



año 7
número 29
mayo 2004

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

El Terrorismo, las Armas de Destrucción en Masa, y sus Sistemas de Lanzamiento*

Vicente Berasategui

En este número:

Opiniones

- El Terrorismo, las Armas de Destrucción en Masa, y sus Sistemas de Lanzamiento.
- Una Interpretación de las Primarias Nortamericanas.
- Estados Unidos sigue lejos de Kyoto... ¿Por suerte?
- ¿Quién es Muqtada al-Sadr?
- Comentario Bibliográfico: "Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region"
- Las "guerras" del narcotráfico en Río: algunas analogías.

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 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 Iro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74
Fax: (54 11) 4815-4742
E-mail: cari@cari1.org.ar
www.cari1.org.ar

En la 38° Sesión de la Junta Consultiva, presenté un documento de trabajo sobre "La amenaza terrorista y las armas de destrucción en masa (ADM). Varios de los puntos mencionados en ese texto son, en mi opinión, aún relevantes. En particular, subrayé la importancia de los acuerdos multilaterales de desarme de ADMs que existen para enfrentar la amenaza terrorista. Tal como se destacó en aquella ocasión, si bien estos acuerdos se concluyeron teniendo en cuenta principalmente las relaciones interestatales, son también valiosos para lidiar con esa amenaza. Los Estados parte han asumido compromisos vinculantes para prevenir las violaciones a las disposiciones de esos tratados. Los mecanismos de verificación incluidos en ellos constituyen herramientas útiles para asegurar el respeto de aquellos compromisos, no sólo por parte de los Estados en cuestión, sino también para identificar a cualquier grupo que pudiera estar involucrado en actividades prohibidas, incluso sin conocimiento oficial. Las organizaciones encargadas de la verificación pueden asistir a los Estados parte para asegurar el respeto de dichos acuerdos. El Organismo Internacio-

nal de Energía Atómica y la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) han estado destinando gran parte de sus esfuerzos para responder a esas amenazas, como las agencias responsables de la verificación bajo el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ). En el caso de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas (CAB), la ausencia de cláusulas para la verificación llevó a un arreglo similar al que sugiriera en mi documento anterior, a través de la realización de reuniones anuales de los Estados parte. También se sugirió el intercambio regular de información entre esas organizaciones y las Naciones Unidas. En este punto se han logrado avances substanciales. Sin duda, es importante promover, tal como lo subrayó el Secretario General en numerosas ocasiones, la universalidad de esos tratados multilaterales de desarme.

He sido invitado ahora a retomar la cuestión de las ADMs y a hacer, además, comentarios sobre sus sistemas de lanzamiento. Esto se relaciona, por supuesto, con las capacidades de los grupos terroristas para llevar a cabo un ataque

con tales armas. Esta es una tarea formidable y lo que pueda decirse en un breve documento sólo puede ser de naturaleza tentativa. Sin embargo, como este es un texto para ser considerado, intentaré poner por escrito algunos pensamientos sobre esta materia.

Primero, analizar la naturaleza de la amenaza terrorista. Aunque ha sufrido algunos contratiempos desde las atrocidades del 11 de septiembre de 2001, está claro que sigue existiendo una red terrorista global que se ha ido desarrollando con intensidad durante la última década. Destruirla no será una tarea sencilla. Segundo, el terrorismo internacional ha estado efectuando sus ataques no solamente sin preocupación alguna por ahorrar vidas inocentes, sino intentando cada vez más llevar a un máximo el número de víctimas. Ni siquiera le preocupa la vida de aquellos involucrados en esta actividad asesina. De hecho, la inmolación se ha convertido en parte de una ideología centrada alrededor de la idea de la muerte. Desde los ataques en Beirut en 1983, esta tendencia se ha convertido en una práctica común.

Esto resulta confirmado por nuestra experiencia con las atrocidades cometi-



das por Al Qaeda y grupos asociados. La naturaleza global de la amenaza resulta más evidente después de los horribles atentados contra los Estados Unidos, Kenya, Bali, Turquía y las oficinas de Naciones Unidas en Bagdad. Pero existía con anterioridad. No es casualidad, por ejemplo, que entre los veinte individuos buscados por el FBI después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se encuentre uno que tiene un pedido internacional de captura por parte del Poder Judicial de la Argentina desde 1996 por su posible relación con el ataque terrorista contra la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992, que causó un número considerable de víctimas. Los ataques suicidas utilizando medios de transporte cargados de explosivos se han convertido en una práctica habitual espantosa. En pocas palabras, el terrorismo puede surgir en cualquier lugar del mundo, sin limitaciones cuando se trata de matar a personas, incluso a sus propios operadores. Esto aumenta su capacidad de provocar destrucciones masivas y motiva sus esfuerzos por acceder a ciertas ADMs.

Al enfrentar esta amenaza, las Naciones Unidas y sus agencias asociadas deberían tener un papel central. La disuasión, como es entendida tradicionalmente, ya no es efectiva para prevenir los ataques terroristas. No se puede disuadir a través de la amenaza del uso de la fuerza a aquellos que están dispuestos a morir por una ideología nihilista. Se necesita, además del recurso a múltiples agencias, la cooperación internacional. La prevención puede ser útil para enfrentar esta amenaza a través de la inteligencia, la represión para hacer cumplir las leyes, los servicios de salud alertados sobre la necesidad de dar respuestas rápidas en casos de ataques y, de gran relevancia para prevenir el acceso a ADMs, el control sobre las operaciones financieras y las transacciones comerciales. De allí la importancia de los

trabajos de los Comités Contra-terrorismo del Consejo de Seguridad. La Junta Consultiva podría sugerirle al Secretario General que invite a los Estados Miembros a cooperar con esos cuerpos, dada la urgencia y la importancia de esta cuestión.

Tradicionalmente, se incluyen en el concepto de ADMs a las armas nucleares, químicas y bacteriológicas (biológicas). Las armas radiológicas también pertenecen a esta categoría, dado que aparecen ya en 1948 en la definición de ADMs de la Comisión para Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Aunque esta aproximación es útil como punto de partida, me parece que las categorías tradicionales pueden no cubrir todo el espectro de la amenaza que enfrentamos. Retomaré este punto al final de este documento de trabajo.

La probabilidad de que un grupo terrorista desarrolle un arma nuclear efectiva – es decir, capaz de lograr una explosión nuclear– es muy baja. La información sobre sus principios teóricos es ampliamente accesible. Sin embargo, hay información crítica que no es conocida y que sólo puede adquirirse durante el proceso de desarrollo de ese tipo de armas. Esto requiere mucho tiempo, un lujo que los terroristas no pueden darse. Aún más, es difícil imaginarse un grupo de terroristas capaz de construir instalaciones para realizar ensayos, o sofisticados laboratorios – como aquellos utilizados por los Estados poseedores de armas nucleares –, para asegurarse la confiabilidad de sus armas, sin haberlas ensayado. Uno puede también asumir que las grandes instalaciones que son necesarias para desarrollar un programa de armas nucleares serían muy difíciles de ocultar.

De cualquier modo, un grupo terrorista debería conseguir primero el material nuclear para usar en este tipo de armas. Esta no es una tarea sencilla. Sin embargo, se han expresado preocupaciones legítimas acerca de las existencias

de este tipo de material tras la caída de la Unión Soviética y su deficiente contabilidad en el caso de otros Estados que poseen armas nucleares. Por último, ha habido un importante comercio ilegal o aún movimientos accidentales de materiales nucleares y de otros radioactivos. El problema de las existencias y la contabilidad es probablemente el que primero atraería la atención de los terroristas.

