



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 116 JULIO - DICIEMBRE 2010

ARTÍCULOS

- LA CENTRALIDAD DE LOS PROCESOS DE ASIA CENTRAL Y DEL SUR PARA LA SEGURIDAD GLOBAL DESDE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE
OLGA LEPIJINA
- EL FRACASO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿FALLAS HUMANAS O SISTÉMICAS?
FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ
- EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE
- DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL ROL DE LAS EMPRESAS EN ZONAS INESTABLES
DANIEL SOTO MUÑOZ

TEMAS DE ACTUALIDAD

- LA REEMERGENCIA DE RUSIA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA
CRISTIAN GARAY VERA
- LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RUANDA
SILVIA ALEJANDRA PERAZZO
- LOS LÍMITES DEL PODER MILITAR ESTADOUNIDENSE
GUILLEM COLOM PIELLA
- LA SEGURIDAD REGIONAL: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN REFORZADA?
MLADEN YOPO HERRERA

LA CENTRALIDAD DE LOS PROCESOS DE ASIA CENTRAL Y DEL SUR PARA LA SEGURIDAD GLOBAL DESDE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE[∞]

OLGA LEPIJINA*

RESUMEN

Durante su campaña presidencial, Barack Obama anunció el retiro de las tropas norteamericanas de Irak. Tal afirmación pudo interpretarse como una contraposición a la política exterior extremadamente impopular del Presidente Bush, así como una respuesta al sentir mayoritario de los norteamericanos anhelando que su gente dejara de morir en el extranjero. Sin embargo, aquello significaba nada menos que la concentración del esfuerzo norteamericano que se desperdiciaba en Irak, para utilizarlo en un frente de mucha mayor importancia. Esto es en Afganistán.

Los orígenes de este cambio en la orientación de la política exterior norteamericana residen en el reconocimiento del postulado, según el cual, ni Irak, ni Medio Oriente, sino Afganistán y Pakistán, junto con los nuevos países independientes de Asia Central pos soviética, son el sector clave para la seguridad de EE.UU. y todo el Occidente, ya que justamente en esta región está concentrada la amenaza islámica personificada en organizaciones como el talibán y Al Qaeda; las que no actúan por sí solas, sino apoyadas por los servicios de seguridad y las tropas paquistaníes que los utilizan para sus propios fines geopolíticos en su rivalidad con la India.

Palabras clave: *esfuerzo desperdiciado en Irak, Afganistán y Pakistán, sectores claves para la seguridad, talibán y Al Qaeda, servicios de seguridad y las tropas paquistaníes.*

* Doctora en Estudios Americanos por la USACH, Licenciada en Historia, mención Historial Universal, Universidad Estatal Lomonosov de Moscú. Actualmente se desempeña en el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile. Chile. olepijina@yahoo.es

[∞] Fecha de recepción: 021209
Fecha de aceptación: 241110

ABSTRACT

THE CENTRALITY OF THE PROCESSES OF CENTRAL AND SOUTHERN ASIA FOR THE GLOBAL SECURITY; AS VIEWED BY THE AMERICAN FOREIGN POLICY

During his presidential campaign, Barack Obama announced the withdrawal of U.S. troops from Iraq. Such a statement could be interpreted as a contrast to the extremely unpopular foreign policy of President Bush, as well as a response to the feeling of the majority of Americans wishing their people not to be killed abroad. However, this meant nothing less than the concentration of the U.S. effort wasted in Iraq, for use it in a front of much greater importance such as Afghanistan.

The origins of this change in the orientation of American foreign policy lies in the recognition of the assumption, according to which neither Iraq nor the Middle East, but Afghanistan and Pakistan, along with the newly independent states of post-Soviet Central Asia are the key area for U.S. and the entire West security. Precisely in this region the Islamic threat, embodied in organizations like the Taliban and Al Qaeda, is concentrated. These organizations do not act for themselves but supported by the security services and Pakistani troops who use them for its own geopolitical aims in its rivalry with India.

Key words: *Iraq, Afghanistan and Pakistan, the Taliban and Al Qaeda, security services, Pakistani troops.*

LA CAÍDA DE BIPOLARIDAD Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU.

A fines de los 90 se produjo un debate sobre la polaridad en el sistema mundial pos Guerra Fría donde la pregunta central fue si el regreso a la multipolaridad causaría el fin de la estabilidad mundial. Según los realistas, la bipolaridad presenta más estabilidad y menos probabilidades de grandes guerras por la existencia de solo dos grandes potencias, lo que facilita el balance de poder y disminuye la posibilidad de errores de cálculo (Waltz, Kenneth, 1997, Mearsheimer John, 2006). Sin embargo, otros consideran que la conservación de la paz es más fácil en multipolaridad, ya que da la posibilidad de formar coaliciones para derrotar al Estado agresor. Además, en las condiciones de multipolaridad no existe la enemistad tan acentuada entre las potencias, como lo fue en bipolaridad (Mearsheimer, 2006). Incluso Henry Kissinger en el último capítulo de su libro *La Diplomacia* (1994) pos-

tula el mundo multipolar volviendo al sistema de coaliciones regionales e interés nacional. Sin embargo, con la caída de la URSS, EE.UU. se postuló en el escenario internacional como la única superpotencia, el Imperio Benigno.

El derecho de EE.UU. a una hegemonía sin rival en el escenario internacional proveniente de su triunfo en la Guerra Fría que se veía como el éxito de la idea liberal, afirma Francis Fukuyama en su famoso libro (1992). Otro prominente autor que postula el rol de Norteamérica como el país hegemónico es Z. Brzezinski que es uno de los primeros en posicionar a su país como un imperio incluyendo en su libro *Gran Tablero Mundial* (1999) sendos capítulos sobre el Imperio romano y el Imperio chino. En un trabajo más reciente de Brzezinski, el artículo "El último soberano en la encrucijada" (2004) se reafirma el rol imperial actual de EE.UU., esta vez en su posición del "*último país realmente soberano del mundo*". Este artículo se centra en el enfoque unilateralista, característico de la política del Presidente George W. Bush jr., diferente del discurso multilateralista de Bush padre y del Presidente Clinton. Considerando que EE.UU. es el único país que realmente puede disponer de los destinos del mundo, Brzezinski declara obsoletos los organismos internacionales de ahora que lo atan de pies y manos como liliputienses a Gulliver (Brzezinski, 2004). El autor aconseja a EE.UU. crear una serie de organismos *ad hoc* con los Estados que estén dispuestos (*goodwilling states*), para resolver los problemas mundiales de manera más expedita. Por el otro lado, el autor advierte del nuevo peligro que amenaza "el mundo según el Imperio": se trata de "el nuevo activismo político" o, como lo llama "el despertar político del mundo" que considera un desafío a la soberanía norteamericana (Brzezinski, 2004).

Brzezinski concluye que EE.UU. debe adecuar su política a su nuevo rol en el mundo, sin limitarse a los temas de su propia seguridad nacional y así podrá ayudar a evitar los fracasos de civilización occidental descritos en las obras de Spengler, Toynbee y Huntington (Brzezinski, 2004).

Brzezinski desarrolla estas ideas en el libro *Elección Global: dominación mundial o liderazgo mundial* (2007) donde, sin abandonar su postulado sobre la hegemonía global de EE.UU., critica la política de la administración de G.W. Bush que llevó a que la solidaridad global con [Norte] América después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 se convirtió en el aislamiento de [Norte] América. Con la intervención en Irak, según el autor: "*la autoridad militar de América fue más alta que nunca y su autoridad política fue más baja que nunca*" (Brzezinski, 2007: 267). La causa de esta paradoja reside en los errores de la política exterior del gobierno de G.W. Bush centrada excesivamente en la lucha contra el terrorismo. Como contraposición a esta política errónea, Brzezinski, que asesoró en temas de

política exterior en la campaña presidencial de Barack Obama, propone a EE.UU. “el liderazgo global” donde su país debe cambiar el enfoque de la lucha contra el terrorismo a la lucha contra sus causas: miseria y descontento social, por lo que debe aliarse con las “democracias amigas”. Quizás estos consejos encontraron el eco en la triunfal campaña diplomática de la era “pos Bush”.

Un enfoque similar, aunque más profundo por provenir del paradigma transnacionalista, ofrecen Keohane y Nye (1989). Estos autores, ya en los años 1970, empiezan a criticar el paradigma realista por ignorar los procesos transnacionales y los actores no estatales. Nye (2002), en sus trabajos critica la unilateralidad de la política norteamericana e introduce a fines de los años 1980 el término de “soft power” –el manejo indirecto de la política mundial que los gobiernos realizan a través de los medios que no son militares, sino ideológicos y culturales.

