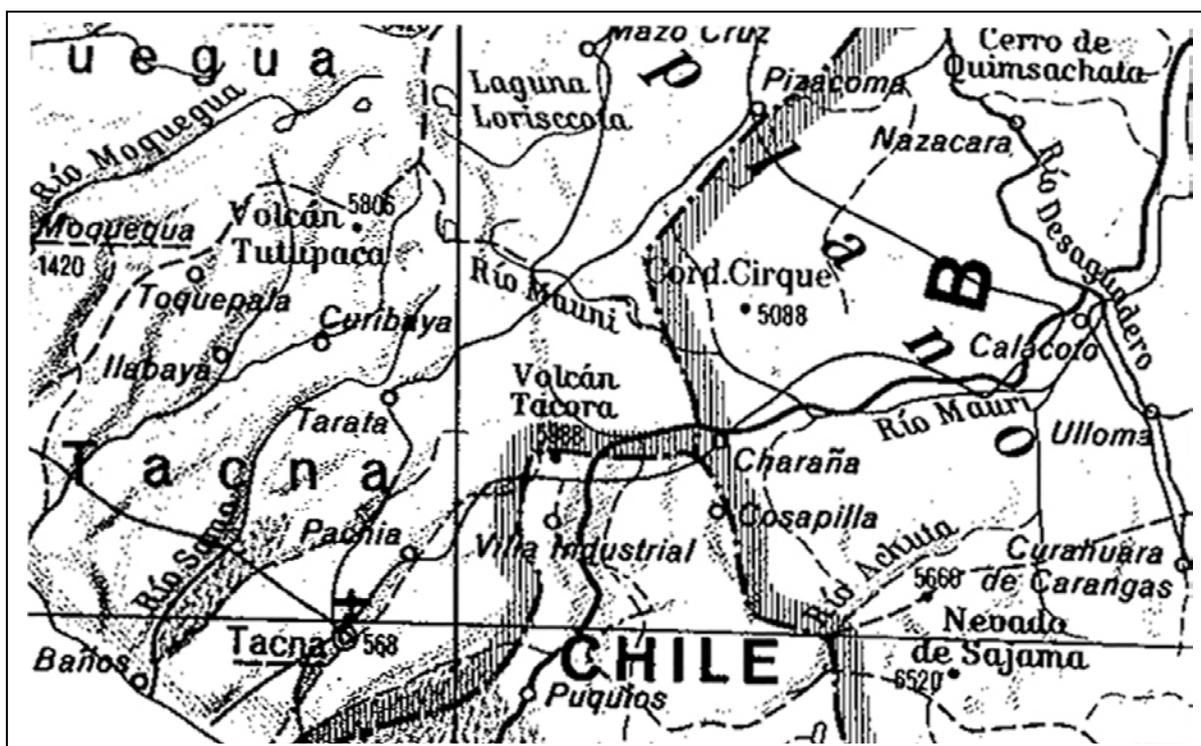
<sup>528</sup> “El vuelo COR/TCQ 6996 partió anteanoche del aeropuerto internacional Córdoba a las 23.40 y llevaba ocupadas 110 de las 118 plazas y regresó en la madrugada de ayer, a las 5, con 119 pasajeros. El excedente estaba justificado: era un bebé de meses”. Juan Carlos Vaca, *Ahora en el vuelo a Tacna revisan hasta la suela de los zapatos*, La Nación, 27 de febrero de 2005.

<sup>529</sup> *Polémica por la medida*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

de turismo. Vamos desde el '98 y nunca tuvimos problemas"<sup>530</sup>. Agregó que “es un vuelo muy exitoso, que hacemos una vez por semana y de noche, en horas en las que el avión no se utiliza”<sup>531</sup>. Todos los viernes el Boeing 737 de SW realiza la ruta Córdoba-Tacna-Córdoba, partiendo a las 23.20 desde Argentina<sup>532</sup>. El vuelo que une Córdoba con Tacna se realiza a través de un avión alquilado a SW por la empresa Caminos del Sol, la operadora turística que tiene oficinas en Córdoba y Buenos Aires.

*La ruta peruana de la droga:* Tacna tiene una zona franca, donde nace el contrabando por mar y por tierra. Del mar vienen los “locos” (mariscos) desde Chile, donde su captura está prohibida pero se exportan desde aquí con grandes ganancias<sup>533</sup>. Por tierra salen los electrodomésticos, que aprovechan los bajos impuestos. El menú de ciudad fronteriza incluye “coyotes” que llevan ilegales a Chile por las rutas de la coca, grandes arenas pegados al mar<sup>534</sup>. El embajador peruano en Argentina, Martín Belaúnde, aclaró que Tacna es una ciudad próspera y laboriosa de Perú, aunque no desconoció “el problema de drogas” que afectaba tanto a Tacna como al resto del país<sup>535</sup>.

Gráfico N° 6. La triple frontera en la zona de Tacna, Perú.



A la ruta Tacna-Córdoba que investiga la justicia argentina, la prensa peruana le añadió Huanuco<sup>536</sup>, la zona selvática de donde provienen los 8 peruanos que están siendo juzgados en Córdoba. Se afirma que existe una banda de narcos huanuqueños que capta gente allí para usarlos de mulas a los que pagan entre 1000 y 2000 dólares por viaje<sup>537</sup>.

Según pudo saber Clarín de fuentes policiales peruanas, la mira está puesta en la modalidad de las falsas exportaciones –de tubos, cerámicas o ropas- que son las que permitirían traficar volúmenes importantes de droga<sup>538</sup>.

A partir de las primeras detenciones en la ciudad de Córdoba se comenzó a sospechar sobre la existencia de una típica ruta de contrabando de cocaína con origen en Perú, que pasaría por Argentina para terminar en España<sup>539</sup>.

El alcalde de Tacna, una ciudad de 270 mil habitantes, admitió a Radio 10 que su ciudad era una de las entradas de cocaína peruana “de tránsito hacia la Argentina”. También la defendió diciendo que la cocaína no se producía allí sino que Tacna era zona de tránsito desde otras zonas del Perú<sup>540</sup>.

En la Dinandro peruana informaron que Tacna, donde SW tiene una importante agencia de viajes, es uno de los más frecuentados “puertos de salida” de la cocaína a la Argentina y Chile, desde donde a su vez los envíos son remitidos a Europa y EE.UU<sup>541</sup>. Según cifras oficiales peruanas citadas por el diario Clarín, hasta octubre de 2004 fueron arrestadas en Tacna 198 mulas, de las cuales 50 tenían como destino la Argentina. El jefe de la División Antidrogas de Tacna, Javier Vivas González, afirmó que 12 mulas fueron intervenidas en vuelos de SW de Tacna a Córdoba, y 3 más fueron arrestadas en los primeros meses de 2005. La mayoría lleva la droga en cápsulas que se tragan y reciben un pago promedio de 1000 a 2000 dólares por envío<sup>542</sup>.

---

<sup>536</sup> Elizabeth Avila, *Droga que salió de Perú tumbó a jefe de la Fuerza Aérea Argentina*, La República, 6 de julio de 2005.

<sup>537</sup> *Todos saben pero nadie actúa*, Clarín, 28 de febrero de 2005.

<sup>538</sup> Ibidem.

<sup>539</sup> Gerardo Young, *La ruta de la droga: investigan tres casos por vuelos desde Perú*, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>540</sup> Ibidem.

<sup>541</sup> Angel Páez, *Las “mulas” que traen droga de Tacna y se quedan en la Argentina*, Clarín, 27 de febrero de 2005.

<sup>542</sup> Ibidem.

La ruta a Tacna fue otorgada a SW en 1999 e incluyó también a Aerolíneas Argentinas, que luego centralizó su destino sólo a Lima<sup>543</sup>.

Cuando estalló el escándalo SW, el gobierno argentino canceló la ruta a Tacna. Apelando al reglamento aerocomercial le exigió a la empresa que hiciera un pedido formal de ese trayecto como ruta regular, ya que a pesar de cubrirlo con vuelos chárter, lo hacía una vez por semana<sup>544</sup>. Cuando SW presentó en la Secretaría de Transporte la programación de vuelos chárter correspondiente a marzo se le autorizaron los destinos a Florianópolis y Rosario, pero no a Tacna<sup>545</sup>. La única compañía aérea que conservó la ruta a Tacna fue AA, sin utilizarla.

*Los detenidos:* dos ciudadanos peruanos fueron juzgados por la justicia de Córdoba acusados de traficar 14 kilos de cocaína desde la ciudad peruana de Tacna hacia Córdoba en un vuelo de SW<sup>546</sup>. El juez Liporace recibió copia de esta causa judicial contra los dos ciudadanos peruanos, detenidos el 31 de diciembre de 2003 con cuatro valijas con 14 kgs. de cocaína, cuando descendían del avión de SW<sup>547</sup>. Los detenidos son José Luis Mori Regio, de 24 años, y Harles Matías Ruiz, de 26 años de edad<sup>548</sup>.

Del otro lado, el diario limeño El Comercio, informa que en noviembre de 2004, la división antidrogas de Tacna detuvo a varias “mulas” oriundas de Huanuco, transportando en su cuerpo más de 1.000 envoltorios con cocaína. En total, los correos llevaban 9,5 kgs. de droga. Las investigaciones permitieron detener posteriormente a otros 7 correos, también naturales de Huanuco, que estaban alojados en el hostel Los Geranios, de Tacna, esperando su turno para embarcarse en el siguiente vuelo semanal de la línea SW hacia la Argentina<sup>549</sup>.

---

<sup>543</sup> Eduardo van der Kooy, *Kirchner, entre sus decisiones y una sensación de acoso político*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>544</sup> Francisco Olivera, *Cancelan la ruta de SW a Tacna y la empresa redujo sus vuelos*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>545</sup> *Ibidem*.

<sup>546</sup> *Juzgan desde mañana a dos peruanos por traficar droga desde Tacna en un vuelo de SW*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>547</sup> Gerardo Young, *La ruta de la droga: investigan tres casos por vuelos desde Perú*, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>548</sup> *La conexión Tacna, en otro juicio*, La Nación, 26 de febrero de 2005.

<sup>549</sup> *Otros dos casos de drogas en vuelos de SW*, La Nación, 24 de febrero de 2005.

El total de detenidos por este caso en la cárcel de Pocollay, en Tacna, era de 15 personas, 7 mujeres y 8 varones<sup>550</sup>.

Según lo dicho por el mayor peruano Carlos Salas el narcotráfico buscaba evadir los controles fronterizos de Santa Rosa, en Perú, y Chacalluta, en Chile, mediante la nueva ruta Huanuco-Tacna-Córdoba-Buenos Aires-Madrid<sup>551</sup>.

Edgardo Enrique Beretta, jefe de Resguardo de la Aduana en Córdoba, confirmó que “entre fines de 2003 y mediados de 2004 se produjeron 8 procedimientos en pasajeros llegados desde Tacna en vuelos de SW, en los que se decomisaron cerca de 60 kilos de cocaína”<sup>552</sup>. En los 8 casos existió un mismo *modus operandi*: la droga salía de Perú, en varios casos “las mulas” son de Huanuco, una localidad del interior de Perú, el vuelo es el mismo (Tacna-Córdoba) y la aerolínea es la misma, SW<sup>553</sup>. Los máximos directivos de la empresa SW nunca se interesaron por estos casos de tráfico de drogas que habían sido descubiertos en sus vuelos<sup>554</sup>.

Aunque un funcionario aduanero declaró en la jornada inaugural del juicio que hubo de 8 a 9 procedimientos en la línea Tacna-Córdoba, los tres juzgados federales de Córdoba registran sólo 6 expedientes<sup>555</sup>.

El 1° de marzo de 2005 el fiscal pidió, en su alegado final, la pena de muerte para los detenidos<sup>556</sup>. Los defensores sostuvieron que las agravantes sostenidas por el fiscal eran incorrectas y cuestionaron que sólo hubieran sido detenidas las “mulas” sin avanzar sobre escalones superiores en la organización de narcotraficantes<sup>557</sup>. Finalmente los detenidos fueron condenados a seis años de prisión por el delito de “contrabando agravado en grado de tentativa”.

---

<sup>550</sup> Ibidem.

<sup>551</sup> Ibidem.

<sup>552</sup> *Ya investigan 8 casos de la ruta de la droga entre Perú y Córdoba*, Clarín, 25 de febrero de 2005.

<sup>553</sup> Ibidem.

<sup>554</sup> Juan Carlos Vaca, *La aerolínea no tomó medidas de seguridad en los casos de drogas*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>555</sup> *La conexión Tacna, en otro juicio*, La Nación, 26 de febrero de 2005.

<sup>556</sup> El periodista Gonzalo Bonaddeo consultó al juez de la causa quien sostuvo que “fue un exabrupto producto de la emoción por su intervención en la causa y la magnitud del delito”. *La Bestia Pop*, Radio Metro, 2 de marzo de 2005.

<sup>557</sup> Juan Carlos Vaca, *La aerolínea no tomó medidas de seguridad en los casos de drogas*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

*Caminos del Sol*: en Perú, Julio Vargas Peralta inició Caminos del Sol en 1994, con vuelos desde el aeropuerto de Salta, a través de la empresa Americana de Aviación. A raíz de la quiebra de la empresa aérea contrató en 1997 el avión de SW<sup>558</sup>.

El juicio en Córdoba arrojó otra novedad: que en el listado de pasajeros de aquel vuelo del 31 de diciembre de 2003, además de los procesados José Luis Mori Regio y Harles Matías Ruiz, figura el nombre de Julio Vargas, propietario de la operadora mayorista de la ruta Córdoba-Tacna-Córdoba<sup>559</sup>, y de otras dos personas con el mismo apellido que están registrados con número de pasaporte, aunque del primero no se consigna ningún tipo de documento<sup>560-561</sup>.

*Los controles*: Juan José lanella, despachante de tráfico de SW, y Laura Marcela Ferreira, supervisora de tráfico en el aeropuerto de Córdoba afirmaron que no es facultad de SW, sino de la Aduana, el control del contenido de los equipajes. A la empresa solo le compete la recepción de valijas y verificar que el pasajero, cuando se retira de la sala de desembarque, se lleve la suya<sup>562</sup>.

Por su parte el empleado de SW responsable del *check-in*, Pablo lanello, sostuvo que la PAN nunca efectuó controles en Córdoba<sup>563</sup>.

Por su parte el comandante de la Policía Nacional Peruana relativizó que Tacna haya sido ruta de salida de la droga hacia Córdoba en el vuelo semanal de SW, pero reconoce que “no tenemos perros ni tecnología para detectarla, el control es manual”<sup>564</sup>.

En cuanto a controles Tacna repite la situación de a Ezeiza, donde todos deslindan una parte de su responsabilidad. La policía vigila los pasajeros, pero no las cargas, de las que se ocupa la Aduana. Y la seguridad privada monitorea que no se embarquen explosivos y objetos prohibidos, pero sus escáneres no detectan droga.

---

<sup>558</sup> “Me asombra que se haya hecho tanta fábula”, La Nación, 27 de febrero de 2005. Reportaje a Julio Vargas Peralta, titular de Caminos del Sol.

<sup>559</sup> Juan Carlos Vaca, *La aerolínea no tomó medidas de seguridad en los casos de drogas*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>560</sup> Ibidem.

<sup>561</sup> *Córdoba: despachaban pasajeros irregularmente*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

<sup>562</sup> Juan Carlos Vaca, *La aerolínea no tomó medidas de seguridad en los casos de drogas*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>563</sup> *Córdoba: despachaban pasajeros irregularmente*, Clarín, 1 de marzo de 2005.

<sup>564</sup> *Como en Ezeiza, en Tacna todos le echan la culpa al otro*, Clarín, 2 de marzo de 2005.

La suspensión del vuelo a Córdoba no es el primero que afecta a Tacna, que como el resto de Perú se quedó sin los vuelos de Aerocontinente, cuando en 2003 el gobierno de Estados Unidos incluyó a su fundador, Fernando Cevallos, en una lista de narcotraficantes<sup>565</sup>.

*Los féretros:* Una denuncia interna de SW afirmaba que un féretro viajó al parecer 11 veces<sup>566</sup> entre Córdoba y Tacna<sup>567</sup>, una revelación insólita corroborada por las fuentes consultadas.

### **17.13. Fin de la asociación entre LAFSA y SW**

En febrero de 2005 el jefe de gabinete anunció que no se renovarían el contrato entre LAFSA y SW, cuyo vencimiento era el 3 de marzo<sup>568</sup>, una decisión coherente con la postura presidencial de tomar distancia de la empresa.

Ante la cancelación del subsidio estatal, SW se desprendió de los destinos menos rentables: San Salvador de Jujuy y Resistencia, y luego Comodoro Rivadavia y Río Gallegos<sup>569</sup>.

Las rutas que volaba SW le pertenecían exclusivamente y no eran de Lafsa; al haber abandonado esos vuelos se evidencia que el financiamiento estatal – unos 7 millones de pesos por mes en combustible- le había permitido a SW encarar proyectos poco auspiciosos desde el punto de vista comercial<sup>570</sup>.

*LAN-LAFSA-SW:* Los dueños de Lan se comprometieron a incorporar a la totalidad de los 800 empleados de LAFSA con estabilidad laboral por 3 años<sup>571</sup>.

A su vez, LAN se comprometió a evitar que SW caiga en cesación de pagos por los próximos 90 días, incluidos los sueldos de sus 500 empleados<sup>572</sup>.

---

<sup>565</sup> *Como en Ezeiza, en Tacna todos le echan la culpa al otro*, Clarín, 2 de marzo de 2005.

<sup>566</sup> El diario La Nación cita al ex presidente Carlos Menem, que dijo que “ahora nos enteramos de un féretro que viajó 11 veces de Córdoba a Tacna”. Martín Dinatale, “*Kirchner odia todo uniforme o sotana*”, La Nación, 27 de febrero de 2005. Reportaje a Carlos Menem.

<sup>567</sup> El rumor sobre los féretros con droga era fuerte entre los empleados de Ezeiza y Aeroparque. Así lo confirmó Paula Stenfal quien relató el caso del féretro que se cayó accidentalmente en Aeroparque, volcándose el contenido de cocaína en el piso. Por supuesto, los féretros no son escaneados ni revisados.

<sup>568</sup> *El gobierno anunció el fin de la sociedad entre el Estado y SW*, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>569</sup> Francisco Olivera, *Cancelan la ruta de SW a Tacna y la empresa reduce sus vuelos*, La Nación, 1 de marzo de 2005.

<sup>570</sup> *Ibidem*.

<sup>571</sup> Luis Ceriotto, *El gobierno acordó con Lan Chile un plan de salvataje de Lafsa y SW*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>572</sup> *Ibidem*.

- Según detalló a Clarín su director ejecutivo, Luis Videla, LAN está negociando la compra de una aerolínea local que es tanto o más virtual que la propia LAFSA. Videla no quiso identificar cuál es la empresa, aunque dio algunas pistas. “Es una aerolínea que todavía no comenzó a volar, pero que ya cuenta con los certificados que requiere el Estado para operar”, dijo el ejecutivo chileno. “Compraremos hasta 49,9% de las acciones de esa empresa, que será controlada por accionistas argentinos”<sup>573</sup>. La aerolínea en cuestión era Aero2000, una empresa que ya está habilitada, aunque sería solo para servicios de charter<sup>574</sup>.

Con este mecanismo, el gobierno y LAN buscaban esquivar cuestionamientos sobre una adjudicación directa de LAFSA, ya que los chilenos se limitarían a “invitar” a los empleados de LAFSA a sumarse a LAN Argentina en las mismas condiciones en que están hoy en la empresa estatal<sup>575</sup>.

- El titular del sindicato aeronáutico, Edgardo Llano, señaló que Aero2000 pertenece a un ex gerente y accionista de Dinar, Miguel Ziadi, al que algunos asocian con Eduardo Eurnekian<sup>576</sup> y que pasaría a ser el accionista mayoritario de LAN Argentina<sup>577</sup>.

El 11 de marzo de 2005 se anunció que la línea aérea Lan de capitales chilenos, se hará cargo de LAFSA, según lo anunciado por el Secretario de Transporte, Ricardo Jaime<sup>578</sup>.

#### **17.14. Apuntes para una interpretación política**

La vulnerabilidad de la principal frontera aérea del país no puede estimarse sin estudiar la influencia del fallecido empresario Alfredo Yabrán cuyas empresas desplazaron a la Gendarmería en 1992<sup>579</sup>.

El caso SW remite a un viejo debate sobre el papel del Estado y “ya no habrá seminario académico donde SW no vaya a ser estudiado o cuanto menos

---

<sup>573</sup> Ibidem.

<sup>574</sup> Luis Ceriotto, *El gobierno acordó con Lan Chile un plan de salvataje de Lafsa y SW*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>575</sup> Ibidem.

<sup>576</sup> Cledis Candelaresi, *Ahora Lanovidad viene desde Chile*, Página 12, 14 de marzo de 2005.

<sup>577</sup> Luis Ceriotto, *El gobierno acordó con Lan Chile un plan de salvataje de Lafsa y SW*, Clarín, 12 de marzo de 2005.