Por supuesto, estos comentarios no tienen en cuenta el caso de la cooperación de un estado relativamente avanzado en el campo nuclear con el terrorismo. Muchas de las presunciones efectuadas anteriormente pueden dejar de resultar válidas en este caso.

Lo mismo se aplica al caso de los sistemas de lanzamiento. Aunque los terroristas se están volviendo más familiarizados con armas convencionales disparadas a distancia, no están en condiciones de desarrollar tecnologías solamente al alcance de algunos Estados industrializados. Esto se aplica al caso de los misiles balísticos y de crucero, vehículos aéreos sin piloto – más sencillos de desarrollar pero con una carga explosiva que los hace más adecuados para las armas químicas y bacteriológicas (biológicas) – y aviones convertidos para transportar un dispositivo nuclear. Eso dejaría como posibles alternativas un dispositivo nuclear transportado por mar o un ataque con un camión. Los problemas técnicos de transportar un arma nuclear rudimentaria son desalentadores. Asimismo, los controles que están siendo desarrollados por la Organización Marítima Internacional e implementados por los Estados Miembros, así como aquellos aplicables para el tráfico terrestre, harían poco probable que los terroristas fueran capaces de lanzar un ataque exitoso recurriendo a esos medios de lanzamiento.

Existe un número de medidas a disposición de la comunidad internacional para reducir aún más la amenaza del uso de armas nu-

cleares por parte de grupos terroristas.

Primero, es esencial mejorar los niveles existentes de protección del material radioactivo, así como de material e instalaciones nucleares, fortaleciendo las disposiciones en las legislaciones nacionales y la adherencia universal a los acuerdos internacionales que tratan ese tema. Me refiero a aquellos instrumentos internacionales sobre protección incluidos en el "Resumen de las Iniciativas Internacionales Relacionadas con el Terrorismo Nuclear", del 9 de julio de 2002, circulado de manera informal por William Potter a los miembros de la Junta Consultiva. Adicionalmente, las negociaciones que se están llevando a cabo en la Asamblea General sobre los proyectos de convención para la supresión de actos de terrorismo nuclear y de convención general sobre terrorismo internacional, deberían intensificarse a fin de alcanzar una exitosa y próxima conclusión.

Segundo, nuevas adhesiones al Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA van a generar mayor seguridad de que los materiales nucleares están bajo un control internacional eficaz.

Tercero, reducciones en el nivel de las fuerzas nucleares contribuirían a la seguridad de los materiales nucleares, especialmente en el caso de armas nucleares tácticas. Obviamente, una menor cantidad de armas significa menor cantidad de material nuclear dispersado, por razones militares, en sitios diferentes.

Cuarto, la Conferencia sobre Desarme debería retomar las negociaciones sobre un tratado que prohíba la producción de material fisible para armas nucleares. Tal tratado debería contener disposiciones para la verificación internacional, lo que reforzaría los controles sobre esos materiales.

Las armas radiológicas pueden resultar más atractivas para los terroristas que las armas nucleares. Tal como fue señalado por la Junta Consultiva en 2002, pueden ser desarrolladas "combinando mate-

riales altamente radioactivos con explosivos convencionales para crear dispositivos de dispersión radiológica." Paradójicamente, algunos elementos de combustible ya utilizados en plantas de generación nuclear son más radioactivos que el plutonio y el uranio altamente enriquecido, usados para producir armas nucleares. Como la mayor parte de esas plantas están bajo salvaguardias en Estados que no poseen armas nucleares, a un grupo terrorista puede resultarle más fácil conseguir elementos altamente radioactivos usados en la investigación civil o para fines médicos o industriales. Éstos están ampliamente disponibles y son objeto de controles laxos. Recientes informes sobre extensos saqueos en el complejo nuclear de al-Tuwaitha en Irak son muy serios, dadas las cantidades substanciales de material altamente radioactivo que ha desaparecido. El movimiento de tales materiales puede ser peligroso, pero esto no debería ser un impedimento para aquellos que se involucran en ataques suicidas. En diciembre de 1995, rebeldes chechenos lograron colocar en una plaza de Moscú un paquete combinado de un explosivo convencional y un material altamente radioactivo.

Aunque las consideraciones precedentes en el caso de los sistemas de lanzamiento para armas nucleares pueden aplicarse a las armas radiológicas, la carga explosiva requerida para éstas puede ser menor y más fácil de ocultar. Para ser efectivas, las armas radiológicas tendrían que detonar muy cerca o sobre el objetivo mismo, mientras que algunos tipos de armas nucleares pueden prescindir de este requerimiento. De todas formas, esto no disminuye las ventajas que un arma radiológica pueda tener para un grupo terrorista, ya que no se necesitan medios de lanzamiento sofisticados para usar este tipo de armas.

La conclusión de un tratado de prohibición de armas radiológicas por parte de la Conferencia sobre Desarme será un aporte valioso

para aquellas medidas que pueden desarrollarse en el futuro para asegurar la protección de materiales radioactivos. La Junta Consultiva recomendó retomar las negociaciones en 2002, y sería apropiado destacar la necesidad de acción en esta materia.

Con respecto a las armas químicas y bacteriológicas (biológicas), los grupos terroristas han demostrado interés en obtener aquellas que tienen efectos letales. Un caso puntual es Aum Shinrikyo, responsable de un ataque en Tokio en 1995 con sarin, un agente neurotóxico muy peligroso y eficaz. Afortunadamente, no hubo víctimas masivas, en parte gracias a la rápida reacción de las autoridades japonesas. Sin embargo, la organización había logrado comprar una serie de empresas legítimas, que funcionaban en realidad como disfraz para ocultar una extensa investigación y desarrollo de agentes químicos y biológicos. Sus intentos por lograr desarrollar armas biológicas fracasaron. Durante la guerra de Afganistán, las fuerzas de la coalición encontraron una instalación química rudimentaria en Derunta. En marzo de 2002, la coalición identificó varias instalaciones que contenían restos de esporas de antrax. En enero de 2003, las autoridades británicas arrestaron en Londres a hombres sospechados de producir ricino, un tóxico extremadamente letal. Uno de ellos había estado en un campo de entrenamiento de Al Qaeda en Afganistán y había visitado Chechenia.

Un rápido análisis de las características de ambos tipos de armas puede resultar útil para considerar cómo podrían ser evaluadas por los terroristas.

Primero, las armas químicas han sido tácticamente usadas en combate por tropas regulares, principalmente durante la Primera Guerra Mundial, así como también por parte de fuerzas militares en ataques criminales contra poblaciones civiles. El régimen de Saddam Hussein tiene ante-



cedentes bien conocidos de ambos casos. Como ya se ha señalado, los terroristas también usaron armas químicas en Tokio en 1995. Las armas biológicas nunca han sido utilizadas en combate, pero han llamado la atención de terroristas, no sólo en Tokio sino también en Estados Unidos, como lo demostraron las cartas con antrax posteriores a los trágicos ataques del 11 de septiembre. La aversión a usar armas biológicas por parte de las fuerzas regulares tiene que ver con el peligro de que el atacante se convierta en víctima, una posibilidad más temida que en el caso de armas químicas, dada la virulencia y los largos efectos de los agentes biológicos. Durante las negociaciones para concluir la CAB, ese peligro fue mencionado repetidas veces como una de las razones para concluirla. Sin embargo, ello puede no ser una disuasión válida para los candidatos a perpetrar ataques suicidas que intentan aumentar al máximo el número de víctimas.