Dentro de los trabajos que abordan la idea de EE.UU. como imperio se puede destacar el libro del Director del Centro de Estudios de la Guerra Fría de London School of Economic and Political Sciences Odd Arne Westad, particularmente el capítulo “The empire of liberty: American ideology and foreign intervention” de su fundamental texto *“Global Cold War”* (2009). El capítulo analiza la formación de la ideología dominante de las relaciones exteriores de EE.UU. que se remonta a las ideas de los padres fundadores y diversas doctrinas de excepcionalidad norteamericana. El autor demuestra cómo se gestó la noción de la infalibilidad de Norteamérica que sirvió de base a las futuras políticas intervencionistas de diversos gobiernos norteamericanos. Westad postula que uno de los conceptos claves que proviene de las raíces de la ideología de la política exterior norteamericana es “guidance” concepto proveniente de la religión y aplicado durante la Guerra de Secesión norteamericana a los esclavos negros del sur *“que fueron vistos como incapaces de controlarse”* (Westad, 2009: 22). El concepto de “guidance” fue desarrollado en las recomendaciones de los enviados norteamericanos en América Latina donde se quejaban de “permanent wrongdoing” de los gobiernos locales y expresaban la voluntad norteamericana de corregirlo (Schoultz Lars, 1998). El deber e incluso la misión de hacer el bien y llevar los valores correctos a las regiones “atrasadas” del mundo, donde vive la población inmersa en la miseria e ignorancia, motivaba a las misiones religiosas norteamericanas que viajaban a África y América Latina. A su vez, el discurso de la política exterior de los gobiernos norteamericanos junto con expresar la necesidad de una política exterior activa para resguardar los intereses económicos de su país, habla del deber de Norteamérica de llevar al mundo sus más preciados valores, ya que se postula que los países que profesan los valores democráticos naturalmente buscarían alianza con EE.UU.

En contraposición al fortalecimiento del rol de EE.UU. como “el último soberano”, varios autores destacan la disminución de la soberanía de otras naciones. Se puede decir que la modificación del concepto de soberanía en el mundo globalizado constituye un problema serio para la teoría y la práctica de las RR.II. contemporáneas. En la visión de algunos estudiosos de relaciones internacionales, el sistema mundial a futuro se debería desarrollar por vía de la disminución paulatina de la soberanía de los Estados Nación a través de la delegación de una parte de ella a la ONU lo que, sin embargo, lo convertiría en un gobierno mundial *sui generis*. *“El mundo actualmente es testigo de establecimiento del modelo del mundo como condominio, en vez del gobierno mundial, donde la soberanía de los Estados sería modificada desde la propiedad a arriendo, de acuerdo a las reglas del condominio. Estas reglas serán diseñadas por el directorio. Las reuniones del directorio tendrán lugar en el Consejo de Seguridad”* (Aziz Farida J., 1992). Como dijo Boutros Ghali, antiguo secretario general de la ONU, en su discurso Agenda for Peace (1992): *“Los tiempos de la soberanía absoluta han pasado; esta teoría nunca se ajustaba con la realidad y los Estados deben entenderlo”*.

Cierta inclinación hacia el multilateralismo se observa en los años 90 en los escritos de muchos internacionalistas norteamericanos que postulaban el aumento del rol de la ONU a través de mayor peso de sus Fuerzas de Paz abogando por la plena aplicación del artículo 43 de la Carta de la ONU que permite a las naciones miembros enviar sus unidades militares para reforzar las actividades de la ONU por medio de acuerdos especiales entre estas naciones y el Consejo de Seguridad. No obstante, dada la autopercepción de su país como líder mundial y vencedor de la Guerra Fría, se puede interpretar esta preocupación en el marco de la idea de la “guidance” norteamericana. No es el fortalecimiento de la ONU como espacio de debate de los iguales, sino de la ONU liderada por EE.UU.

La idea de construir un Nuevo Orden Mundial en Bush padre y sus equipos tiene sus orígenes en la guerra con Irak por Kuwait cuando los dirigentes de la URSS por primera vez apoyaron las acciones de EE.UU. En las palabras de J. Nye *“el debilitamiento del poder soviético llevó a Moscú a su nueva política de cooperación con Washington aplicando la doctrina de la seguridad colectiva de la ONU contra Bagdad”* (Nye, 1992: 90). Según el estudioso norteamericano, el nuevo orden pos Guerra Fría replicaba algunos aspectos del orden institucional liberal que se suponía debía instaurarse en 1945 después de la Segunda Guerra Mundial.

La primera tensión a resolver en la instauración de este nuevo orden surgía entre su carácter universal y el concepto de la soberanía de cada Estado. El

director del grupo político del Proyecto de Estudios de la Guerra y la Paz W. Sharp¹ todavía en los años 40 del siglo XX criticaba *“el fetichismo popular de la soberanía”* y abogaba por *“la creación de una sociedad internacional que sería físicamente segura, económicamente estable y culturalmente libre”*. Postulaba una interdependencia económica como medio para borrar las barreras nacionales (Shoultzinger Robert D., 1984: 85).

La idea promovida hacia 1990 de destacar a la ONU como la cabeza del nuevo orden mundial se perdió tras el fin de la Guerra Fría. Con la caída de la URSS, por lo menos, en la academia y política norteamericanas, hacia mediados de los noventa prevaleció la idea de la unipolaridad y se postuló el rol de EE.UU. como *“el país más soberano del mundo”*. Ya la administración de B. Clinton, cuya política exterior se califica por los observadores como multilateral, había elegido, no tanto apoyar a la ONU, sino fortalecer otras estructuras que agrupaban a EE.UU. con sus aliados directos. Por ello en su presidencia se apostó a la ampliación de la OTAN. Principales operaciones en el marco de las misiones de paz se realizaron por EE.UU. en solitario, como la nefasta operación de Somalia, o con el apoyo de la OTAN, como la intervención en la ex Yugoslavia. Con el advenimiento de G.W. Bush (hijo) la unipolaridad de la política exterior fue proclamada casi oficialmente. Según Brzezinski (2004: 2), un grupo de asesores de Bush elaboraron una estrategia de tres componentes claves: *“mundo unipolar desplazó la noción de la seguridad colectiva basada en la alianza atlántica y necesidad de apelar a las sanciones de la ONU. Derecho al ataque preventivo desplazó la contención como concepto clave de la defensa nacional. Apostar a coaliciones ad hoc disminuyó la validez de las alianzas existentes como OTAN, aumentando, a la vez, el valor de acuerdos tácticos por conveniencia con los socios útiles como Rusia”*. La política errónea de la administración de G.W. Bush causó, en opinión de Brzezinski, la enemistad sin precedentes hacia EE.UU., creación de las coaliciones mundiales de tendencia antinorteamericana y el debilitamiento del componente transatlántico en la política de la Unión Europea. *“Las mismas tendencias inspiran a un puñado... de presidentes latinoamericanos a fortalecer relaciones con Europa y China. Aparición de asociaciones paneuropeas y panasiáticas fuertes y debilitamiento de los lazos transatlánticos y transpacíficos amenazan aumentar el aislamiento de [Norte] América en el mundo”* (Brzezinski, 2004: 3). Calificando la soberanía de los Estados como “quimera”, Brzezinski postula una suerte de división del trabajo internacional: las tareas humanitarias y socioeconómicas se dejarían a la *“cooperación internacional formal”* (léase la ONU) y las tareas políticas y

1 El proyecto creado durante la Segunda Guerra por el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos.

de seguridad se resolverían por medio de *“los acuerdos informales entre los Estados más influyentes”* encabezados por EE.UU. como líder mundial (Brzezinski, 2004: 7). Un punto de vista parecido, aunque dentro de los marcos del realismo, expresó a fines de los años 90 el politólogo norteamericano S. Huntington (1999). Aunque habla de EE.UU. como única superpotencia, no considera que el mundo pos Guerra Fría sea unipolar, ya que la mayor potencia no está en condiciones de resolver grandes problemas internacionales por sí sola y necesita aliados. A su vez, R. Haas (1999) considera que EE.UU. debería ceder una porción del poder en pro de un sistema internacional más estable.

Junto con la idea del mundo unipolar con la supremacía incontestable de Estados Unidos, que postula la mayoría de los autores estadounidenses, coexiste la idea del mundo multipolar proveniente generalmente de Europa, así como de los países llamados BRIC (Brasil, Rusia, India, China). El sociólogo italiano Alberto Martinelli postula un mundo poliárquico considerando que el mundo no es una anarquía, sino un sistema poliárquico, multipolar con múltiples capas. *“Es poliárquico porque es multipolar, el poder hegemónico de EE.UU. está balanceado por las potencias regionales, China, Rusia, India, Brasil. Es poliárquico porque supone la toma de decisiones multilaterales, cuando todas las decisiones grandes de consecuencias globales se toman por las organizaciones internacionales, en el primer lugar una ONU reformada, con la participación de la sociedad civil internacional en formación. La sociedad global es posible... el rol clave para ello puede jugar la Unión Europea, como un actor de la política internacional activo y pacífico y ejemplo para otras regiones del mundo”* (Martinelli, 2005: 14-15).

