

# La Paz Caliente

DIEGO CORDOVEZ\*

**A** sí llama Carlos Fuentes a la situación que han creado las políticas instauradas por el presidente George W. Bush a raíz del trágico atentado del 11 de septiembre de 2001. Como de costumbre, a Fuentes no le falta ni razón ni originalidad. Vivimos sin duda en un mundo turbulento, en el que una campaña antiterrorista que iba a ser ejecutada en forma concertada por una coalición de estados ha dado lugar a una serie de acciones y de políticas, algunas en pleno movimiento y otras en anunciado estudio y preparación, que Bush ha resuelto llevar a cabo unilateralmente. Se han encendido aún más tensiones y disputas que conforman nuevos desafíos a la política exterior norteamericana y a la tranquilidad de la comunidad mundial. El gobierno de Washington parece dispuesto a convertirse no solamente en gendarme internacional sino a definir un nuevo orden mundial, o al menos lo que algunos analistas llaman una *pax americana*. Por lo pronto Bush se niega a reconocer a Yasser Arafat como líder palestino –aunque sea reelegido democráticamente por sus conciudadanos– e intenta subordinar la naciente Corte Penal Internacional, en la cual se ha negado a participar, al Consejo de Seguridad, donde puede ejercer el veto. Es cierto, entonces, que vivimos una paz llena de nerviosismo y perturbaciones. Y no sabemos, ni nos atrevemos a predecir, lo que se viene.

La campaña militar en Afganistán, criticada por muchos como una acción imperialista, fue cálidamente aplaudida en ese país porque dio lugar al derrocamiento del régimen talibán, quizá el más cavernario y cruel que habían conocido los afganos. El otro objetivo de la coalición –des-

\* Presidente del Centro Andino de Estudios Internacionales, CAEI, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

truir a la organización Al Qa'idah— ha resultado ser mucho más difícil y todavía no se conoce si podrá cumplirse satisfactoriamente. De hecho, no se ha logrado aprehender ni a bin Laden, el jefe de la organización Al Qa'idah, ni al mulá Omar, líder de los talibán, lo que naturalmente hubiera dado una impresión de mayor éxito y habría constituido para muchos una especie de trofeo de singular importancia en la campaña contra el terrorismo internacional.<sup>1</sup>

---

*La campaña militar en Afganistán, criticada por muchos como una acción imperialista, fue cálidamente aplaudida en ese país porque dio lugar al derrocamiento del régimen talibán, quizá el más cavernario y cruel que habían conocido los afganos.*

---

No cabe ninguna duda de que la inmensa mayoría de los afganos agradecieron la deposición de los talibán, pero la tarea de formar un nuevo gobierno —y con ello empezar el proceso de la esperada estabilización y reconstrucción del país— era quizá la empresa más compleja que se impusieron Estados

Unidos y la coalición. Conscientes de la complejidad de la política afgana pidieron —para eso sí— la colaboración de las Naciones Unidas, que patrocinó una primera reunión de lo que podría denominarse la diáspora afgana —políticos que dentro y fuera del país mantenían entre ellos diversos grados de enemistad y animadversión— y que aceptaron celebrar consultas fundamentalmente porque el ex rey Zahir Shah hizo desde el exilio un llamado para que se hiciera un esfuerzo patriótico encaminado a formar un nuevo gobierno.

Las conversaciones se llevaron a cabo en un viejo castillo alemán, Petersberg, convertido en hotel y centro de convenciones, situado en el suburbio de Koningswinter, muy cerca de Bonn, la anterior capital de la Alemania Federal. El representante de las Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, presidió las consultas y el gobierno de Alemania pagó todos los gastos. Luego de una semana de discusiones, a ratos acerbas, se consiguió, mediante una mezcla de amenazas y de millonarios alicientes financieros, que se aprobara, el 5 de diciembre de 2001, un plan que contenía un calendario bastante estricto, para una gradual organización del futuro gobierno. Se dispuso en el acuerdo el traspaso del poder del gobierno de Burhanuddin Rabbani, que había ocupado el asiento de Afganistán en las Naciones Unidas desde el derrocamiento del régimen soviético, a la Auto-

ridad Interina que se creó en el mismo acuerdo y que en adelante sería “la depositaria de la soberanía afgana”. Con ello se quería enfatizar que el régimen talibán no fue nunca el gobierno legítimo de Afganistán.

Se resolvió que hasta la celebración de una *loya jirga*, la tradicional gran asamblea de notables, la Autoridad Interina funcionaría en Kabul durante seis meses, presidida por Hamid Karzai, un pastún que goza de la confianza de Washington desde hace tiempo y que tiene toda su familia en Estados Unidos. Luego de intensas consultas, Brahimi anunció también el nombramiento de cinco vicepresidentes y 23 ministros. Aunque ninguno de los asistentes consideró que las disposiciones del acuerdo se habían adoptado por consenso, la mayoría las aceptó porque el “paquete” que finalmente se adoptó involucraba iniciar el proceso de la formación de un gobierno nacional y supuestamente el primer paso hacia la estabilidad del país, tras 23 años de guerra y de confrontación. El acuerdo disponía que las Naciones Unidas debía organizar una fuerza internacional de seguridad, cuya composición y dimensión debían ser resueltas por el Consejo de Seguridad.