Segundo, las instalaciones químicas y biológicas se encuentran esparcidas en todo el mundo y son indispensables para cualquier estado relativamente avanzado. Esto puede ayudar a ocultar las actividades de una planta en manos de un grupo terrorista. Aum Shinrikyo pudo hacer exactamente eso. Las instalaciones biológicas pueden ser menos obvias e incluso de menor tamaño que las instalaciones químicas.

Tercero, los agentes químicos y bacteriológicos son difíciles de producir, ya que requieren un conocimiento científico y tecnológico que no está fácilmente disponible. Los agentes biológicos son efectivos por un breve lapso de tiempo y requieren refrigeración, un proceso muy difícil cuando se trata de grandes cantidades. Sin embargo, nuevos avances en la industria química y en la biotecnología pueden proveer un acceso más fácil a tecnologías sofisticadas. Basta con tomar el caso del antrax, que se encuentra disponible en no menos de 46 bancos de gérmenes en el mundo. La

necesidad de financiamiento puede no ser una limitación. Al Qaeda, por ejemplo, ha demostrado tener amplios recursos.

Cuarto, los agentes biológicos dañan mucho más que los químicos, a iguales cantidades. También pueden durar más, semanas o incluso meses. Para un grupo terrorista, la mejor manera de incrementar el número de víctimas es diseminando ambos tipos de agentes con aerosoles. Los agentes biológicos son más susceptibles a los factores ambientales que los agentes químicos. Pierden virulencia o mueren al ser diseminados por medio del aerosol, a causa de la luz solar, la temperatura u otros factores. Sin embargo, bajo condiciones similares, pueden cubrir un área más amplia que los agentes químicos.

Quinto, los medios de lanzamiento no serían muy diferentes a aquellos que se utilizan para las armas nucleares. Aquí también las limitaciones son evidentes. Los terroristas pueden, sin embargo, recurrir a otros medios, como esparcir agentes biológicos o químicos por medio de un aerosol desde un barco navegando a lo largo de la costa. El envenenamiento de las fuentes de agua mediante el sabotaje no debe excluirse. Estos medios rudimentarios pueden sustituir la falta de tecnologías avanzadas.

Sexto, los agentes químicos y biológicos plantean problemas muy serios para la identificación y la alerta temprana. Las armas biológicas son, desde este punto de vista, más difíciles de reconocer que las armas químicas, debido al contexto biológico en el que el ataque es perpetrado. La protección para todos puede resultar imposible en casos de ataques químicos o biológicos, un factor que seguramente no será pasado por alto en las mentes de los criminales.

Séptimo, aunque la CAQ ofrece una base excelente para la cooperación internacional, incluyendo un sistema bien desarrollado de verificación internacional, este no es el caso de la CAB, que carece

de mecanismos de verificación. El proceso de reuniones anuales de las Partes en la CAB está actualmente en curso, con una revisión que llevará fundamentalmente a fortalecer las capacidades nacionales. Además, al excluir de la prohibición a agentes y toxinas en cantidades que puedan justificarse para usos pacíficos, incluida la defensa, la CAB tiene un alcance ambiguo que facilita el ocultamiento de actividades sospechosas.

Aunque los terroristas han intentado lograr capacidades químicas y biológicas por igual, uno no debería sorprenderse si encuentran que las armas biológicas son más apropiadas para sus propósitos siniestros.

Debería señalarse, sin embargo, que grupos terroristas decididos pueden encontrar otros medios, más a su alcance, para producir muertes y daños masivos. Ataques contra plantas nucleares podrían resultar, a través del lanzamiento de la radioactividad al medioambiente, en enormes sufrimientos humanos. Las consecuencias económicas y sociales también serían devastadoras. Varios medios pueden ser usados para cometer esta atrocidad. Un sabotaje interno o un ataque externo, una detonación de un dispositivo explosivo cargado por un camión, o un avión que impacte contra las instalaciones son alternativas posibles. Plantas químicas o hasta biológicas altamente sensibles pueden ser atacadas por esos medios. Uno no puede clasificar estos casos como armas de destrucción masiva, pero pueden provocar los mismos resultados.

Mientras que la amenaza que representan estas armas debe ser mantenida bajo control, propongo que ha llegado la hora de considerar la amenaza que está emergiendo de los que pueden ser llamados "medios de destrucción en masa".

* Texto en inglés preparado para la 42ª Sesión de la Junta Consultiva del Secretario General de las Naciones Unidas en Asuntos de Desarme, 4 al 6 de febrero de 2004. Traducción de Valeria Di Fiori.



Una Interpretación de las Primarias Norteamericanas

Eduardo A. Roca*

Aunque cada día hay hechos nuevos y graves en la vida pública de los Estados Unidos, ellos, como es inevitable, se van insertando en la trama anterior. Estos párrafos pretenden analizar el proceso previo a la campaña presidencial presente que llevó a la elección de John Kerry como candidato demócrata.

Las primarias nacieron a principios del siglo pasado, consecuencia de un gran movimiento que pedía transparencia en las elecciones, promovido por el Progressive Party de Robert La Follette. La idea era arrebatarse la elección de manos del cónclave político y ponerlo en manos de sectores populares. En general, el sistema de elección de delegados a la convención tiene dos variantes. En uno, las primarias están regidas por ley estadual; el ciudadano "debe" inscribirse para votar. Como no hay padrón, cada uno debe inscribirse cada vez. Las leyes varían según cada estado. La primera es la famosa de New Hampshire; aunque elección de estado pequeño (0,5% de la población), posee inmensa repercusión nacional. Comenzó siendo la primera, quizás inadvertidamente, pero ahora su Constitución dice que su primaria es la primera. Si otra pretendiese anticiparla, avanzan en el tiempo la suya; en marzo hace algunos años, en febrero hace poco tiempo y ahora en enero. Eso le da una trascendencia nacional.

Los estados en los que no hay ley que imponga primarias, eligen delegados a la convención nacional por votación interna; son los "caucus states". Iowa es el primero y tiene el 1% de la población total (nº 35). "Mutatis mutandi," ofrece un panorama igual al de New Hampshire. En el año 2002, según un dato de *The Economist*, sobre 560.000 inscriptos en Iowa, fueron a votar 61.000, es decir, poco más

del 10 por ciento.

Este curioso y casi tribal sistema, que el "caucus" de Iowa sea el primero y al igual que con las primarias de New Hampshire, determina que el calendario electoral sea irracional porque todos los estados han anticipado los suyos. Se pensó en una primaria nacional para que ninguno saque ventaja en el tiempo, pero sin pasar de ahí. De manera que luego de una etapa muy intensa, marzo (casi todo), abril, mayo, junio, julio y agosto son meses sin votación ni campaña explícita. Así, el proceso se rige por un calendario *interruptus*. Como el resultado de las convenciones de julio y agosto está cantado, la verdadera campaña pública nacional recién empezará en septiembre. Todo lo actual no ha sido más que una gran interna.

Se calcula que, sobre un cuerpo electoral de casi doscientos millones, menos del 30 por ciento se toma el trabajo de ir a las primarias.

La crítica es que es un sistema irracional parecido a la antigua ordalía; el candidato que tiene ánimo para soportarla y no perece, es el elegido. No estoy seguro de si la crítica sea merecida; es posible que, en definitiva, con este comportamiento político folklórico, EEUU haya inventado para sí un procedimiento singular y útil. Uno que permite que multitudes de magnitud impensada puedan participar en la selección del candidato. En definitiva, como dije, siempre son los activos los que deciden. Y lo que pasa es que en los EE.UU. todos son millones de activos y pasivos.