BASES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE POS GUERRA FRÍA

Las bases de la política exterior estadounidense pos Guerra Fría fueron establecidas por la Doctrina de Seguridad Nacional del Presidente B. Clinton. Tal doctrina rechaza las ideas de neoaislacionismo, considerando que Norteamérica, en el auge de su influencia, no puede retirarse del escenario mundial y abrirle espacio al fortalecimiento de otros liderazgos. Tanto los demócratas como republicanos convenían en que su país está llamado a ejercer el rol de líder mundial. Por eso trazaron las áreas prioritarias para la política estadounidense: los lugares donde EE.UU. mantiene sus intereses económicos (en primer lugar los del Oriente Medio); algunos países pos soviéticos y de Europa Oriental; Asia Suroriental; los países que reclaman liderazgo regional como India e Irán, así como los Estados como Corea del Norte que amenazan la estabilidad de aquellas regiones donde hay intereses estadounidenses (Shakleina, 1997: 25-26). En julio de 1994 fue publicado el docu-

mento fundamental para la política exterior del gobierno demócrata *“Estrategia de seguridad nacional de participación y ampliación”* (NSS-95, 1994). Señalaba que el término de la Guerra Fría cambió sustantivamente la política de seguridad nacional de EE.UU. Desapareció la amenaza de la expansión comunista, la principal de los últimos 50 años. Sin embargo, el documento alertaba sobre las nuevas amenazas, entre las cuales ocupaban el primer lugar los conflictos interétnicos y el segundo lugar, la amenaza emanada de aquellos Estados que se contraponen a la comunidad internacional. Lo seguían la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y, por último, el empeoramiento de medioambiente acompañado por el crecimiento de la población mundial (NSS-95, 1994: 4).

El Presidente Clinton y sus asesores expresaron otra creencia consensuada de las élites políticas norteamericanas: EE.UU. emergió como los vencedores de la Guerra Fría. Consideraron que su país se encontraba en la cima: su poder militar no tenía paralelo en el mundo, la economía globalizada aumentaba las posibilidades para trabajos e inversiones norteamericanas. Esas conclusiones fueron consideradas lógicas por las élites políticas estadounidenses. Ahora, más que nunca, el liderazgo de Norteamérica era indispensable para superar los nuevos peligros que amenazaban al mundo utilizando, para tal propósito, todas las oportunidades que podían presentarse. *“Con nuestra participación podemos y debemos influir en los procesos mundiales; sin embargo, hay que regular el grado de nuestro involucramiento para que corresponda a nuestros intereses y prioridades”* (NSS-95, 1994: 4).

El documento se basaba en la premisa que habían desaparecido las diferencias entre la política interna y la externa. *“Por un lado debemos revitalizar nuestra economía, si queremos sostener nuestras Fuerzas Armadas, nuestras iniciativas en el exterior e influencia global y, por el otro lado, debemos involucrarnos activamente en el extranjero, si queremos abrir los mercados extranjeros y crear trabajos para nuestra gente”* (NSS-95, 1994).

La promoción de la democracia en otros países constituyó para la administración de Clinton el mejor modo de defender tanto la seguridad nacional de EE.UU., como la paz mundial. Suponían que los países democráticos, con crecimiento económico y lazos comerciales estables, no amenazarían los intereses norteamericanos y serían más proclives de cooperar con EE.UU. El documento postulaba la responsabilidad global de esta potencia. *“Para América no puede existir seguridad en el aislacionismo, ni prosperidad en el proteccionismo. Para que el pueblo norteamericano tenga seguridad y utilice las oportunidades que se están ampliando, nuestra nación debe contener a los agresores que puedan*

surgir, abrir los mercados extranjeros, promover la democracia en el extranjero, estimular el desarrollo sustentable y buscar nuevas oportunidades para la paz” (NSS-95, 1994).

La nueva doctrina militar norteamericana también reflejó los cambios producidos en el mundo con el término de la Guerra Fría. Los militares veían que se produjeron dos cambios fundamentales: EE.UU. venció en la Guerra Fría, el Imperio soviético dejó de existir y desapareció, por ende, la amenaza soviética que por años determinó la doctrina militar estadounidense (Aspin, 1993:13). En vez de tal doctrina, los militares norteamericanos destacaron nuevas amenazas que enfrentar al término de la Guerra Fría; y entre estas la nueva nuclear que proviene de los Estados con arsenales pequeños. A pesar de que la URSS fue declarada “el Imperio del Mal”, existía, sin embargo, la confianza que no utilizaría su arsenal nuclear en caso de la guerra. No obstante otros países con arsenales más reducidos, pero igualmente peligrosos, no daban esa confianza. La suspicacia ante las naciones pequeñas portadoras de las ADM explica la política asumida por EE.UU. hacia Irak, así como posteriormente hacia Irán y Corea del Norte. Tanto es así, que en el aniversario del bombardeo de Hiroshima, en 2009, la cadena norteamericana CNN emitió entrevistas a ciudadanos japoneses que expresaban su temor al ataque nuclear norcoreano. Curiosamente, olvidaban la autoría del bombardeo real que sufrieron ellos, allí mismo. Otra amenaza provenía de los conflictos regionales etnorreligiosos. Los militares estadounidenses no las presentaban como inmediatas a la existencia de EE.UU., sino a sus intereses vitales, a sus aliados y sus valores.

Ambas amenazas cabían dentro del rango de objetivos estratégicos tradicionales. Sin embargo, la que sigue marcó una tendencia nueva en la política exterior de EE.UU. que se anunció en la presidencia de Clinton y alcanzó su mayor desarrollo en los dos períodos de G.W. Bush. Tal como lo declaró el Ministro de Defensa del gobierno de Clinton, Les Aspin (1993:14), *“En el mundo nuevo, tendremos que ampliar nuestra visión de seguridad nacional”*. La necesidad de esta ampliación surgía de una tercera amenaza: el temor al fracaso de las reformas democráticas. Para los pensadores occidentales modernos era tradicional la idea de que *“las democracias no van a la guerra unas con otras”*. Sin embargo, en la presidencia de Clinton se empezó a gestar una idea que se puso en práctica, primero en la ex Yugoslavia y, posteriormente, en las intervenciones del período de G.W. Bush. EE.UU. podía y debía intervenir para influir en los procesos que transcurrían en otros países, asegurando el desenlace conveniente para sus intereses y para la seguridad global, de la forma como la entendían. En este sentido, las políticas de B. Clinton y G.W. Bush ilustraron la tesis de continuidad de las políticas exteriores de los gobiernos demócratas y los republicanos, postulada por R.D. Schulzinger

(2006): del “involucramiento y ampliación” del presidente demócrata nació “el derecho al ataque preventivo” del gobernante republicano.

Esta doctrina de la política exterior llevó a las élites políticas norteamericanas a asumir la peligrosa y costosa responsabilidad sobre “absolutamente todo” lo que pasaba o dejaba de pasar en el mundo. Una posición contra la cual advirtieron algunos críticos ya en el período de Clinton. La politóloga del CATO Institute B. Conry (1997) señaló lo impreciso del concepto de liderazgo global norteamericano que “...llevado al extremo, significa el interés y la responsabilidad de EE.UU. virtualmente por todo y en todas partes” (Conry, 1997: 1). Señaló que el concepto de liderazgo global de EE.UU., obtuvo el consenso de casi todas las fuerzas políticas desde los republicanos a los demócratas. Sin embargo, ese consenso no reflejaba, en opinión de la autora, la unidad de la clase política norteamericana, sino más bien la ambigüedad del concepto mismo (Conry, 1997: 2).

Por otro lado, el rol de líder global despertó en el resto del mundo expectativas que al no ser cumplidas afectaban gravemente la credibilidad de EE.UU., ofreciendo promesas desmedidas en el área de la política exterior, basadas en el mito que pueden manejar el mundo, los gobiernos estadounidenses entregaban una pésima imagen internacional e interna, ya que muchas de estas promesas nunca se transformaron en realidad. B. Conry (1997:18) predecía que este tipo de política podía provocar una crisis y ello obligaría a cambiarla abruptamente con las subsecuentes pérdidas en poder y credibilidad. Como consecuencia, EE.UU. tendrían pocas posibilidades en influir en la redistribución del poder mundial. Recomendaba reducir voluntariamente las obligaciones globales que se adjudicaba Norteamérica, antes de que se viera forzada a hacerlo, de todas maneras.

Después de los fracasos en Irak en la academia norteamericana surgieron voces señalando el fin del momento unipolar. Como escribió el estudioso en relaciones internacionales Charles Kupchan en su artículo publicado en el diario alemán “Die Zeit” (2003): “La guerra [de Irak] marcó... el fin de la era americana. EE.UU. desarrolló su nueva doctrina de supremacía y preeminencia. Pero haciéndolo actuó también en contra de la opinión del mundo comprometiendo su legitimidad internacional. La hegemonía benigna de América ahora ya no es tan benigna. De ahí en adelante los países, más que correr tras el liderazgo estadounidense, lo resistirán”. Consideraba que, desde que EE.UU. se involucró en la guerra sin esperar la decisión de la ONU, “muchos miembros del Consejo de Seguridad estarán preparados de resistir la fiebre guerrera de Washington porque ya llegaron a creer que EE.UU. significa mayor amenaza a la estabilidad mundial que Irak”. Aunque la supremacía militar norteamericana sigue intacta, el fracaso en Irak aniquiló la idea de la unipo-

laridad. *“Muchos países se distancian de EE.UU. acelerando la transición hacia el mundo multipolar. El regreso del paisaje multipolar despierta los instintos competitivos que quedaron suspendidos por la supremacía estadounidense. Uno de los desafíos centrales de la comunidad mundial es la preparación a esta transición”*. Kupchan postula como los centros alternativos de poder a la UE, en creciente competencia con EE.UU., a China en el Pacífico. *“Este siglo no pertenecerá a [Norte] América, no pertenecerá a nadie”*. El autor recomienda a EE.UU. y la UE reinventar una nueva multilateralidad involucrando también a China.

