



año 6  
número 26  
noviembre 2003

# Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

## Nuevos desafíos a la no proliferación

*Rafael Mariano Grossi\**

### En este número:

#### Opiniones

- Nuevos desafíos a la no proliferación.
- Bioterrorismo: impacto de las normas vinculadas.
- ¿El nexo perdido? Neoconservadores, Neolaboristas y los límites de la soberanía.

#### CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

#### Presidente

Carlos Manuel Muñiz

#### Director ISIAE

Roberto E. Guyer

#### Director del Boletín

Fabián Calle

#### Secretaria de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni el de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74  
Fax: (54 11) 4815-4742  
E-mail: cari@car1.org.ar  
[www.car1.org.ar](http://www.car1.org.ar)

La agenda internacional continúa planteando interrogantes y desafíos aún en áreas en las que se consideraba que la comunidad de las Naciones había alcanzado algunos consensos básicos.

La actual situación en torno a la problemática de las Armas de Destrucción Masiva, y más específicamente del Régimen de No Proliferación que procura controlarlas e impedir su diseminación, es un ejemplo claro en el cual se perfilan riesgos considerables, algunos de ellos inesperados. Una serie de factores han convergido para que esto suceda. Citaremos algunos, de indudable relevancia. Al hacerlo, cabe señalar que la enumeración no implica un orden de prioridades o una jerarquía de riesgos.

En primer lugar, la cuestión Rusa. La Federación de Rusia es un actor activo y comprometido en el régimen internacional de no proliferación. Sobre esto no caben dudas. Lo ha sido tradicionalmente, aún bajo el sistema soviético. La desaparición de la URSS no alteró esa posición anterior de Moscú, aunque ella adquirió una perspectiva diferente. Mientras que en la época de la Guerra Fría el móvil del régimen soviético se orientaba a la preser-

vación de una ventaja estratégica relativa, en coincidencia objetiva con los Estados Unidos, la posguerra Fría, sin remover aquel presupuesto, agregó uno inesperado, en tanto la propia Rusia se transformó en una fuente de riesgo o desestabilización del sistema, habida cuenta de los siguientes problemas: 1) la magnitud de sus arsenales de ojivas nucleares y su despliegue en Repúblicas ex soviéticas. 2) la posesión del arsenal químico más importante del mundo, consistente en unas 40.000 toneladas de agentes químicos. 3) la posesión de una impresionante flota de más de 100 submarinos de propulsión nuclear a ser decomisados. 4) la existencia de fuentes radiactivas diseminadas en su vasto territorio sobre las que el gobierno central no ejerce un control efectivo (reactores de generación eléctrica compactos). 5) la existencia de un número importante de reactores plutonígenos a ser reemplazados y posteriormente decomisados. La lista podría ampliarse, si se agregan otros problemas como el de la seguridad física de los materiales nucleares, o la amenaza de la fuga de cerebros y conocimientos científicos vinculados a las armas de destrucción masiva y su consiguiente disponibi-

lidad para grupos terroristas. En el mundo post-sovietico, Rusia pasó de ser tutor del sistema, a ser simultáneamente tutor y sujeto del mismo.

El segundo eje de análisis viene dado por el cuestionamiento planteado por una serie de países a distintos componentes del Régimen de No Proliferación. La India y Paquistán, junto a Israel, permanecen fuera del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Los dos primeros efectuaron en 1998 sendos ensayos nucleares, confirmando anteriores presunciones acerca de sus capacidades en materia de armamento nuclear. Corea del Norte, tras una década de vaivenes y concesiones obtenidas como contrapartida a la supuesta interrupción de su programa nuclear en el marco del KEDO (Korean Energy Development Organisation), decidió unilateralmente suspender su participación en el Acuerdo Marco de 1994 -que formalizaba dicho compromiso. Violó los sellos instalados por el OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica) en sus instalaciones nucleares, desconectó sus cámaras de circuito cerrado de inspección televisada, expulsó a los inspectores de la agencia el 31 de diciembre de 2002 y en los primeros días de enero de 2003



anunció su retiro definitivo del TNP. El lanzamiento de un proceso de consultas multilaterales en el que participan los Estados Unidos, Rusia, China, Japón y ambas Coreas en agosto de 2003 aún no ha arrojado resultados y la situación parece agravarse, si ha de tenerse en cuenta la declaración del Vicecanciller de Corea del Norte en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el reciente debate general, en la que anunció su retiro del proceso de consultas y la decisión por parte de su gobierno de fortalecer el disuasivo nuclear.

Los cuestionamientos al régimen de no proliferación nuclear añadieron en 2003 a la República Islámica de Irán, a raíz de una serie de debates sobre sus instalaciones de reprocesamiento. En una decisión sin precedentes, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó, en septiembre de 2003, una Resolución instando a Teherán a aportar antes del 31 de octubre de 2003, información detallada sobre distintos aspectos de su programa nuclear y a suscribir los Protocolos Adicionales diseñados en el proceso de refuerzo del sistema de salvaguardias nucleares.