Los recientes candidatos y su suerte

En una mirada a las perspectivas de aquellas candidaturas que a principios del pasado año 2003 podían ser estimadas como más

claras, aparecía primero el nombre de Al Gore. Se veían tres más; Richard Gephardt, líder demócrata en la Cámara de Representantes; Tom Dashle en el Senado y Sam Liberman, senador y compañero de fórmula de Gore en el 2000. Desde luego, nadie hubiera podido dejar de ver como posible candidata a la senadora Hillary Clinton.

La gran sorpresa fue la candidatura inesperada de Howard Dean. Este hombre, del que nadie hablaba, ingresó a la campaña de golpe. Nacido en el '48, es médico; su religión es la congregacionalista (antigua forma del puritanismo, minoritaria e individualista). Durante dos periodos un buen gobernador del pequeño estado de Vermont, progresista en lo social pero al mismo tiempo conservador en el manejo de su presupuesto, Dean inició una campaña agresiva; tomó como motivo casi exclusivo la guerra de Irak, y atacó en forma muy directa a Bush, presentándolo como un peligro nacional. Deliberadamente o no, su posición recordaba las luchas contra la guerra de Vietnam. Colocó la elección en el plano de "cualquiera menos Bush". Es interesante la circunstancia de que se manejase con los elementos más extremos del partido en contra de Bush, en contra de la guerra y en un cuadro de medidas muy socialistas.

Se financió dirigiéndose con éxito directamente a la gente, cautivó a los medios y se convirtió en el "front runner", reuniendo un fondo de campaña grande que superaba a los demás. Parecía que haría tabla rasa en las primarias pero, de golpe, perdió pie. Como es bien sabido, todo se le derrumbó en Iowa y New Hampshire. En una de esas frases que recogen los periodistas, hubo una muy gráfica que daba la pauta de lo que había ocurrido. Los carteles decían: "Date Dean, marry Kerry", es decir ilu-



siónese sensualmente con Dean pero, para comprometerse, sea serio y elija a Kerry.

John Kerry nació en el '43, abogado, católico, casado con la viuda del Sr. Heinz, senador republicano de Pensilvania y que, además de fabricar Ketchup, era un distinguido legislador. La información dada sobre Kerry señalaba que era hombre de familia tradicional a través de su madre, de apellido Forbes; decíase que es un "blue blood". Del padre se sabía que era un diplomático. Su mejor formación juvenil provenía de un internado suizo de habla francesa. Ahora, con las elecciones, se averiguó un poco más, exactamente como en el caso de Madeleine Albright. Sus abuelos –los de Kerry– del centro de Europa, cambiaron su apellido Khon por Kerry; no en los EE.UU. sino en Viena, desde donde emigraron y existen parientes cercanos. Luchó en la Marina durante Vietnam, condecorado varias veces; desmovilizado se convirtió en uno de los organizadores de veteranos de Vietnam contra la guerra. Fue fotografiado tirando sus medallas al suelo. Inició carrera política y fracasó. Estudió abogacía en Yale, volvió a la vida pública como vicegobernador de Dukakis, el candidato a presidente que perdió contra Nixon en 1972. Fue electo senador por Massachusetts en 1984. Dato interesante es que desde hace tiempo era figura presidenciable, quizás por su porte aristocrático.

Sería insuficiente el vistazo si no mencionara a los otros candidatos. El ejercicio nos dará indicios de lo que los activistas demócratas no quisieron, subrayando así la naturaleza de lo que eligieron. Lo más significativo fue que Gephart, inmediatamente después de New Hampshire, se retiró. Nació en 1941, diputado por Missouri, elegido en 1976, arrastra 14 períodos seguidos, baptista (sector protestante mas popular y menos intelectual que los congregacionistas), abogado, casado, pro-sindicalista. Absolutamente anti-NAFTA,

proteccionista, ubicado en todas las posiciones clásicas del partido. A pesar de ello, su candidatura no levantó vuelo.

Otro de los candidatos descartados, senador muy notable, Joseph Lieberman, judío practicante, es como un arquetipo del político decente, dedicado, cumplidor de su palabra. Demócrata de centro, aunque desde el punto de vista internacional apoya, en términos generales, la misma línea de seguridad de Clinton y de Bush. También quedó rápidamente afuera.

John Edwards, nuevo candidato inesperado que se presentó y que llegó segundo en la elección de delegados, fue el contrincante principal de Kerry. Nacido en el año '53, elegido senador por primera vez en 1998, por North Carolina, metodista (desprendimiento de la Iglesia Anglicana con fuerte presencia entre obreros pero con mayor exigencia personal y contenido intelectual que otras persuasiones), casado, abogado, de origen humilde, hijo de un capataz textil de toda la vida; su madre tenía un pequeño comercio en el pueblo. Se hizo rico. Atlético, terminó tres maratones y la Revista People lo declaró el hombre más sexy del año 2000. Es un candidato nada claro. Venía de la nada política porque antes de ser senador nunca se había afiliado; generalmente, no votaba. Se pronunció a favor de la guerra a Irak pero el centro de su crítica fue Bush como candidato del capitalismo empresario. Habló de dos países en pugna: el rico (50%) y el pobre (50%). Superó a Dean y pudo mantenerse en carrera casi hasta el final. Inevitablemente, hace pensar en un Schwarzenegger de otro signo.

Los demócratas tuvieron también otras opciones: una ex senadora, la primera negra, católica, hoy divorciada, Carol Moseley Braun; mujer muy interesante nacida en el año 47, de Illinois. Y Dennis Kucinich, de 1946, católico, soltero, elegido diputado desde 1996, o sea con cuatro períodos, pacifista y proteccionista extremo,

decidió presentarse a elecciones primarias sin recursos, a puro pulmón, como Moseley Braun.

Falta mencionar al General Wesley Clark, candidatura ideada –se dijo– por Bill Clinton cuando Dean parecía imparable. Clark fue reconocido como un excepcional militar con dotes políticos por un excepcional periodista, David Halberstam ("The Best and the Brightest"; "The Powers that Be").

Qué decidieron los activistas demócratas al elegir a Kerry

Los no elegidos fueron: a) las propuestas anti-intervencionistas en lo militar de Dean, Edwards o Kucinich, expresadas con diferentes estilos, acompañadas con una política fiscal de centro la primera, y demagógicas las otras dos; b) la oferta sindical y proteccionista de Gephart o la racial de Moseley Braun; c) la propuesta temperamental de izquierda de Kucinich; d) una de contenido centrista de Lieberman con fuerte ingrediente de militarismo; e) otra de pura eficacia militar de Clark. Se entiende, entonces, aquello que dijeron los comentaristas: la inclinación por Kerry se debió no tanto a que los votantes lo consideraron el mejor sino que, llevados por su deseo de deponer a Bush, le asignaron "electability", o sea, la posibilidad de ser el más apto para que la mayoría lo eligiese. Más que un voto para atestiguar ideales o protesta, parece haber sido uno que apunta a ganar como mejor manera de protestar. En medio de la furia opositora, el público demócrata sigue siendo práctico, no ideológico.

El tono de la campaña es muy agrio. Pero ello no se debe sólo a la guerra, sino también a otros factores, algunos de ellos puramente culturales como el aborto que se relaciona, a su vez, con los temas de la familia y la pornografía, tocando de lleno valores religiosos. También la tenencia libre de armas, que hace tanto a la violencia como a la independencia de cada uno. Otros son temas sociales,



como el Medicare o la seguridad social. De manera que no todo es la guerra o lo económico. Hay mucho de religioso o, en suma, de discrepancia por valores. Y la figura de Bush (tan representativa para otros millones de votantes republicanos tan decididos como los votantes demócratas analizados), concita feroces pasiones.