<sup>578</sup> *La línea chilena LAN se hace cargo de LAFSA*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

<sup>579</sup> Fernando González, *Un episodio con intrigas empresarias y una pelea con policías, espías y militares. La batalla política en Ezeiza*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

aludido, se trate de un debate sobre seguridad, economía, Fuerzas Armadas o narcotráfico. El factor común: la deficiencia estatal”<sup>580</sup>.

La Argentina no tiene fuerza policial en ningún aeropuerto del país como sí hay en tantos aeropuertos del mundo. Hay sí nueve empresas de seguridad privada, de las cuales cinco tienen acceso a *air side*, es decir, pista y plataforma. Como responsable supremo hay una policía militarizada, la Policía Aeronáutica Nacional. Pero en la hipotética necesidad de un agente de la PAN de lidiar con un carterista infiltrado entre el público de la estación aérea su accionar entraría en colisión con las leyes de Defensa y de Seguridad Interior, que expresamente prohíben esas tareas a las Fuerzas Armadas. Tampoco podían hacer inteligencia interior, prohibida a los militares. Además de controlar todo el perímetro del aeropuerto y sus accesos, la PAN tenía la autoridad legal de otorgar habilitaciones a las empresas de seguridad y darles credenciales. En resumen, “un complejo vínculo entre lo público y lo privado, en cuyo marco se debilitan los argumentos militares sobre la falta de recursos”<sup>581</sup>.

Miguel Angel Toma, ex secretario de Seguridad Interior y ex titular de la SIDE afirma que la “resistencia de la Fuerza Aérea (a disolver la PAN) siempre fue muy potente, pero la prueba de que la PAN es un híbrido es que no se la incorporó al Sistema Nacional de Seguridad Interior”<sup>582</sup>.

¿El problema era la necesidad de más tecnología? La empresa AA2000 presentó un proyecto para instalar en Ezeiza el control biométrico (huellas digitales, lectura del iris) para la circulación, que no tuvo aprobación del ORSNA<sup>583</sup>. Este organismo regulador, uno de los actores del conflicto menos nombrado, está conducido por un brigadier retirado, Horacio Orefice, activo participante del proceso de privatización de los aeropuertos. Como vemos, el Estado aparece siempre por ambos lados del mostrador<sup>584</sup>.

---

<sup>580</sup> Pablo Mendelevich, *Aeropuertos: Cromagnon en Ezeiza*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>581</sup> Pablo Mendelevich, *Aeropuertos: Cromagnon en Ezeiza*, La Nación, 20 de febrero de 2005.

<sup>582</sup> Ibidem.

<sup>583</sup> Ibidem.

<sup>584</sup> Ibidem.

¿Por qué el Estado subsidió a *Southern Winds*?: según el presidente Kirchner el acuerdo se hizo “para que 800 personas no se queden sin trabajo. *Southern Winds* es una empresa absolutamente privada”<sup>585</sup>.

Juan Maggio argumenta que la coincidencia de SW y el gobierno nacional opera alrededor de cuatro objetivos:

1. romper el monopolio para que
2. no suban las tarifas,
3. crear una línea de bandera nacional y
4. contener a los empleados de LAPA y Dinar<sup>586</sup>.

*La corrupción*: El presidente sabe que el Estado está en una enorme deficiencia en materia de seguridad aeroportuaria. Y que no sólo tiene que ver con la ausencia de una autoridad institucional, que coordine, regule y establezca la política del sector, sino también con la necesidad de reconstruir el Estado frente a las empresas privadas que prestan algún tipo de servicio en la zona aeroportuaria<sup>587</sup>.

¿La ausencia del Estado fue deliberada? En los '90, cuando la globalización estaba en plena onda expansiva y se asiste a la transnacionalización del delito, paralelamente se desarticuló al Estado. La seguridad comenzó a estar “garantizada” por empresas privadas prestatarias de algunos servicios<sup>588</sup>.

El contrabando de drogas a través de *Southern Winds* demuestra para Marcelo Saín “que ha habido corrupción institucionalizada”<sup>589</sup>, aunque aclara que Ezeiza no es un nido de corrupción sino “un nido de deficiencias. Y la deficiencia alimenta la corrupción”<sup>590</sup>.

La PAN estructuró un sistema de seguridad insuficiente e ineficiente<sup>591</sup>. La nueva PSA representaba un nuevo sistema de seguridad aeroportuario. “Debe crearse una autoridad de aplicación que regule, coordine y conduzca todo el

---

<sup>585</sup> Kirchner remarcó que el Estado “no tiene nada que ver con *Southern Winds*”, Clarín, 21 de febrero de 2005.

<sup>586</sup> Marcelo Helfgot, “El gobierno nos ayudó a salir adelante”, dijo el presidente de SW, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>587</sup> Diego Schurman, *Acá hubo corrupción institucionalizada*, Página 12, 24 de febrero de 2005. Reportaje a Marcelo Saín

<sup>588</sup> Ibidem.

<sup>589</sup> Ibidem.

<sup>590</sup> Ibidem.

<sup>591</sup> Todavía en noviembre de 2006, el subinterventor de la PSA, Nicolás Rodríguez Games, reconocía las dificultades que acarrea el trabajo con el personal de la ex PAN, por su formación militar y su escasa independencia de criterio. Entrevista con Nicolás Rodríguez Games, 6 de noviembre de 2006.

esfuerzo de las distintas agencias federales de seguridad dentro de la esfera aeroportuaria. Ese conjunto de fuerzas (Aduana, Migraciones, Interpol, Policía Federal, SIDE, PSA) tiene que estar subordinado a una autoridad política. De esta *task force*, por así decirlo, la PSA va a ser la estructura policial básica”<sup>592</sup>. Para Ricardo López Murphy, de Recrear, “el gobierno actuó tarde y lo hizo porque el tema ganó la tapa de los diarios. El gobierno sabía lo que estaba pasando y lo ocultó”<sup>593</sup>. Los hechos de Cromagnon y Ezeiza “nos dan la pista de las consecuencias terribles que acarrea un Estado que abandona sus deberes elementales de brindar salud, educación y seguridad. Esto me lleva a pensar que cualquier área bajo la órbita de control del Estado puede estar en peligro”<sup>594</sup>.

*¿Fue exagerada la reacción del gobierno?:* La reacción del presidente Kirchner también puede entenderse dentro de un contexto donde había “demasiadas coincidencias en el aire”, como afirma el periodista de la Nación, Jorge Elías, que menciona las siguientes:

1. Estafa por servicios de *catering* y de mantenimiento del Tango 01 por la cual fueron procesados el piloto y socios de la compañía proveedora. Sucedió en 2003.
2. Otro helicóptero, al cual había subido en Mendoza, no logró despegar: cayó cerca del borde de un barranco desde dos metros de altura. Fue el 13 de marzo de 2004.
3. El 22 de mayo de 2003 un avión de pequeño porte en el que Kirchner se trasladaba de Río Gallegos a Buenos Aires había sufrido un desperfecto: se descompuso el tren de aterrizaje.
4. El 1° de agosto de 2003, el helicóptero en el que iba al norte del país con gobernadores y dirigentes políticos debió aterrizar de emergencia en el cauce de un río seco.

---

<sup>592</sup> Diego Schurman, *Acá hubo corrupción institucionalizada*, Página 12, 24 de febrero de 2005. Reportaje a Marcelo Saín.

<sup>593</sup> Laura Capriata, “*Se ocultó lo que estaba pasando*”, La Nación, 24 de febrero de 2005. Reportaje a López Murphy.

<sup>594</sup> *Ibidem*.

5. Un año después el avión con Kirchner y su comitiva a bordo, debió aterrizar de emergencia en un aeropuerto militar cercano a Buenos Aires; uno de los motores había estallado en llamas.

“Las conspiraciones, si las hay, no son de ahora. Vienen desde los tiempos de Yabrán”, deslizó una fuente gubernamental cercana a Kirchner<sup>595</sup>.

Por su parte mientras algunos sectores de izquierda sostienen que las privatizaciones han relajado los controles creando una situación de “ausencia de Estado”, otros sectores de izquierda sostienen lo contrario. El delegado general de LAFSA, Carlos Platkowski, sostiene que “el Estado está presente para garantizar la impunidad y los negociados de los capitalistas<sup>596</sup>”.

### **17.15. Las reacciones políticas**

*Elisa Carrió*: La diputada del ARI fue quien más se expresó contra la política del gobierno en el caso SW. “El Estado no funciona, desapareció. Hay un desmantelamiento del control”, dijo. “Esto es igual que Cromañón, es el Estado que desapareció”, sostuvo en declaraciones a Radio Mitre. Además, manifestó que Ezeiza es “una zona liberada”. “Yo dije hace tres meses que en Aduana hay zonas liberadas en la Patagonia”, expresó. “En Ezeiza la zona liberada la garantiza la PAN, en otros la policía, Aduana o quien sea. No hay Estado. Si nadie ve dónde pasa el bulto, eso se llama zona liberada”, dijo<sup>597</sup>.

Ricardo López Murphy, Elisa Carrió y la UCR coincidieron en su embestida contra el Poder Ejecutivo. “En la Argentina no hay bandas de narcotraficantes sino que los que controlan la seguridad controlan la droga”, dijo Carrió a Clarín<sup>598</sup>. López Murphy defendió la actuación de los brigadieres que fueron desplazados por orden presidencial<sup>599</sup>.

“El Estado no puede defenderse por que está implicado. Con esto asistimos al estallido del Estado, que fue penetrado por la matriz mafiosa que venimos denunciando desde 2001 en la comisión de lavado”<sup>600</sup>, dijo Elisa Carrió.

---

<sup>595</sup> Jorge Elías, *Demasiadas coincidencias en el aire*, La Nación, 24 de febrero de 2005.

<sup>596</sup> *El escándalo del narcotráfico de SW*, La verdad obrera, 3 de marzo de 2005, Entrevista a Carlos Platkowski, delegado general de LAFSA.

<sup>597</sup> Carrió, *durísima con el ministro de defensa: “es una vergüenza nacional”*. Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>598</sup> *Piden interpelar a varios ministros*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>599</sup> *López Murphy defendió a los brigadieres relevados*, La Nación, 19 de febrero de 2005.

<sup>600</sup> *Piden interpelar a varios ministros*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

La diputada radical también acusó al presidente Néstor Kirchner de “cubrir a Carlos Bettini”, el embajador argentino en España. Agregó que el diplomático “no podía dejar de saber” lo que ocurría “porque el sello era de la Embajada Argentina”. Sostuvo que con la purga realizada por el Gobierno en la cúpula de la Fuerza Aérea Kirchner sobreactúa y denunció que la aerolínea SW “fue creada para este tipo de tráfico”<sup>601</sup>.

La líder de ARI acusó al poder político de solventarse con dinero del narcotráfico. “El poder trafica. Es muy parecido a lo que ocurría en la época de Menem; no hay bandas de narcotraficantes, pero trafica el poder”<sup>602</sup>.

“.. Es imposible que no se sepa, porque cuando se incautan 60 kilos de cocaína en un aeropuerto, todos saben. Lo que más me extraña es que no se haya publicado siquiera un párrafo en un diario de España”, dijo la diputada<sup>603</sup>.

“Yo no le creo a Kirchner. Yo vengo denunciando hace un año zonas liberadas en Aduana. El dinero del narcotráfico solventa la política nacional hace años”, denunció la líder del ARI<sup>604</sup>.

Cuando una periodista de La Nación le preguntó por qué culpa al gobierno, la dirigente respondió “porque encubre a sus funcionarios que debían saber del caso”. ¿Puede dar nombres? “El secretario de Transporte, Ricardo Jaime; el director de Aduanas, Ricardo Echegaray y el embajador argentino en España, Carlos Bettini. Esas son las tres puntas que encubre; por eso actúa sobre brigadieres que no tienen nada que ver”<sup>605</sup>.

*Eduardo Macaluse:* llamativamente manifestó que “no hay explicación sobre por qué el Estado estaba subsidiando a una empresa quebrada”<sup>606</sup>.

*Carlos Bettini:* el embajador argentino en Madrid, Carlos Bettini, se defendió de la ofensiva política. “Nunca tuve noticia, formal o informal, tanto de autoridades argentinas como de autoridades españolas ni tampoco por vía privada del caso mencionado ocurrido el 17 de septiembre. La primera información que esta

---

<sup>601</sup> *Duro cruce entre Carrió y el gobierno por el escándalo*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>602</sup> *Dichos y hechos del caso*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>603</sup> *Carrió acusó al gobierno de “sobreactuar para deslindar” responsabilidades*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

<sup>604</sup> *Kirchner busca despegarse de SW*, La Nación, 22 de febrero de 2005.

<sup>605</sup> *Laura Capriata, Carrió: hay que dejar de hacer negocios*, La Nación, 26 de febrero de 2005.

<sup>606</sup> *Funcionarios en la mira del Congreso*, La Nación, 14 de marzo de 2005.

Embajada tuvo data del 12 de febrero de este año, cuando fue publicada en medios argentinos”, afirmó<sup>607</sup>.

Bettini reveló que “el correo diplomático argentino, por motivos de seguridad, no tiene identificaciones –ni de *sticker* ni de pegatinas- que indiquen referencia a la embajada de destino”<sup>608</sup>.

Elisa Carrió había acusado a Carlos Bettini de haber estado al tanto del caso y de omitir informarlo a la Cancillería<sup>609</sup>.

La respuesta de Bettini fue a través de un comunicado de cinco puntos. “Presenté cartas credenciales como embajador el 6 de octubre de 2004. Concurrí a la embajada argentina en condición de jefe de misión por primera vez el 24 de septiembre del mismo año, es decir con posterioridad a los hechos denunciados. Nunca tuve noticia, del caso mencionado, ocurrido el 17 de septiembre. La primera información que estaba embajada tuvo data del día 12 de febrero”, sostiene el comunicado<sup>610</sup>.

*Francisco Gutiérrez:* El diputado de Convergencia, Francisco Gutiérrez – hermano del subcomisario Jorge Gutiérrez que se desempeñaba en la Aduana y fue asesinado- pidió que se investigue “el grado de responsabilidad de los directivos de AA2000”<sup>611</sup>. Alicia Castro dijo que “es necesario prestar atención a las denuncias del diputado Francisco ‘Barba’ Gutiérrez”<sup>612</sup>.

*Federico Pinedo (diputado por Compromiso para el Cambio – Capital):* aseguró que SW no cumplió con lo pactado el 3 de setiembre de 2003, cuando en la Casa Rosada se firmó el acuerdo de cooperación SW-LAFSA<sup>613</sup>.

Allí la empresa prometió “triplicar sus operaciones en seis meses” y tomar a los empleados despedidos, a cambio del subsidio estatal. Pinedo desmintió así a Kirchner quien negó todo vínculo entre SW y el Estado<sup>614</sup>.

---

<sup>607</sup> *Duro cruce entre Carrió y el gobierno por el escándalo*, Clarín, 19 de febrero de 2005.

<sup>608</sup> Ibidem.

<sup>609</sup> *Duro cruce entre Carrió, el embajador Bettini y el titular de la Aduana*, Clarín, 20 de febrero de 2005.

<sup>610</sup> Ibidem.

<sup>611</sup> *Piden interpelar a varios ministros*, Clarín, 18 de febrero de 2005.

<sup>612</sup> Alicia Castro, *Crónica de un escándalo anunciado*, Le Monde Diplomatique, marzo de 2005, págs. 4 y 5.

<sup>613</sup> Jaime Rosemberg, *Pidieron investigar el nexa con el Estado*, La Nación, 22 de febrero de 2005.

<sup>614</sup> Ibidem.

“Pero SW no vuelva a destinos importantes, como Posadas, Neuquén, Ushuaia o Río Gallegos, y sí a destinos turísticos como Bariloche, El Calafate o Iguazú, utilizado en temporada baja por extranjeros”, aseguró el legislador<sup>615</sup>.

Pinedo cuestionó también como deficitario el vuelo semanal de SW a Madrid. Afirmó que de los empleados de las empresas quebradas solo hay constancia de que estén trabajando en SW los 35 contratados inicialmente y denunció que en los últimos meses “ingresaron a Lafsa unos 500 empleados y funcionarios jerárquicos que no cumplirían con otra función que la de cobrar”<sup>616</sup>.

*Federico Storani:* el dirigen radical afirmó que el gobierno descabezó a la cúpula de la Fuerza Aérea para hacer “autopropaganda de que no les tiembla el pulso”, su reacción fue deficiente y tardía. La autopropaganda de que no les tiembla el pulso para producir descabezamientos también demuestra que habitualmente llegan tarde. “En general las fronteras están muy mal cuidadas”<sup>617</sup>.

*Alberto Natale (DP – Santa Fe):* reseñó que aun antes de que asumiera como jefe de Estado, Kirchner se manejaba con SW “como si fuera su propia empresa”, ya que realizó viajes a Brasil y Chile en esa línea.

*Miguel Giubergia (UCR – Jujuy):* este diputado reveló que el subsecretario de Turismo, Daniel Aguilera, fue directivo de SW y que ese organismo enviaba equipajes sin pasajeros, por lo que solicitó informes<sup>618</sup>.

*UCR:* Ante las declaraciones del presidente Kirchner explicando la actitud del gobierno frente al caso Southern Winds el diputado radical Pernasetti manifestó que el presidente “omitió decir que hubo ausencia del Estado”. La radical

---

<sup>615</sup> Jaime Rosemberg, *Pidieron investigar el nexo con el Estado*, La Nación, 22 de febrero de 2005.

<sup>616</sup> Ibidem.

<sup>617</sup> Laura Capriata, *Storani: “ser un pingüino no es una garantía”*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>618</sup> Laura Serra, *Diputados convocaría a Fernández*, La Nación, 26 de febrero de 2005.

Margarita Stolbizer fue más allá al denunciar que SW aportó fondos a la campaña presidencial de Kirchner, en el 2003<sup>619</sup>.

*Alberto Fernández:* El gobierno intentó restarle magnitud al escándalo generado por el caso SW. “Es un hecho policial, exclusivamente, y hay que dejar que lo resuelva el juez”, fue la frase que utilizó el jefe de gabinete, Alberto Fernández<sup>620</sup>. El concepto del funcionario, revelado en declaraciones a Radio 10, resulta contradictorio con las decisiones políticas que tomó el Gobierno.

*La respuesta política:* El radicalismo presentará una denuncia penal contra el Secretario de Transporte, Ricardo Jaime por “incumplimiento de los deberes de funcionario público”. También pidieron que sea destituido<sup>621</sup>.

Los diputados radicales Margarita Stolbizer, Luis Molinari Romero y Alejandro Nieva y los senadores Ernesto Sanz y Gerardo Morales consideraron que el secretario de Transporte, Ricardo Jaime, no ejerció como correspondía su tarea de contralor en la empresa Lafsa y su asociación con SW, tal como lo mandan las normas vigentes y la ley de ministerios<sup>622</sup>.

El bloque de diputados del ARI presentó sendos pedidos de juicio político contra los ministros del Interior, Aníbal Fernández, y de Infraestructura, Julio De Vido, a los que acusó de mal desempeño de sus funciones<sup>623</sup>.

La UCR, bloques de centroizquierda y centroderecha presentaron el 10 de marzo de 2005 un nuevo pedido de sesión especial para la semana siguiente, en el que reiteraron la solicitud de interpelación al jefe de Gabinete, Alberto Fernández<sup>624</sup>.

Ariel Basteiro, relativizando las denuncias y estridencias del arco político, sostuvo que “el tema del narcotráfico da mucho pie a teorías conspirativas pero la realidad no es así. El gobierno o el Estado no crean redes de tráfico de

---

<sup>619</sup> Marcelo Helfgot, *Kirchner habló del escándalo de SW, pero para la oposición no alcanza*, Clarín, 2 de marzo de 2005.

<sup>620</sup> *Alberto Fernández: “Fue un hecho policial”*, Clarín, 5 de marzo de 2005.

<sup>621</sup> *Denunciarán al secretario de Transporte*, Clarín, 24 de febrero de 2005.

<sup>622</sup> Laura Serra, *Denuncian penalmente al titular de transporte*, La Nación, 25 de febrero de 2005.

<sup>623</sup> Laura Serra, *Debatirán dos pedidos de juicio político*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

<sup>624</sup> *La oposición vuelve a unirse en los pedidos de interpelación*, La Nación, 11 de marzo de 2005.

drogas... La postura de Elisa Carrió es una postura conspirativa... Los pedidos de juicio político quedaron todos desactivados porque nadie les hizo caso”<sup>625</sup>.

Cuadro N° 33. La respuesta política frente al caso Southern Winds

Unión Cívica Radical	ARI	Polino-Walsh-Lozano	Alberto Natale	Recrear
<b>Pedidos de Comparencia</b>				
<b>Diputados</b> Alberto Fernández <b>Senadores</b> José Pampuro Ricardo Echegaray Horacio Orefice <b>Otros sectores</b> Julio de Vido	Alberto Fernández José Pampuro Julio de Vido	Alberto Fernández José Pampuro Julio de Vido	Alberto Fernández	Julio de Vido José Pampuro
<b>Denuncia penal</b>				
Ricardo Jaime	Ricardo Jaime			
<b>Pedido de informe</b>				
	Ricardo Jaime Carlos Bettini			
<b>Pedido de juicio político</b>				
	Julio de Vido Aníbal Fernández			

### 17.16. Sin detenidos, a la espera del juicio oral

En octubre de 2006 fueron puestos en libertad los detenidos Claudio Baudino y Fernando Arriete<sup>626</sup>. Walter Beltrame fue excarcelado el 9 de enero de 2007<sup>627</sup>. También fueron liberados Ariel Tamburrini y Guillermo Sardi<sup>628</sup>. Sólo quedaba detenido el remitero<sup>629</sup> colombiano Juan David Aristizábal Tabares<sup>630</sup>, quien fuera acusado por un narcotraficante arrepentido<sup>631</sup> y estaban prófugos Maximiliano Vilsen y Germán Arcila Arcila. Los directivos de Southern Winds,

<sup>625</sup> Entrevista a Ariel Basteiro, diputado nacional, 20 de julio de 2005.