Hay que señalar que la elección de Obama, seguida por la crisis económica mundial, influyó poderosamente en los intentos de los dirigentes mundiales de “recargar” las relaciones multilaterales resentidas por el momento imperial norteamericano. Hasta ahora parece que el Occidente volvió a reconocer el liderazgo estadounidense especialmente en los temas como la guerra en Afganistán y el conflicto pasado de Rusia y Georgia por Osetia del Sur. A su vez EE.UU. volvió a reencontrarse con las organizaciones internacionales, como la ONU, en los temas como el calentamiento global.

Por el otro lado, el autoproclamado rol de líder mundial que asumió EE.UU. dio pie a los seguidores de los valores occidentales de todo el mundo y, especialmente, de los países musulmanes con graves problemas de consolidación nacional donde persistían las contradicciones entre los partidarios del desarrollo por la vía occidental y los guardianes de la tradición islámica, a albergar las esperanzas que esta potencia y el Occidente desarrollado, en general, ayudarían a resolver los graves problemas que aquejan a sus países. “Los occidentalistas” de los países musulmanes fueron los primeros que hicieron ver a esta nación los peligros que podían surgir de esa oscura región, considerada, ya por Z. Brzezinski, un “agujero negro” para la seguridad mundial, es decir, la región de Asia Central y del Sur. Hay que señalar que, a veces, los peligros que la amenaza islámica o las organizaciones como talibán y los partidos islamistas de los países pos soviéticos podían representar directamente para el Occidente o EE.UU., fueron convenientemente exagerados por algunos representantes de las élites de los países como Afganistán o Pakistán para estimular así los cambios que, en su visión, solo podían producirse de la mano de las potencias del primer mundo.

CARACTERÍSTICAS DE “LA REGIÓN” ALREDEDOR DE AFGANISTÁN, EL ESCENARIO PRINCIPAL DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

Actualmente el nombre de Asia Central abarca a los Estados pos soviéticos Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán, Turkmenistán y Tayikistán. A su vez, se-

gún los mapas oficiales de la ONU, Afganistán y Pakistán se ubican en el Asia del Sur (UNESCO, 2009).² Según la calificación del Índice del Desarrollo Humano de PNUD para el año 2008, todos estos países, excepto Afganistán, estaban en el grupo del desarrollo medio (de 0,500 a 0,799 puntos). Para el año 2009 Kazajistán se trasladó al grupo de los países con IDH alto. Afganistán que antes figuraba entre los países donde no se podía calcular un IDH, pasó en 2009 a encabezar la categoría de los países del IDH bajo (con menos de 0,500 puntos) (Informes sobre el desarrollo humano 2008, 2009). Según PNUD *“Afganistán ha adoptado los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) prometiendo reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de la pobreza extrema para el año 2020. Sin embargo, la situación es desalentadora en relación a casi todos los demás objetivos. Unos 6,6 millones de afganos, es decir la tercera parte, carece de alimentos suficientes. La tasa de mortandad de los niños mayores de 5 años y la proporción de las mujeres que mueren en el parto están entre las más altas del mundo. Menos de una de cada tres familias tiene acceso al agua potable y la cubierta forestal se ha reducido casi a la mitad desde 1978. Otro tema es el nivel de alfabetización: solo 23,5% de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir. En el informe del PNUD se señala que la seguridad personal es uno de los principales obstáculos al logro de los objetivos del Afganistán. En 2006 únicamente, más de 4.400 afganos, incluidos 1.000 civiles, murieron en incidentes de violencia contra el gobierno, el doble de los que perdieron la vida en 2005”* (PNUD, 2007).

Justamente las 5 repúblicas pos soviéticas, más Afganistán y Pakistán, forman actualmente “la región” que para un influyente grupo de asesores de la política exterior de los presidentes norteamericanos se considera clave para la seguridad mundial.

Ya en 1999 el periodista paquistaní Ahmed Rashid (2000),³ considerado uno de los especialistas en la región, escribió el premonitorio artículo “Taliban: exporting extremism” publicado por la revista *Foreign Affairs*. Allí hablaba de la importancia de la región de Asia Central y del Sur para la seguridad de Occidente. Advertía sobre el peligro potencial de Al Qaeda, la organización entonces conocida solamente por los agentes de la CIA por luchar contra las tropas soviéticas en Afganistán. Después de la salida de los soviéticos este lugar, en opinión de Rashid (2000), perdió todo interés para el Occidente y especialmen-

2 Ver mapas de la ONU en: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>

3 Siendo corresponsal de los importantes medios occidentales A. Rashid es también un influyente funcionario internacional, ya que integró uno de los Comités de la ONU que se ocupaba en la mediación en el conflicto afgano en el año 1999.

te para EE.UU. Sin embargo, el autor sigue considerando que “la región”, que incluye los países pos soviéticos de Asia Central, Afganistán, Pakistán e Irán, es clave para el Occidente. Señala: *“En Afganistán se arriesga, no solo el futuro del Presidente Karzai..., sino el de la alianza global que trata de mantener al Afganistán íntegro. Está en riesgo el futuro de Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y, por supuesto, el poder y prestigio de América misma. Es difícil imaginar cómo la OTAN podría sobrevivir como alianza militar líder del Occidente, si el talibán no cae derrotado en Afganistán o si Bin Laden se mantiene libre para siempre”* (Rashid, 2008: 39). Según el autor paquistaní, la solución del problema requiere mayor compromiso de los países occidentales y, sobre todo, de EE.UU. en las tareas de construcción de la nación en Afganistán y otros países de la zona. El mejoramiento de la situación en Afganistán depende también de la solución del tema paquistaní, país gobernado hasta hace poco por el general Pervez Musharraf. Este gobernante, a pesar de haber sido educado al estilo occidental, compartía la opinión de los generales de su círculo cercano y de su agencia de inteligencia ISI,⁴ que los fundamentalistas islámicos pueden ser útiles a los propósitos geopolíticos paquistaníes, participando de su apoyo a los guerrilleros islámicos de Cachemira, el territorio que Pakistán disputa a la India. Durante la guerra contra los soviéticos en Afganistán ISI era la entidad que mediaba entre Al Qaeda y la CIA. Sin embargo, con la retirada de las tropas soviéticas, y al contrario, el aumento del peligro de Al Qaeda que se volcó en contra de los blancos norteamericanos, el valor del régimen de Musharraf decayó para EE.UU., creciendo, a la vez, el daño que pudiera ocasionar su apoyo a talibán y Al Qaeda. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 EE.UU. presionaron a Musharraf para que los ayudara en su lucha contra talibán en Afganistán (Rashid, 2008: 28-31). Este pudo convencer a los generales más influyentes argumentando que si Pakistán no accedía a las peticiones de EE.UU. lo haría la India con sus bases para apoyar a la acción de EE.UU. contra el talibán (Rashid, 2008: *Ibidem*).

Por su parte, A. Rashid (2008) subraya la importancia de la posición de los países de Asia Central pos soviética: Uzbekistán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, gobernados por dictadores que, en opinión del autor paquistaní, “tienen de asesor supremo a Rusia”. Sin embargo, ellos tratan de buscar alianza con EE.UU., ya que puede servirles de moneda de cambio en sus relaciones con Rusia y dar mayor legitimidad ante sus propios ciudadanos (Rashid, 2008: 66-68). Advierte del peligro del extremismo islámico que puede surgir de estos países

4 Inter - Services Intelligence Directorate - servicio secreto paquistaní.

fronterizos con Afganistán en apoyo a los fundamentalistas afganos. Sin embargo el estudio de los procesos de construcción nacional en los nuevos países independientes de Asia Central pos soviética nos hace ver que el factor islámico tiene un peso diferente en cada uno de estos países. Mucho más peligroso para estos países y para la seguridad regional es el conflicto entre los grupos de poder que puede causar sangrientos disturbios y conflictos interétnicos como los que sucedieron en Kirguistán. En Uzbekistán el tema islámico es muy actual, ya que esa religión sobrevivió incluso los tiempos soviéticos. Sin embargo, el estudio de la realidad uzbeca pos soviética debe tener muy presente la dimensión real de la amenaza que los grupos islámicos locales puedan representar para la seguridad regional o global. Por ejemplo, el objetivo real del Movimiento Islámico de Uzbekistán, debilitado actualmente por las represiones del gobierno, fue el derrocamiento del régimen del Presidente uzbeko I. Karimov. Sin embargo, este tema, en los ojos de los observadores externos, siempre fue eclipsado por la rimbombante retórica panislamista y, últimamente, antinorteamericana de sus líderes (Borogan, 2007). A su vez, el gobernante uzbeko utilizó hábilmente la amenaza del extremismo islámico para granjearse el apoyo de EE.UU. e incluso llegó a inflar artificialmente tal amenaza, declarando “extremistas islámicos” a los grupos de poder rivales (Human rights watch, 2004). Por otro lado, Kazajstán fue históricamente el país menos islámico de toda la región: allí habitan grandes grupos de población de origen europeo, sus élites políticas pertenecientes a la etnia titular, aunque nominalmente profesan el islam, son en realidad muy occidentalizadas (rusificadas las élites viejas y las nuevas, más europeizadas o americanizadas). El gobernante Nazarbaev públicamente hizo entrever, si no su agnosticismo, por los menos su ecumenismo; sus pocos y desorganizados opositores, son liberales. Similar es la situación en Kirguistán: por algo en sus tiempos el Presidente Akaev fundó allí el Jardín Ecuménico (Centro de las 5 religiones) donde están presentes símbolos de las principales religiones del mundo.