No hay que ignorar que el déficit del gobierno republicano tiene a los expertos en ascuas pero no al tax payer, que parece estar contento. Así, Kerry o ningún otro de los candidatos analizados se pronunció en contra de la reducción de impuestos. Según *The Economist*, la mayoría de la gente blanca gana bien y no quiere pensar mucho en el tema; paga menos impuestos y además como los republicanos han hecho que el grueso de la reducción caiga en el 2004, este año la gente percibe más la disminución de la carga fiscal y piensa que es difícil augurar catástrofes cuando existe un movimiento económico producido por la inyección de pedidos al complejo industrial y militar con motivo de la guerra.

Entonces, si descartamos la postura anti-militarista o extremista de Dean y Kucinich, la sindicalista de Gephard, la militarista de Clark y Lieberman o la racista de Moseley Braun, lo que nos queda es Kerry. Los más activos festejaron a Dean o Edwards pero

se casaron con aquel. Lo que observamos es un candidato de centro elegido por un procedimiento psicológico curioso: la gente no lo quiere pero cree que es el que más posibilidades tiene de ganar. Electability, dicen. Lo acuciante es voltear de cualquier modo a Bush en un partido fifty-fifty, en el que el menor voto cuenta. La inquina, pues, es el factor aglutinante; todos los sectores demócratas en los EE.UU. han pedido acordar y han elegido un candidato que no tiene características absolutamente ortodoxas respecto del credo demócrata.

El electorado no se pronunció en contra de la política militar puesta en ejecución después del 11 de septiembre; la postura de Dean y Edwards, sobre todo la del primero, frontalmente opuesto, no pudieron arrastrar a la mayoría; los demócratas podría interpretarse que prometen una guerra mejor conducida, libre de los intereses del grupo que rodea a Bush y, matiz importante, llevada en concordancia con los demás países y en el marco de las Naciones Unidas: no abandonar Irak. En materia económica está claro que el candidato elegido no es personalmente proteccionista, pero si lo es su electorado; al extremo que los republicanos han debido ceder en su principio de comercio abierto para no perder votos.

Todo hace pensar que la políti-

ca de Kerry sería incierta. En lo interno, los temas parecen ser más culturales que económicos; aborto, pornografía, matrimonio, portación de armas, con márgenes ínfimos de diferencia que no aumentarán gane quien gane, de manera que la elección de Kerry no cambiaría mucho las cosas.

Me parece que este es el hecho importante: que en un país dividido por pasiones tan intensas y cruzadas, el resultado de las primarias demócratas sea un candidato de centro y no un hombre visceralmente de izquierda. Entre él y hombres parecidos pero más socialmente comprometidos, como eran Edwards o Dean, los activistas se inclinaron hacia Kerry. ¿Es esto resultado de un mecanismo político anárquico, de un proceso disolvente que no refleja la opinión pública como creen algunos, o es el producto de un procedimiento realmente notable, construido sobre prueba y error, y resultante de fuerzas políticas profundas en busca de la mayor participación popular en la vida pública? Así lo aprecian otros, como Dick Morris, en su libro "The New Prince".

De nuestra parte, lo menos que podemos hacer es siquiera tratar de comprender cómo funciona algo único en el mundo.

* Director del Comité de Estudios sobre las Relaciones de la Argentina con los Estados Unidos de América, Canadá y México del CARI.

Estados Unidos sigue lejos de Kyoto... ¿Por suerte?

*Daniel Rossi**

I.

El 11 de diciembre de 1997 fue adoptado el Protocolo de Kyoto que, en tanto instrumento de acción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, establece normas legalmente obligatorias para la reducción de las emisiones de seis gases de efecto invernadero (GHG) para algunos de los Estados fir-

mantes. Por otro lado, en el mismo instrumento se establece un grupo de "mecanismos" innovadores que deberían contribuir a bajar los costos de reducción de emisiones, ayudando de esta manera a los países que asumen una obligación de reducción a cumplir con sus metas.

De acuerdo con el Protocolo, los países contratantes industrializa-

dos están obligados a reducir sus emisiones combinadas de GHG por lo menos un 5,2% en promedio en relación a sus emisiones de 1990. Entre estos países, encontramos tanto Estados con economías desarrolladas, como Estados con economías en transición que formaban parte del antiguo bloque Soviético. Los países en vías de desarrollo, sin perjuicio de haber con-



firmado el compromiso de incluir los temas relacionados con el cambio climático en sus políticas de desarrollo, no tienen obligación cuantificada de reducción durante el primer período de cumplimiento (2008-2012).

El esfuerzo previsto es alto si consideramos que, comparado con las emisiones previstas para el 2010 si no se tomara ninguna medida (conocido también como escenario *business as usual*), los objetivos del Protocolo representan, según algunos analistas, una reducción del 30% de sus emisiones actuales¹. Según otras proyecciones², las reducciones requeridas serían algo menores, llegando en conjunto al 13,7%.

II.

El Protocolo establece, además, algunos mecanismos innovadores (llamados mecanismos de Kyoto), a través de los cuales se pretende implementar un sistema de comercio de derechos de carbono. En este mercado de derechos de emisión, se intercambian títulos representativos de los excedentes de cantidades de emisión autorizadas a los Estados participantes. En efecto, en caso de que un Estado haya reducido sus emisiones efectivas más allá de su compromiso, la diferencia será cantidades de emisión autorizadas que podrá intercambiar en el esquema de mercado de derechos de emisión. En el mismo sistema serán transados, además, los títulos generados a través de dos mecanismos basados en proyectos:

- El sistema de implementación conjunta o Joint Implementation (JI), a través del cual se generan unidades de reducción de emisiones
- El mecanismo para un desarrollo limpio o Clean Development Mechanism (CDM), a través del cual se generan reducciones de emisión certificadas.

La incorporación de los mecanismos de flexibilización permiten a los Estados miembro con obligación de reducción, cumplir con parte de sus compromisos a través de acciones llevadas a cabo en otros países aprovechando, de esta manera, la

mayor eficiencia económica de estas acciones comparadas con aquellas realizadas localmente. Esta posibilidad ha sido un elemento determinante en el equilibrio que permitió lograr la firma del Protocolo.

III.

El Protocolo de Kyoto no ha sido aún ratificado por una cantidad de Estados que representen las emisiones mínimas requeridas por este instrumento para su entrada en vigor. En efecto, la suerte de Kyoto está hoy en las manos de los dos únicos países firmantes que con su ratificación cumplirían la condición faltante: la Federación Rusa y Estados Unidos. George W. Bush ya ha declarado en 2001 que su administración no ratificará el Protocolo de Kyoto por considerar que las obligaciones impuestas en el mismo restringirían el crecimiento económico de su país (una posición similar ha sido adoptada por el gobierno de Australia). Por su parte, la Federación Rusa se ha mostrado hasta el momento bastante ambigua en relación a su voluntad final de entrar o no en el sistema.

Sin embargo, algunos países que ya han ratificado están tomando las medidas de política interna que deberían permitirles cumplir con los objetivos fijados en Kyoto. Así, el gobierno japonés calcula que del 6% de reducción comprometido, un 2% se llevará a cabo gracias al desarrollo de nuevas tecnologías (que será anulado por el aumento previsto de la emisión de HFCs, PFCs y SF₆), 0,5% gracias a reducciones en emisiones de metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), 3,9% a través de sumideros, y 1,6% a través del uso de los mecanismos de Kyoto³. Por su parte, Canadá – que se encuentra entre los países que deberá realizar un esfuerzo mayor – entre otras medidas está estudiando implementar un sistema interno de comercio de emisiones que podría reconocer títulos de reducción de otros esquemas (como el de Kyoto).