<sup>626</sup> *Liberan a dos acusados por el escándalo de Southern Winds*, Clarín, 11 de octubre de 2006.

<sup>627</sup> *Narcovalijas: excarcelan a uno de los procesados*, Infobae, 9 de enero de 2007.

<sup>628</sup> *La etapa de instrucción se cerrará cuando se detenga a dos prófugos*, La voz de Galicia, 15 de febrero de 2007.

<sup>629</sup> Fue acusado de ser el chofer del auto que llevó las 4 valijas a Ezeiza. Germán Arcila Arcila sería su acompañante.

<sup>630</sup> Guillermo Sardi estaba acusado de ser el nexo con la pareja de compradores españoles. Juan David Aristizábal Tabares fue detenido en Colombia acusado de transportar las valijas a Ezeiza junto con Germán Arcila Arcila.

<sup>631</sup> Hernán Capiello, *Descubren una conexión colombiana en la causa SW*, La Nación, 18 de septiembre de 2005.

Juan Maggio, Christian Maggio y Enrique Montero fueron sobreseídos definitivamente al igual que los funcionarios aduaneros Daniel Santanna, Juan José Isola y Daniel Pazos. La pareja de ciudadanos españoles acusados de ser los compradores de la droga, Elena Toimil Batán y Ramón González Villar, fueron extraditados a Buenos Aires en noviembre de 2006<sup>632</sup> por un plazo de seis meses<sup>633</sup>.

La causa irá a juicio oral y cerrará su período de instrucción con dos prófugos, Maximiliano Vilsen y Germán Arcila Arcila. Esto será el 18 de septiembre de 2007, casi exactamente 3 años después de que las 4 valijas con cocaína aparecieran en la cinta de equipajes del aeropuerto madrileño de Barajas. La Aduana, algunos de cuyos funcionarios fueron acusados durante la instrucción del caso, será parte de la querrela. Los acusados serán los cuatro “empleados infieles” (Beltrame, Tamburrini, Arriete y Baudino), el matrimonio de españoles (Toimil Batán y González Villar) y el remisero colombiano (Aristizábal Tabares). Lo que era una red internacional de narcotráfico resultó ser un microemprendimiento arriesgado que concretó una sola operación. El caso Southern Winds produjo más consecuencias políticas que resultados judiciales.

---

<sup>632</sup> *Caso Southern Winds: extraditaron a la pareja española detenida en Cádiz*, Clarín, 29 de noviembre de 2006.

<sup>633</sup> *Extraditada a Buenos Aires seis meses una gallega de 62 años*, El Correo Gallego.es, 7 de diciembre de 2006.

**CUARTA PARTE:**  
**CONCLUSIONES**

---

## 18. Conclusiones

### Cómo sucedieron los hechos. La descripción.

En las páginas anteriores hicimos una larga descripción del caso Southern Winds. Sinteticemos las principales conclusiones y reseñemos algunos aspectos llamativos latentes en cada una de ellas.

**Cuadro Nº 34. Cómo fue el caso Southern Winds**

1. Las 4 valijas no pasaron por ningún escáner	→	Maximiliano Vilsen, el operador del escáner de TAS, sigue procesado en la causa y está prófugo. El 16 de septiembre de 2004 la PAN (con su escáner) era responsable de revisar el equipaje de SW.
2. Las valijas viajaron en el compartimiento de la tripulación. Alguien debía retirarlas en pista, pero fueron depositadas en la cinta de equipajes.	→	Al parecer los miembros de la tripulación no fueron interrogados. Según nos informó Paula Stenfal, el envío por medio de la tripulación es habitual en las líneas aéreas.
3. El concesionario AA2000 borró las grabaciones, a pesar de que ya sabía del caso. Pero la información no le había llegado en forma oficial, sino a través de SW.	→	El concesionario AA2000 no estuvo cuestionado en la causa, ni por el juez ni por la fiscal. Nunca se le objetó el borrado de las filmaciones.
4. Las demoras y escarceos del juez Liporace, hicieron perder pruebas en los primeros meses posteriores al 16 de septiembre de 2004. Así sucedió con las filmaciones.	→	Las oficinas de SW fueron allanadas varios meses después del hecho. El juez subrogante dejó en libertad a varios implicados sin resguardar posibles pruebas ni profundizar en la causa.
5. La Aduana de Ezeiza colaboró con el juez y la fiscal en la instrucción de la causa.	→	La Aduana fue la única repartición pública judicialmente implicada en el caso. Sus funcionarios de Ezeiza fueron acusados y luego sobreseídos. La Aduana no inspeccionaba a Southern Winds.
6. Todas las agencias del gobierno sabían del caso desde octubre/noviembre de 2004. Los niveles superiores (ministerios) estaban al tanto de toda la información.	→	El gobierno declaró no saber nada del caso hasta febrero de 2005. El propio Aníbal Fernández afirmó que le faltaba condimento político a la información.
7. En Ezeiza se superponían en la misma tarea la SIDE, la PAN, las empresas de seguridad privada, AA2000, la Aduana, la Policía Federal.	→	El gobierno sólo responsabilizó a la Fuerza Aérea, la justicia sólo acusó a la Aduana.
8. Los elementos de seguridad con que trabaja el Estado, son de propiedad privada (AA2000).	→	El Estado no tiene la exclusiva responsabilidad por la seguridad en la estación aérea. Legalmente la comparte con el concesionario privado, pero prácticamente éste le impone estándares de comportamiento.
9. Los partidos políticos promovieron pedidos de interpelación, denuncias penales y pedidos de juicio político.	→	La Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados (Dr. Falú) archivó todos los expedientes porque nadie aportó ninguna prueba. Ninguno de los presentantes se quejó por la medida.
10. Los funcionarios norteamericanos tenían interés en la radarización, la ley de lavado de dinero y la ley contra el terrorismo. Las tres estaban muy demoradas en el Congreso argentino.	→	La crisis producida del caso SW permitió la aprobación de las leyes queridas por Washington. El discurso presidencial, favorable a un regreso del Estado, fue más indeciso que la política norteamericana.

El cuadro N° 34 muestra las contradicciones y negligencias del caso Southern Winds. Las fallas se manifestaron tanto en las agencias estatales con destino en Ezeiza (Aduana, PAN) como en otros poderes del Estado que actuaron en el caso (Fuero Penal Económico). El sistema político (partidos políticos) manifestaron debilidades institucionales al igual que las empresas privadas (AA2000, TAS).

Frente a este panorama no sorprende que el narcotráfico se manifieste con un fuerte dinamismo, alejado de la parálisis que aqueja a las instituciones del Estado. Así lo explica en el punto siguiente, Marcos Camacho, líder del narcotráfico brasileño.

### **El discurso político del narcotráfico**

Pocas veces se tiene oportunidad de conocer el pensamiento político de un importante jefe del narcotráfico. Marcos Camacho, el jefe del PCC paulista, reseñó su pensamiento al diario O Globo, de Brasil, de la siguiente manera:

*“Yo soy una señal de estos tiempos. Yo era pobre e invisible. Ustedes nunca me miraron durante décadas y antiguamente era fácil resolver el problema de la miseria. El diagnóstico era obvio: migración rural, desnivel de renta, pocas villas miseria, discretas periferias; la solución nunca aparecía. ¿Qué hicieron? Nada. ¿El gobierno federal alguna vez reservó algún presupuesto para nosotros? Ahora estamos ricos con la multinacional de la droga. Y ustedes se están muriendo de miedo. Nosotros somos el inicio de vuestra conciencia social.*

*No hay solución, la propia idea de “solución” es un error. Sólo la habría con muchos millones de dólares gastados organizadamente, con un gobernante de alto nivel, una inmensa voluntad política, crecimiento económico, revolución en la educación, urbanización general y todo tendría que ser bajo la batuta casi de una “tiranía esclarecida” que saltase por sobre la parálisis burocrática secular. Tendría que haber una reforma radical del proceso penal del país, tendría que haber comunicaciones e inteligencia entre policías municipales, provinciales y federales. Y todo esto costaría billones de dólares e implicaría una mudanza psicosocial profunda en la estructura política del país.*

*Ustedes son los que tienen miedo de morir. Ya somos una nueva “especie”, ya somos otros bichos, diferentes a ustedes. La muerte para ustedes es un drama cristiano en una cama, por un ataque al corazón. La muerte para nosotros es la comida diaria, tirados en una fosa común. No hay más proletarios, o infelices o explotados. Hay una tercera cosa creciendo allí afuera, cultivada en el barro, educándose en el más absoluto analfabetismo, diplomándose en las cárceles. Ya surgió un nuevo lenguaje. La post-miseria genera una nueva cultura asesina, ayudada por la tecnología, satélites, celulares, Internet, armas modernas.*

*Nosotros somos una empresa moderna y rica. Ustedes son el Estado quebrado, dominado por incompetentes. Nosotros tenemos métodos ágiles de gestión. Ustedes son lentos, burocráticos. Nosotros luchamos en terreno propio. Ustedes, en tierra extraña. Nosotros no tememos a la muerte.*

*Ustedes mueren de miedo. Nosotros estamos bien armados. Ustedes tienen la manía del humanismo. Nosotros somos crueles, sin piedad. Nosotros somos ayudados por la población de las villas miseria, por miedo o por amor. Ustedes son odiados. Ustedes son regionales, provincianos. Nuestras armas y productos vienen de afuera, somos “globales”. Nosotros no nos olvidamos de ustedes, son nuestros “clientes”. Ustedes nos olvidan cuando pasa el susto de la violencia que provocamos.*

*Ustedes solo pueden llegar a algún suceso si desisten de defender la “normalidad”. No hay más normalidad alguna. Ustedes precisan hacer una autocrítica de su propia incompetencia. Pero a ser franco, en serio, en la moral. Estamos todos en el centro de lo insoluble. Sólo que nosotros vivimos de él y ustedes no tienen salida. No hay solución porque ustedes no entienden la extensión del problema. Como escribió el divino Dante: “Pierdan todas las esperanzas. Estamos todos en el infierno”<sup>634</sup>.*

## **El valor agregado del sitio nacional**

Camacho presenta una perspectiva fuertemente dialéctica, sutil, refinada. En cambio, la perspectiva del **Estado de derecho** no puede abarcar la

---

<sup>634</sup> *Entrevista a Marcola del PCC*, O Globo, Editorial Segundo Cuaderno, 23 de mayo de 2005. Entrevista a Marcos Camacho, jefe de la banda carcelaria de San Pablo denominada Primer Comando de la Capital (PCC).

complejidad del problema del narcotráfico, a la que simplifica en una relación delito-ley sin abarcar sus componentes internos. Marcos Camacho entiende esta debilidad del enfoque jurídico.

La **segunda perspectiva** tiene mejores posibilidades de explicar lo que ha sucedido en el caso Southern Winds. En la revisión de los cambios legislativos en la Aduana y de la política de cielos abiertos, vimos que el Estado nacional se retiró conscientemente de sus responsabilidades en el control del tráfico de mercaderías a favor de mejorar su capacidad recaudadora. Alicia Castro afirmó que quienes se escandalizaban por el caso Southern Winds demostraban ignorancia de los cambios legales instrumentados en la década anterior.

La **tercera perspectiva** nos ayuda a entender cómo el sitio nacional aporta “valor agregado” a lo que sería una simple adaptación a los requisitos de la globalización o del Consenso de Washington. La misma política exterior norteamericana manifestó reiteradamente sus quejas por la reglamentación del Mercosur que prohibía abrir contenedores en tránsito, en una actitud regional que excedía los requerimientos de dinamización comercial que Estados Unidos entendía como seguros.

Es aquí donde la perspectiva de adaptación del Estado a la globalización no alcanza para explicar la complejidad del fenómeno del tránsito de drogas. En el caso de la Aduana la nueva legislación, que la incorpora dentro de la AFIP, aunque disminuye el sesgo controlador para transformarla en parte de una entidad recaudadora, le sigue otorgando presencia en el control de las mercaderías, con un marcado interés fiscal. Sin embargo, la Aduana de Ezeiza revisó a Southern Winds en una sola oportunidad en el año 2004, una conducta que manifiesta un “más allá” que no corresponde exactamente con la normativa vigente. Debemos aclarar que esta sobreadaptación no era percibida como tal en la década de los '90.

Adicionalmente, como mostramos en nuestro cuadro N° 2 de pág. 41, si en la segunda perspectiva la sociedad se muestra entusiasta con los cambios acaecidos, en la tercera perspectiva, cuando el orden social se ha modificado, se le exige al Estado que reasuma el control sobre el tránsito de mercaderías (y subsecuentemente, sobre los equipajes). Pero el Estado ahora carece de las

herramientas apropiadas para efectuar eficientemente esos controles, a causa de los cambios y adaptaciones de la década anterior. El “desguace” del Estado, como algunos calificaron a lo sucedido en la década de los '90 en la Argentina, implicó importantes transformaciones legislativas, modificaciones funcionales y organizativas en la administración pública, cambios en las pautas operativas, etc.

Los diputados Alicia Castro y Ariel Basteiro, el mismo administrador de la Aduana, Ricardo Echegaray o el director de la PAN, brigadier Miguel Giaigischia se refirieron en distintos momentos a los impedimentos que las reformas de la década anterior ejercían sobre la ejecución de las tareas de seguridad y control.

El caso Southern Winds expresa una contradicción entre el orden político (normas y conductas ancladas en el pasado reciente) y el orden social (nuevos valores). No parece haber corrupción en términos legales ni políticos, pero sí la hay en términos sociológicos. Por eso el “escándalo” público y la timidez judicial.

El desorden institucional en Ezeiza auspiciaba la aparición de manejos corruptos e ilegales como bien marcó el interventor Marcelo Saín. Pero no fue una red institucional de corrupción la que hizo pasar 60 kg de cocaína por la terminal aérea sino todo lo contrario. Ese tránsito de droga implicaría un alto grado de coordinación, en contraste con el desorden institucional que permitía el tránsito de cualquier mercadería por Ezeiza sin que ninguna agencia pudiera notarlo, impedirlo ni comprenderlo.

El más importante elemento del “más allá” argentino es la intención de adaptarse a la globalización sin perder la presencia estatal, un desorden institucional carente de contenido y motivación política que muestra un Estado que multiplica una presencia que no es tal. Por eso la superposición de instituciones controladoras en Ezeiza, sin que ninguna tenga una efectiva capacidad de control, ni recursos suficientes.

El caso argentino tiene una vuelta de tuerca, con un Estado intervencionista preexistente tan amplio como inútil, que cargaba con muchas responsabilidades sin cumplir acabadamente con ninguna. En ese marco la

discusión sobre la corrupción se solucionaba con menos Estado para más transparencia. Los '90 se plantearon suprimir regulaciones que no funcionaban y que sólo servían para multiplicar las agencias involucradas en un tema. Ese Estado demasiado grande para los problemas pequeños y demasiado pequeño para los problemas grandes no fue “desguazado” como afirman algunos actores que mencionamos en esta tesis. Lo que hubo fue un fuerte cambio de políticas, que se manifestó en la reforma política, las nuevas leyes y las mutaciones institucionales. Pero el Estado argentino, en general, no cerró agencias ni se “achicó”. Cuando llegamos al caso Southern Winds tenemos un Estado omnipresente y ausente al mismo tiempo, en el cual la ineficiencia no es la simple repetición del pasado, sino la sumatoria de muchas agencias con funciones y recursos disminuidos cuya tarea no queda clara. En ese contexto, pasar cuatro valijas con cocaína no requería la participación activa de ninguna institución estatal.

Cuadro N° 35. Los cambios en el Estado

Epoca	Carácter del Estado	Dimensiones	Acento	Tendencia	Resultado
Antes de los '90s	Estado intervencionista	Muchas agencias	Función de control	↑	Mucho Estado
En los '90s	Estado intervencionista	Muchas agencias	Función recaudadora	↓	Poco Estado
Después de los '90s	Estado intervencionista	Muchas agencias	Función de ¿control o recaudación?	↕	¿?

## 19. Bibliografía

- ALAPE, Andrés; 1987, *La paz y la violencia, testigos de excepción*, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá.
- ALFIERI, Carlos; 2006, *Ulrich Beck: 'mi cosmopolitismo es realista, autocrítico, incluso escéptico'*, entrevista a Ulrich Beck, Revista de Occidente N° 296, Madrid, enero.
- AMIN, Samir; 1999, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- ARZALUZ SOLANO, Socorro; 2005, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*, Región y Sociedad, Vol. XVII, N° 32, Monterrey, México.
- ASC, AFRICAN STUDIES CENTER, Transnational Institute, The Center of Social Studies and The Peace Research Center; 2003, *Failed and Collapsed State in the International System*, Leiden, Amsterdam, diciembre.
- ASPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo M.; KHAVISSE, Miguel; 1986, *El poder económico en la Argentina*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- ASPIAZU, Daniel; NOTCHEFF, Hugo; 1994, *El desarrollo ausente*, Editorial Tesis Norma, Buenos Aires.
- BARBANO, Rolando; 2003, *Los narcos en el espejo*, en Revista Viva, Diario Clarín, Buenos Aires, 29 de junio.
- BARBEITO, Alberto C., LO VUOLO, Rubén M., 1995, *La modernización excluyente*, Unicef/Losada, Buenos Aires.
- BECK, Ulrich; 1998a, *La invención de lo político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BECK, Ulrich; 1998b, *Qué es la globalización*, Paidós, España.
- BEINSTEIN, Jorge; 1999, *La larga crisis del capitalismo global*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- BERMAN, Russell A., 2003, *Europe and America: a cultural divide?*, Hoover Digest, # 4, Hoover Institution, Stanford University.
- BERMAN, Russell A., 2003, *Old Europe revolts*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.

- BERMAN, Russell A., 2004, *America, non!*, Hoover Digest, # 3, Hoover Institution, Stanford University.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994, Grupo de Trabajo de la Modernización del Estado, Documento *Modernización del Estado*.
- BIRDSALL, Nancy 2002, *What Went Wrong in Argentina?*, Center for Strategic & International Studies Conference, *Argentina: Weighing the Options*, Center for Global Development, enero.
- BLIKMAN, Tom; 1998, *Estrategia mundial antidrogas: barniz de un colapso*, en Revista Acción Andina sobre Desarrollo Alternativo, N° 2, junio.
- BORDO, Michael D.; Eichengreen, Barry & Irwin, Douglas A., 1999, *Is globalization today really different than globalization a hundred years ago?*, Working Paper 7195, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, junio.
- BORON, Atilio, 1992; *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires.
- BORON, Atilio; 2002, *Imperio & Imperialismo*, Ediciones Clacso, Buenos Aires.
- BOSCH, Antonio y GARCIA-MONTALVO, José; 2003, *Free and Nondiscriminatory Access to Airports: A Proposal for Latin America*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington, mayo.
- BOSOER, Fabián; 2000, *Democracias andinas, ¿sin partidos y sin Estado?*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, junio.
- BRAILOVSKY, Antonio Elio; 1996, *Historia de las crisis argentinas*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; 1996, *Crise Económica e Reforma do Estado no Brasil*, Sao Paulo, Editora 34 Ltda.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; 1998, *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, Desarrollo Económico, vol. 38, N° 150, julio-setiembre.

- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; 1999, *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Eudeba – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; 2002, *Sociedad Civil, su democratización para la reforma del Estado*, Res Publica N° 2, Buenos Aires, pág. 9-54.
- BUSSO, Anabella; 2003, *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, abril.
- CASA BLANCA, 1997, Informe anual sobre Narcotráfico en América.
- CASTILLO, Favio; 1998, *Los jinetes de la cocaína*, Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá.
- CHOMSKY, Noam y DIETERICH, Heinz; 1999, *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*, Editorial 21, Buenos Aires.
- CHOMSKY, Noam; 1999, *El nuevo orden social (y el viejo)*, Ediciones Crítica, Buenos Aires.
- CIRSOC-OEA, *Informe Anual 1997*, Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas, OEA, Washington.
- COHEN, Daniel; 1998, *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CORIGLIANO, Francisco; 1993, *El problema del narcotráfico: los obstáculos y las posibilidades de cooperación multilateral*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, FLACSO, Buenos Aires.
- DEL ARENAL, Celestino; 1984, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.
- DELICH, Francisco; 1998, *El desempleo de masas en Argentina*, FLACSO, Buenos Aires.
- DELMAS, Philippe, 1996, *El brillante porvenir de la guerra*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- DORFF, Robert H.; 1999, *Responding to the Failed State: What to do, What to expect*, Failed State Conference, Purdue University.