El tercer núcleo contencioso lo constituye la parálisis en torno a los esfuerzos para dotar a la Convención sobre Prohibición de Armas Biológicas de 1972 de un mecanismo de verificación. Las negociaciones orientadas a ese fin, iniciadas tras la Conferencia de Examen de dicha Convención en 1991, al cabo de once años de deliberaciones a nivel técnico, no lograron definir un marco aceptable para todas las partes, dejando en consecuencia una brecha abierta en un sector de alta peligrosidad. El proceso ha quedado limitado a unas reuniones periódicas a nivel de expertos de las que no es dable esperar resultados significativos, al menos en el corto plazo.

Un cuarto capítulo que merece apuntarse es el de la situación de los regímenes informales de control de exportaciones. Nacidos a

partir de mediados de la década del '80 como respuesta adicional y complementaria a las disposiciones incluidas en las convenciones y tratados principales (TNP, Armas Biológicas y Convención de Armas Químicas), los regímenes de control han conocido un éxito dispar. Algunos, como el Comité Zangger, o el Grupo de Países Proveedores Nucleares, crecieron más cercanos y simétricos al régimen jurídico-legal respectivo, en este caso el TNP. Otros, como el Grupo Australia, dedicado a los controles de exportaciones de sustancias químicas y agentes biológicos, han sido objeto de duros cuestionamientos por parte de muchos países en vías de desarrollo, quienes lo consideran políticamente inspirado, redundante y hasta contradictorio con relación al instrumento multilateral subyacente, la Convención de Armas Químicas. Otros, como el Régimen de Control de Tecnología Misilística (cuya presidencia anual asume la Argentina para el período 2003-2004) operan en ausencia de un marco legal de prohibición o limitación de vectores. Estos regímenes han venido actuando como foros de armonización de políticas e intercambio de información. Frente a continuados casos de exportaciones al margen o en abierta violación a acuerdos de no proliferación, aparecen dudas acerca de su eficacia y su futuro, y en todo caso una división clara en la comunidad internacional entre aquellos países que estiman estos acuerdos necesarios y beneficiosos y quienes los califican negativamente, condenándolos como expresiones de dominación político-tecnológica.

Todos estos problemas, inquietantes en sí mismos y merecedores sin otras consideraciones de la mayor atención por parte de la comunidad internacional, se ven potenciados al desarrollarse con el telón de fondo del terrorismo internacional. En algunos casos, como el de las diversas asignaturas pendientes en Rusia, la amenaza y la posibilidad que materiales nucleares o agentes

químicos caigan en manos de actores no estatales es un riesgo real y presente.

El panorama es sin duda preocupante. Por ello, en los últimos dos años, se han multiplicado iniciativas tendientes a paliar los déficits identificados y corregirlos antes de que resulte demasiado tarde. Parece útil esbozar una síntesis de estas medidas, según el orden de los interrogantes planteados.

Coherentemente con el potencial de riesgo que presenta la situación, Rusia ha sido merecedora de algunos de los programas y proyectos más ambiciosos. El primero y quizá más emblemático de éstos ha sido el Programa Cooperativo de Reducción de Riesgo Nunn-Lugar, inspirado por los Senadores Richard Lugar (R-Indiana) y Sam Nunn (D-Georgia). El mismo, sancionado a través de una Ley del Congreso de los Estados Unidos en 1991, ha permitido entre otras cosas la desactivación y destrucción de más de 6000 ojivas nucleares, la de idéntico número de silos de misiles, la remoción de ojivas nucleares de Ucrania, Belarus y Kazajstan, la re-compra preventiva de aviones Mig a Moldova, entre otras acciones concretas. Otro ejemplo es el de la Iniciativa Global de No Proliferación. La misma se origina en el marco del Grupo de los 8 países industrializados, en ocasión de la Cumbre de Kananaskis (Canadá) en la que fue lanzado el programa de "10+10 en 10" fórmula que sintetiza la promesa de los Estados Unidos y la Unión Europea, de donar 10.000 millones de dólares estadounidenses cada uno durante 10 años, para financiar distintos proyectos de no proliferación y seguridad en Rusia. Entre ellos, la construcción de plantas de destrucción de armas químicas, el desguace y decomiso de submarinos nucleares, la disposición final de residuos radiactivos y de plutonio de grado militar, entre otros. Durante la reciente Cumbre de Evian del G-8 (junio 2003) se confirmaron los objetivos del plan y se establecieron directrices



para su cumplimiento. Sin embargo, los avances del mismo por el momento han sido sumamente cautos, generando cierta disconformidad en Moscú. Para el corriente año los recursos realmente disponibles se estiman en aproximadamente 90 millones de dólares. Rusia, por su parte, avanza en la destrucción de sus arsenales químicos, aunque ha solicitado prolongar los plazos legales de conformidad con los términos de la Convención para la prohibición de Armas Químicas.

El caso del desafío y cuestionamiento a los Tratados de prohibición de Armas de Destrucción Masiva resulta aún más complejo. Aquí el problema excede una cuestión financiera, técnica o burocrática, como en el caso anterior, en tanto se trata de objeciones de naturaleza política. La credibilidad de las convenciones internacionales descansa en la observancia estricta de sus disposiciones por parte de los signatarios y en la concomitante eficacia del régimen de verificación que los sustenta. En el caso del TNP, a la crisis generada por la violación a cargo de Iraq, se suman ahora dos nuevos casos –Irán y Corea del Norte– que aunque muy diferentes en sus alcances y características, contribuyen a debilitar un acuerdo que la inmensa mayoría de la comunidad internacional observa fielmente.