Por su parte, la Unión Europea, según lo establecido en el acuerdo sobre la repartición de las obligaciones logrado en 1998, ha decidido

cumplir conjuntamente sus compromisos⁴ y hacerlo aún en el caso en que el Protocolo no entre en vigor⁵. A estos efectos, el 13 de octubre de 2003 fue adoptada una directiva mediante la cual se instituye el Esquema de Comercio Europeo de Emisiones que resultará operativo a partir de 2005 y en el que participarán, además de los miembros UE, los países candidatos, Noruega y Suiza. En efecto, esta directiva prevé la introducción de un mecanismo de intercambio de emisiones a escala comunitaria ya durante el periodo 2005-2007⁶.

IV

Negel Purvis, en un artículo publicado en la versión on-line de *International Herald Tribune*⁷, afirma que Europa y Japón han malinterpretado la posición del candidato a Presidente de los Estados Unidos, Senador John Kerry. En este sentido, el autor afirma que los planes del candidato Demócrata en los que se consigna que Estados Unidos se reinsertará en las negociaciones internacionales sobre el clima, han alimentado erróneamente la esperanza de los políticos japoneses y europeos con respecto a un eventual renacimiento del apoyo de Estados Unidos al Protocolo de Kyoto.

Ahora bien, la decisión de la administración Bush de no ratificar el Protocolo de Kyoto ha tenido un fuerte impacto sobre las perspectivas de funcionamiento de todo el sistema. Por un lado, es claro que sin uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero dentro del esquema, los resultados en términos ambientales que se pueden esperar son mucho más modestos. Lo que resulta menos evidente es que, al mismo tiempo, esta decisión ha favorecido a los otros obligados, haciendo más económico para ellos el cumplimiento de los compromisos asumidos.

M. Grubb⁸ parte de datos observados sobre las emisiones efectivamente verificadas y los utiliza como indicio del posible déficit/excedente de carbono. Aplicando esta metodología se observa el gap entre emisiones de CO₂ del año 2000 y los ob-

jetivos comprometidos en el Protocolo. De este análisis se desprende que en el año de referencia, las emisiones autorizadas a países con economías en transición que se han apenas incorporado a la UE cubren por completo las obligaciones de reducción de éste último bloque.

En efecto, los datos revelan que la demanda de unidades de reducción de los miembros de la UE anteriores a la última ampliación (UE15) está prácticamente balanceada por la provisión potencial de permisos de emisión provenientes de los países que han apenas ingresado en el bloque⁹. Por lo tanto, los precios del carbono en el primer período de cumplimiento no deberían ser más bajos en un escenario donde el Esquema de Comercio Europeo de Emisiones (incluyendo UE15, nuevos miembros UE, Noruega y Suiza) opera aislado del mercado de Kyoto (incluyendo Japón, Canadá, Rusia y Nueva Zelanda) que en un escenario donde todos los países industrializados contratantes menos USA, Australia y Ucrania toman parte en un esquema internacional de comercio de emisiones.¹⁰

Por otra parte, varios estudios económicos han intentado reflejar el impacto en los precios proyectados de las unidades de CO₂ durante el período de cumplimiento luego del anuncio de la no participación de Estados Unidos. Son varios los trabajos en los que se afirma que la decisión americana implica una fuerte reducción en el precio esperado (entre 55% y el 84%¹¹).

Ante estos datos, cabe preguntarse hasta qué punto los políticos japoneses y europeos lamentan realmente la posición de Estados Unidos relativa al Protocolo de Kyoto como parecería mostrar el citado artículo de N. Purvis. En efecto, en la condición actual, la UE, de ser necesario, podría recurrir a una importante cantidad de excedentes de cantidades de emisión autorizadas que tendrían disponibles los países que se han apenas incorporado, a un precio mucho menor comparado con el que se esperaría en un sistema completo. Más aún, el

efecto precio vale también para todos los países industrializados adherentes al sistema que verán facilitada la consecución del objetivo fijado. En definitiva, basta considerar el fuerte impacto que tiene la defección de Estados Unidos en el mercado de reducción de emisiones, para poner seriamente en duda la conveniencia para el resto de los obligados de una participación de este país que importaría para ellos afrontar un costo más alto para cumplir con las obligaciones asumidas.

Por otra parte, es un dato que para Estados Unidos es absolutamente imposible cumplir con el Protocolo aún si lo ratificara. Kyoto exigiría a éste país una reducción de sus emisiones netas del 7% con respecto a los niveles de 1990. Actualmente, las emisiones están 12% por encima de ese nivel y continúan aumentando.

En estas condiciones, la entrada de Estados Unidos en el sistema de Kyoto podría hacer que ninguno de los principales potenciales demandantes de títulos de reducción (USA, UE, Canadá y Japón) pueda cumplir con sus obligaciones. Ante esta situación, el futuro del sistema creado por el Protocolo se vería seriamente comprometido corriéndose además el riesgo de provocar un aumento de la rigidez de las posiciones en todas las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Así, y a pesar de las críticas que frecuentemente se escuchan desde distintos sectores con relación a la posición norteamericana, parece válido preguntarse quién desea realmente la reincorporación de Estados Unidos dentro del sistema del Protocolo de Kyoto.

* Experto en promoción de inversiones de ONUDI ITPO Italia. Referente en su oficina para los proyectos industriales relacionados con el Protocolo de Kyoto. Master en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la sede de Buenos Aires de la Universidad de Bologna. E-mail: drossi@netandshare.org

¹ Joyeeta Gupta; "Evaluation of the Climate Change Regime and Related

Developments"; Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000; 19-29; Fridtjof Nansen Institute, Norway; Edit. Earthcan; UK

Müller, Benito; "The Global Climate Change Regime: Taking Stock and Looking Ahead"; Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000; 19-29; Fridtjof Nansen Institute, Norway; Edit. Earthcan; UK

² GRID-Arendal, <http://www.grida.no/>

³ Point Carbon; Annex I Parties' Current and Potential CER Demand; October 10th 2003; pg. 11.

⁴ Reducción media del 8 % (respecto de las emisiones de 1990) en conjunto para todos los países del bloque.

⁵ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de Octubre de 2003

⁶ El 20 de abril de 2004 el Parlamento Europeo ha votado favorablemente una modificación a esta directiva que, de ser aprobada por el Consejo Europeo, permitirá utilizar créditos generados a través de los dos mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kyoto.

⁷ Purvis, Nigel; "Europe and Japan misread Kerry on Kyoto"; International Herald Tribune; Monday, April 5, 2004; <http://www.iht.com/articles/513306.html>

⁸ Grubb, Michael; On Carbon Prices and Volumes in the Evolving 'Kyoto Market'; OECD Global Forum on Sustainable Development: Emissions Trading; OECD; Paris; 17-18 Marzo 2003.

⁹ El 1º de mayo 2004 se han incorporado 10 nuevos países a la UE.

¹⁰ International Emission Trading Association (IETA); Greenhouse Gas Market 2003; Suiza; 2003; pg. 3.

Nota: Ucrania ha ratificado el Protocolo de Kyoto el 4 de febrero de 2004.

¹¹ International Emission Trading Association (IETA); Greenhouse Gas Market 2003; Suiza; 2003; pg. 3.



El conflicto en Irak

¿Quién es Muqtada al-Sadr?

Este joven líder chiita de alrededor de 30 años, ferozmente anti-norteamericano, representa hoy un desafío tanto para la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak, como para la jerarquía religiosa tradicional chiita. Su aparición casi cotidiana en los diarios del mundo es relativamente reciente, y podría rastrearse a los últimos días del pasado mes de marzo, cuando la coalición decidió cerrar el periódico Al Hawza, publicado por al-Sadr, por considerar que despertaba sentimientos anti-norteamericanos e incitaba a la violencia.