- DRUCKER, Peter; 1993, *La sociedad postcapitalista*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- DUTIL, Carlos; RAGENDORFER, Ricardo; 1997, *La bonaerense*, Editorial Planeta, Espejo de la Argentina, Buenos Aires.
- EISSA, Sergio; 2005, *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper N° 02, octubre; en <http://www.caei.com.ar/es/eeuu.htm>.
- Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, Colombia, Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos. Panorama general del 2004, en <http://bogota.usembassy.gov/wwwsce04.shtml>
- EMMERICH, Norberto; 2002, *El Plan Colombia*, Documento de Trabajo N° 87, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- EMMERICH, Norberto; 2003, *Los espacios de integración como democracias ampliadas. El rol de Brasil en la integración sudamericana*. En *La Democracia y sus laberintos*, Libros de Tierra Firme, Buenos Aires.
- EMMERICH, Norberto; 2006, *Fronteras, muros y límites en la globalización*, Documento de Trabajo N° 153, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando; 2000, *Sobre el significado político de la corrupción*, en *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, LOMNITZ, Claudio (comp.), CIESAS / Miguel Angel Porrúa, México.
- EVERTS, Steven; 2001, *Unilateral America, Lightweight Europe? Managing divergence in transatlantic foreign policy*, Centre for European Reform, Londres, febrero. En [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)
- FALCO, Mathea; 1996, *La adicción al fracaso*, en Revista Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, pág. 44 y ss.
- FALK, Richard; 2002, *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid.
- FERGUSON, Niall; 2006, *¿El fin de la globalización?*, Archivos del Presente Año 10, N° 39, Buenos Aires, pág. 31-41.

- FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo; 1995, *Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia*, en Agora, N° 3, invierno.
- FERRER, Aldo; 1997, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FLEURY, Sonia; 2000, *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre.
- FLORES OLEA, Víctor y MARIÑA FLORES, Abelardo; 1999, *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FORRESTER, Viviane; 2000, *Una extraña dictadura*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FUENTES Claudia J., VILLAR Andrés; 2004, *Tendencias de los Conflictos Contemporáneos. El Desafío de la Prevención y la Construcción de la Paz*, En: [http://seguridadregional-fes.org/upload/2102-001\\_g.pdf](http://seguridadregional-fes.org/upload/2102-001_g.pdf)
- GADDIS, John Lewis; 2001, On leadership and listening, Hoover Digest, # 4, Hoover Institution, Stanford University.
- GARAY VERA, Cristián; 2003, *Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno*, Universidad de Santiago de Chile.  
[http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Garay\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Garay_article-edited.pdf)
- GARCIA DELGADO, Daniel; 1996, *La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural*, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7 al 9 de noviembre.
- GARCIA DELGADO, Daniel; 1998, *Estado nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Editorial Ariel, Buenos Aires.
- GARDINER, John; 1993. *Defining Corruption*, en Maurice Punch et al., eds., *Coping with Corruption in a Borderless World*, Boston, Kluwer.

- GARTON ASH, Timothy; 2003, *Anti-europeanism in America*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.
- GARTON ASH, Timothy; 2003, *The real new Europe*, Hoover Digest, # 3, Hoover Institution, Stanford University.
- GARTON ASH, Timothy; 2003, *Timothy Garton Ash on the growing divide between América and Europe*, ParaPundit, julio 4.
- GIDDENS, Anthony, 1999, *La tercera vía. La renovación de la social-democracia*, Taurus Pensamiento, Madrid.
- GLOBAL ISSUES, 1997, Targeting Terrorism, febrero.
- GOLDBERG, Jonah; 2001, *Inscrutable racism*, National Review Online, abril 6
- GOLDBERG, Jonah; 2002, *Frogs in our midst*, National Review Online, Julio 16.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe; 1997, *Condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría*, paper, México.
- GORGAL, Diego; 2003, *Delincuencia común, “nuevas amenazas” y Estados “fallidos”: el “triángulo de las Bermudas” en América Latina*, Argentina Global N° 12, enero-abril.  
En: [www.caei.com.ar/global/12/art2.pdf](http://www.caei.com.ar/global/12/art2.pdf)
- GRAMSCI, Antonio; 1975, *Algunos aspectos teóricos y prácticos del economicismo*, en *Cuadernos de la Cárcel*, Turín, Einaudi, Q. 13.
- GRIFFIN, Patrick; 1996, *Congress: partisan but not isolationist*, U.S. Foreign Policy Agenda, volumen 1, # 9, Julio.
- HABERMAS, Jürgen, 1998, *Más allá del Estado nacional*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- HABERMAS, Jürgen, 2000, *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona.
- HANZEN, Suzy; 2002, *The decline and fall of the American empire*, Salon Magazine, diciembre 2.
- HELD, David, 1995, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.

- HELD, David, 2001, *Modelos de democracia*, Alianza Ensayo, Madrid.
- HELMS, Jesse; 2000, *Establecer la agenda de la política exterior de Estados Unidos*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 6, Número 1, marzo.
- HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar; 1998, *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill Interamericana Editores, Bogotá, Colombia.
- HILL, Charles; 2000, *The lost decade*, Hoover Digest, # 1, Hoover Institution, Stanford University.
- HILL, Charles; 2001, *In, our, and down: games nations play with America*, Hoover Digest, # 4, Hoover Institution, Stanford University.
- HIRSCH, J. 1977, *The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state*, en HOLLOWAY, J. & Picciotto, S. (eds.), *The state and capital: a marxist debate*, Edward Arnold, London.
- HOLDER, Frank; 1994, *El narcotráfico: una tipología construida en base del fenómeno del mercado desviado de las drogas ilícitas*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Facultad de Posgrado, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- HOLLOWAY, John, 1994, *Marxismo, Estado y Capital*, Cuadernos del sur, Editorial Tierra del Fuego, Buenos Aires.
- HOLM, Hans-Henrik; 2000, *The disaggregated world order. Foreign policy towards failed states*, Danish School of Journalism, Universidad de Arhus.
- HOLM, John D., 1998, *Nuevas amenazas a la seguridad: la respuesta de Estados Unidos*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 3, Número 3, julio.
- HOOGVELT, Ankie; 1997, *Globalisation and the postcolonial world: the new political economy of development*, The John Hopkins University Press.
- HUNTINGTON, Samuel; 1999, *The lonely superpower*, Foreign Affairs, Vol. 78 N° 2, marzo/abril.
- HUSAK, Douglas N., 2001, *Drogas y derechos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- IICLA, Instituto de Intercambio Cultural Latinoamericano, 1995, varios autores, "Narcotráfico", México.
- INCIARDI, James A, 1993, *La guerra contra las drogas. Las políticas públicas frente al continuo avance de la heroína, la cocaína, el crack, el delito y el SIDA*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- JACKSON PREECE, Jennifer; 1999, *Self Determination, Minority rights and failed states*, Failed States Conference, Purdue University.
- JACKSON, Robert H.; 1998, *Great Power Responsibility and Failed States*; working paper N° 25, University of British Columbia, Institute of International Relations.
- JELSMA, Martín; 1999, *Daño colateral de la guerra antidrogas – Una introducción*, Transnational Institute, Amsterdam.
- JESSOP, B., 1999, *Reflections on globalization and its (Il)logic(s)*, en [www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-reflections-on-globalization.pdf](http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-reflections-on-globalization.pdf)
- JESSOP, B., 1999b, *Globalization and the national state*, en [www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc012rj.html](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc012rj.html)
- JOWITT, Ken; 2003, *Why the Bush doctrine makes sense*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.
- KANAFANI, Habib y KEELER, Theodore E., 1990, *Air Deregulation and Safety: Some Econometric Evidence from Time Series*, *Economics and Transportation Review*, Vol. 26, N° 3, septiembre.
- KETTL, Donald; 1996, *The Three Faces of Management Reform*, en Davis, Glyn y Welle, Patrick (ed.), *New Ideas, Better Government*, Australia, Allen & Unwin Pty Ltd.
- KRASNER, Stephen; 2001, *Sovereignty*, *Foreign Policy*, January/February.
- LIEBER, Keit A. y LIEBER, Robert J., *La estrategia de seguridad nacional de Bush*, *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, Volumen 7, Número 4, diciembre.
- LIU, Henry C. K.; 2005, *The Failed State Cancer*, Parte 1, Asia Times Online Ltd., febrero 3, [http://www.atimes.com/atimes/Global\\_Economy/GB03Dj01.html](http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/GB03Dj01.html)

- LOCKE, John; 1990, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid.
- LÖPEZ ECHAGÜE, Hernán; 1996, *El otro*, Editorial Planeta, Espejo de la Argentina, Buenos Aires.
- LUTTWAK, Edward; 1996, ¿Un mundo sin empleos?, Archivos del Presente N° 6, Buenos Aires.
- MARTIN, Hans-Peter & SCHUMANN, Harald; 1999, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, México.
- MARX, Carlos; 1965, *Manifiesto del Partido Comunista*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, China.
- MEHLUM, Halvor; Moene, Karl; Torvik, Ragnar; 2001, *Market-based extortion*, Newsletter of the American Political Science Association APSA-CP 13(1). En:  
<http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/MoeneMarket-BasedExtortions.pdf>
- MEIRICK BALIA, Daryl; 2005, *Chapter 2: The phenomenon of corruption*, en *Fighting corruption in the South African public sector with special reference to costs and impact*, tesis de doctorado, Universidad de South Africa UNISA, febrero.
- MENDELSON FORMAN, Johanna; 2001, *Cambios Estratégicos en la Defensa de los Estados Unidos desde el Ataque Terrorista a Nueva York y Washington*. En <http://www.resdal.org/Archivo/d0000170.htm>
- MINUJIN, Alberto y KESSLER, Gabriel; 1995, *La nueva pobreza en la Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- MONBIOT, George; 2003, *How to stop America*, New Statesman, junio 9.
- MORA Y ARAUJO, Manuel; *Corrupción y empresa en Argentina*, Archivos del Presente N° 8.
- MORAN, J.; 1998, *The dynamics of class politics and national economies in globalisation: the marginalisation of the unacceptable*, Capital & Class, 66.

- NAIM, Moisés; 1997, *Clinton's foreign policy: a victim of globalization?*, Foreign Policy, invierno.
- NAIM, Moisés; 2000, *Washington Consensus or Washington Confusion?*, Foreign Policy, spring.
- NEGRI, Antonio & HARDT; Michael, 2001, *Imperio*, Harvard University Press.
- NGUYEN, Minh; 2005, *The Question of Failed States, Australia and the notion of State failure*, Jesuit Social Justice Centre, marzo.
- NICHOLSON, Michael; 1998, *Failing States, Failing Systems. Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences*; Purdue University, West Lafayette, Estados Unidos, febrero.
- NOZICK, Robert; 1988, *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo; 1996, *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Washington, DC., Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, Unidad del Estado y Sociedad Civil.
- O'DONNELL, Guillermo; 2001, *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Buenos Aires, mayo, pp. 11-34.
- OGD, 2000, Observatoire Géopolitique des Drogues, *The World Geopolitics of Drugs 1998/1999*, París.
- OHMAE, Kenichi, 1997, *El fin del estado-nación*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- ORREGO LARRAIN, Claudio; 2000, *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- OSZLAK, Oscar; 1996, *Estados capaces: un desafío de la integración*, Ponencia presentada para el Seminario-Taller "La función pública nacional y la integración regional", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.

- OSZLAK, Oscar; 1997, *Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, en Reforma y Democracia, Venezuela, CLAD, N° 9, octubre.
- OSZLAK, Oscar; 2003, *¿Escasez de recursos o escasez de innovación? La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- PANITCH, Leo; 1996, *Rethinking the role of the state*, en Globalization: critical reflections, Lynne Rienner Publishers, Mittelman, J.H. (ed.).
- PARAMIO, Ludolfo; 2004, *Reforma del Estado y reforma política*, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Costa Rica, 8-9 de julio.
- PASHUKANIS, E. 1951, *The general theory of law and marxism*, en Babb y Hazard (eds.), *Soviet Legal Philosophy*, Cambridge, Mass.
- PATTEN, Chris; 2002, *The Rules for Preemptive War*, New Perspectives Quarterly, Volume 19, # 4, noviembre. En [www.digitalnpg.org/archive/2002\\_fall/patten.html](http://www.digitalnpg.org/archive/2002_fall/patten.html)
- PETRAS, James; 2000, *Las relaciones USA-Latinoamérica. Quién obtiene qué, dónde y cómo*, Universidad de Binghamtom, Nueva York, 13 de abril.
- PINTO, Julio; 1996, *El neoconservadurismo y su proyección ideológica*, en *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Pinto, Julio (comp.), EUDEBA, Buenos Aires.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo; 1996, *Las FARC*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- POULANTZAS, Nicos; 1998, *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Siglo Veintiuno Editores, México, 11° edición.
- PUSTAY, Michael W., 1992, *Toward a Global Airline Industry: Prospects and Impediments*, Logistics and Transportation Review, Vol. 28, N° 1, marzo.
- RAMOS, Ramón; 1995, *La formación histórica del Estado nacional*, en BENEDICTO, J. y MORAN, M.L. (eds.), *Sociedad y Política*, Madrid, Alianza.

- RATNER, Steven y HELMAN, Gerald; 1993, *Saving Failed States*, Foreign Policy, N° 89.
- REGNASCO, María Josefina; 2000, *El imperio sin centro. La dinámica del capitalismo global*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- RESPUELA, Sofía; 1995, *La democracia: una discusión en torno de sus significados*, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (comp.), Eudeba, Buenos Aires.
- RETAMALES, Jaime; 2004, *Globalización del narcotráfico, narcocultura y narcocorrido*, Universidad de Houston, en <http://www.class.uh.edu/mcl/faculty/zimmerman/lacasa/Estudios%20Culturales%20Articles/Jaime%20Retamales.pdf>
- RICE, Condoleezza, 2000, *Política de seguridad de Estados Unidos: proteger la infraestructura fundamental de la nación*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 6, Número 1, marzo.
- RICE, Condoleezza; 2000, *How to pursue the national interest*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.
- RICE, Condoleezza; 2000, *Promoting the National Interest*, Foreign Affairs, 79, (1): 45-62. En <http://www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-ric/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html>
- RICE, Susan; 2003, *The New National Security Strategy: Focus on Failed States*", Policy Brief N° 116, The Brookings Institution, febrero, en En: <http://www.brook.edu/comm/policybriefs/pb113.pdf>
- ROCA, Eduardo; 2001, *La inseguridad absoluta*, Archivos del Presente N° 25, Buenos Aires, Julio / agosto.
- ROTBERG, Robert ; 2002a, *Failed States in a World of Terror*, Foreign Affairs, New York, Julio/Agosto.
- ROTBERG, Robert; 2002, *The New Nature of State Failure*; Center for Strategic and International Studies and The Massachusetts Institute of Technology, The Washington Quarterly, p. 85-86, Summer.

- ROTBERG, Robert; 2003, *The failure and collapse of nation-states*, Princeton University Press. En <http://www.pupress.princeton.edu/chapters/s7666.pdf>
- RUBIO CARRACEDO, José; 1990, *Paradigmas de la política. Del Estado justo al Estado legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick)*, Editorial Anthropos, Barcelona.
- SACHS, Wolfgang; 2002, *Globalización y sustentabilidad*, Heinrich Böll Foundation, Papers N° 6.
- SAIN, Marcelo; 2004, *Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino*, Documentos de Trabajo N° 119, Universidad de Belgrano.
- SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio; 2003, *¿Es Miope la Alianza Atlántica? Estados Fallidos, Estados Matones y Estabilidad Global*; febrero. En: [www.nuevarevista.net](http://www.nuevarevista.net)
- SARTORI, Giovanni; 1987, *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Cap. VII *¿Qué es la política?*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 201-224.
- SCHMITT, Karl; 1990, *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- SCOTT PALMER, David; 1998, *Drogas y seguridad en América y el Mercosur*, INAP Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, marzo.
- SEDRONAR, 2001, *Análisis Estadístico Año 2000. Incautaciones – Detenidos – Procedimientos*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- SMITH, Anthony D.; 1997, *La identidad nacional*, Trama Editorial, Madrid.
- SMITH, Peter H.; 1993, *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SMITHSON, Amy E., 1992, *Open Skies Ready for Takeoff*, Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 48, N° 1, enero.
- SORENSEN, Georg; 2001, *Sovereignty, Security and State Failure*, University of Aarhus, Department of Political Science.

- SORENSEN, Georg; 2001, *War and state making – why doesn't it work in the Third World?*, Security Dialogue, Vol. 32, N° 3, septiembre. En: <http://sdi.sagepub.com/cgi/reprint/32/3/341.pdf>
- SPANGER, Hans-Joachim; 2000, *Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions*, Peace Research Institute Frankfurt, Failed States Conference, Florence, 7-10 April.
- STERLING, Claire; 1996, *El mundo en poder de las mafias*, Editorial Tiempo Nuevo, Buenos Aires.
- STEYN, Mark; 2002, *The home office of extremism*, Jewish World Review, mayo 10.
- STOHL, Rachel & STOHL, Michael; 2001, *The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*, Paper prepared for the workshop on Failed and Failing States, April 10-14, Firenze, Italia.
- SUNG, Hung-En; 2004, *State Failure, Economic Failure and Predatory Organized Crime: a Comparative Analysis*; Journal of Research Crime and Delinquency, Columbia University.
- THÜRER, Daniel; 1999, *The Failed State and International Law*, en <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwplList314/438B7C44BDEAC7A3C1256B66005DCAAB>
- THURROW, Lester; 1996, *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- TOKATLIAN, Juan; 2000, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Norma, Buenos Aires, págs. 27-53.
- UNODCCP, 2000, *World Drug Report 2000*, Oxford: Oxford University Press.
- VILLARREAL, Juan; 1996, *La exclusión social*, Editorial Flacso, Buenos Aires.
- VOLKOV, Vadim, 2000, *Between the economy and the state: private security and rule enforcement in Russia*, Politics & Society, 28/4: 483-501.
- WALDMANN, Peter; 2003, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

- WALKER, Martín; 2002, *Walker's world: american view of Europe*, UPI United Press International, Washington, 13 de noviembre.
- WILCOX, Philip; 1997, *Terrorism remains a global issue*, Global Issues, volumen 2, # 1, febrero.
- WILLIAM, Olson; 1993, *The New World Disorder: Gobernability and Development*, en Max Manwaring, ed, *Grey Area Phenomena: Confronting the New World Disorder*, Boulder, West view Press.
- WILLIAMSON, John; 1990, *What Washington means by policy reform*, Speeches, Testimony, Papers, Institute for International Economics, Washington, abril, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>
- WILLIAMSON, John; 1996, *The Washington Consensus revisited*, Institute for International Economics, Washington, september 3-5.
- WOLIN, Sheldon S.; 1960, *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento occidental*, Cap. 3: *La era del imperio: espacio y comunidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- YACUZZI, Enrique; 2005, *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*, DT N° 296, Universidad del CEMA, agosto.
- YIN, Robert K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- YOUNGER, Coletta, 2005; *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA – Editorial Biblos, Buenos Aires.
- ZELLER, Norberto; 2000, *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*, 3ra. Versión, INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

## Publicaciones

### Diarios

- Clarín, Buenos Aires
- La Nación, Buenos Aires
- Página 12, Buenos Aires
- La Jornada, México
- La Voz de Galicia, España
- El Correo Gallego, España.
- Infobae, Buenos Aires
- La República, Perú
- The Guardian, Gran Bretaña
- O Globo, Brasil
- El Tiempo, Bogotá, Colombia

### Revistas

- Noticias, Buenos Aires
- Poder, Buenos Aires
- Veintitrés, Buenos Aires
- Le Monde Diplomatique, Buenos Aires

### Sitios de Internet

<http://www.psa.gov.ar/>

Policía de Seguridad Aeronáutica (PSA)

[http://www.aerolatinnews.com/index.php?accion=noticia&id\\_noticia=16611](http://www.aerolatinnews.com/index.php?accion=noticia&id_noticia=16611)

Aero Latin News

<http://www.aa2000.com.ar/index.php>

Aeropuertos Argentina 2000

<http://www.aeropuertosarg.com.ar/>

Sitio de aeropuertos argentinos

<http://apaeronauticos.com.ar/template.asp?infosociales/informes/05-005.html>

Asociación del Personal Aeronáutico

<http://www.agn.gov.ar/>

Auditoría General de la Nación

<http://www.infoleg.gov.ar/>

Centro de Información del Ministerio de Economía (leyes, decretos, resoluciones, etc.)