Tayikistán es un país que está viviendo el proceso de la reconciliación nacional después de una sangrienta guerra civil entre los grupos de poder regionales. En la guerra los islamistas lucharon aliados con los así llamados “demócratas”, es decir, partidarios de las reformas económicas y sociales antisoviéticas de corte liberal, lo que señala claramente que su objetivo era hacerse con el poder en su propio país, antes de luchar por la instauración en la región de un Estado islámico. Esta apreciación se confirma con el cambio de la principal organización opositora islámica de Tayikistán, la Oposición Tayika Unida (OTU). La OTU de la posguerra civil se diferencia en mucho de la oposición islámica de los años 1991-1992 (aunque sus líderes son los mismos). Ahora la OTU no plantea como objetivo la instalación en Tayikistán de un régimen teocrático, ni tampoco busca la totalidad del poder. Sacó

de sus filas las figuras más controvertidas que le daban la imagen de una organización extremista.

Y, finalmente ¿cuál es la situación en Turkmenia? Hasta hace poco el islam en este país estaba claramente eclipsado por el culto de la personalidad del gobernante Saparmurat Nyazov o turkmenbashi (el jefe de los turkmenos). El libro obligatorio de lectura en los colegios era “Rujnama”, los consejos para un verdadero turkmen, de la autoría del líder. Su estatua de oro había sido erigida en la plaza central de la capital. A su vez, la alianza con la étnica y lingüísticamente cercana Turquía, un Estado laico y occidentalizado, indicaba claramente el ejemplo a seguir. Las pomposas mezquitas construidas con los dineros del petróleo y gas formaban parte de un islam oficial, controlado por el Estado. A la muerte del líder y desmantelamiento paulatino de su culto, surgió un nuevo gobernante que al parecer seguiría el ejemplo del fallecido turkmenbashi.

A la reseña de la situación de los países de la región, considero pertinente agregar una opinión acerca del islamismo de los habitantes de Asia Central expresado por la politóloga norteamericana Kathleen Collins (2003). Basándose en los datos de tres repúblicas de Asia Central pos soviética: Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán, Collins sugiere que la pertenencia a los clanes⁵ es más relevante en sus conflictos o en la ausencia de estos, que las identidades étnica o religiosa (Collins, 2003: 171). Citando a Ronald Suny (Collins, 2003: *Ibidem*), la autora asevera que los estudiosos occidentales se equivocan severamente al explicar las conductas de los pueblos de Asia Central utilizando los enfoques esencialistas y primordialistas. A pesar de las predicciones sobre el incremento de los conflictos religiosos y étnicos en la región estudiada tras la caída de la URSS, la autora postula que, en realidad, el nivel de conflictos aquí es más bien bajo, en comparación con otras áreas. En respuesta a los teóricos que postulan que la estabilidad política está asegurada con la existencia de la democracia y las relaciones económicas basadas en el mercado, la autora considera que en los países objetos de su estudio las instituciones formales tienen baja incidencia en esta. La estabilidad étnico-religiosa fue lograda en diversos contextos políticos, institucionales y económicos: el autoritario centralizado Uzbekistán, el semidemocrático Kirguistán con una economía de mercado, débilmente autoritario y centralizado Tayikistán (Collins, 2003: 173). El sistema de clan, presente en todos estos Estados, es la causa de la ausencia del

5 COLLINS, K. define los clanes como “redes identitarias informales basadas en los vínculos de parentesco (de sangre o por matrimonio) propias de las sociedades semimodernas”. No se refiere a otras acepciones de la palabra clan como una comunidad delictual o redes de poder político basadas en clientelismo más que en parentesco (Collins, 2003: 3).

conflicto étnico (siempre en comparación de las guerras étnicas de ex Yugoslavia y el Cáucaso). En los países estudiados existen las versiones locales, populares del islam cuyos líderes son más bien ajenos al islamismo “ilustrado” y universal, que se trata de imponer desde los movimientos islámicos politizados, porque lo consideran “extranjero”. La única objeción que puede hacerse a esta hipótesis podría basarse en el hecho que, al ser las investigaciones de campo del trabajo citado realizadas en la áreas rurales, no reflejan el ideario de las élites de las repúblicas pos soviéticas de Asia Central que habitan en los centros urbanos y representan, tanto a los partidarios de la vía del desarrollo occidental, como los musulmanes que tienen preparación islámica formal en los centros de estudios religiosos extranjeros. Sin embargo, estos últimos, como por ejemplo los integrantes de la OTU, optan mayormente por la vía de integración en los Estados nacionales, lo que excluye el universalismo panislamista.

CRÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE BUSH EN AFGANISTÁN. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE RELACIONES EXTERIORES PARA UNA EXITOSA CONSTRUCCIÓN NACIONAL

En marzo de 2006 el Consejo de Relaciones Internacionales (CFR), una influyente ONG norteamericana, preparó un informe a cargo de Barnett Rubin, “el mejor y durante algún tiempo el único estudioso norteamericano de Afganistán”.⁶ Rubin fue uno de los asesores del enviado especial de la ONU mediador en 1997 entre el talibán y la Alianza del Norte. En el artículo *“La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad”*, Rubin (2006) describe la situación en el país después de la derrota del talibán y emite algunas recomendaciones al gobierno norteamericano. Desde las primeras líneas el informe hace notar que *“Las operaciones de estabilización y reconstrucción en Afganistán, se han visto eclipsadas por los progresos en Irak desde la invasión de 2003”* (Rubin, 2006: 2). Sin embargo, considera que es prematuro hablar sobre la estabilización de la situación en este país, pasados cinco años desde el derrocamiento del talibán.

Cumplido el Acuerdo de Bonn, restablecidas las instituciones gubernamentales permanentes en Afganistán, en enero de 2006 fue elaborada la Estrategia del Desarrollo Nacional para Afganistán por las potencias occidentales participantes en el derrocamiento del talibán, más las fuerzas afganas aliadas encabezadas por el actual Presidente Hamid Karzai. Este documento fue aprobado por la Conferencia de Londres que se llevó a efecto el 31 de enero y el 1 de febre-

6 Calificado así por Ahmed Rashid (2008: 54).

ro de 2006, presidida por Kofi Annan y Tony Blair. La estrategia propuesta por el gobierno de Karzai fue respaldada por el informe "Afganistán Compact", emitido en nombre de los 60 Estados presentes en la conferencia. *"El Compact propone la estrategia para construir un Estado eficaz y responsable en Afganistán. Tiene como objetivos mejorar el ámbito de la seguridad, el sistema de gobierno y el desarrollo, incluyendo medidas para reducir la "economía de la droga", así como promover la cooperación regional. El Compact también señala al gobierno afgano y a los donantes, la manera para que la ayuda resulte más eficaz, además, establece un mecanismo para monitorear los plazos y parámetros establecidos. El Compact hace recaer la responsabilidad de la consecución de dichos objetivos en el gobierno de Afganistán, al que se le puede exigir que rinda cuentas, y a la "comunidad internacional", a la que es difícil exigirle que rinda cuentas. Estados Unidos, el Reino Unido y otros donantes se opusieron firmemente a las proposiciones del Compact de hacer recaer la responsabilidad de su implementación en los países presentes en la Conferencia de Londres en lugar de responsabilizar a una entidad abstracta"* (Rubin, 2006:5). Afganistán Compact considera que los Estados occidentales se limitan a mantener los signos vitales del país, en vez de invertir en su curación. El gráfico 1 demuestra que en la era Bush las ayudas en términos de presencia de tropas y humanitaria estaban muy por debajo de las dispensadas en las operaciones llevadas a cabo en los Balcanes, Timor Oriental e Irak, e incluso en Namibia y Haití (Rubin, 2006: 25). La reducción de ayuda internacional se hizo ver también en el Informe del Desarrollo Humano de Afganistán de PNUD. Según esta organización, en 2004 el gobierno de Afganistán estimó que el volumen de asistencia que se necesitaba para los siete años siguientes ascendería a 27.500 millones de dólares de EE.UU., es decir, 168 dólares per cápita por año. Sin embargo, los desembolsos entre 2002 y 2005 estuvieron lejos de esa meta, y representaron aproximadamente 83 dólares per cápita por año. Desde 2006 hasta la fecha, los donantes han aportado o prometido contribuciones de 10 mil millones de dólares, solo la mitad de lo que el gobierno considera necesario para ejecutar su estrategia de desarrollo. Así pues, en el informe se insta a los donantes a cumplir sus promesas de contribuciones para las iniciativas del país por alcanzar los ODM (PNUD, 2007).