Días más tarde, las autoridades de la coalición arrestaron a Mustafa al-Yaqubi, uno de los principales colaboradores de al-Sadr, acusado de estar involucrado en el asesinato de un clérigo rival, el Ayatollah al-Khoei (actualmente, al-Sadr tiene un pedido de captura por esta misma causa).

Estos acontecimientos recientes, sumados al creciente descontento entre los chiitas iraquíes contra la ocupación, generaron los levantamientos actuales. Aunque en el pasado al-Sadr se había pronunciado en contra de la violencia, el 5 de abril dio órdenes a sus seguidores de "aterrorizar" al enemigo.

Los orígenes de al-Sadr

Su padre, el Gran Ayatollah Mohammed Sadiq al-Sadr, fue uno de los clérigos chiitas más importantes de Irak hacia fines de 1990. Su tío, el Ayatollah Mohammad Baqir al-Sadr, fue un prominente activista chiita antes de ser ejecutado por las fuerzas de Saddam Hussein en 1980. Muqtada al-Sadr pasó a la clandestinidad en febrero de 1999 después de que su padre y dos hermanos fueran asesinados presuntamente por agentes de Saddam Hussein. Heredó una red de escuelas e instituciones de caridad fundada por su padre (ubicada básicamente en los barrios más pobres de Bagdad y en el centro y Sur de Irak), así como las diversas lealtades que éste se había ganado.

Tiene vínculos familiares con el Presidente de Irán, Mohammed

Khatami, dado que este último está casado con la hermana del padre de Sadr. Esto refuerza sus lazos políticos con Irán.

Al-Sadr carece del entrenamiento religioso formal de décadas de duración que se requiere para llegar a ser una autoridad chiita de alto rango, y basa su reclamo de legitimidad en su linaje.

Sus rivales

En la actualidad, al-Sadr no sólo rivaliza con las fuerzas de ocupación, sino además con los líderes chiitas tradicionales, encabezados por el Gran Ayatollah Ali al-Sistani, de 72 años. Al-Sistani ha pedido a los chiitas paciencia con la ocupación norteamericana y, según los expertos, aún mantiene la lealtad de la mayoría de los 14 millones de chiitas iraquíes. Al-Sadr, en cambio, tiene una posición mucho más radical y reclama el fin de la ocupación, aparentemente apuntando a crear una teocracia islámica. Sistani, por su parte, apoyaría la creación de una democracia islámica.

Su base de apoyo

Principalmente, sus seguidores son jóvenes chiitas empobrecidos, muchos de ellos ubicados en Sadr City, un barrio pobre de Bagdad que concentra 2 millones de habitantes. Una de las razones de su creciente popularidad es que su agresivo anti-norteamericanismo ha logrado canalizar gran parte de la frustración de los chiitas, frente a la postura mucho más moderada de Sistani.

Al-Sadr, al igual que Sistani y la jerarquía chiita, tiene su base en Najaf, una ciudad santa para los chiitas porque alberga la tumba de Ali ibn Abi Talib, primo y yerno del Profeta Mahoma y líder máximo del Islam en el siglo VII.

No está claro cuántos chiitas apoyan a al-Sadr. Algunos expertos estiman que serían unos miles — básicamente los que conforman su ejército privado, Imam Medí, que tiene entre 1500 y 3000 hombres. Adicionalmente, algunos expertos dicen que hay cientos de miles de

iraquíes que lo apoyan "pasivamente", sintiendo cierta lealtad hacia él por su linaje y los servicios que provee su red de instituciones sociales, pero que no estarían dispuestos a levantarse contra la autoridad provisional. Sin embargo, a medida que el enojo hacia la ocupación crece, este número de seguidores también aumenta.

Asimismo, fuentes de los Estados Unidos y Europa aseguran que sus milicias han recibido desde hace más de un año el activo apoyo de miembros de los Guardianes de la Revolución de Irán, y que mantiene contactos con el Ayatollah Khomeini.

Otros crímenes

Aunque al-Sadr negó su involucramiento, oficiales norteamericanos están investigando las vinculaciones de su organización con una serie de ataques de alto perfil, entre los que se encuentran:

- La explosión de un coche-bomba en Najaf el 29 de agosto de 2003, que causó la muerte del Ayatollah Mohammed Baqir al-Hakim—un rival clave de al-Sadr— y de otras cien personas frente a la mezquita de Ali.
- La colocación de una bomba el 24 de agosto de 2003 frente a la casa en Najaf de otro clérigo chiita rival, el Ayatollah Mohammed Saeed al-Hakim, hiriendo a éste y matando a otros tres hombres.
- El asesinato, el 10 de abril de 2003, del Ayatollah Khoei poco después de su regreso del exilio. Tras la muerte de Khoei, un número de seguidores de al-Sadr rodearon la casa del Ayatollah Sistani, demandando que abandonase Irak, pero Sistani llamó a un gran número de seguidores que lograron poner fin al sitio.

Fuentes:

Aljazeera.net, "Profile: Muqtada al-Sadr", 6 de mayo 2004.

"Bloccato il conviglio di al Sadr", Corriere della Sera, 10 de mayo 2004.

CNN.com, "Who is Muqtada al-Sadr?", 6 de abril 2004.

Council on Foreign Relations, "Background on the News: Muqtada al-Sadr". 5 de abril 2004



Comentario Bibliográfico

“Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region”;

Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action,

Report of an Independent Commission, January 2004

La preocupante situación de inseguridad que aqueja a Colombia tiene como eje transversal a la problemática transnacional que encarna el narcotráfico, propia de la desafiante agenda de seguridad internacional vigente. Sin embargo, es conveniente advertir que el complejo panorama derivado del articulado y dimensión de los fenómenos que allí confluyen (drogas, guerrilla, grupos paramilitares y crimen organizado, a la par de la violencia en sus diversas modalidades), han hecho del país andino una suerte de *issue* de seguridad en sí mismo (por la “amenaza del *spillover* colombiano”) con efectos y riesgos transfronterizos que ponen en jaque al orden y la estabilidad de la región.

Frente a esta realidad, la Nueva Estrategia para los Desafíos de Colombia y la Región (“Andes 2020”) tiene por objeto identificar pasos que podrían dar las naciones andinas, la comunidad internacional en general, y los Estados Unidos en particular, en aras de prevenir el colapso y conducir al vecindario por el sendero de la democracia, la prosperidad, y la seguridad. De allí la apelación a una necesaria reorientación del compromiso regional, internacional, y norteamericano, arrojándose una serie de recomendaciones dignas de ser consideradas.

Para tales propósitos, el trabajo se organiza básicamente en 4 capítulos. Luego de realizar una descripción de la crisis que asola a la región Andina (tanto en el plano económico-social como político-institucional), el primer capítulo se encarga de hacer un breve repaso de la política exterior estadounidense hacia estas latitudes (montada a través del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina), e identificar tres objetivos estratégicos concebidos como clave para mejorar la gobernabilidad y la seguridad: mayor inversión de recursos financieros y políticos en las áreas rurales (dada la necesidad de difundir y distribuir

más equitativamente a los mismos), un creciente compromiso de la comunidad internacional ante la amplia gama de cuestiones en juego (tanto diplomáticas como políticas, económicas, y humanitarias), y el desarrollo de enfoques regionales para problemas de índole regional.

Presentados los objetivos señalados, que constituyen imperativos pensados para rectificar las limitaciones de la actual política exterior norteamericana, el segundo capítulo obedece al abordaje multifacético que se propone. En este sentido, se resalta la importancia de una reforma sobre las tierras y el desarrollo rural, propiciándose medidas para lograr avances en las esferas política y económica, y la integración de las zonas rurales.