<http://www.cra.gov.ar/>

Comando de Regiones Aéreas

<http://www.cicad.oas.org/es/default.asp>

Comisión Interamericana de Control contra el Abuso de Drogas

[http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro\\_comision=57](http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/cominfogral.php?nro_comision=57)

Comisiones del Senado de la Nación

<http://www.congreso.gov.ar/>

Congreso de la Nación Argentina

<http://www.polcrim.jus.gov.ar/>

Dirección Nacional de Política Criminal

<http://www.dea.gov/>

DEA, Drug Enforcement Agency

[http://primahost3.prima.com.ar/faa/index\\_win.html](http://primahost3.prima.com.ar/faa/index_win.html)

Fuerza Aérea Argentina

[http://www.eclac.cl/cgi-](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10026/P10026.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt)

[bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10026/P10026.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10026/P10026.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt)

Globalización y desarrollo (libro)

<http://www.diputados.gov.ar/>

Cámara de Diputados de la República Argentina

<http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/>

Oficina Anticorrupción

<http://www.iata.org/index.htm>

IATA, Asociación Internacional de Transporte Aéreo

<http://www.latinobarometro.org/index.php?id=10>

Latinobarómetro

<http://www.marianet.com/>

Sistema María

<http://www.orsna.gov.ar/>

ORSNA

<http://www.policiafederal.gov.ar/>

Policía Federal Argentina

<http://www.presidencia.gov.ar/>

Presidencia de la Nación Argentina

<http://www.pwc.com/extweb/home.nsf/docid/40B30C91E6D9EAEB85256D4E00655A21>

Price Waterhouse Co.

<http://www.sada.gba.gov.ar/>

Subsecretaría de Control de las Adicciones, Provincia de Buenos Aires

[http://www.transporte.gov.ar/html/sub\\_trans.htm](http://www.transporte.gov.ar/html/sub_trans.htm)

Secretaría de Transporte de la Nación

<http://www.aerocomercial.gov.ar/>

Subsecretaría de Transporte Aerocomercial

<http://www.edcadassa.com.ar/esp/default.asp>

Edcadassa – Terminal de Cargas S.A.

<http://www.usdoj.gov/>

United States Department of Justice

<http://www.unodc.org/unodc/index.html>

United Nations Office of Drug and Crime

[http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

UNODC – World Drug Report

<http://www.jgm.gov.ar/>

Jefatura de Gabinete de Ministros

## **Entrevistas**

- Ricardo Borrás, Secretario de Prensa de la Asociación del Personal Aeronáutico. 15 de abril de 2005.
- Ariel Basteiro, diputado nacional. Secretario general de la Asociación del Personal Aeronáutico. 20 de julio de 2005.
- Paula Stenfal, empleada de LAFSA. 29 de julio de 2005.

- Carlos Platkowski, delegado general de LAFSA. 29 de julio de 2005.
- Nicolás Rodríguez Games, subinterventor de la PSA. 6 de noviembre de 2006.

## 20. Anexos

### **Anexo 1 – La ofensiva neoconservadora**

Hacia la misma época, el presidente Reagan en los Estados Unidos y la primera ministra Margaret Thatcher en el Reino Unido iniciaron programas fundados en el achicamiento del Estado, la desregulación de los mercados y la reducción de la carga impositiva para los grupos de mayores ingresos. La onda neoliberal, impulsada por las dos grandes naciones anglosajonas, se difundió en otros países [Ferrer, 1997: 40]. Dada la gravitación de estas democracias sobre el resto del mundo, su visión afectó fuertemente “la percepción preexistente sobre la legitimidad de las prestaciones sociales que caracterizan al Estado de bienestar” [Pinto, 1996:15].

El pensamiento neoliberal tiene inicios ideológicos que se remontan al libro “The road to serfdom” (1944) de Hayek y “Omnipotent government” (1944) de von Mises, aunque por dos décadas sus ideas no causarían gran impacto en las políticas públicas. Cuando la legitimidad del Estado de bienestar keynesiano comienza a erosionarse, Milton Friedman publica “Capitalism and freedom” (1962).

A fines de los ‘70s se impone el liderazgo político neoconservador, que incorpora a su discurso, conservador y populista, las ideas económicas del neoliberalismo [Pinto, 1996: 28]. Margaret Thatcher es electa en 1979 y Ronald Reagan en 1980.

Friedman se manifestó contrario a esta amalgama liberal-conservadora y “por eso el fuerte debate que sostuvo con los conservadores al condenar como una coerción estatal indebida la ilegalización del consumo privado de drogas” [Pinto, 1996: 28].

La estrategia estabilizadora neoconservadora fue exitosa. Consistía en abolir la seguridad social para dinamizar una economía en retroceso, reflejando hábilmente el fastidio de la clase media con la alta carga impositiva del Estado de bienestar. Pero tuvo que atravesar sus pruebas de fuerza. En el caso de Margaret Thatcher fue la huelga minera [ver Anexo 2]. Superada esa prueba pudo gobernar sin oposición sindical durante las tres legislaturas en las que conservó

su mandato. El propio partido Laborista se independizó del control de los sindicatos, un hecho que lo había caracterizado a lo largo del siglo XX.

En el caso de Ronald Reagan la prueba la constituyó la huelga de los controladores aéreos [Pinto, 1996: 63], un sindicato pequeño pero de fuerte importancia estratégica. En ese caso el presidente Reagan moviliza a la Fuerza Aérea para suplantar a los huelguistas; la falta de apoyo social a la huelga termina por obligar a los trabajadores a retomar sus tareas y poner fin al conflicto.

## **Anexo 2 – La huelga minera en Gran Bretaña**

La huelga minera comenzó en marzo de 1984 y un año después volvieron al trabajo. El motivo de la huelga fue el cierre de minas y los despidos que puso en práctica el gobierno de Margaret Thatcher.

La primer ministro dio mucha importancia a la huelga y se adjudicó el triunfo, alabando la fuerza de la economía de su país que pudo tolerar el “mayor desafío desde la segunda guerra”<sup>635</sup>.

El precio económico y político fue alto: la huelga costó el doble que la guerra de las Malvinas, la popularidad de la líder conservadora cayó al más bajo nivel desde su asunción y el 60% de los ciudadanos creyó que manejó mal el conflicto. Su partido se encontraba en el tercer lugar de las encuestas electorales, por debajo del laborismo.

Por su parte el presidente del sindicato minero, Arthur Scargill, fue reelecto al frente del sindicato con el 70,3% de los votos, y manifestó que sus votos eran “infinitamente más seguros” que las cifras de apoyo a la Thatcher<sup>636</sup>.

La huelga respondió al plan de saneamiento de la industria carbonífera, diseñado por el gobierno y por la Junta Nacional del Carbón –NCB- presidida por Ian Macgregor, un norteamericano contratado por el gobierno para reestructurar la industria hullera y la siderurgia.

El plan preveía desmontar la tercera parte de la industria, cerrando setenta minas y despidiendo setenta mil trabajadores. En su primera fase, que debía ser instrumentada durante 1984 y 1985, se proponían cerrar veinte minas y cesantear veinte mil obreros.

Aunque El carbón proveía el 75% de la electricidad del país y el 30% de la energía industrial la producción venía en declive desde hacía 10 años. La cantidad de minas bajó de 246 a 175, y los mineros pasaron de 246.000 a 180.000. El gobierno estaba subsidiando la producción con casi 130 millones de dólares anuales. Es así que el gobierno conservador decidió reestructurar la industria.

El 8 de marzo de 1984 los mineros salieron a la huelga en las zonas más afectadas por la reestructuración, Yorkshire y Kent. Sobre un total de 180 mil

---

<sup>635</sup> The Guardian, 14 de abril de 1985.

<sup>636</sup> The Guardian, 10 de marzo de 1985.

mineros, 150 mil salieron a la huelga. Arthur Scargill y el resto de la dirección del Sindicato Nacional de Mineros –NUM- desoyeron las nuevas leyes que limitaban el derecho de huelga y no consultaron mediante voto secreto a los afiliados. Los estatutos sindicales requerían una aprobación del 55% para salir a la huelga.

En la navidad de 1984 el gobierno ofreció un bono de 1.700 dólares para quienes volvieran al trabajo, pero la propuesta fue rechazada. El 6 de marzo de 1985 delegados mineros de todo el país votaron levantar la huelga por 98 votos a 91.

El saldo arrojó 2 mineros muertos, 710 despedidos y centenares de detenidos. 10 mil mineros fueron acusados ante la justicia y el sindicato fue multado. La huelga le costó al gobierno unos 6.600 millones de dólares, la balanza comercial de 1984 arrojó un déficit de 330 millones de dólares, la mayoría por compras de carbón.

Los empleados públicos, aunque la ley lo prohibía totalmente, hicieron una huelga de solidaridad. Los sindicatos del transporte terrestre y marítimo decretaron boicot al transporte de carbón importado, los ferroviarios decidieron no cruzar los piquetes mineros con carbón y los portuarios pararon en julio y agosto de 1984. En todo el país surgieron 400 comités de apoyo a la huelga. Algunas ciudades adoptaron mineros y los mantuvieron durante todo el año. Oxford se hizo cargo de 102 mineros de Gales que fueron arrestados, de sus gastos y de los costos de su defensa legal.

### **Anexo 3 - ¿Cuándo comenzó la globalización?**

La cuestión de saber cuándo se inició la globalización económica es asimismo objeto de disputa. Para muchos el inicio del “sistema mundial capitalista” se remonta al siglo XVI, con el inicio del colonialismo; para otros, al advenimiento de las empresas internacionales; y para otros aun, la globalización se inicia con la supresión de los tipos de cambio fijos o con el colapso del bloque oriental [Beck, 1998: 42].

Held afirma que la globalización es un proceso antiguo que se retrotrae “a las primeras etapas de la formación del Estado y la economía moderna” [Held, 1995: 126]. A pesar de su antigüedad la globalización sigue configurando y reconfigurando la vida política, económica y social, aunque sus impactos son diferentes en cada uno de los Estados individuales. En este sentido, “la globalización no es un fenómeno históricamente inédito, como propone la visión fundamentalista. En el pasado tuvieron lugar acontecimientos que impactaron tanto o más que los actuales en los países integrantes del orden mundial” [Ferrer, 1997: 33].

La sociedad global europea ejerció su máxima influencia a finales del siglo XIX y comienzos del XX, y la hegemonía de los Estados Unidos fue el rasgo distintivo de las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. La decadencia de estos sistemas de poder no se debería interpretar como la crisis del sistema de Estados como tal [Held, 1995: 122].

El hundimiento del Lusitania en 1916 simbolizó el fin de la primera época de la globalización. Desde aproximadamente el año 1870 hasta la Primera Guerra Mundial, la economía mundial prosperó de modos que hoy resultan familiares. La movilidad de las mercancías, del capital y de la mano de obra alcanzaron niveles sin precedentes; las rutas marítimas y los telégrafos nunca antes habían estado tan ocupados, ya que el capital y los emigrantes viajaban hacia el oeste y las materias primas y los fabricantes se dirigían hacia el este [Ferguson, 2006: 31].

Entonces, entre 1914 y 1918, una guerra horrorosa detuvo todo eso y hundió aquella globalización [Ferguson, 2006: 32].

El fin de la globalización después de 1914 no era imprevisible. Había varias voces profetizando el Armageddón en las décadas de la preguerra [Ferguson, 2006: 33].

Por el año 1914 el imperio británico estaba mostrando signos de ser un titán agotado [Ferguson, 2006: 34]... Como policía del mundo, distraído por viejos y nuevos compromisos en Asia y África, el Reino Unido simplemente se había convertido en algo demasiado grande.

La globalización anterior a 1914 era notablemente susceptible a la transmisión internacional de las crisis, algo que vuelve a ocurrir hoy con la globalización [Ferguson, 2006: 37]. Estados Unidos está manifiestamente sobreexpandido. El imperio estadounidense sufre también un déficit de personal [Ferguson, 2006: 38] y un déficit de atención.

#### **Anexo 4 – Base Mariscal Estigarribia**

La base aérea Estigarribia fue construida en los años '80s por técnicos americanos contratados por el entonces presidente paraguayo Alfredo Stroessner, y tiene capacidad de albergar hasta 16.000 soldados.

La base tiene un enorme sistema de radar, grandes hangares y una torre de control de tráfico aéreo. La pista aérea es más grande que la del aeropuerto internacional de Asunción, la capital paraguaya. Estigarribia tiene una población de 2000 habitantes, de los cuales 300 provienen de la 6ta. División de infantería, perteneciente al tercer cuerpo del ejército paraguayo.

Mediante un acuerdo de mayo de 2005 Paraguay autorizó a Estados Unidos a hacer uso de la base.

**Foto 1. Vista de la pista aérea de la Base Mariscal Estigarribia, en Paraguay.**



Fuente: <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2005/09/11/z-03615.htm>

En esta base fuerzas militares de los EEUU ocupan una infraestructura con gran capacidad, además de un aeropuerto de 3.800 mts de longitud, que técnicamente brinda condiciones de operabilidad -aterrizaje y despegue- a naves que pueden aerotransportar grandes contingentes de tropas y material bélico pesado (aviones B-52 y Galaxy). Estas condiciones físicas y logísticas sitúan a la Base Militar "Mariscal Estigarribia" como el más importante enclave militar estadounidense en el Cono Sur.

El entonces Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld comprometió el envío de expertos del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa -una organización no gubernamental- a la Base militar de Mariscal Estigarribia, para asesorar y apoyar la realización de un 'Seminario de Planificación del Sistema de Seguridad Integral Nacional' en septiembre de 2006. El 17 de agosto de 2006 visitó Paraguay para sostener reuniones con Nicanor Duarte Frutos y Roberto Gonzáles (Presidente y ministro de Defensa respectivamente) y establecer acuerdos sobre temas económicos, políticos y militares.

La Base Militar "Mariscal Estigarribia" sustenta su funcionamiento en la Resolución 503 del Congreso Nacional del Paraguay que con fecha 28 de mayo de 2005 autoriza el ingreso, permanencia y libre tránsito de 500 marines estadounidenses en territorio paraguayo, con inmunidad hasta el 31 de diciembre de 2006, en una autorización que será prorrogable automáticamente. Hasta esa fecha los marines realizarán trece ejercicios militares en tierras paraguayas.

La contrapartida para Paraguay queda expresada en las declaraciones del vicepresidente paraguayo, Luis Castiglioni, quien aseguró al diario Clarín de Buenos Aires que su país "busca un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, similar al que ya han firmado Chile y otros países de Centroamérica, para lograr una mayor penetración de productos paraguayos en aquel gigantesco mercado"<sup>637</sup>.

Pero el dirigente Orlando Castillo, del grupo humanitario Serpaj, consideró que "la ley aprobada les ofrece (a las tropas estadounidenses) todo el territorio

---

<sup>637</sup> Clarín, 11 de septiembre de 2005.

nacional a su merced'(...) 'EE.UU. tiene fuertes aspiraciones de convertir a Paraguay en una segunda Panamá para sus tropas y no está muy lejos de alcanzar su objetivo destinado a controlar el Cono Sur y extender la guerra de Colombia"<sup>638</sup>.

La base de Mariscal Estigarribia sería un Emplazamiento Operativo Adelantado (EOA). Un EOA no es una base principal (como las de Ramstein en Alemania, Rota en España o Guantánamo en Cuba), pero deben tener capacidad mínima suficiente para operar con aeronaves en toda condición meteorológica y nocturna, con instalaciones de control de tráfico aéreo, una pista de aterrizaje de al menos 2500 metros y la capacidad de mantenimiento de aeronaves de toda dimensión. También deben contar con capacidad para reabastecer combustible, practicar rescates en accidentes o extinción de incendios y un mínimo espacio para rampa, hangares, oficinas, mantenimiento y depósitos. Hay instalaciones así en Manta (Ecuador), Aruba (Caribe), Curazao (Antillas Holandesas), Comalapa (El Salvador) y Soto Cano (Honduras). Algunas están inactivas, pero los elementos que privilegiarían a Paraguay serían la ya mencionada presencia de elementos terroristas en la Triple Frontera, la reciente inestabilidad política y social en Bolivia –donde Washington ha denunciado la interferencia de la Venezuela de Hugo Chávez- el escaso control fronterizo en los países de la zona y el contrabando<sup>639</sup>.

Desmintiendo a quienes afirman la poca capacidad de los Estados nacionales latinoamericanos para reivindicar los atributos tradicionales de soberanía en un mundo globalizado, el diario Clarín en su edición del 2 de octubre de 2006 informa que "Paraguay no renueva la inmunidad a tropas de Estados Unidos". Así como Estados Unidos necesitó y obtuvo la aprobación del senado paraguayo para la instalación de sus tropas en la Base Aérea de Mariscal Estigarribia, no pudo prolongar su presencia en territorio paraguayo más allá de los plazos otorgados por esas mismas autoridades constitucionales. La decisión del gobierno paraguayo ya fue comunicada al subsecretario norteamericano para Asuntos Latinoamericanos, Thomas Shannon, en el mes de agosto de 2006. El ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay, Rubén

---

<sup>638</sup> Clarín, 13 de junio de 2005.

<sup>639</sup> Página 12, 21 de agosto de 2005.

Ramírez, expresó que “apreciamos la cooperación de los Estados Unidos, pero no nos es posible conceder ese tipo de inmunidad en el marco de la convención de Viena, que es para funcionarios diplomáticos y administrativos”. Sin esa inmunidad Estados Unidos no continuaría con su presencia militar en territorio paraguayo. Independientemente de los motivos por los cuales uno y otro país se conducen de esta manera específica en este episodio en particular, queda claro que el “sitio nacional” sigue conservando una gran capacidad e importancia en la globalización.

## Anexo 5 – El imperio mundial y la izquierda latinoamericana<sup>640</sup>

Muchos autores neomarxistas latinoamericanos coinciden con las posturas de diversos autores americanos y europeos, tal como explicamos en los capítulos 5 y 6 de esta tesis.

Respecto a las formas de organización de la soberanía que estos autores proponen dijimos que Toni Negri es el más claro y ambicioso de todos ellos, al hablar de Imperio. Mientras otros sostienen ideas similares, como Giddens (gobierno mundial), Held (gobierno cosmopolita), Habermas (constelación postnacional) o Amin (Estado mundial), hay autores que critican efusivamente a Negri, aunque no difieren de sus afirmaciones, como Petras, Borón, Dieterich, Chomski. ¿Cómo puede entenderse esta paradoja?

Hay cinco posturas conflictivas: desaparición (Negri), debilitamiento (Rush), persistencia (Borón), fortalecimiento (Petras) o hibridez (Katz). La polémica da lugar a una arista insólita que intentaremos presentar en este anexo.

Estas posturas no son tan disímiles entre sí y su cercanía se va haciendo paulatinamente más clara hasta casi compartir la misma afirmación, cercana a la de Negri en Imperio.

1. La tesis que mejor sintetiza la postura de HyN sobre el Estado nación es la del surgimiento de una tendencia firme hacia la consolidación de un Imperio que reemplaza al viejo sistema imperialista basado en la soberanía del Estado nación. En algunos pasajes del texto se acerca hacia la afirmación clara de su desaparición absoluta mientras en otros sigue hablando de la soberanía del Estado nacional. Alan Rush apela a la conveniencia de hacer una lectura caleidoscópica del texto de Negri que siempre apunta en varias direcciones y puede leerse desde distintos lugares. De todos modos es claro que en la postura de Negri la existencia del Imperio se opone tajantemente a la sobrevivencia de los Estados nacionales. En ninguna parte de su texto analiza la realidad mundial como una transición ni le preocupa tampoco estudiar las condiciones en que conviven las realidades contradictorias de un

---

<sup>640</sup> Este análisis toma aspectos de *La teoría posmoderna del Imperio (Hardt y Negri) y sus críticos*, Alan Rush, en “Filosofía Política Contemporánea”, varios autores, Ediciones CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, edición on line en [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)

pasado que aún no se va (imperialismo) y un futuro que aún no llega (imperio). Es evidente que en la visión de Imperio la dinámica social se vuelca decididamente hacia la desaparición de los Estados nación aunque en entrevistas posteriores a la aparición del libro disminuya ese énfasis.

2. Alan Rush considera que HyN no abogan por la versión ingenua del fin del Estado nación sino por su debilitamiento y la transferencia de parte de su soberanía al imperio naciente. Para ello apela a la figura de tendencias como instrumento de análisis de HyN. Al aplicar este modelo analítico admite la existencia de una contra-tendencia hacia la inexistencia del Imperio: “Es posible que antes que la tendencia al imperio, intrínsecamente inestables y finalmente imposibles, se actualicen, y por tanto antes de que los Estados nacionales y los antagonismos imperialistas acaben de declinar, toda la maquinaria híbrida y precaria del biopoder global en formación salte por los aire por acción de la multitud”. Con este modelo no relacional que muestra tendencias y contratendencias pero no evalúa dinámicas todo es más confuso. Alan Rush afirma la existencia e importancia del Estado nacional pero no rechaza la existencia de la tendencia “imperial” en el orden mundial que postulan HyN sino que propone una lectura menos apasionada del texto.
3. Borón hace énfasis en la sobrevivencia del Estado nacional y reafirma la importancia del rol del Estado nacional en los países centrales a partir del aumento del gasto público en relación al PBI. Hay algunas diferencias entre el discurso de intervención de AB en el Foro Social Mundial de Porto Alegre y el texto Imperio Imperialismo. En Porto Alegre su postura se inclinaba a la aceptación de la existencia de un imperio y el trabajo presentado se llamaba “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”<sup>641</sup>. Allí afirma que “estamos en presencia de un proyecto animado por el propósito de organizar el funcionamiento estable y a largo plazo de un orden económico y político imperial -un imperio no territorial, quizás, con muchos rasgos novedosos producto de las grandes transformaciones económicas que tuvieron lugar desde los años 60- pero imperio al fin. De aquí nuestro radical desacuerdo con HyN donde se sostiene la tesis... completamente equivocada de ‘imperio

---

<sup>641</sup> *El nuevo orden mundial y cómo desmontarlo*, Atilio Borón, CLACSO, 27 de agosto de 2001, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

sin imperialismo' “. Aunque lo niegue enfáticamente su concepción de imperio es muy similar a la de HyN. Sigue aceptando al imperialismo aunque ahora impregnado de proyectos imperiales que se manifiestan en la intención de “organizar el funcionamiento estable y a largo plazo” del capitalismo, la vieja tesis de Kautsky y el ultraimperialismo. En el libro Imperio Imperialismo retrocede hacia la tradición leninista de imperialismo cuando dice que “ojalá pudiéramos tomar la afirmación de Lenin sin más aclaraciones”.