El déficit de la Convención sobre Armas Biológicas no parece tener solución en el corto plazo. La ausencia de un consenso amplio sobre la conveniencia de for-

talear la convención, a raíz de las objeciones técnico-científicas planteadas fundamentalmente por Estados Unidos, es un hecho incontestable. En ese contexto parece indispensable fortalecer las medidas nacionales de control y alerta temprana. El Reino Unido y otros países han identificado entretanto una serie de medidas paliativas que pueden aplicarse en ausencia de un marco jurídicamente vinculante.

Los regímenes de control de exportaciones son herramientas útiles y compatibles con los acuerdos internacionales de no proliferación. En atención a la amenaza creciente que plantea el contrabando nuclear, misilístico, químico y biológico, recientemente se ha añadido al catálogo de medidas existentes la Iniciativa sobre Proliferación y Seguridad (Proliferation Security Initiative – PSI-), a cargo de un grupo de países entre los que se encuentran Australia, el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal, España y los Estados Unidos. Representantes de estos países se reunieron en septiembre de 2003 en París y acordaron una serie de 10 ejercicios navales de gran envergadura, el primero de los cuales tuvo lugar en el Mar de Coral, al noroeste de Australia, en cuyo transcurso se efectuaron tareas de adiestramiento y preparación para la detención y allanamiento (stop and search) de buques sospechados de encontrarse en violación de las normas de control de exportaciones de

materiales sensitivos. La aparición de la PSI y este tipo de ejercicios constituye una novedad que merece ser destacada en tanto supone, por primera vez, la aplicación de medidas directas de cumplimiento de la ley (law enforcement), las que necesariamente se aplicarán a países no adherentes a los tratados o regímenes de control de materiales de uso dual. La elección de los mares del sudeste asiático para este primer ejercicio no pasa inadvertida en el marco de la presente crisis en la península de Corea. Se prefigura así una nueva política de no proliferación activa.

Los regímenes de no Proliferación son piezas centrales para la preservación de la paz y la seguridad internacionales. La aparición del fenómeno del terrorismo internacional los hace sencillamente imprescindibles. Sin embargo, todos estos acuerdos, legales o informales, son tan sólidos como el eslabón más débil de su cadena. La preservación y fortalecimiento de los mismos es un desafío impostergable de la comunidad internacional. No existe otra opción racional, en tanto lo que está en juego no es la riqueza de las naciones, la protección de su medio ambiente, o la justicia social para sus habitantes, sino algo tan básico como su propia supervivencia.

\* El autor es miembro del Servicio Exterior de la Nación. Actualmente se desempeña como Jefe de Gabinete en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en La Haya.

## **Bioterrorismo**

### **Impacto de las Normas Vinculadas**

*Alejandro Kenny*

En una aproximación desde el concepto de “terrorismo”, podremos constatar que sobre éste no hay una definición universalmente aceptada. En el ámbito de las Naciones Unidas no han podido ponerse de acuerdo, probablemente por la carga ideológica que conlleva.

Sin embargo, desde un punto de vista académico podemos afirmar que terrorismo es “*toda acción violenta cuyos efectos psicológicos son desproporcionados con los efectos a lograr*”, o también: “*violencia premeditada – políticamente motivada– perpetrada*”.

*da contra blancos no combatientes, por grupos o elementos clandestinos, para crear miedo e intimidar gobiernos*”.

Hay un mayor acuerdo en considerar a los actos de terrorismo como tales. Así sucede con los asesinatos, secuestros de perso-



nas, de aviones, de buques, con el empleo de bombas y amenazas de bombas. En éstos, los motivos políticos pueden existir, pero también a veces pueden quedar desdibujados. Resulta más novedoso considerar como actos terroristas a los ataques cibernéticos, en especial en países cuyo suministro de servicios básicos depende de sistemas informáticos más o menos sofisticados. El empleo de armas químicas, biológicas, nucleares y radiológicas por parte de organizaciones o individuos terroristas, aparece también en el espectro de las denominadas “nuevas amenazas”. En realidad éstas constituyen un eufemismo para abarcar a aquellas agresiones al hombre y a la civilización que no pueden ser enfrentadas de manera directa por la fuerza que monopolizan los estados nacionales en el ámbito de la defensa.

Bioterrorismo, por su parte, puede definirse como “*el uso o amenaza de uso de microorganismos o toxinas para producir enfermedades o matar seres humanos, animales o plantas*”. Sus agentes básicos son las bacterias, los virus y las toxinas. La mayoría de los agentes biológicos son difíciles de cultivar y mantener. Muchos se descomponen cuando son expuestos a factores ambientales, mientras que otros –como las esporas del ántrax– pueden vivir largo tiempo.