El gráfico 2 muestra que las ayudas estadounidenses aumentaron considerablemente solo en 2004-2005 durante la operación Accelerate Success cuyo objetivo era aumentar el apoyo al Presidente Karzai durante su campaña electoral. Muestra también una clara diferencia entre los compromisos enunciados por EE.UU. y el monto real de la ayuda. CFR hizo ver que las promesas quebradas sobre los montos de la ayuda llevan al desencanto de los amigos de EE.UU. en Afganistán.

Gráfico 1⁷
Asistencia en Seguridad y Financiación en
***Operaciones de Construcción de Estado/Nación/Paz⁸**

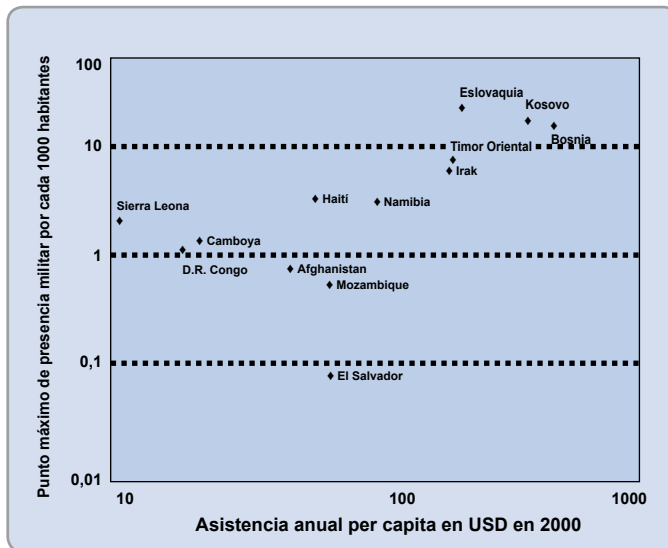
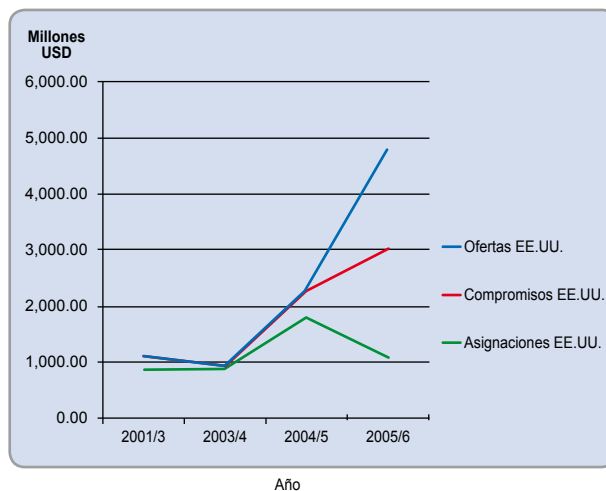


Gráfico 2⁹
Ayuda estadounidense a Afganistán¹⁰



7 RUBIN, Barnett R. La Incierta Transición de Afganistán: del Caos a la Normalidad, CSR N° 12, marzo de 2006, Council on Foreign Relations, p. 25.

8 Muestra el punto máximo de la presencia de seguridad y las ayudas económicas medias anuales *per cápita* durante los dos primeros años de cada operación, incluido Afganistán en 2002-2003.

9 RUBIN, *op. cit.*, p. 26.

10 Ministerio de Hacienda afgano.

El informe expresaba sus dudas sobre la forma en que el gobierno estadounidense distribuía los dineros destinados al apoyo de los proyectos en Afganistán. *“Alegando la imposibilidad de entregar directamente los recursos al gobierno afgano, EE.UU. los entregan directamente a sus contratistas, los cuales gastan una parte importante de los fondos para instalarse en el país. Los servicios que prestan a menudo son de calidad tan ínfima que el ministerio, al que se suponía iban ayudar, los expulsó. La normativa sobre seguridad a veces impide a los contratistas estadounidenses llevar a cabo proyectos en la zona y, además, supone un significativo costo adicional”* (Rubin, 2006: 26).

El Consejo de Relaciones Internacionales de EE.UU. propuso un ambicioso plan de reformas e inversiones que ayudarían a solucionar los problemas del país y a cumplir exitosamente con la tarea de la construcción nacional. Esto, en opinión de los autores del informe, imposibilitaría la vuelta al poder de los fundamentalistas islámicos (Rubin, 2006: 4-5). El documento plantea dos temas que resurgieron actualmente en la política del nuevo gobierno estadounidense: los recursos económicos y militares invertidos hasta ahora en Afganistán han sido insuficientes. Y, las bases de Al Qaeda y el talibán se desplazaron al vecino Pakistán desde donde amenazan al gobierno afgano. El informe señala que por el hecho que las fuerzas norteamericanas están sobrecargadas por sus tareas en Irak, la administración de Bush desearía ampliar la participación de la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad (ISAF) a cargo de la OTAN involucrándola en las operaciones bélicas, aunque al principio no eran de su competencia. A su vez, las fuerzas de la Coalición, liderada por EE.UU., seguían apoyando a los grupos armados afganos “aliados” los que aprovechaban los recursos obtenidos para invertir en el cultivo y tráfico de drogas, en contradicción evidente con las tareas de la construcción nacional propuestas.

El gobierno afgano consideraba que EE.UU. debería disminuir su presencia militar en Afganistán, dejar de apoyar a los “señores de la guerra” y prestar más atención a Pakistán, cuyo gobierno de entonces, en la opinión de los afganos, era el principal sostenedor de los talibanes. *“El gobierno afgano quiere que Washington disminuya sus actuaciones, mal acogidas por la población dentro de Afganistán, reduzca sus actos unilaterales, y, en lugar de ello, se centre en la presión sobre Pakistán”*. Karzai ha afirmado que *“Las fuerzas armadas de la Coalición no deberían entrar en los hogares de los afganos sin la autorización del gobierno afgano... El uso del poderío aéreo es algo que quizá en estos momentos no sea muy eficaz”* (Cooney, 2005).

Otro aspecto de la política de la administración de Bush, duramente criticado por el gobierno afgano y por los especialistas como Rubin y A. Rashid (2008),

fue su relación con el régimen de Pakistán. El régimen de Musharraf fue apoyado por EE.UU. desde los tiempos de la Guerra Fría y considerado posteriormente un aliado fiel en “la guerra contra el terrorismo”. Sin embargo, tanto los especialistas occidentales como paquistaníes señalaron que Musharraf se encontraba rodeado de generales islamistas que apoyaban a los jihadiés afganos y extranjeros. Además EE.UU., al apoyarse en Musharraf, no tomó en consideración las pésimas relaciones existentes en la historia entre los gobiernos de Afganistán y Pakistán que siguieron igual entre los gobiernos de Musharraf y Karzai. Este último acusaba a los paquistaníes de apoyar las bases de los insurgentes islamistas ubicadas en la frontera afgano paquistaní, y, a su vez, el gobernante de Pakistán opinaba que Karzai “*estaba totalmente ajeno a lo que pasaba en su país*” y que los servicios de seguridad afganos conspiraban contra Pakistán a favor de la India (CNN, 2006).

POLÍTICA DE B. OBAMA EN AFGANISTÁN. ¿MÁS DE LO MISMO?

Tal como hemos señalado, las políticas de la administración Bush en Afganistán fueron blanco de las críticas en todos sus aspectos: el militar, el de relaciones con los gobiernos regionales y el económico. Sin embargo, tanto los expertos internacionales como las influyentes personalidades locales, insistieron en la centralidad de la región para la seguridad mundial, y la importancia del arreglo de la situación de Afganistán para preservar el prestigio del modelo de desarrollo occidental en general. A su vez, se criticó la concentración del esfuerzo norteamericano en Irak, como una distracción que impide dedicar más fuerzas y más recursos a la región realmente clave, es decir Afganistán.

Las ideas sobre el rol clave de la región centroasiática, o al menos de Afganistán y Pakistán, para la seguridad mundial, expresada en los documentos antes citados, fueron asumidas por la actual administración estadounidense. Desde el inicio de su período Barack Obama anunció el abandono del esfuerzo norteamericano en Irak para concentrar todas las fuerzas en Afganistán.¹¹ Este cambio coincidió con el aviso de la nueva actitud hacia el mundo islámico. En su discurso, en marzo de 2009 anunció junto con la secretaria de Estado Hillary Clinton y el secretario de Defensa Robert Gates un nuevo plan para Afganistán y Pakistán. “*Mi mayor responsabilidad como presidente es proteger el pueblo norteamericano. No estamos en Afganistán para controlar este país u ordenar su futuro. Quiero que el pueblo*

11 Así se refiere al cambio de enfoque en su discurso inaugural: “*Comenzaremos a dejar Irak, de manera responsable, en manos de su pueblo, y forjar una paz duramente ganada en Afganistán*”, en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2009/January/20090121073521liameruoy0.5717432.html> (recuperado el 10 de septiembre 2009).

americano entienda que tenemos el objetivo claro centrado en desbaratar, desmantelar y derrotar a Al Qaeda en Pakistán y Afganistán y prevenir su regreso en futuro a cualquiera de los dos países. Para alcanzar nuestras metas necesitamos una estrategia más fuerte, más inteligente y más abarcadora. Para concentrarse en la mayor amenaza a nuestro pueblo, en adelante, Estados Unidos no debe negarle recursos a Afganistán debido a la guerra en Irak” (Obama, 2009).