4. Petras comparte esta preocupación de Borón pero acentúa aun más rol del Estado nación en el sistema mundial en su trabajo “La centralidad del Estado en el orden mundial actual”. En este y otros de sus recientes trabajos sostiene que la tradición conceptual leninista sobre el imperialismo ha caducado y el imperialismo se ha transformado en neo mercantilista. La rivalidad interimperialista se ha transformado en competencia comercial, sin guerras entre las potencias, pero con fuerte intervención estatal.
5. Una postura particular adopta John Bellamy Foster<sup>642</sup> cuando afirma que “un gobierno global es imposible bajo el capitalismo pero necesario en la realidad globalizada actual”. Con esta postura otorga base material para la constitución de un futuro imperio, no como una expansión lógica de un capitalismo que ya no encuentra “exterior” ocupable sino como una política específica que obliga al “dominio extremadamente violento de todo el mundo por un país imperialista hegemónico”. Lenin había criticado duramente a Kautsky por sostener que el imperialismo era una “política” del capitalismo y no una transformación necesaria dentro de su desarrollo. Eso explica que su artículo se llame “Imperialismo e imperio”.
6. La principal preocupación de Claudio Katz en su trabajo “El imperialismo del siglo XXI”<sup>643</sup> es buscar un mecanismo de armonización entre las distintas posiciones sobre la supervivencia o no del imperialismo. En ese sentido rescata parcialmente los aportes de Negri, Borón y Petras dándole una porción de razón a cada uno de ellos e invitando a la integración de las posturas. Es un reconocimiento de la necesidad de pensar lo nuevo, que

---

<sup>642</sup> *Imperialismo e imperio*, John Bellamy Foster, Monthly Review, 9 de diciembre de 2001, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

<sup>643</sup> *El imperialismo del siglo XXI*, Claudio Katz, en [www.rebellion.org/izquierda/katz061102.pdf](http://www.rebellion.org/izquierda/katz061102.pdf)

incluye -pero no se reduce- a las tendencias globalizadoras no sólo económicas y financieras sino también políticas. Su crítica, tanto a Negri como a Borón y a Petras, es que sus visiones exageran verdades parciales de una realidad compleja. Para Katz cabría hablar de imperio con imperialismo y no como hacen HyN, de imperio sin imperialismo. En línea con este análisis Katz<sup>644</sup> afirma que “la guerra que comanda Estados Unidos es imperialista y no imperial en el sentido que Negri le asigna a este término” y también dice que “esta guerra es imperialista, no interimperialista”. Esta guerra, que no es imperial ni interimperialista sino imperialista, está dirigida por un centro tan fuerte que “ninguna potencia está en condiciones de desafiar militarmente a los Estados Unidos” y se deduce que “la resistencia del eje franco alemán”, que no le es desconocida, no llega a un nivel en que se pueda hablar de guerra interimperialista. En síntesis, Estados Unidos combate contra su periferia (conducta imperialista) mientras el resto de las potencias están controladas (conducta imperial). Katz le otorga a Estados Unidos la capacidad de imponer una pax americana mientras sostiene que sus disputas con Europa no alcanzan niveles dramáticos. Las manifestaciones del *Project for a New American Century*<sup>645</sup> son muy claras respecto al síndrome de fortaleza sitiada con que Estados Unidos encara su política exterior hacia su periferia pero los movimientos de la masa monetaria mundial en favor del euro indican que en Europa reside su principal problema. La invasión a Irak y la desordenada posguerra deben leerse como parte de un largo enfrentamiento que apenas comienza. Creemos que las afirmaciones de Katz son muy ingenuas al analizar el orden mundial, guiándose más por lo que se dice que por lo que sucede.

Tanto Petras como Borón usan cada vez con mayor frecuencia la palabra imperio. No se trata de una variación retórica o semántica de la palabra imperialismo sino precisamente el reconocimiento de las importantes mutaciones que la globalización impone sobre el viejo imperialismo. Todo

---

<sup>644</sup> *El debut del nuevo imperialismo*, Claudio Katz, 18 de marzo de 2003, [www.rebellion.org/izquierda/030318Katz.htm](http://www.rebellion.org/izquierda/030318Katz.htm)

<sup>645</sup> El *Project for a New American Century* (Proyecto para un Nuevo Siglo Americano) es una plataforma que muestra con absoluta claridad el pensamiento político estratégico del sector neoconservador republicano. Ver [www.newamericancentury.org](http://www.newamericancentury.org)

ellos ven algo de imperial en el orden mundial, los diferencia la definición de cada uno sobre cómo se relaciona lo imperial con lo imperialista.

“Este imperio, continúa Soros, es casi invisible, porque no posee una estructura formal. La mayoría de sus súbditos ni siquiera saben que están sometidos a él, si bien reconocen que está sometidos a fuerzas impersonales que no comprenden” [Regnasco, 2000: 28]. Esta expansión necesita un orden político mundial que convierta a los Estados nacionales en órganos gerenciales, “sin fines y sin política, meros transmisores y ejecutores de las decisiones de una elite que ni Mosca ni Pareto hubieran imaginado” [Chomsky y Dieterich, 1999: 71].

## **Anexo 6 – La política exterior norteamericana y los “failed states”**

En las primeras semanas de la presidencia de George Bush, el nuevo presidente y su equipo de política exterior “dedicaron poco tiempo al tema del Estado fallido” [Stohl 2001: 1]. El tema había cobrando importancia en la década anterior, pero la nueva administración republicana no había tomado nota sobre su urgencia. Las burocracias responsables de la formulación de la política exterior norteamericana son el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC). La nueva Consejera de Seguridad Nacional, Condoleeza Rice, decía en Foreign Affairs que la política exterior “procede de la firme defensa del interés nacional, no de los intereses de una ilusoria comunidad internacional” [Rice, 2000: 62]. Si, como algunos afirmaban, Estados Unidos era una “superpotencia solitaria” [Huntington, 1999], se supone que “habría pocos Estados que podrían convertirse en una amenaza militar y sería innecesario saber algo sobre el mundo externo” [Stohl, 2001: 10]. La administración republicana se colocó en la tradición del excepcionalismo americano, el unilateralismo y el triunfalismo en una era donde la mayoría de sus aliados buscaban cooperación y multilateralismo. Mientras la administración republicana manifestaba su desinterés en el problema, era necesario “prepararse para los Estados fallidos”, para lo cual “la diplomacia preventiva y el uso de iniciativas políticas y económicas” serían la primera reacción de los Estados Unidos y sus aliados [Stohl, 2001: 14].

## **Anexo 7 – Los virajes de la política exterior clintoniana. La coalición antihegemónica europea**

### **La política exterior de Clinton**

La ausencia de una amenaza externa a la seguridad nacional después del fin de la Guerra Fría dificultó desarrollar un marco de política exterior para organizar a demócratas y republicanos [Griffin, 1996]. Con peligros vagos y distantes no podía surgir una estrategia “coherente y orientada” [Gaddis, 2001].

William Jefferson Clinton interpretó su victoria de 1992 sobre el anterior presidente –centrado en la política exterior- “como un mandato para centrarse en la agenda doméstica” [Hill, 2000]. Los problemas mundiales quedaban en manos del secretario de Estado Warren Christopher.

Relegar la política exterior fue un gran error. El sistema internacional de la guerra fría era peligroso, pero permitió a los gobiernos calcular sus intereses en el contexto de una oposición entre el mundo libre y el modelo soviético.

En la administración Clinton cada tema fue tomado “crisis por crisis, día a día” [Rice, 2000]. El interés nacional fue reemplazado por los intereses humanitarios o los intereses de la comunidad internacional. La creencia wilsoniana de que los Estados Unidos sólo ejercen el poder legítimamente cuando lo hacen bajo el amparo de algo más tuvo “fuertes ecos en la administración Clinton” [Rice, 2000].

Cuando asumió el presidente Bush advirtió que el nuevo sistema internacional de posguerra debía ser creado *ex profeso*, como quedó claro en la formación de una coalición mundial, Consejo de Seguridad mediante, para sostener la invasión a Irak [Hill, 2000].

Como resultado de la confusa política exterior de los '90 y reflejando una profunda frustración norteamericana por no poder cosechar los resultados de la oportunidad que se había abierto con la caída de la URSS, los republicanos mostraban algunos indicios aislacionistas, rechazados por la dirigencia de su partido.

Esta actitud estaba reflejada en la candidatura presidencial de Patrick Buchanan y en el ánimo de los nuevos miembros republicanos elegidos al

Congreso desde 1990. Pero el liderazgo republicano continuaba siendo sólidamente internacionalista.

### **La globalización, un condicionante de la política exterior de Clinton**

Aunque la caída de la URSS fue una oportunidad para Estados Unidos, también aparecieron nuevos límites que condicionaron la habilidad del presidente para conducir la política exterior [Naím, 1997].

En la globalización el mundo se vuelve más integrado y el poder deviene más difuso [Ferguson, 2004]. Pero hubo algunos logros importantes en política exterior, como el foro de la APEC, el NAFTA, la OMC, la operación de paz en Bosnia, la mejora en las relaciones con China y Japón, la Convención de Armas Químicas, el exitoso rescate mejicano, la reducción de la amenaza nuclear de Corea del Norte, Rusia y Ucrania, una transición económica y política relativamente tranquila en Rusia y por último la expansión de la OTAN. Para los simpatizantes de Clinton estos asuntos “marcan importantes aciertos para los Estados Unidos y para el mundo entero, y se enmarcan dentro de una visión estratégica coherente” [Naím, 1997].

Los defensores de Clinton sostienen que las características de su trabajo estuvieron relacionadas con las circunstancias políticas que encontró al asumir el cargo. Habiendo perdido el apoyo del Congreso en 1994, se agudizaron sus dificultades políticas. La oposición del Congreso tiene más responsabilidad que la administración en cualquier defecto de la política exterior [Naím, 1997].

### **Clinton y el terrorismo**

El terrorismo figuraba entre los objetivos centrales de la política exterior demócrata, dentro de una perspectiva inferior, formando parte de una amplia lista de “amenazas”, donde por momentos la lucha contra las drogas parecía ocupar el primer lugar [Falco, 1996].

“La caída de la URSS y el fin de la guerra fría no trajeron el ‘fin de la historia’ o un nuevo mundo de paz y armonía. En lugar de ello, el cambio nos metió dentro de serios problemas globales y amenazas... conflictos étnicos,

proliferación de armas, degradación ambiental, crecimiento demográfico, crimen internacional y terrorismo” [Wilcox, 1997].

El terrorismo tenía un carácter poco político, más bien policial. “El terrorismo, que hemos definido como la violencia por motivos políticos contra no combatientes, es un mal viejo, y los intereses americanos fueron objetivos terroristas por largos años” [Wilcox, 1997].

Se afirmaba que el terrorismo mataba poca gente, que la probabilidad estadística de la muerte individual en manos terroristas era minúscula, que a pesar de ello la preocupación por el terrorismo era grande y que los gobiernos prestaban una extraordinaria atención en combatirlo. Sabiendo esto los terroristas buscan intimidar para imponer su política y lograr concesiones o desacreditar a los gobiernos que no pueden proteger a sus ciudadanos.

Este marco conceptual, estrictamente policial y doméstico, dentro de una visión comercial y pacífica, no impidió que la administración demócrata firmara una nueva ley antiterrorista el 24 de abril de 1996. El texto (Ley Pública 104-132) contiene una cantidad de provisiones que afectan a otros gobiernos:

- Prohíbe la asistencia externa de Estados Unidos a los gobiernos que proveen asistencia o equipamiento militar letal a gobiernos terroristas;
- Prohíbe ventas o licencias de exportación de artículos de defensa a los países que el presidente determine que no cooperan enteramente con los esfuerzos antiterroristas de Estados Unidos.
- Autoriza la exclusión de “aliens” que sean miembros o representantes de grupos terroristas extranjeros designados por el Secretario de Estado
- Ordena a la Administración Federal de Aviación a requerir a los servicios aéreos externos a usar idénticas medidas de seguridad utilizadas por las empresas aéreas americanas [Wilcox, 1997].

Esta ley no adopta ninguna medida directa contra el terrorismo, al que busca “presionar” para alejarlo de Estados Unidos. Condoleezza Rice dirá que la ausencia de un interés nacional articulado produce un “terreno fértil para aquellos que desean retirarse del mundo o crear un vacío que sería llenado por los grupos parroquiales y las presiones transitorias” [Rice, 2000].

En el informe del Departamento de Estado de abril de 1996 los Estados que apoyan al terrorismo son Cuba, Irán, Iraq, Libia, Corea del Norte, Sudán y Siria. El documento manifiesta que no hay evidencia de apoyo a actos terroristas por parte del gobierno cubano en 1995 que, sin embargo, permanece en la lista por proveer de asilo seguro a algunos terroristas internacionales [Global Issues, 1997].

Respecto a los grupos terroristas el documento lista un total de 40. Al Qaeda recién aparece en el reporte de 1998, en ocasión del ataque a las embajadas de Estados Unidos en Kenya y Tanzania [Global Issues, 1997].

En la perspectiva clintoniana los intereses internacionales que se buscaba consagrar, superiores al simple interés nacional, estaban basados en valores e ideales. “Si promovemos la causa de la democracia o la importancia de combatir las armas de destrucción masiva, si tratamos de servir de pacificadores, obviamente eso tiene que ver con nuestros intereses, pero también tiene un propósito más elevado que el mero interés nacional. Eso, más que cualquiera otra cosa, es ayudar a que se nos considere una influencia constructiva en el mundo, no un país que trata de darse demasiada importancia” [Holum, 1998]. Sus prioridades eran el comercio y la democracia.

En la administración Clinton declinó el lugar central de la guerra en el repertorio del poder y en la construcción del Estado. Clinton tenía la idea de que Naciones Unidas sería la mayor fuerza en reducir los conflictos violentos. Creyó que el comercio y la ayuda podrían por sí mismos remover las causas de los conflictos. Creyó que la democracia es una condición natural para todas las personas y culturas. No recordó los 4.700 años que tardó el republicanismo democrático en aparecer; las extraordinarias circunstancias que rodearon al desarrollo democrático de posguerra en Alemania y Japón y el fracaso de los esfuerzos americanos en Bosnia y Haití [Jowitt, 2003].

El resultado fue “una política exterior clintoniana de genuflexión”. La falla de su administración no fue subestimar los peligros mundiales sino intentar removerlos mediante llamados a que retomaran la buena senda [Jowitt, 2003].

Es clara la preferencia de la administración Clinton por el “soft power”, su adhesión a los paradigmas de diplomacia comercial y pacífica. Pregonando las

bondades de la globalización la administración quedó presa de su propio discurso y, a pesar de su reiterada afirmación sobre el fin de la guerra fría y el triunfo del espíritu americano, optó por retirarse de sus compromisos mundiales, asentados en la presencia armada y en el presupuesto militar, y recluirse en el desarrollo económico y financiero, todo desde una perspectiva comercial.

### **El rechazo al Proyecto Cheney**

Un claro indicio de la vía adoptada fue el rechazo en 1992 de la Defense Planning Guidance Draft (DPGD), elaborada por Dick Cheney y que impulsaba un plan de Defensa que respondiera activamente a las amenazas mundiales. La administración republicana de George W. Bush se encargaría de llevar adelante ese plan, sin grandes cambios.

Quizás por eso muchos europeos apreciaban trabajar con Clinton. Chris Patten, el Comisionado Europeo para las Relaciones Exteriores, dijo en diciembre de 2000: “Europa extrañará a Bill Clinton”. El fue un buen amigo para este continente. Desde Kosovo a Belfast, millones de personas tienen razones para estar agradecidos por la contribución que él ha hecho” [Patten, 2002].

### **El complicado primer año de Bush**

Cuando Bush asume el gobierno parecía sentado en un volcán. Había un mayor énfasis en el retorno americano hacia el interior y una ambivalencia respecto a involucrarse con el mundo. Por supuesto todo cambió con el 11 de septiembre cuando “el enojo desatado de los unilateralistas” retornó al centro de la administración [Hanzen, 2002].

Durante el año de la asunción del gobierno republicano los nuevos funcionarios no estaban aún plenamente conscientes de la magnitud y complejidad de los asuntos que debían resolver. El senador Helms afirmaba que “por primera vez en 50 años los republicanos controlan la Casa Blanca, el Senado y la Cámara de Representantes. Esto significa que los republicanos pueden tener una oportunidad única de establecer el programa de política exterior” [Helms, 2000]. Sostenía que una de las primeras prioridades de Relaciones Exteriores del

Senado este año será dar su ayuda al presidente Bush para poner en práctica sus ideales de “conservadurismo compasivo”. Era tiempo de potenciar las agrupaciones religiosas privadas, que se preocuparían más por los necesitados.

Y remarcaba un carácter aislacionista poco refinado: “rechazamos cualquier alegación de jurisdicción sobre los ciudadanos norteamericanos por parte del Tribunal Penal Internacional” [Helms, 2000].

Condoleezza Rice sostenía que “proteger la infraestructura crítica de la nación es un tema de seguridad nacional de importancia decisiva”. Es una paradoja de nuestros tiempos que “la misma tecnología que le permite a nuestra economía tanto dinamismo y a nuestras fuerzas armadas tanto dominio, también nos hace más vulnerables” [Rice, 2000].

Colin Powell decía que “para nosotros este es un momento de grandes oportunidades. No hay otra ideología que verdaderamente pueda competir con lo que podemos ofrecerle al mundo” [Powell, 2000]. Y remarcaba que los Estados Unidos “deberían usar el poderío que tenemos –nuestro poderío político, nuestro poderío diplomático, nuestro poderío militar, pero especialmente el poder de nuestras ideas- para seguir comprometidos con el mundo. Y eso es exactamente lo que el presidente Bush y su equipo de seguridad nacional nos proponemos hacer” [Powell, 2000]. Estas declaraciones parecían demasiado cándidas frente a lo que estaba por suceder.

El gobierno que asumía era resultado de un cruce de distintos caminos. Dado que el presidente Bush carecía de antecedentes en política exterior se había rodeado de un equipo experimentado y consumado [Lieber, 2000].

Objetivamente Estados Unidos se hallaba en una posición única como el país individualmente más poderoso e influyente del mundo, lo que le creaba oportunidades a la vez que problemas [Lieber, 2000].

Ese liderazgo era un requisito previo para muchos tipos de colaboración internacional aunque el fin de la guerra fría hacía más difícil para Estados Unidos obtener la cooperación de sus aliados y amigos ya que, a falta de una amenaza, los países tendían a buscar sus propios intereses [Lieber, 2000].

En este panorama había un reto que encabezaba la agenda de política exterior de la administración Bush. Concernía a las relaciones con los aliados de Norteamérica, especialmente los europeos, con quienes había surgido una serie de controversias en torno a la defensa contra los misiles, la fuerza de reacción rápida que planeaba la Unión Europea, las disputas comerciales, los alimentos modificados genéticamente y algunas cuestiones como la pena de muerte y el control de armas de fuego. En estas diferencias subyace una reacción europea al poder norteamericano, “al igual que la percepción de que, en ocasiones, Estados Unidos actúa unilateralmente sin tener suficientemente en cuenta las sensibilidades europeas” [Lieber, 2000].

Del lado norteamericano existía la preocupación de cómo compartir la tarea, junto con la ansiedad de pensar que los europeos podrían sentirse tentados de emprender su propio camino a medida que la Unión Europea desarrollara una mayor coherencia económica y de política exterior. Estados Unidos también sentía frustración ante la dificultad de consultar y negociar con todos los países de la Unión Europea los que suelen estar en desacuerdo unos con otros o toman una actitud rígida frente a Estados Unidos una vez que han adoptado una política común. La perspectiva general indicaba una fricción constante [Lieber, 2000].

El nuevo gabinete comenzó a actuar rápidamente para defenderse de todos estos temores. Eduardo Roca dice que “la opinión pública había votado a un presidente que fuese un *Clinton minus* –le gustaba lo que hacía Clinton, menos algunas cosas-; pero después de una victoria ajustada en una elección muy cuestionada le apareció una administración *Reagan plus*. Porque los miembros esenciales del gabinete de Bush hijo, si bien trabajaron con Bush padre en la guerra del Golfo, todos fueron hombres de Reagan, del evil empire” [Roca, 2001]. Entre enero y septiembre de 2001, la política exterior de Washington privilegió ideas tales como:

- Guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional
- Trabajar en función de una agenda prioritaria
- Disminuir las intervenciones por ayuda humanitaria

- Revertir la causalidad en la relación intervención-defensa de la democracia.
- Establecer una jerarquía entre los Estados entendiendo que las relaciones más relevantes son las que se dan con los actores más poderosos.
- No desconocer que la política exterior está influenciada por actores domésticos e internacionales, pero otorgar a los funcionarios encargados de la conducción de la política exterior un rol decisivo.
- Abandonar las políticas de salvatajes económicos tanto unilaterales como multilaterales [Busso, 2003].