Los modos usuales de dispersión son por medio de: aerosoles (la inhalación causará enfermedades en personas y animales); animales (insectos, moscas, ratones y mosquitos, etc); contaminación de víveres y agua (aunque la mayoría de los microbios y las toxinas pueden desactivarse por medio de la cocción de alimentos o hirviendo el agua); persona a persona (por ejemplo, viruela y peste); el correo (por ejemplo, envío de esporas de ántrax en Nueva York en el año 2001); o armas específicas tales como bombas o misiles (diseñadas para esa finalidad).

Algunos agentes biológicos que actual o potencialmente podrían

representar una amenaza bioterrorista son: Ántrax, Botulismo, Brucelosis, Virus Nipah y Hantavirus, Toxina Epsilon, *Vibrio cholerae*, *Cryptosporidium parvum*, *Salmonella*, *Escherichia coli* O157:H7, *Shigella*, *Burkholderia mallei*, *Melioidosis*, Peste, *Psittacosis*, Fiebre Q, Toxina de Ricino, *Staphylococcal enterotoxin B*, *Tularemia*, Fiebre Tifoidea, Fiebre Tifus, Viruela, *Encefalitis Viral*, *Encefalitis Equina*, y Fiebras Hemorrágicas Virales tales como *Ebola*, *Marburg* y *arenavirus*.

### **Breve historia de la guerra biológica**

En los siglos XIV y XV el conocimiento acerca de la relación entre los gérmenes y las enfermedades era mínimo. No obstante, se sabía que el hedor de los cadáveres podía transmitir infecciones. Dos casos documentados de utilización de cadáveres como armas biológicas son:

- En 1340, durante el sitio del castillo de Thun L'Eveque, en el norte de Francia, los atacantes catapultaron al interior caballos y otros animales muertos. Los defensores reportaron que “el hedor y el aire eran tan abominables...que no pudieron soportarlo” y tuvieron que negociar con los atacantes.

- En 1346, cuando los Tártaros sitiaron a Caffa, un puerto de la península de Crimea, sufrieron una epidemia de peste. Antes de abandonar el ataque, catapultaron cuerpos infectados de los camaradas muertos sobre las murallas de la ciudad. Los defensores en su huida llevaron la peste a Italia provocando una de las mayores epidemias en la historia de Europa.

Durante la Revolución Americana los británicos procuraron propagar viruela entre las tropas americanas en Boston y probablemente en Quebec. En 1763 en el Fuerte Pitt en Pennsylvania, el General Jeffery Amherst del ejército británico expandió la viruela entre los indios Delaware, mediante mantas y pañuelos de pacientes de viruela regalados como prenda de paz.

Entre 1916 y 1918, agentes alemanes utilizaron ántrax y enfermedad equina para infectar víveres a ser exportados a las fuerzas aliadas. Incluyeron ovejas rumanas con ántrax y enfermedad equina para Rusia, mulas argentinas con ántrax para las tropas aliadas, y caballos norteamericanos y alimentos con enfermedad equina para Francia.

En 1937, Japón comenzó su programa de armas biológicas ofensivas. Durante el programa, cerca de 10.000 prisioneros chinos fueron muertos en experimentos japoneses. En 1939, japoneses envenenaron el suministro soviético de agua en Nomonha, en la frontera mongol, en lo que constituyó el primer uso de armas biológicas por parte de los japoneses.

Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos y la Unión Soviética desarrollaron extensos programas de investigación y desarrollo de armas biológicas, y medios sofisticados de dispersión de los agentes biológicos. En 1969, los militares norteamericanos celebraron el éxito de un ejercicio masivo realizado en el Pacífico. El juego de guerra involucró una flota de buques, animales enjaulados, y la liberación de agentes biológicos letales, que dieron prueba del impacto de las armas biológicas. El equipo norteamericano no supo que espías soviéticos –en aguas próximas– recogieron pruebas de los agentes biológicos testeados.

En 1979, una rara epidemia de ántrax en la ciudad de Sverdlovsk mató a cerca de 70 personas. El gobierno soviético culpó a un lote de carne contaminada, pero años después se registró evidencia de que había sido un accidente en el que se había dispersado ántrax por error, proveniente de inmensos depósitos de esporas de ántrax cercanos a la ciudad.

En 1985, Irak lanzó su propio programa de armas biológicas, probablemente con ayuda de científicos soviéticos. En 1991, luego de la Guerra del Golfo, se pudo verificar que Irak había desarrollado ántrax, toxina de bo-



tulismo y aflatoxina, para ser empleadas con otro armamento, probablemente misiles. Se sabe que Irak utilizó armas químicas en los '80 contra Irán y contra los kurdos, pero no hay evidencia de que hayan utilizado su arsenal biológico.

En 1984, seguidores de una secta comandada por el gurú Rajneesh, en un poblado de Oregón, Estados Unidos, dispersaron Salmonella en ensaladas servidas para un almuerzo. Tenía por objeto evitar la concurrencia del público a una elección. Afectaron a más de 700 personas, 45 de las cuales fueron hospitalizadas. En 1995, la secta Aum Shinrikyo dispersó gas sarín en el subterráneo de Tokio. También intentó lanzar toxina de botulismo en el centro de Tokio, entre 1993 y 1995.