Sin embargo hay que considerar que la situación actual en el mundo es muy diferente de la existente a comienzos de los años 2000 y en el año 2006, cuando se gestó el Afganistán Compact. La crisis financiera y económica mundial que se desencadenó en los comienzos de la presidencia de Obama afectó duramente a EE.UU. y Europa y, sin duda, hizo corregir sustantivamente los planes norteamericanos hacia Afganistán. Del ambicioso plan de reconstrucción nacional, antes descrito, quedó solo el propósito de enviar más tropas a Afganistán, abandonando paulatinamente Irak, decisión esta última que demora en cumplirse. Por lo visto, fueron consideradas las recomendaciones relativas a Pakistán, donde todavía durante la presidencia de G.W. Bush, dimitió el Presidente Musharraf. A pesar de las predicciones de que con su salida se agravaría la situación en Pakistán y que arreciarían las acciones de los fundamentalistas islámicos, (los que realmente cometieron varios ataques terroristas de proporciones), el ejército paquistaní empezó a luchar más activamente contra los talibanes emplazados en su territorio. El Presidente Obama también se planteó la tarea de involucrar más a sus aliados occidentales en las misiones en Afganistán, lo que ha sido logrado solo a medias.

Mientras tanto la política afgana del mandatario ya está cosechando las primeras críticas en su propio país, empañando la “obamamanía” inicial. Algunos críticos, como el historiador William P. Polk, ex miembro de Policy Planning Council, recuerdan las lecciones de la historia (Polk, 2009: 4), comparando la guerra de Afganistán con la de Vietnam. Considera que la coalición occidental “apenas ejerce una débil influencia” en Afganistán. El gobierno afgano es corrupto y depende de los “señores de la guerra”. *“Es probable, que cuarenta años de guerra en Afganistán, como postulan los neoconservadores y los generales, no permitan vencer a los terroristas. En cambio, podrían acabar con los valores más caros de EE.UU.”* (Polk, 2009: 5).

Otros analistas, como el Presidente Emérito del Consejo de Relaciones Internacionales Leslie Helb utilizan el tema afgano no tanto para criticar la guerra misma, como para criticar a Obama y su administración. Hacen ver que el plan de Obama es “de un solo zapato” (Helb, CFR, 2009), aludiendo a los zapatos lanzados por un periodista iraquí contra G.W. Bush. Con un estilo entre irónico y mordaz,

el veterano ex funcionario del Ministerio de Defensa y ex columnista de The New York Times, afirma que lanzando un zapato (es decir, anunciando el compromiso norteamericano de luchar contra el terrorismo) el Presidente nunca lanzó el otro zapato. “¿Qué hacemos, si los afganos y los paquistaníes no llegan a las metas [¿qué les imponemos nosotros?] ¿Los regañamos? ¿Podremos dejar de ayudarles? ¿Y qué hacemos, si nuestra propia actuación se convierte en algo que no quisimos hacer?” (Helb, CFR, 2009). Helb considera que la política del Presidente Obama hacia Afganistán está basada en los supuestos que no son muy seguros, como la autoridad y la influencia del Presidente Karzai, que fue apoyado por EE.UU., incluso durante sus elecciones fraudulentas. Según Helb (WSJ, 2009), el Presidente Obama está actualmente atrapado en el dilema creado por su propio discurso sobre la guerra de Afganistán como “una guerra de necesidad, no de opción” y la insistencia de su propio partido de devolver las tropas norteamericanas a casa. Considero que el analista expresa bien el dilema de la política exterior de EE.UU. A pesar de no tener intereses vitales en Afganistán, Norteamérica “no puede salir de la guerra, así como así. Por lo menos debe dejar a sus aliados afganos la oportunidad de organizarse y preparar el terreno para desafiar al talibán y Al Qaeda”. Para ello, se requerirían 3 años y el aumento de las tropas estadounidenses hasta 78.000 efectivos (Helb, WSJ, 2009). Sin embargo, el autor insiste que estas tropas estadounidenses deben dejar de tomar la guerra como el problema de Norteamérica y delegarla paulatinamente al propio gobierno afgano. “Si la guerra sigue siendo norteamericana, su fracaso está garantizado... Los afganos, finalmente, se cansarán de sus salvadores norteamericanos” (Helb, WSJ, 2009). “El fracaso del presidente en Afganistán sería fracaso de Estados Unidos, y no podemos permitir que esto suceda. Derrota para Estados Unidos en Afganistán y Pakistán solo puede evitarse si los demócratas reconocen que los afganos necesitan ayuda importante por dos o tres años más, y los republicanos admiten que el reloj de la política interna, no les dará mucho tiempo más que ese” (Helb, WSJ, 2009).

A pesar que todos reconocen que la situación en Afganistán se está agravando y que la táctica de los talibanes “se pone más sofisticada”, cuando la legitimidad del Presidente Karzai se hace más dudosa (US House of Representatives, Hearings, 2009), ni siquiera el historiador W. Polk (2009: 6) que compara la guerra actual con la de Vietnam, de fatales consecuencias para EE.UU., se atreve a aconsejar la retirada de su país del territorio afgano. En vez de ello llama a Washington a elaborar “una política de largo plazo que impida a los grupos terroristas reforzarse; búsqueda de compromisos que abran la vía de la reconciliación nacional en Afganistán...” Es decir, el tema afgano, ya se salió de los marcos de una simple operación antiterrorista, adquirió el carácter de principios: EE.UU. no pueden dejar a sus aliados afganos a su suerte.

CONCLUSIONES

Aunque pasó relativamente poco tiempo desde que B. Obama asumiera la presidencia, se puede concluir que el concepto del liderazgo global norteamericano enunciado hace décadas por el Presidente Clinton le está pasando la cuenta a su compañero de partido y lejano sucesor. El gobierno de Obama no asumió, o tuvo que abandonar, el plan más ambicioso de la “construcción nacional” recomendado por los autores del Informe de CFR, centrándose básicamente en la lucha armada contra “los terroristas”. El tema central de los debates de las élites políticas estadounidenses sobre Afganistán es la de la necesidad de aumentar aún más la cantidad de las tropas norteamericanas emplazadas en este país. Según el informe de Republican Study Committee al Congreso estadounidense, para mediados del año 2009 el general Mc Chrystall mandaba en Afganistán 103.000 mil efectivos de la OTAN, 67.000 de los cuales eran estadounidenses y pedía 40.000 efectivos más (RSC, 2009: 4). El informe critica la indecisión del Presidente Obama considerando que *“si la demora sigue, va a arriesgar nuestra misión en Afganistán y debilitar la moral de las tropas”* (RSC, 2009: 4-5). A pesar de las recomendaciones de los especialistas sobre el componente de construcción nacional del problema afgano, el informe ni siquiera plantea el tema. Aunque reconoce que el gobierno afgano no puede combatir a los terroristas por sí solo, sin ayuda de la OTAN y EE.UU., identifica esta ayuda solamente con el aumento de tropas¹² (RSC, 2009: 6).

En la percepción de las élites políticas norteamericanas la salida de sus tropas de Afganistán actualmente no es posible por varios motivos: uno de los principales es que aquello podría ser visto, tanto por los amigos como por los enemigos, como “la derrota de la mayor superpotencia” lo que reforzaría a los elementos radicales no solo en Afganistán y Pakistán, sino también en Oriente Medio. La salida de las tropas estadounidenses podría desengañar también a los amigos de EE.UU. haciendo que se vuelquen al talibán buscando estabilidad y protección, especialmente a la luz de las dudosas elecciones afganas últimas. Y, finalmente, la salida de las tropas occidentales puede permitir la vuelta del talibán y Al Qaeda al poder en Afganistán y Pakistán, poseedor, este último, del armamento nuclear y parte de unas complicadas relaciones de rivalidad con la vecina India, dueña también de las ADM.

12 Should the United States not decide to send additional troops, Afghanistan will be left with little hope that their own internal efforts are meaningful (RSC 2009: 5).