### **El comienzo de la grieta**

La elección del nuevo presidente norteamericano causó inquietud en Europa. Bush armó un equipo de política exterior que incluyó a Colin Powell como Secretario de Estado, a Condoleezza Rice como Asesora de Seguridad Nacional, a Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa y a Robert Zoellick como representante norteamericano de Comercio. Eran internacionalistas con larga experiencia y buen conocimiento de Europa pero muchos políticos europeos sospechaban que ese equipo tendría una mirada mundial diferente que podría tensionar las relaciones trasatlánticas.

El enfoque europeo de la política exterior tiende a enfocarse en los “desafíos”, mientras los americanos miran las “amenazas” y, en particular los conservadores como Bush y su equipo, prefieren discutir amenazas exteriores tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y los estados canallas. Las consignas europeas son la “global governance”, el “projecting stability” y la “managing globalization”.

La discusión sobre el significado de la administración Bush para Europa iba más allá de un simple cambio de personal en Washington. Era importante explorar si las políticas de cada lado del Atlántico estaban guiadas por prioridades divergentes.

Tradicionalmente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa y Estados Unidos son descritos como socios estratégicos, una relación central para la gobernabilidad global [Everts, 2001].

Esta comunidad de valores e intereses explica por qué europeos y americanos pueden acordar frecuentemente sobre lo que constituye una conducta aceptable en la arena internacional. En contraste, otros países como China, Rusia o Indonesia enfatizan la integridad territorial de los Estados existentes, amenazando a los extranjeros sobre la interferencia en sus asuntos internos.

Lo que está más allá de toda discusión es que los países europeos, tanto individual como colectivamente en la Unión Europea, son los mejores aliados que Estados Unidos podrá conseguir. Igualmente, Estados Unidos es de lejos el más cercano e importante socio para los europeos [Everts, 2001].

El comienzo de una gradual divergencia puede rastrearse desde el fin de la Guerra Fría en 1989, pero parece haberse acelerado desde mediados de los '90. Estas divergencias raramente ocupan los titulares de los diarios pero obran en el trasfondo.

Los europeos están preocupados por el reciente comportamiento norteamericano en varias áreas:

1. El largo rechazo norteamericano a pagar sus obligaciones con Naciones Unidas. A pesar del acuerdo alcanzado en diciembre de 2000, la actitud norteamericana hacia Naciones Unidas dejó mucho que desear.
2. Este desinterés norteamericano respecto a sus obligaciones externas de ayuda llevó a un drástico recorte en el apoyo norteamericano a los esfuerzos globales para aliviar la deuda y sustentar los proyectos multilaterales de desarrollo.
3. La política norteamericana de confrontación con los "estados villanos" produjo conflictos estériles con los estados periféricos.
4. Muchos europeos contabilizan que la orientación pro israelí en el Medio Oriente ha impedido los esfuerzos para lograr un acuerdo de paz aceptable para todas las partes [Everts 2001: 4].
5. La disminuida pero todavía existente tendencia, especialmente de parte del Congreso, a usar sanciones económicas unilaterales.

6. El rechazo norteamericano a ratificar importantes tratados y convenciones legales, incluido el Tratado de Eliminación de Minas Terrestres, el Protocolo de Kyoto sobre calentamiento global, el Tratado de Limitación de Pruebas Nucleares (CTBT) y el Tratado que establece la Corte Internacional Criminal (ICC).
7. La determinación americana para presionar respecto al Sistema Nacional de Defensa con Misiles (NMD) en contra del trabajoso tratado del ABM (Anti Ballistic Missile Treaty).

En Londres también hay una activa discusión sobre las implicaciones del unilateralismo norteamericano.

Pero los decisores norteamericanos tienen su propio rosario de frustraciones y también se encuentran desalentados por algunas acciones europeas:

1. Los países europeos restan importancia a las capacidades militares. Muchos países se rehúsan a incrementar sus gastos militares.
2. La endémica incapacidad europea a vencer su incoherencia diplomática y transformar la política exterior europea en algo creíble y comprensible.
3. La inexcusable demora europea en concretar la extensión territorial.
4. La persistente tendencia europea a comportarse suavemente o a disgusto con los regímenes antioccidentales, en razón a consideraciones comerciales por sobre cuestiones estratégicas.
5. La santurróna postura europea sobre cuestiones que Estados Unidos considera vitales para el diálogo trasatlántico, tales como la pena de muerte [Everts, 2001].

Se argumenta que dado que los europeos se resisten a compartir la carga de liderar el orden y la estabilidad global, a Estados Unidos no le queda otra opción que jugar el rol de “superpotencia solitaria”, e inevitablemente será criticada por eso.

Aunque Europa y América continuarán acordando en una gran variedad de áreas esto no impide que estas diferencias incrementen su importancia.

## **La política exterior revolucionaria de Bush**

Las declaraciones de Bush y la estrategia de su gabinete fueron pregonando una revisión radical de la política exterior norteamericana y consecuentemente una revisión del rol global americano. La estrategia parecía estar basada en tres pilares: identificación del enemigo, intimidación del enemigo con discurso y despliegue y el uso de la violencia para eliminar al enemigo. Junto con la doctrina del ataque anticipatorio se suman a una estrategia operacional diseñada para responder militarmente a los diferentes tipos de amenazas violentas que emergen en la segunda ronda de la guerra fría [Jowitt, 2003].

Cuando colapsó la URSS algunos rápidamente argumentaron que ocasionalmente sería necesario para los Estados Unidos actuar unilateralmente; la guerra fría no pudo ganarse con expectativas de democracia global, capitalismo y derechos humanos; rápidamente aparecerían movimientos anti-occidentales con nuevas ideologías, líderes y estrategias y que en consecuencia Estados Unidos “necesitaría un nuevo mapa conceptual y una estrategia operacional para tratar con la nueva política y la nueva geografía mundial” [Jowitt, 2003]. No sorprende el uso del poco sofisticado término mal (evil) y tampoco sorprenden las críticas emanadas de varios círculos en Europa occidental.

Pero empuñar el nuevo rol americano en el mundo después del S-11 significa adoptar la idea y la realidad de un imperio. Algunos sostienen que el momento actual es la primera vez que el mundo carece de un imperio en los últimos 5000 años. La primera guerra mundial significó el fin del imperio otomano, de la Rusia zarista, del imperio austro-húngaro y del imperio alemán. La segunda guerra mundial terminó con el imperio nazi y el imperio japonés, también con el imperio británico, el francés, el holandés y el portugués. Y el fin de la guerra fría significó la extinción del imperio soviético.

Esta política exterior imperial no es aceptada fácilmente por todos. Pero el eje de las críticas tienen como epicentro a Europa. Para oponerse al “unilateralismo” se sostiene que Roosevelt y Truman sabían que la hegemonía de Estados Unidos no podía sostenerse sin la activa participación de otras

naciones. Por lo tanto crearon un sistema política global que persuadió a los otros poderes a creer que eran parte de un proyecto global [Monbiot, 2004].

“Pero los hombres que hoy gobiernan América son insaciables. No pueden entender por qué deberían otorgar concesiones a alguien y quieren el poder global inmediatamente. Para obtenerlo, están dispuestos a destruir las instituciones cuyo propósito fue sostener su dominio. Desconocieron los pagos que debían hacer al FMI y al Banco Mundial, amenazaron la sobrevivencia de la OMC, imponiendo tarifas sobre el acero y garantizando nuevos subsidios a los granjeros corporativos y prosiguen una guerra cuyo propósito es estampar su autoridad sobre el mundo, ignorando a las Naciones Unidas” [Monbiot, 2004].

En esta perspectiva Estados Unidos es el principal enemigo del orden mundial. ¿Pero están hablando del gobierno republicano o de toda la nación americana? Algunos teóricos críticos, como el profesor del MIT Noam Chomsky y el general chino Fu Quangyou, no dudan en afirmar que Estados Unidos está siguiendo una estrategia de imperio global. Un gran número de funcionarios e intelectuales americanos acuerdan en que Estados Unidos está creando un imperio global y favorecen ese desarrollo [Jowitt, 2003].

El creciente interés en el imperio tiene dos orígenes. En primer lugar el mayor fenómeno en la posguerra fría no fue la transición democrática sino más bien la realidad de una potencial desintegración del Estado. En segundo lugar esta desintegración del Estado está precedida, acompañada y seguida por la aparición de una “violencia irresponsable” [Jowitt, 2003].

La doctrina de la administración Bush es una respuesta positiva para la proliferación de la violencia irresponsable en un contexto de desintegración del Estado y de los Estados peligrosamente impredecibles que pueden ofrecer a los movimientos violentos acceso a armas insidiosas.

### **La rebeldía europea**

Kupchan dice que no debemos estar preocupados por el islamismo radical, sino por nuestros amigos del otro lado del Atlántico, que son la mayor amenaza a la primacía americana [Hanzen, 2002].

¿Por qué Saddam Hussein pensó que podía contar con el apoyo europeo? La grieta trasatlántica también envalentonó a otras naciones a oponerse a Washington. El sentimiento antinorteamericano claramente continúa siendo fuerte en Europa [Berman, 2003c].

El comercio trasatlántico es fluido, muchas instituciones están interconectadas, y mucha historia ha sido compartida como para que el desacuerdo sobre Irak produzca una ruptura definitiva entre Estados Unidos y Europa. Apenas las tropas americanas comiencen a asegurar Irak, los políticos europeos que se opusieron a Estados Unidos comenzarán a declarar que un cambio de régimen era deseable después de todo [Berman, 2003c]. Es difícil imaginar un retorno al status anterior.

Es cierto, como muchos argumentan, que Estados Unidos no puede “andar solo”. Los Estados Unidos necesitan aliados y actuar en concierto con ellos. Esto no significa que la política exterior de Estados Unidos al perseguir su interés quedarán sujetos al veto de los políticos en Berlín o París, que están preparados a jugar la carta antiamericana para propósitos electorales domésticos. De hecho, el debate sobre la guerra en Irak representa una hendidura en las relaciones entre Europa y Estados Unidos obligando a pensar sobre las relaciones en la Europa de posguerra [Berman, 2003c].

La desaparición de la amenaza soviética minó la tradicional racionalidad de la guerra fría en las relaciones trasatlánticas. Durante los '90 la OTAN y otras instituciones buscaron nuevas auto-definiciones, sin mucho éxito. La guerra de Irak ha elevado esa crisis subyacente a la superficie. Es importante recordar que no fue Estados Unidos quien quebró el espíritu del multilateralismo. Fue Alemania –ya unificada y no dependiente de la protección americana contra el Ejército Rojo- la que adoptó una posición desafiante: no participaría en una guerra en Irak aún si las Naciones Unidas la sancionaban.

Esta dimisión alemana del status de la organización internacional tiene la ventaja de la franqueza. En retrospectiva está claro que ningún argumento podría haber sido capaz de convencer a Francia y su voto por la Resolución 1441. El multilateralismo en la forma de las Naciones Unidas fue dañado porque los países europeos lo usaron como vehículo para detener la tarea

norteamericana más que para desarmar a Irak. “La hipocresía del llamado europeo al multilateralismo americano es evidente” [Berman, 2003c].

Europa no habla con una sola voz, y la futura política americana debe tomar en cuenta las profundas diferencias dentro de Europa que erupcionaron en el contexto de la crisis de Irak.

De gran interés es la división entre lo que se llama la vieja y la nueva Europa, como lo dijo Ronald Rumsfeld (esto es, entre la Europa occidental dominada por Francia y Alemania y los ex estados socialistas de Europa Central y Oriental).

Que Francia y Alemania hayan establecido una alianza de facto con Rusia solo ha exacerbado la inquietud en las nuevas democracias del este, que perciben una entidad centro-europea dominante que busca consolidar un centro que tiene al este y a España como periferia continental.

Reconstruir las relaciones trasatlánticas significa reconocer las complejidades intra-Europeas, más que enfocar solamente en los dos grandes Estados que definen la “vieja Europa”. La alternativa, es no sólo la “nueva Europa” del este, con su predisposición a colocarse del lado de Estados Unidos como la fuerza que terminó con la Guerra Fría. Es usual pensar en la “otra Europa”, el rango entero que involucra a los pequeños y medianos estados, que por variadas razones, resisten el predominio franco-alemán- no solo en el este, sino también en el sur y en el norte.

A despecho de la constante celebración de la unidad europea, importantes diferencias culturales e institucionales dividen el continente. Es importante construir lazos culturales con los muchos países europeos pequeños que miran a los Estados Unidos como su natural aliado.

Para la Europa rebelde pareciera que el propósito de los asuntos internacionales es “mantener a los americanos dentro, los americanos afuera y a los americanos abajo” ya que los Estados Unidos, como la única superpotencia del mundo, proveen “the only game in town” [Hill, 2001].

Este nuevo juego europeo de “mantener a los americanos abajo” ejerce presión sobre Estados Unidos para que piense y actúe como cualquier otro país

europeo: “socialmente masivo, militarmente modesto y moralmente imperial” [Hill, 2001].

### **Una hostilidad culturalmente inducida**

Es natural desear que con un cambio de administración en Estados Unidos la amistad reemplace a la hostilidad. Pero es equivocado asumir que un cambio político eliminaría las actitudes hostiles. Por el contrario, el antiamericanismo es un fenómeno cultural complejo que refleja asuntos problemáticos en la cultura local y profundos rasgos de competición global [Berman, 2003b].

Para entender el significado del antiamericanismo hoy en día, es importante distinguir entre distintos fenómenos regionales. La hostilidad en América Latina es resultado de una larga y problemática historia. La ocupación norteamericana en Japón llevó a la irritación acerca de algunos eventos particulares. El mundo árabe es un tercer ejemplo. Pero la más grande y más antagónica demostración no fue en el Cairo o Amman sino en Europa [Berman, 2003b].

El genuino epicentro del antiamericanismo hoy está en Europa, no en el mundo islámico. Especialmente Francia y Alemania pero también en Italia y España. En los últimos dos casos, los líderes políticos están tomando un alto riesgo político colocándose al lado de Estados Unidos, resistiendo el antiamericanismo de sus públicos domésticos. Uno puede explicar el pro americanismo de los pasados estados comunistas, dado el rol de liderazgo jugado por los Estados Unidos en la guerra fría.

El antiamericanismo reclama ser solo “anti-Bush”. Obviamente es importante distinguir entre las críticas razonables a las políticas norteamericanas, como parte de un vigoroso debate público, y el ánimo antinorteamericano que va más allá de la razón. Eso es un prejuicio, inmune a objeciones racionales.

Uno puede observar tres aspectos distintos en el carácter prejuicioso de la mentalidad antiamericana de Europa occidental. Primero, aunque el antiamericanismo puede señalar a los Estados Unidos, esto es primariamente un problema de identidad local [Berman, 2003b].

Segundo, aunque al antiamericanismo se opone la política exterior norteamericana en nombre de sus presuntas víctimas, no hay evidencia de

ninguna solidaridad particular con esos países anterior al compromiso norteamericano. Tercero, como cualquier otro prejuicio, el antiamericanismo se caracteriza por una pérdida de realidad. El antiamericanismo ofrece una cosmovisión ideológica segura que no caerá simplemente frente a los hechos [Berman, 2003b].

Es cierto que la religión también juega un rol importante en las actitudes europeas. En el auto-entendimiento americano la búsqueda de la libertad religiosa provocó la fundación de la historia nacional. El antiamericanismo europeo invirtió esta historia acusando a los Estados Unidos de exceso religioso.

Pero podemos exponer explicaciones más contemporáneas. El actual proceso de unidad europea tiene varias debilidades. La importancia de las viejas identidades nacionales disminuye y la autoridad política cambia a favor de la Unión Europea, más allá del control local. El tan mentado déficit democrático ya ha acontecido; la mayoría de los europeos experimentan a la Unión Europea como un asunto burocrático, con escasos ideales o principios profundos que puedan conmover los corazones del pueblo. Nunca más cierto la afirmación de que la unidad económica no fomenta en lo más mínimo el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad política.

El antiamericanismo ha llenado este vacío, ha llegado a ser la ideología europea de la hora, proveyendo un apuntalamiento emocional a la unidad europea que no tiene nada en sí misma, excepto su distancia de Washington [Berman, 2003b].

Dado el carácter prejuicioso del antiamericanismo europeo, es ilusorio imaginar que un cambio en la política norteamericana podría significar un cambio en las actitudes europeas. Mientras tanto el choque de civilizaciones trasatlánticas está firmemente asentado.

### **El Medio Oriente divide a Europa y Estados Unidos**

El Medio Oriente es el área donde Estados Unidos y Europa muestran mayor desacuerdo.

¿Cuándo y dónde los sentimientos de europeos y americanos comenzaron a diferir nuevamente? A comienzos de 2002 con la escalada del conflicto palestino-israelí el Medio Oriente se convirtió tanto en el origen como en el catalizador de lo que amenazaba a convertirse en una espiral de antiamericanismo europeo y de anti-europeísmo americano [Garton Ash, 2003].

Hay dos componentes en el desacuerdo sobre el Medio Oriente. Una tiene que ver con la oposición de israelíes y palestinos y sus apoyos en el ancho mundo político musulmán. El conflicto va a adoptar un nuevo rumbo en los próximos meses cuando se construya el muro que separará al Banco Occidental del Estado de Israel [Garton Ash, 2003].

¿La muralla intensificará o disminuirá las diferencias entre Estados Unidos y Europa sobre Israel? Mejorará el muro las posibilidades de que Israel y los árabes puedan encontrar un acuerdo acerca de los palestinos de lo que generalmente es aceptado por todos los involucrados? Pareciera que no [Garton Ash, 2003].

Otro desacuerdo tiene que ver con qué hacer con los países árabes. La amenaza del terrorismo es vista por los europeos como algo que debe ser manejado con inteligencia y trabajo policial. La administración Bush ve al problema terrorista como insoluble mientras los árabes y otras sociedades musulmanas no se modernicen, permanezcan cerradas y tengan gobiernos corruptos y opresivos [Garton Ash, 2003].

Israel y el conjunto de asuntos relativos al mundo árabe difícilmente sean el único asunto en la división. Hay división más general debida a la brecha ideológica entre la izquierda y la derecha. Mientras la izquierda está ascendiendo firmemente en Europa, la derecha gobierna en Estados Unidos. Esta división ideológica puede reducirse si los europeos se comprometen con más elementos de mercado en su economía y reducen los gastos de bienestar social. Pero el ascenso de la edad promedio de los europeos y la consecuente demanda de gastos para la ancianidad puede producir una solidificación del estado de bienestar si esta población mayor presiona por la expansión de los programas de asistencia del gobierno [Garton Ash, 2003].

También hay diferencias sobre el rol de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales. Otro factor importante será la extensión de la Unión Europea lo que la hará más integrada y con mayor poder político.

El comercio y los asuntos monetarios se volverán más dificultosos si el euro sigue creciendo gradualmente convirtiéndose en un verdadero desafío para el dólar. Esto ya no es como en los años '30, ahora cada uno va en su propia dirección derivando en un enfrentamiento entre la Reserva Federal versus el Banco Central europeo [Hanzen, 2002].

Si bien ahora los ingleses son aliados de Estados Unidos, cumpliendo su tradicional rol de puente con Europa, cambiarán su estrategia para cambiar la coalición franco-alemana hacia una tríada franco-alemana-británica. “Hacia el 2004 y seguro hacia el fin de la década, los británicos serán uno de los ingenieros de la integración europea” [Hanzen, 2002].

### **La visión americana sobre Europa**

Francia fue un poder colonial y todavía lo es mucho más que América. Si lanzar bombas en Puerto Rico estuvo mal, Francia ha lanzado bombas nucleares en la Polinesia no hace mucho. “Más de un centenar de candidatos en las elecciones parlamentarias francesas estaban bajo investigación criminal. Las escuelas francesas fueron obligados a emitir “seguro contra riñas” porque los patios de juegos se volvieron peligrosos. Las familias francesas abandonan a sus viejos en los hospitales para poder tomarse vacaciones más extensas” [Goldberg, 2002].

John Lahr, un crítico teatral, dijo el 12 de septiembre de 2001, refiriéndose a los hechos del día anterior: “Me da miedo que esa nación siempre aprueba la violencia y la pobreza de espíritu”. De acuerdo a Charles Pasqua, ex ministro del interior francés: “Hay una clima general de violencia que se ha desarrollado a través de los años y un estilo de evolución americana de la sociedad francesa”. Es un argumento familiar [Steyn, 2002].