Una semana después del 11 de septiembre de 2001, una carta conteniendo esporas de ántrax fue enviada a la NBC News en Nueva York. Otras dos cartas con idénticos mensajes y esporas letales fueron enviadas a las oficinas del New York Post y de un senador en Washington. Antes de fin del año, 18 personas habían sido infectadas con ántrax, cinco habían muerto, y cientos de millones de personas estaban atemorizadas.

### **Estrategia norteamericana para la defensa contra el bioterrorismo**

El 1º de noviembre de 2001, luego del ataque a las Torres Gemelas y en medio de los ataques con ántrax, el presidente Bush expresó: "Las enfermedades han sido el enemigo más mortífero de la Humanidad. No hacen distinciones entre la gente y no reconocen las fronteras. Hemos combatido las causas y las consecuencias de las enfermedades a lo largo de la historia y debemos continuar haciéndolo con todos los medios disponibles. Todas las naciones civilizadas rechazan por intolerables el uso de enfermedades y armas biológicas como instrumentos de guerra y terror."

En febrero de 2002, la Casa

Blanca indicó que una de las misiones más importantes de los Estados Unidos es estar preparados ante la amenaza de terrorismo biológico, considerado como "el uso deliberado de la enfermedad como un arma". Una bio-defensa efectiva requerirá una estrategia de largo plazo y una nueva y significativa inversión en el sistema de salud de los Estados Unidos. En febrero de 2003, el gobierno norteamericano lanzó el documento "Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo" donde puso en pie de guerra a la Nación.

Además, el presidente Bush propuso llevar a U\$S 5.900 millones (incremento de U\$S 4.500 millones), el presupuesto para la defensa contra el bioterrorismo. Estos fondos se previeron para fortalecer los sistemas de salud, los sistemas de comunicaciones y las capacidades de vigilancia de enfermedades, la capacidad de respuesta federal a dar a instituciones privadas en casos de incidentes de bioterrorismo, para construir la Reserva Farmacéutica Nacional, y para satisfacer las necesidades médicas mediante el desarrollo de nuevas vacunas, medicinas y pruebas de diagnóstico, con un programa verdaderamente agresivo de investigación y desarrollo.

### **La Ley de Bioterrorismo de 2002**

La Ley de Seguridad de la Salud Pública y de Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo de los Estados Unidos, promulgada el 12 de junio de 2002, constituye otro eslabón en la cadena de la estrategia desarrollada por los Estados Unidos. Invierte de una nueva autoridad al Secretario de los Servicios de Salud y Humanos, y le subordina la Administración para Alimentos y Medicamentos (FDA) como brazo normativo y responsable del desarrollo y puesta en práctica de medidas de seguridad alimenticia, que incluyen cuatro grupos de normas:

- *Registro de instalaciones alimenticias*: sean nacionales o extranjeras, relacionadas con el con-

sumo humano o animal de alimentos en los Estados Unidos, se deberán registrar en la FDA antes del 12 de diciembre de 2003.

- *Notificación previa de alimentos importados*: A partir del 12 de diciembre de 2003, la FDA deberá recibir notificación previa de todas las partidas de alimentos que entren en los Estados Unidos, excepto los alimentos transportados en equipaje personal, y los productos cárnicos, de pollería o huevos que están bajo control del Departamento de Agricultura. Se exigirá la notificación, con no menos de ocho horas y no más de cinco días antes de la llegada de la carga a la frontera o a un puerto de entrada de los Estados Unidos.

- *Establecimiento y mantenimiento de registros*: las personas relacionadas con la provisión de alimentos estarán obligadas a crear y mantener los registros que la FDA estime necesarios, para identificar las fuentes previas y los receptores posteriores de los alimentos. Esto permitiría a la FDA rastrear el camino seguido por los alimentos, hasta hallar su fuente primaria.

- *Autorización para la detención administrativa*: autoriza a la FDA a retener alimentos, si la agencia tiene pruebas o información creíble de que dichos alimentos representan una amenaza grave para la salud de personas o animales.

Los Estados Unidos cuentan con 18.000 aduanas y 300 puertos de entrada. Mientras los alimentos y derivados constituyen el 20% del total de importaciones de los Estados Unidos, se deberán registrar 202.000 instalaciones nacionales y 205.000 extranjeras en la FDA.

### **Impacto sobre los intereses argentinos y conclusiones**

La Ley fue diseñada bajo la fuerte influencia de los hechos del 11 de septiembre de 2001 y los ataques de bioterrorismo con ántrax posteriores. Pretende establecer un mejor monitoreo y minimizar riesgos ante eventuales



ataques bioterroristas al suministro de alimentos.

Otras normas que abarcan establecen que determinadas personas podrán ser “excluidas”, es decir, que no podrán importar alimentos a los Estados Unidos quienes hayan sido culpables de delitos graves relacionados con este tema. Los alimentos importados por una persona excluida, o con ayuda de una persona excluida, se retendrán en el puerto de entrada a los Estados Unidos. Las autoridades podrán exigir que se marquen (etiqueten) con cargo al propietario o destinatario, los alimentos a los que se haya negado la entrada en los Estados Unidos.