Reconociendo la veracidad de estos planteamientos, hay que señalar, sin embargo, que hasta ahora el gobierno de EE.UU. en su estrategia de estabilizar “la región” cumplió solamente con la parte de incrementar la cantidad de efectivos militares, dejando de lado las recomendaciones sobre la construcción nacional, esbozadas por los especialistas en la región, comentados anteriormente. Se identifica, en mi opinión, erróneamente, al talibán y Al Qaeda, cuando la última es una organización clandestina con la militancia internacional y la primera es una organización política que tiene raíces nacionales, está formada mayormente por los afganos de origen pushtu y tiene apoyo de algunos clanes de este grupo étnico. De hecho la operación contrainsurgencia de una fuerza extranjera se involucró en la guerra civil de un país no consolidado nacionalmente cuya sociedad tradicional fue intervenida violentamente primero por la URSS que apoyó uno de los grupos supuestamente “comunistas,” y después por EE.UU. que primero ayudaron al talibán como fuerza antisoviética “amiga” y ahora apoyan a uno de los grupos de poder identificado con el Presidente Hamid Karzai. Sin embargo, la consolidación nacional se puede producir solamente por vía de acuerdo de todos los grupos de poder relevantes, ya que Afganistán está aquejado también por el problema de la rivalidad de las élites, en un proceso inconcluso de nacionalización, propia de todos los países de la región. Logrado este consenso se podría hablar de una ayuda a la construcción nacional efectiva. De la historia se conoce solo un caso de la reforma exitosa de una sociedad por una fuerza extranjera, a saber, aquella que realizó EE.UU. en Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Pero allí las reformas económicas y sociales fueron impuestas a un país con las élites y el ejército derrotados; en el caso afgano no hay un objetivo claro que derrotar, ya que el talibán no es un ejército regular, sino una fuerza de características imprecisas que actúa mimetizándose con la población y en muchos casos apoyada por esta. A su vez, el gobierno de Karzai no está apoyado unánimemente por todos los grupos de poder del país y muy escasamente por la población. La experiencia de la URSS en Afganistán nos dice que una guerra de este tipo puede durar indefinidamente sin una clara derrota, pero tampoco sin la victoria militar.

El desarrollo de los acontecimientos pos Guerra Fría nos muestran que en algunos casos la actuación en el escenario internacional no está reservada solamente a las superpotencias (o a la única superpotencia). En las condiciones de la globalización actual el movimiento de personas, información, así como las amenazas traspasan fronteras y los acontecimientos ocurridos en los rincones del planeta que parecen alejados en este caso del continente latinoamericano y de Chile pueden a futuro tener influencia directa e indirecta en este. De hecho hay autores chilenos como Hernán L. Villagrán que consideran que la política exterior y de seguridad del país debe cambiar en el sentido del mayor involucramiento en los

principales esfuerzos de los países centrales. Aquello, en la opinión de este autor, le serviría para salir del círculo del subdesarrollo adelantándose a la semiperiferia del sistema mundial y adquiriendo alianzas necesarias con los países más avanzados. Es evidente que para este mayor involucramiento el país tiene que contar con los estudios que develan verdaderos motivos de la política exterior de las potencias centrales, en este caso de EE.UU. Hay veces cuando los esfuerzos de estas potencias generan un efecto contrario al deseado; en este caso la causa de la paz y seguridad mundial requiere de la actuación de otros actores, cuya relevancia en el mundo bipolar estaba relegada solamente a sus regiones. Este es el caso de América Latina que establece relaciones más y más directas con otras regiones del mundo y cuyos líderes, como recientemente Ignacio Lula da Silva, pueden jugar el rol fundamental en los conflictos cruciales de nuestra época.

BIBLIOGRAFÍA

- A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (NSS-95)(1994), Washington disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>, (recuperado el 27 de noviembre de 2009).
- ASPIN, Les (1993). Amenazas a la seguridad nacional de EE.UU. y nuevos objetivos de las Fuerzas Armadas, SSHA-EPI, N° 9.
- AZIZ, Farida J. (1992). New World order in XXI century, F.J. Aziz Consultancy and Institute for Social, Political and Military Studies, *Strategic and International Affairs*.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1999). *El gran tablero mundial*, Barcelona: Paidós.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). *Posledni suveren na raspurtie (El último soberano en la encrucijada)*. <http://www.globalaffairs.ru/numbers/18/5294.html> (recuperado el 3 de marzo de 2010).
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). *The Choice: Global Domination o Global Lidership*, NY: Basic Books, (en el artículo se usa su edición rusa de 2007).
- BOROGAN, Irina (2007). Islamskoye dvizhenie Uzbekistana (MIU). en: <http://studies.agentura.ru/tr/idu/> (recuperado el 11 de octubre de 2008).
- GHALI, Boutros (1992). "An agenda for peace-preventive diplomacy, peacemaking and peace keeping", report of Secretary General, 17 june 1992.

BUSH, George (1990). UN World parliament for peace, Adress before United Nations General assembly, New York City, October 1, 1990, *US Department of State Dispatch*, October 8, 1990.

COLLINS, Kathleen (2003). The Political Role of Clans in Central Asia, Source: Comparative Politics, Vol. 35, Nº 2, Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4150150> Accessed: 30/05.

COONEY, Daniel (2005). "Karzai Wants End to U.S. - Led Operations", Associated Press Online (Kabul) 20.IX.2005.

CONRY, Barbara (1997). US global leadership, euphemisme for World Policeman, en: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1126 (recuperado el 3 de noviembre de 2009).

Discurso de toma de posesión del presidente Barack Obama en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2009/january/20090121073521liameruoy0.5717432.html> (recuperado el 10 de septiembre de 2009).

FUKUYAMA, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta.

HAASS, Richard N., (1999). What to Do With American Primacy, *Foreign Affairs*, September/October 1999.

HELB, Leslie H. (CFR, 2009). The Holes in Obama's Afghanistan Plan, en: http://www.cfr.org/publication/19007/holes_in_obamas_afghanistan_plan.html (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

HELB, Leslie H. (CFR, 2009). Why the Taliban Won en: <http://www.cfr.org/publication/20074/> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

HELB, Leslie H (WSJ, 2009). Obama's Befuddling Afghan Policy Why is the president hesitating on more troops to fight his 'war of necessity'?, en: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204488304574426812788385256.html> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

Humans Rights Watch (2004). Sozdavaya obraz vraga. Religioznyie presladovania v Uzbekistane en <http://www.hrw.org/russian/reports/uzbek/2004/enemy/3.html> (recuperado el 11 de octubre de 2008).

- HUNTINGTON, Samuel (1999). The Lonely Superpower, *Foreign Affaires*, March/April 1999.
- KEOHANE, Robert O., NYE, Jr. Joseph S (1989). Power and Interdependence, New York: Harper Collins.
- KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*, Fondo de la Cultura Económica: Mexico.
- KUPCHAN, Charles (2003). New World Order: Not Only One Will Win, *Die Zeit* May 22, 2003 disponible en: http://www.cfr.org/publication/6005/new_world_order.html (recuperado el 15 de febrero de 2010).
- MARTINELLI, Alberto (2005, 2009). Ot mirovoi sistemy k mirovomu soobshestvu? (Del sistema mundial a la comunidad mundial). en: *Sotsiologicheskie issledovaniya*, N1 enero 2009, pp. 5-15. En inglés disponible en: *Journal of World-Systems Research*. 2005. V. XI. N° 2, pp. 241-260.
- MEARSHEIMER, John J. *Structural Realism*, en: Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, eds (2006). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, pp. 71-88.
- NYE, Jr. Joseph S. (1992). What new order? *Foreign Affaires*.
- NYE, Jr. Joseph S. (2002). *The paradox of american power: why the World only superpower can't go it alone*, Oxford University Press.
- Obama on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan en: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/March/20090327121221xjsnommis0.1558496.html&distid=ucs>, traducción oficial al español en <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March/20090330125738emanym3.803653e-02.html> (recuperado el 10 de septiembre de 2009).
- “Pakistan President Blasts Afghan Leader”, CNN.com, 6.III.2006.
- POLK, William P. (2009). Lecciones vietnamitas para Obama, *Le Monde diplomatique*.
- RASHID, Ahmed (2000). *Taliban*, London: Yale University Press.
- RASHID, Ahmed (2008). *Descent into Chaos*, New York: Viking.

RSC (2009). *How Did We Get Here? Afghanistan 8 Years Later*.

A Brief Overview of the Events Leading to the Obama Administration's Quandary & the Policy Implications of Ignoring the Recommendations of the McChrystal Report, October 22.

RUBIN, Barnett (2006). La incierta transición de Afganistán: de caos a la normalidad (traducción oficial al español). CFR N12, marzo de 2006, en <http://www.cfr.org/publication/10273/> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

SHAKLEINA, Tatiana (1997). "Doctrina Clinton" y buduschee amerikanskoi vnesheinei politiki, SSHA-EPI, N° 10.

SCHOULTZ, Lars (1998). *Beneath the United States*, London: Cambridge.

SCHULTZINGER, Robert D (1984). *The wise man of foreign affairs*, New York: Columbia University Press.

SHULSINGER, Robert D (2006). La política exterior y las elecciones: perdurabilidad del bipartidismo, en <http://www.usinfo.state.gov/journals/itps/1096/ijps/pj14sch.htm> (recuperado el 10.11.2006).

US House of Representatives, Hearings (2009). http://foreignaffairs.house.gov/hearing_notice.asp?id=1121 (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

WALTZ, Kenneth (1979). *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.

WESTAD, Odd A. (2009). *The Global Cold War*, New York: Cambridge University Press.