Por su parte, el tercer capítulo denota el enfoque multilateral que también se fomenta; trazándose acciones para un compromiso común efectivo, que abogan por una participación internacional más amplia, particularmente en la lucha contra drogas ilegales y en cuestiones económicas y humanitarias.

Y por último, se estipulan medidas para potenciar capacidades y respuestas a nivel regional, a la búsqueda de intereses nacionales y colectivos en las áreas de seguridad, comercio, desarrollo económico, lucha contra la corrupción, y labores humanitarias.

De lo esbozado por el informe se desprende entonces la conclusión de que el compromiso de los Estados Unidos hacia la región podría presentar mejores resultados con tan sólo tener un liderazgo prioritario y apropiado, y una reasignación de recursos con un particular énfasis en iniciativas rurales, reformas políticas y socioeconómicas, y un abordaje multilateral para el control de las drogas (tanto sobre la oferta como sobre su demanda).

Teniendo presente las consideraciones anteriores, y frente a la realidad andina (signada por econo-

mías estancadas, instituciones democráticas frágiles, y la debilidad de la regla del derecho), es innegable lo imprescindible que se torna debatir sobre el devenir del escenario colombiano en específico a los fines de promoverse una adecuada atención de la situación, y construir un menú de opciones a partir del cual (delineamiento de estrategias mediante) los *policy makers* implicados puedan adoptar e impulsar políticas que no sean contraproducentes a los efectos anhelados.

El trabajo del Council on Foreign Relations es un esfuerzo en este sentido, siendo deseable que proliferaran, con el mismo espíritu crítico, reflexiones acerca de las responsabilidades y potenciales conductas que a los actores involucrados (tanto locales como regionales y/o globales) les correspondería asumir frente a la situación en Colombia. Un punto coincidente con la necesidad resaltada de brindarse respuestas regionales a problemas que son crecientemente de tal carácter “por naturaleza”.

Respecto a la política exterior de Estados Unidos puntualmente, el margen de disenso conveniente y productivo para el debate pasa justamente por cuál sería la estrategia que pudiera considerarse más apropiada (habiendo desafíos a la seguridad internacional compartidos frente a los cuales Washington no podría permanecer ajeno, sobre todo ante la percepción de cierto desentendimiento regional en la materia), siendo más fructífero, por ende, discutir cómo debieran plasmarse las mismas en la práctica a la búsqueda de soluciones que serían beneficiosas tanto para la seguridad nacional colombiana, como a la estabilidad regional y, en última instancia, a la salud estadounidense en el sentido más amplio de la palabra.

Gastón Hernán Schulmeister



**Discurso de Roger F. Noriega, Subsecretario de
Asuntos del Hemisferio Occidental del
Departamento de Estado de los EE.UU., en el
Consejo para las Relaciones Internacionales
de Baltimore
(13 de Abril, 2004)**

En el marco de su exposición sobre cuestiones hemisféricas y las políticas de los EE.UU. hacia América Latina, el Embajador Roger Noriega puntualizó lo que llamó “un buen número de sugerencias” para los gobiernos y sociedades de estos Estados. Entre las mismas se destacan:

- 1) Dar una adecuada difusión a los sucesos de las políticas gubernamentales, de forma que la ciudadanía se mantenga informada.
- 2) Establecer procesos de diálogo con la oposición, la sociedad civil y grupos minoritarios, dado que ello facilitará espacios de confianza mutua más allá de las lógicas diferencias de los diversos sectores e intereses.
- 3) Atacar vigorosamente la corrupción, dado que este mal tiende a reforzar el cinismo de las sociedades latinoamericanas perjudicando el desarrollo y la convivencia.
- 4) Institucionalizar la transparencia en los gobiernos, avanzando hacia un conjunto de reformas tales como cambios en los procesos de compras gubernamentales, facilitar un mayor acceso a la información legislativa y establecer una oficina del ombudsman.
- 5) Reforzar los mecanismos para que los funcionarios rindan cuentas de sus acciones. En este sentido, se destaca la importancia de establecer una mayor cercanía entre legisladores y sus bases electorales.
- 6) Potenciar los gobiernos locales, dado que ello se constituye en un elemento potencialmente útil en la lucha contra la corrupción.
- 7) Construir un sistema judicial imparcial, profesional y no politizado. En este sentido, se afirma que nada afecta más a la solidez institucional que un poder judicial corrupto.
- 8) Extender las oportunidades económicas a la gente. Si bien no es posible acabar rápidamente con la pobreza y la iniquidad, sí es necesario avanzar en políticas hacia este objetivo por medio de un mayor acceso a la educación y a la propiedad.
- 9) Profesionalizar las fuerzas de policía, de forma de garantizar mayor seguridad a los ciudadanos y fortalecer la presencia del Estado.
- 10) Trabajar con los países socios, tal como lo son los EE.UU. Para ello, Washington impulsa políticas en el campo de lucha contra la corrupción y reformas de códigos y leyes.

**Las “guerras” del narcotráfico en Río:
algunas analogías**

Tras varios días de tiroteos y persecuciones por los morros, la “fuerza de interposición” de las policías (civil y militar) de Río de Janeiro en la favela de Rocinha fue efectiva: se contuvo el conflicto entre narcotraficantes. Puesto que este tipo de “guerras” ocurren en lugares en los que el Estado aún no ha afirmado su presencia institucional, algunas analogías con el estado de naturaleza que rige a las relaciones internacionales tal vez sean válidas.

Lo que el Gobierno del Estado de Río de Janeiro hizo fue una mezcla de “preventive deployment” con “peace enforcement” entre dos facciones rivales dentro del “Comando Vermelho”. Una facción domina la favela de Vidigal y la otra la favela de Rocinha (la más grande de América Latina). Ambas favelas son vecinas de São Corrado, Ipanema, Leblon y Barra de Tijuca, las zonas más ricas de la ciudad. Se trata de un conflicto por el control de “bocas de fumo” o puntos de venta de droga en la favela de Rocinha.

Un aspecto positivo es que se dio una señal clara al resto de los traficantes que, por sectores delimitados a la fuerza, controlan el mosaico de más de 800 favelas de la ciudad: El Estado puede, cuando quiere, poner límites claros a las actividades de los narcotraficantes. Sin embargo, no alcanza con que la policía se quede en la Rocinha como fuerza de “peace keeping” entre dos bandas rivales. Las operaciones de “peace keeping”, como sabemos, tiene la ventaja de interrumpir el conflicto pero no de eliminar sus causas. Sin otro tipo de acciones (“peace building”), el conflicto queda latente hasta que un día la fuerza se va y la guerra recomienza. El Estado tiene que afirmar su presencia en favelas a través de estrategias de policía comunitaria, educación, “urbanización” (calles, iluminación) y programas de capacitación para el mercado de trabajo. En asociación con la sociedad civil (ONGs y empresarios), este tipo de políticas ya tuvo éxito en la favela de Cantagalo, enclavada en el corazón de Ipanema.

Sin políticas consistentes y sin planificación de largo plazo, el Estado sólo será un bombero que con poca agua y con las mangueras pinchadas contiene las llamas cada vez que el fuego amenaza expandirse a las partes más lindas de la ciudad. Esta es una señal que debería ser observada e interpretada por gobiernos nacionales y locales en otros países de América Latina.

Pablo G. Dreyfus

Doctor en Relaciones Internacionales. Trabaja en *Viva Río*, una ONG de Río de Janeiro que promueve estrategias para la reducción de la violencia urbana.