Las reacciones de los Estados Unidos –en todos los campos de acción– con motivo de los ataques sufridos tienen impacto sobre el resto de las naciones y sobre las relaciones comerciales. En ese sentido, todos los proveedores de alimentos a los Estados Unidos se ven afectados por la Ley de bioterrorismo y la normativa derivada todavía en elaboración.

Por su parte, el bioterrorismo, más que una “nueva amenaza”, constituye una “antigua amenaza” para toda la humanidad. La condición de confin del Cono Sur americano no asegura la invulnerabilidad o ausencia de ataques terroristas en esta región. Así lo demues-

tran los ataques recibidos en Buenos Aires en 1992 y 1994.

Finalmente, consideramos que además de la elaboración en nuestro país de respuestas prudentes al flagelo, debería cuantificarse la afectación a las exportaciones argentinas, por mayores costos asociados a la respuesta a brindar a la Ley de Bioterrorismo. Se infiere que las normas establecidas constituyen una barrera y un riesgo adicionales a los productos argentinos que se exporten a los Estados Unidos, teniendo en cuenta por otra parte que la norma en cuestión constituye una ley doméstica y no un tratado internacional.

## ¿El Nexo Perdido? Neo-Conservadores, Neo-Laboristas y los Límites de la Soberanía

*Fabián Calle y Federico Merke*

La crisis diplomática en torno a Irak y el conflicto bélico posterior se construyeron sobre tres imágenes simples pero de profundo impacto en los líderes y en la opinión pública internacional: que los Neconservadores de Washington eran los ‘halcones’; que Francia, Alemania y Rusia eran los ‘legalistas’ que defendían el multilateralismo, y que Gran Bretaña y España eran los ‘traidores’ del derecho internacional. ‘Halcones’, ‘legalistas’ y ‘traidores’ fueron cristalizando sus posiciones, reproduciendo sus identidades, discutiendo sin escuchar y, finalmente, combatiendo sin preguntar.

El argumento central de este artículo es que esta lógica de ‘bandos’ confundió y sigue confundiendo la búsqueda de comprensión de cuál es la naturaleza del orden internacional con la que debemos convivir. Este argumento se sostiene sobre la base de cuatro observaciones centrales. Primero, antes del 11/9, pocos analistas pensaron que la lucha contra el terrorismo en general y el conflicto en Irak en particular podría ser el punto de encuentro entre un go-

bierno republicano neoconservador y un gobierno laborista promotor de la ‘Tercera Vía’. Segundo, el análisis de la posición de Blair como ‘traidor’ oscureció el pensamiento de la Tercera Vía sobre la política internacional, dejando de lado un cuerpo conceptual más coherente del que se presume y más complejo del que se percibe. Tercero, este ‘nexo perdido’ entre los neoconservadores y el neolaborismo sugiere que la respuesta de Bush y Blair al terrorismo internacional debe ser tomada como síntoma de que ‘algo no funciona’ en la estructura de seguridad internacional y no como un ‘desvío’ de un sistema que operaría eficientemente si no fuera por los ‘halcones’ idealistas. Cuarto, la perspectiva neoconservadora y la visión neolaborista se influyen y necesitan mutuamente, generando un *trade-off* singular: la doctrina Bush funcionaría como el ‘brazo armado’ de la política exterior ética de Blair y la Tercera Vía representaría la instancia multilateral de la doctrina Bush. Recordemos que fue Blair quien llevó a Bush a Naciones Unidas, no Chirac ni

Schroeder. Estos cuatro elementos convergen en una idea que lentamente y desde distintos ángulos se viene planteando: que la soberanía tiene y debe tener límites.

Hablando ante el Club Económico de Chicago en abril de 1999, durante el ataque de la OTAN a Kosovo, Tony Blair manifestaba: “Esta es una guerra justa, basada en valores y no en ambiciones territoriales. El principio de no-intervención”, decía Blair, “debe ser puesto en cuestión en aspectos importantes. Actos de genocidio nunca pueden ser únicamente una cuestión interna.”<sup>1</sup>

Dos años después, la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal*, auspiciada por Naciones Unidas y el gobierno de Canadá, presentaba un informe que ponía a la intervención por motivos humanitarios en perspectiva analítica y metodológica. Una de las ideas centrales del informe era que la soberanía de un estado era legítima en tanto se ejerciera como una soberanía ‘responsable’ y no como ‘licencia’ para matar a su población con impunidad. En palabras de Kofin Annan: “La Carta pro-



tege la soberanía de los pueblos. Nunca intentó ser una licencia de los gobiernos para socavar los derechos humanos y la dignidad humana. Soberanía implica responsabilidad, no solamente poder.”<sup>2</sup>

Un año después, la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush se encargó de dar por terminado el triángulo soberanía-equilibrio de poder-disuasión sobre la base del siguiente razonamiento: Estados Unidos es tan poderoso y tan democrático que nadie podrá ni querrá balancearlo. Así, la amenaza no vendrá de grandes poderes rivales sino de pequeños estados terroristas. La disuasión no funciona con el terrorismo, la prevención sí. Prevenir significa posible intervención en otros estados. El propio Richard Haas lo afirmaba: “La soberanía implica obligaciones. Una es no matar en masa al propio pueblo. Otra es no apoyar el terrorismo en ninguna forma. Si un gobierno no cumple con estas obligaciones, entonces pierde algunos de los beneficios habituales de la soberanía, incluido el de que no se metan con él dentro de los límites de su propio territorio.”<sup>3</sup>