Olivier Duhamel, un miembro socialista francés del Parlamento Europeo dice que “estamos volviéndonos una democracia degenerada del tipo que se puede encontrar en los Estados Unidos”. Contradiendo estas afirmaciones la

realidad europea nos muestra que Joerg Haider sacó el 29% de los votos en Austria, Le Pen el 17% en Francia, el Partido del Pueblo danés (anti musulmán) sacó el 12%. Mientras tanto el “extremista” Buchanan sacó en la elección presidencial del 2000 sólo un 0,42% de los votos.

En los días inmediatamente posteriores al 11 de septiembre, cuando las mujeres musulmanas americanas estaban temerosas de dejar sus hogares, sus vecinos tomaron precauciones en solidaridad y montaron guardia en la puerta de las mezquitas mientras las mujeres americanas usaron la *hejab* en solidaridad con sus hermanas musulmanas. En tanto la policía de Berlín recientemente avisó a los judíos que no salieran en público vistiendo la “kipá” o alguna marca que identificara su fe [citado por Steyn, 2002].

Los europeos todavía no han tomado nota del gran cambio que ha tomado lugar en la política exterior norteamericana. Sería fácil ponerle fecha 11 de septiembre, a partir de los ataques terroristas, pero va mucho más atrás. Las primeras notas de este leitmotiv anti americano ocurrieron durante la crisis bosnia de 1993-1995 [Walker, 2002].

Señales más antiguas pueden datar de los ‘80s, relativas a las sanciones contra los conductos de gas siberianos y la “Guerra de las Galaxias”. Muchos diplomáticos europeos desempolvaron estos argumentos junto con la denuncia al reaganismo y el “tipo de excesos esperables de los políticos provinciales americanos”. Las críticas europeas en aquel entonces abrigaban la esperanza de que las crueldades de Reagan serían domesticadas por el establishment de la política exterior: el departamento de Estado, el Concejo para las Relaciones Exteriores y las páginas de opinión y los editoriales del New York Times y el Washington Post [Walker, 2002].

## **Anexo 8 – El liderazgo brasileño** [Emmerich, 2003]

Brasil, uno de los países más extensos del mundo, es la décima economía del mundo y cuenta con una población de 184 millones de habitantes.

En la última década, sobretodo durante el gobierno de Cardoso, se esforzó por consolidar un liderazgo regional, insistiendo en la necesidad de unificar las posturas de política exterior latinoamericana frente a las crecientes presiones comerciales y políticas de Estados Unidos y la Unión Europea.

Juan Tokatlian afirma que “Brasil empieza a jugar en dos planos: en un plano regional, busca afirmar su preponderancia en la región en asociación con el Mercosur y particularmente con la Argentina, mientras que en otro, simultáneamente, quiere ser un actor internacional”<sup>646</sup>.

La idea de liderar América del Sur quedó plasmada en septiembre de 2000, cuando Fernando Enrique Cardoso convocó a una reunión de presidentes de América del Sur para discutir la situación política futura.

El presidente Lula continúa con la misma política intentando afianzar el liderazgo de Brasil en América del Sur para dificultar los esfuerzos norteamericanos de articular negociaciones bilaterales con los países latinoamericanos en forma individual.

Brasil trata de liderar el proceso de apertura de mercados emergentes nuevos. India y China fueron los primeros destinos que el presidente Lula Da Silva visitó junto con empresarios brasileños.

---

<sup>646</sup> El gran hermano del Norte, Ana Gerschenson, La Nación, 20 de junio de 2004.

## **Anexo 9 – La política antidrogas de la administración demócrata**

Según Mathea Falco en 1995 el 85% de los norteamericanos respondió que la prioridad número uno de la política exterior norteamericana debía ser “detener el flujo de drogas” [Falco, 1996]. Aunque durante el gobierno de Clinton se efectuaron muchos recortes presupuestarios a los programas de asistencia al exterior, pero los votantes se opusieron a que se recortaran las partidas destinadas a los programas de erradicación y prohibición que tienen como objetivo detener el flujo de drogas desde el exterior. Los programas antidroga representan el 20% del total de la asistencia de USA a América Latina, mientras hace diez años eran el 3%.

Por razones históricas los norteamericanos creen que otros países son responsables de los problemas que Estados Unidos tiene en materia de drogas. Al aprobarse las primeras leyes antidrogas a comienzos del Siglo XX, las drogas se asociaban a grupos de inmigrantes y minorías. El opio con los trabajadores chinos, la cocaína con los negros y la marihuana con los mexicanos. Se consideraba que las drogas eran una amenaza foránea a la estructura social, moral y política americana. En la actualidad esta vinculación entre drogas y extranjeros obliga a un uso de la diplomacia, la coerción, el dinero y la fuerza militar para detener el ingreso de drogas.

El enfoque adoptado indica que si el ingreso de drogas se eliminara por completo, las leyes de mercado provocarían un alza de precios y se reduciría el consumo. Sería la medida más efectiva para disminuir el abuso de drogas en USA.

Este enfoque tiene un gran atractivo político. Culpar a los extranjeros ofrece blancos convenientes al enojo público. Que los agricultores extranjeros detengan el cultivo parece más sencillo que intentar reducir el consumo en USA. Esta política fue puesta en práctica tanto por republicanos como por demócratas. Así lo hicieron Richard Nixon, Gerald Ford y Jimmy Carter, que implementaron programas de erradicación y sustitución de cultivos, sobre todo en Turquía y México.

El éxito de estos programas fue limitado y breve. La producción se expandió en otras regiones para satisfacer la demanda en USA. Aparecieron el Triángulo Dorado (Birmania, Laos y Tailandia) y la Media Luna del sur asiático (Afganistán, Irán, Pakistán). Para 1983 México era de vuelta un importante abastecedor de heroína.

El presidente Reagan trató de sellar las fronteras contra el flujo de drogas. Su sucesor republicano siguió la misma política.

Al principio el Departamento de Defensa se opuso a la propuesta del Congreso de incorporar personal militar en la lucha contra el narcotráfico. Pero al enfrentar una fuerte reducción presupuestaria a raíz de la disolución de la URSS, el Departamento de Estado mediante la protección de algunos programas amenazados y la reclasificación de otros, consiguió hacia 1991 capturar la mayor parte de los 2.000 millones de dólares del presupuesto de drogas.

Clinton respaldó el énfasis de sus predecesores en restringir el suministro de drogas. Pero en el Congreso expresaron escepticismo sobre la eficacia de esta lucha. En 1993 un informe del CNS concluyó que la prohibición había fracasado en contener el flujo de cocaína. La CNS sostenía que detener las drogas en la producción era mejor que la prohibición del ingreso. La subvención de programas para el control de narcóticos en el extranjero descendió de U\$S 660 millones en 1992 a U\$S 330 millones en 1994. El gobierno pidió un aumento de partidas para el presupuesto fiscal 1995, pero el Congreso se negó. El Parlamento había aprobado la *Estrategia Andina*<sup>647</sup> del presidente Bush y le había dado U\$S 2.200 millones en 1989. Pero la conclusión fue que no existían indicios de que los niveles de cocaína hayan cambiado. Gastamos cada vez más en helicópteros, vehículos, policía, ejército y armamento sin tener programas de soluciones económicas comprensivas.

El Congreso criticó al gobierno de Clinton por haberse alejado de la política de prohibición<sup>648</sup>. En 1995 la Cámara de Representantes disolvió la ONDCP, la oficina encargada de desarrollar la estrategia antidrogas del gobierno, aunque

---

<sup>647</sup> Ayuda a Bolivia, Colombia y Perú para reducir las actividades ilícitas de drogas.

<sup>648</sup> Clinton se inclinó por políticas de interdicción de cultivos en la región andina en vez de centrarse en el Caribe, Centroamérica y México. Esta inclinación fue criticada por el Congreso que insistía con la prohibición del ingreso de drogas a través de las fronteras.

luego fue restituida a un tercio de su presupuesto. El entusiasmo del Congreso por la interdicción de cultivos, no se hizo extensivo a los programas alternativos.

Los que critican al Congreso achacan la causa del fracaso a la falta de recursos y sostienen que los recortes presupuestarios dificultaron los esfuerzos del gobierno. Otros culpan a Clinton por abandonar la política de prohibición de ingreso vía Caribe, México y Centroamérica a favor de eliminar la producción en Bolivia, Colombia y Perú.

El problema subyacente no es de carácter operativo. Más recursos y mejor implementación no van a garantizar que los esfuerzos por controlar el suministro de drogas provoquen un aumento de precios en Estados Unidos. Los motivos son otros:

1. La economía del narcotráfico atenúa la reducción del suministro. El costo de cultivar drogas es bajo y los agricultores reciben fuertes incentivos para adaptarse a las condiciones de cambio.
2. El número de países productores aumentó en las últimas décadas. La cocaína se cultiva en otros países además de Bolivia, Perú y Colombia; las amapolas crecen en todo el mundo; Colombia también produce heroína<sup>649</sup>; Estados Unidos produce gran cantidad de marihuana.
3. Los cultivos de drogas constituyen el principal sostén de numerosos países pobres, donde los campesinos no disponen de muchas alternativas. Así sucede en los países del Cáucaso<sup>650</sup> y en los países andinos. El éxito obtenido en Turquía en los '70 no ha sido repetido. El único ejemplo exitoso es Tailandia, donde el crecimiento económico proporcionó más incentivos que el cultivo de opio. Ahora importa opio de Birmania para satisfacer la demanda local.
4. Estados Unidos consume un porcentaje bajo de la producción mundial de drogas. En 1993 consumían un 4% de la producción mundial de heroína; un 33% de la producción mundial de cocaína; produce el 50% de su producción anual de marihuana.

---

<sup>649</sup> Colombia no cultivaba amapola, base del opio, que se usa para la heroína, antes de 1991.

<sup>650</sup> En Kirguistán el PBI per capita es de U\$S 610 en 1994; una libra de opio rinde U\$S 400 en los mercados locales.

5. La mayor parte de la producción extranjera de drogas se consume en otros países, muchas veces donde se cultiva. El consumo de drogas es creciente en Europa Central y Europa del Este (OMS). Aun cuando la demanda en Estados Unidos disminuyera, los proveedores cuentan con numerosos y dinámicos mercados en todo el mundo.
6. La demanda de drogas de USA puede ser cubierta por un área de cultivo pequeña y transportada en pocos aviones. La reducción del flujo de drogas en USA es difícil por sus fronteras extensas y por la baja cantidad involucrada.
7. La estructura de precios del mercado de drogas limita el impacto de los programas de prohibición y control del suministro desde los países productores. Las ganancias se obtienen en la venta callejera final y no en los campos de producción de amapola o coca. El costo de cultivo, refinamiento y tránsito constituye apenas al 12% del precio minorista. Si Estados Unidos redujera el ingreso de cocaína a la mitad, el precio aumentaría solo un 5%. La prohibición de ingreso es mucho menos efectiva que la coacción de la ley en la calle.

Es momento de concentrarse en la idea de que cualquier política exitosa radica a nivel nacional interno. Las caídas más agudas en el consumo se produjeron cuando la disponibilidad de drogas aumentaba rápidamente, porque puede aumentar la concientización pública sobre la nocividad de las drogas. Pero este proceso ya no existe en la actualidad, cuando se considera que las drogas no son tan perjudiciales como en el pasado.

### **La política de certificación**

Por ley el presidente norteamericano debe certificar si los principales países productores y/o de tránsito de drogas (determinado por el Departamento de Estado) han cooperado con Estados Unidos o han tomado medidas por iniciativa propia para cumplir las metas de la Convención de Naciones Unidas sobre la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). El requerimiento de certificación fue introducido como enmienda a la Ley de Ayuda Extranjera de 1961.

En 2001 no fueron certificados Birmania y Afganistán; Haití y Camboya fueron certificados “por interés nacional”. Colombia y México recibieron certificación total. 14 de los países incluidos en la lista son de América Latina y el Caribe.

La certificación norteamericana sobre la cooperación antidrogas<sup>651</sup> se ha convertido en elemento de discordia en las relaciones interamericanas. En el año 2000 el presidente Fox transmitió a Bush su disconformidad con esta política. Rand Brees, el Secretario Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley, dijo que “cualquier cambio en el proceso de certificación tendrá que convencer a Estados Unidos de que sus objetivos en la lucha contra el narcotráfico bien se pueden cumplir incluso de una mejor manera.

Estados Unidos dice que la política de certificación no es una imposición unilateral de las normas y requerimientos de Estados Unidos. Pero hay dudas sobre si el proceso es “consensuado”. Cada año la embajada de Estados Unidos en cada país “principal” emite una nota explicando la decisión de certificación del año anterior y estableciendo los parámetros para el nuevo año. Luego los países deben responder a los parámetros de Estados Unidos y delinear una estrategia a fin de cumplir con los requerimientos norteamericanos. Brees dice que “antes de la meta del 1º de marzo hemos visto varios países introducir legislación, aprobar leyes, erradicar cultivos, y capturar esquivos jefes del narcotráfico. La fecha no es casualidad. Estos países saben que sus acciones afectan las decisiones de certificación del presidente. También saben lo que Estados Unidos espera de ellos”. Esta no parece ser la descripción de un proceso “consensuado”.

Existen varios proyectos en el Congreso que buscan cambiar o eliminar la certificación, es probable que el mecanismo unilateral no va a ser eliminado en el corto plazo. La CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), dependiente de la OEA ha desarrollado un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que examina el desempeño individual y colectivo

---

<sup>651</sup> La política de certificación dictamina respecto al acuerdo de los países con la política antidrogas de Estados Unidos. En ese sentido es una política de intervención en los asuntos internos de otros países. Dado que la política de certificación forma parte de la Ley de Ayuda Extranjera, implica la suspensión de ayuda directa no humanitaria o votos automáticos de Estados Unidos contra préstamos o subsidios para estos países en los bancos de desarrollo multilaterales. La adopción de políticas por iniciativa propia en el marco de la Convención de Naciones Unidas no modifica la situación, porque tal Convención pauta una política afín a los intereses norteamericanos.

en asuntos relacionados con el narcotráfico. Brees dijo que le MEM “supone un marco consensuado para el genuino intercambio de ideas como así también la crítica evaluación y recomendación para tomar medidas”. Este proceso podría potencialmente transformar el proceso de certificación en un anacronismo. Pero también sostiene Brees que en cualquier mecanismo que suplante a la actual certificación Estados Unidos deberá tener temporalmente la facultad de descertificar o sancionar países individuales utilizando los estándares del proceso actual.

John Walters, director de la ONDCP dijo en junio de 2004: “estamos encaminados hacia el logro de drásticas reducciones en la producción de cocaína en Colombia, con la consecuencia disminución en la oferta total de dicha droga en el mundo... El desafío al que nos enfrentamos consiste en mantenernos en curso y asegurar el éxito que se percibe cercano”.

Desde los '80 la política norteamericana intentó reducir la oferta mediante la restricción a la producción y el tránsito. Así procuraban una reducción en la cantidad de droga disponible en USA como para producir una suba en el precio y una baja en la pureza del producto.

El precio más alto del producto generaría una disminución en el consumo. Hasta ahora el saber convencional indicaba que buscar reducir el consumo mediante el aumento del precio no generaría grandes resultados, ya que los consumidores no son sensibles a las variaciones de precio. Pero hoy los analistas coinciden en que sí son sensibles al precio. Un aumento de un 1% generaría una reducción en el consumo de entre un 0,2% y un 1%.

En este momento los precios mayoristas y minoristas en USA se encuentran en su nivel más bajo, mientras que la pureza se encuentra en su punto más alto de la historia.

La prueba, basada en el precio, indica que la oferta de cocaína y heroína sigue siendo fuerte en Estados Unidos.

La baja de precios se produjo en los momentos en que USA mostró gran preocupación por detener la oferta de drogas, tanto fuera como dentro del país. De pasó de 42.000 detenidos en 1980 a 480.000 en 2002 por delitos relativos a drogas dentro de USA. El incremento demográfico de la población carcelaria

por drogas es 40 veces mayor que el crecimiento demográfico de la población de USA en general. Se buscaba reducir la disponibilidad de drogas y generar un efecto de disuasión sobre el consumo. Pero ese no fue el resultado obtenido. “El efecto incapacitante que produce el encarcelamiento de un vendedor de drogas es prácticamente nulo”<sup>652</sup>.

Del mismo modo, el aumento en el gasto destinado al control de la oferta desde el exterior no ha logrado la disminución en los precios de las drogas. En 2004 USA gastó 3.600 millones de U\$S en la interdicción en los países de origen, lo que eleva la suma desde 1980 a U\$S 45 mil millones.

Sin embargo el gobierno del presidente Bush sostiene que “estamos a punto de lograr un importante y permanente quiebre de la industria de las drogas ilícitas”. Los aumentos en las erradicaciones de cultivos se traducirán en incremento de precios en Estados Unidos. Falta ver si estos “éxitos” se traducen en una escasez suficiente en la oferta como para producir un aumento en los precios de la cocaína y la heroína en USA.

Los indicadores tradicionales en la guerra contra las drogas son ambiguos y producen interpretaciones contradictorias. Las cifras anunciadas como prueba del progreso de las actividades del control sobre la oferta de drogas pueden interpretarse como un impasse o un empeoramiento de la situación. Puede ser que el aumento en las incautaciones sea un reflejo de un aumento en la producción y en el tráfico de drogas. O que sea un reflejo del incremento en la aplicación de la ley y un incremento en la circulación de drogas. Las estadísticas en sí mismas no aclaran la cuestión.

Los indicadores inducen al error de crear una imagen de progreso que se enfrenta con la realidad que indica la abundancia continua de la oferta de drogas. La situación empeora cuando los organismos que tienen interés en demostrar un éxito son los mismos encargados de compilar y presentar los datos.

Hay dificultades adicionales a la hora de recolectar los datos:

1. Cambios en las prácticas de cultivo. En Colombia los cultivadores de coca realizan sus plantaciones en lotes más pequeños, en sitios más remotos, e

---

<sup>652</sup> Jonathan P. Caulkins, en “*Lessons of the war on drugs for the war on terror*”, aparecido en *Countering terrorism: dimensions of preparedness*”, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

intercalan la coca con otros cultivos aprovechando la vegetación más alta para ocultarla de la vigilancia aérea. La CIA no revela si tiene en cuenta esta situación. La CIA y el Depto. de Estado confían en que el público acepte los datos y no cuestione los métodos.

2. Cultivos de rendimiento variable. Hay más dificultades cuando se calcula el tamaño de la cosecha y la cantidad de drogas que se obtiene como resultado final. Las dimensiones de la cosecha varían cada año.
3. Diversas capacidades de refinación. La refinación tiene todavía más dificultades adicionales, por las diversas técnicas de refinación empleadas por los distintos grupos de narcotraficantes. Hay plantadores que cubren sus plantas con un producto químico que las protege de los plaguicidas; otros han realizado inversiones en ingeniería genética que dan origen a un nuevo tipo de planta con mayor cantidad de alcaloide; hay variedades de coca que resisten a los plaguicidas.

Ya sabemos que un aumento en los decomisos de droga puede indicar un aumento en la producción o el tráfico. Pero además debe establecerse cuál es el monto de decomisos necesario para influenciar en la oferta de droga en USA. Para ello hay que tener en cuenta:

1. Dimensiones del desafío: Sólo se inspecciona entre un 4 y un 6% de los 21.000 contenedores que se depositan diariamente en USA. Como no se prevé un corte drástico en este flujo de mercaderías, las estadísticas sobre decomisos no tendrán importancia como elementos de medición del éxito de las operaciones de control de drogas.
2. Lecciones de la historia: se afirmó que en 2003 la superficie cultivada de coca se redujo sensiblemente frente a los estimados de 2001 y 2002. Pero 2001 fue el año pico en cultivos y la cifra de 2003 fue apenas un 5% menor que la de 1999. Los cultivos de Bolivia aumentaron entre 2001 y 2003, cuando disminuían en Colombia. Ya existen evidencias de nuevas plantaciones en Colombia que contrarrestan las disminuciones logradas por las fumigaciones, según lo reconoció el presidente Uribe<sup>653</sup>.

---

<sup>653</sup> “Nosotros no solamente nos podemos quedar en la fumigación, en la erradicación, porque fumigamos en una parte y se reproduce en otra”, El Tiempo, 6 de septiembre de 2004.

3. Consecuencias inesperadas: la búsqueda del “éxito” produjo una serie de consecuencias negativas inesperadas:

- la campaña contra el tráfico de marihuana generó un desplazamiento hacia la cocaína
- la interdicción del tráfico en el Caribe y el sur de Florida hizo que los colombianos exportasen vía México.
- La erradicación de coca en Bolivia y Perú produjo el incremento de la producción en Colombia.

En cada caso los beneficios inmediatos fueron superados por los costos finales.

Los indicadores tradicionales proporcionan una falsa sensación de confianza ya que los anuncios sobre duros golpes al narcotráfico se realizan en momentos en que la inversión de los narcos es mínima y cuando la pérdida de materia prima se puede recuperar rápidamente. Cocaína que vale 5.000 millones de dólares en el mercado interno norteamericano no costaría más que 50 millones en la fase de cultivo.

La erradicación es un duro golpe a los narcos pero el negocio no peligra, y el quiebre de la producción se refleja muy poco en los precios estadounidenses.

En síntesis: las pruebas afirman que los esfuerzos de control de la oferta en el exterior contribuyen poco o nada a la disminución de los problemas que hay en Estados Unidos en materia de drogas.