Quienes desde el 11 de septiembre de 2001 limitaron el análisis de la política internacional a lo que los ‘halcones’ de Washington planean hacer del mundo, dejaron de lado esta suerte de convergencia implícita de visiones que preceden al 11 de septiembre y que están con nosotros para quedarse. Aunque con diferencias tácticas, estas visiones coinciden en señalar que existen al menos tres situaciones en donde la intervención se presenta como posible y/o deseable: cuestiones humanitarias, protección al terrorismo, producción y acumulación de armas de destrucción masiva. Ya sea desde la Comisión de Soberanía e Intervención auspiciada por Kofi Annan, la visión de la Tercera Vía de Blair o la doctrina Bush, los límites a la soberanía están siendo redefinidos.

Visto desde esta óptica, ‘halcones’, ‘traidores’ o ‘legalistas’ no estarían en desacuerdo sobre los

posibles límites a la soberanía sino sobre el modo de limitarla. La discusión por la intervención humanitaria quedó relegada a un segundo plano luego del 11/9 pero no tardará en resurgir. Tony Blair peleó cinco guerras en seis años, todas ellas fundamentadas en razones éticas, incluyendo la última de Irak. Fascinados por el poder, los Neconservadores insisten en la necesidad de construir un nuevo orden basado en la lucha contra el mal. A pesar de la disparidad en sus orígenes, la convergencia es llamativa. Veamos con más detalle los nexos

Primero, en la jerga de Relaciones Internacionales, tanto los neoconservadores como los neolaboristas intentan trascender el debate entre idealismo y realismo. Es curioso notar de qué manera coinciden en la necesidad de conjugar la norma y el poder, uno desde la amenaza del unilateralismo; el otro desde la invitación a ser multilateral.

Segundo, tanto Bush como Blair tuvieron que redefinir el contenido de la política exterior. Bush tuvo que lidiar con la visión Clintoniana de la política exterior como una ‘rama de la asistencia social’. Blair intentó sacar a Gran Bretaña de su auto-percepción como imperio en retirada sin un rumbo fijo. De este modo, le otorgó a la política exterior británica un nuevo sentido: ser una potencia que luche por el bien internacional y que conjugue la ética con la fuerza y la tolerancia con la acción. Blair anunció ‘una defensa robusta y un compromiso con la justicia global’, conjugando ‘patriotismo con internacionalismo’, y ‘derechos con responsabilidades’.<sup>4</sup>

Para George Bush, a partir del 11/9 se ha roto (y se debe indefectiblemente romper) la inercia de mirar la realidad con fórmulas del pasado. Las nuevas amenazas derivadas del terrorismo internacional y los ‘estados terroristas’ requieren de una visión estratégica diversa a la empleada durante la guerra fría, en donde la contención y la disuasión nuclear y convencio-

nal ocupaban un rol central. Si hasta ahora el realismo y el liberalismo encuentran problemática la combinación histórica de unipolarismo y 11 de septiembre, los Neoconservadores se han sentido cómodos con esta situación y han encontrado un presidente dispuesto a escuchar lo que ya venían sosteniendo desde comienzos de los 90. A partir del 11/9, el ataque preventivo unilateral o multilateral pasaría al centro de la escena, así como también el desarrollo de armas nucleares que pueden ser utilizadas en ataques limitados contra bases subterráneas. Los Neoconservadores están convencidos de la existencia de una oportunidad única para Estados Unidos, Occidente y la estabilidad internacional tal como es la combinación de unipolaridad y hegemonía. Un período que no necesariamente será breve, pero que requiere un activo empeño político, económico y militar para evitar el caos y la radicalización derivados del terrorismo internacional y de los Estados que lo respaldan y que desarrollan armas no convencionales.

Otro elemento central del pensamiento neoconservador es su desconfianza hacia las recetas tradicionales propuestas por las visiones realistas más inclinadas a los balances de poder, al respeto de las zonas de influencia, y a no darle importancia al plano de la moral y la ideología en las relaciones internacionales. Esta misma desconfianza se extiende a las visiones liberales que tienden a realizar abordajes ‘economicistas’ de la realidad y a confiar en demasía en el rol de las instituciones y regímenes internacionales.

Por último, los ‘neocons’ tienden a darle una importancia relevante a la idea de que las democracias liberales no guerrearán entre sí (de manera similar al ideario kantiano) y al efecto estabilizador del ‘buen gobierno’, así como del ‘imperio de la ley’, y un Estado que cumpla con el monopolio del uso de la fuerza. Estos tres elementos básicos de la democracia liberal por ellos defen-

didada, son a su vez vistos como instrumentos clave frente al reto del desorden impulsado por la combinación de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

La convergencia es llamativa: ni Blair ni Bush orientaron su 'lucha contra el mal' con el objetivo de ganar votos. La lógica detrás obedece a un instinto político mucho más básico: la necesidad de todo gobierno de contar con un sentido de identidad y propósito que unifique el frente interno y otorgue al país una misión para llevar adelante.

Los hechos del 11/9, la posterior exitosa campaña en Afganistán y el rápido derrumbe del régimen iraquí parecían darle la razón a esta visión compartida y demostraba que todo ello se podía realizar a un costo relativamente bajo. No obstante, la postguerra en Irak y la falta de euforia económica desde el 2000 han comenzado a generar debates profundos y trascendentes, tanto en el plano teórico como práctico. Los supuestos del 'nexo perdido' entre Neoconservadores y Neolaboristas han tenido que enfrentarse a la realidad de un Irak difícil de controlar y receptor de terroristas vecinos listos para inmolarse en nombre de Alá. También ha sufrido el retroceso en su *road-map* para Medio Oriente, cuyo camino pensaron que sería fácil de transitar con una Israel liberada de la amenaza de Saddam Hussein. Al igual que el idealismo de Wilson tuvo su límite en la realidad europea del período de entreguerra, el pensamiento Neconservador se enfrenta y se verá enfrentado cada vez más a lidiar con un mundo que parece no amoldarse a los designios de Washington.

¿Pero qué tenemos en lugar del nexo Neo-Neo o de las propuestas para limitar la soberanía provenientes de Naciones Unidas? Si miramos en perspectiva, nada radicalmente distinto. Quienes se opusieron a la guerra contra Irak fueron los mismos que apoyaron el bombardeo a Kosovo. Atacar o

no a Irak no fue una cuestión de legalidad sino de requisitos. Kosovo los cumplía, Irak no. La diferencia entre lo que sostiene la Comisión de Soberanía e Intervención, la doctrina Blair y la doctrina Bush no es de substancia, sino de grados; de estrategias, no de objetivos políticos. La soberanía como concepto constitutivo del principio de no intervención está dañada y los Neoconservadores aceleraron este proceso. Los reclamos al poder no son por 'menos intervención' sino por 'intervención consensuada'. Así, un debilitamiento del pensamiento Neoconservador difícilmente signifique volver atrás en materia de soberanía. Tanto Estados Unidos como Naciones Unidas han tenido que acercar posiciones, lo cual quedó reflejado en la resolución 1511 que reconoció la ocupación a cambio de acelerar el traspaso de soberanía. Con esto, todos reclamaron un triunfo: Bush consideró un paso adelante conseguir el apoyo del Consejo de Seguridad. La comunidad internacional aplaudió el triunfo del multilateralismo para poner freno a Washington.

El nexo entre el pensamiento Neoconservador y el Neolaborista dista de ser la caricatura que desde la derecha y la izquierda se han hecho de él. Muchas de sus posturas no dejan de resultar particularmente funcionales a la necesidad de "barajar y dar de nuevo" que el 11/9 ha puesto frente a los ojos de los formadores de políticas. Los sustanciales puntos de contacto de los 'neocons' con los 'liberales imperiales' a la Robert Cooper<sup>5</sup> no deja de ser una clara señal que todo este debate dista de ser meramente ideológico y de consumo interno y en cambio es un reflejo de realidades que requieren abordajes no necesariamente convencionales y heredados de la Guerra Fría. También es verdad que la lucha contra actores como el terrorismo internacional, la proliferación de armas no convencionales, el deterioro del medio ambiente (y su impacto económico

y demográfico), el brindarles gobernabilidad a la globalización económica, etc., ponen más que nunca en escena la necesidad de cooperación y coordinación entre los Estados y un fortalecimiento y readaptación de las instituciones y regímenes internacionales. Esta realidad parece estar de contramano con la tendencia hacia el unilateralismo y el uso del poder bélico de los 'neocons'.

No obstante, una mirada un poco menos lineal tal vez nos lleve a la conclusión que la rudeza verbal y práctica de esta corriente tal vez actúe como un acicate para romper definitivamente con inercias teóricas o políticas que sólo aportarán falta de respuestas adecuadas a nuevas realidades. En otras palabras, es probable que el pensamiento neoconservador no tenga la capacidad de perdurar en el tiempo (al menos en los niveles de influencia que se perciben desde el 2001), pero sí seguramente forzará algunos replanteos importantes al ideario realista y liberal, que siguen y seguirán ocupando el centro de la escena como sistemas de ideas en el campo de la política internacional.

<sup>1</sup> Discurso de Tony Blair en el Club Económico de Chicago, Hilton Hotel, Chicago, Estados Unidos, 22 de abril de 1999. Extraído del sitio web [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org).

<sup>2</sup> Kofi Annan, "Reflections on Intervention", en *The Question of Intervention: Statements of the Secretary-General* (1999), p. 6.

<sup>3</sup> Citado de G. John Ikenberry, "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Nro. 3, Otoño-Invierno 2002, p. 11.

<sup>4</sup> Tony Blair, "The Left should not weep if Saddam is toppled", *The Guardian*, February 10, 2003.

<sup>5</sup> Robert Cooper es diplomático británico, consejero de Tony Blair en política exterior y su destino actual es asesorar a Javier Solana en cuestiones de seguridad europea. Ver Robert Cooper, "The Post-Modern State", *The Observer*, 7 de abril, 2002.