El 22 de diciembre de 2001, Hamid Karzai asumió en Kabul su cargo como presidente de la Autoridad Interina, en el que tayicos y uzbekos ocuparon los cargos de mayor importancia y responsabilidad, en reconocimiento a la labor de la Alianza del Norte en la ofensiva militar a Kabul que desalojó a los talibán. Muy poco después empezaron a oírse voces de insatisfacción y de crítica de diversos sectores y de algunos “señores de la guerra”, término que acuñaron los periódicos españoles para referirse a quienes los británicos bautizaron hace más de un siglo como “warlords”, en esencia caciques o caudillos de tribus o de cábalas, fuertemente armados, que se organizan para conseguir objetivos políticos o militares.

Se esperaba que esas aspiraciones se podrían discutir en la *loya jirga* que de acuerdo con la tradición es el órgano supremo de la nación afgana, y que imparte por esa razón excepcional legitimidad a sus decisiones. Mientras tanto Karzai se dedicó a viajar para promover una mayor aceptación internacional de las credenciales de su gobierno y un más amplio apoyo a los procesos de rehabilitación. En el Japón se celebró una conferencia de potenciales donantes que culminó con un compromiso de contribuir cerca de cinco mil millones de dólares a las tareas de estabilización y reconstrucción de Afganistán. El Consejo de Seguridad resolvió establecer una fuerza internacional de seguridad, compuesta por 4 500 efectivos, dirigida en la fase inicial por un contingente británico y

posteriormente por un contingente turco, que debía ejercer sus funciones solamente en Kabul, condición que impuso el gobierno de Estados Unidos en el Consejo por considerar que la fuerza de Naciones Unidas tenía un carácter transitorio hasta que pudieran organizarse las Fuerzas Armadas y la Policía afganas. Estados Unidos y la coalición se aseguraban así una mayor libertad de acción.

Aunque algunos incidentes protagonizados principalmente por señores de la guerra habían producido temores de que la *loya jirga* no llegaría a celebrarse, Estados Unidos y las Naciones Unidas ejercieron todo tipo de presiones para la designación de delegados y representantes y lograron que el ex rey Zahir Shah, que parecía muy indeciso, regresara en junio de su exilio en Roma para convocar formalmente el evento. Algunas sesiones de la *loya jirga* fueron borrascosas y más de una sesión tuvo que suspenderse para solucionar disputas que se habían suscitado. Lo que causó mayor contrariedad en un amplio sector de delegados fue el afán de Estados Unidos y las Naciones Unidas de imponer a Karzai como presidente de la Autoridad Transitoria, que durante dieciocho meses debía administrar el país. Varios participantes en la *loya jirga*, incluyendo una mujer, habían presentado sus candidaturas, y un amplio grupo de delegados propusieron que el ex rey fuera designado como jefe del Estado. Acompañado del representante para Afganistán del presidente Bush, Zalmay Khalilzad, un afgano nacionalizado norteamericano hace algún tiempo, el ex rey declinó el cargo y la asamblea resolvió entonces designarlo "padre de la nación".

La *loya jirga*, a la que asistieron 1 600 delegados—dos tercios de ellos designados por consejos locales y el resto por una comisión que se había establecido en el acuerdo de Koningswinter y que escogió fundamentalmente a miembros de minorías y mujeres—constituyó la primera ocasión en más de dos décadas en que los afganos pudieron hacer valer sus derechos civiles y expresar libremente opiniones sobre el futuro institucional y político del país. Pero las diferencias que surgieron sobre la composición del gobierno transitorio impidieron la adopción de ningún tipo de acuerdo sobre la estructura del Estado afgano, lo cual era indispensable para que gradualmente se fuera organizando de acuerdo con sus propias tradiciones y evitar así una nueva serie de confrontaciones, si no una nueva guerra civil o la fragmentación del país. Ni siquiera hubo acuerdo para establecer una especie de parlamento propuesto por Karzai.

Fueron los soviéticos quienes pretendieron establecer en Kabul un

régimen centralizado, enteramente incompatible con una sociedad tribal. En una reunión celebrada en octubre pasado en Madrid, a raíz del atentado del 11 de septiembre de 2001, el ex presidente Gorbachov dijo, al respecto, lo siguiente:

La Unión Soviética cometió un gran error cuando entró en Afganistán, apoyando a unos marxistas centralistas en un país de etnias muy diversas, con formas de gobierno tribales. Esa centralización era totalmente desconocida en Afganistán. Es el mejor ejemplo de que no se puede imponer por la fuerza ningún gobierno a un territorio que tiene sus propias tradiciones, sus normas de vida y sus relaciones.<sup>2</sup>

El tema deberá ser tratado, esperemos que con la debida profundidad y visión histórica, en otra comisión establecida en Koningswinter que recibió el encargo de redactar la nueva Constitución afgana. Ya que, más o menos, se va organizando el proceso destinado a crear un gobierno nacional –al cabo de dieciocho meses debe celebrarse una nueva *loya jirga*– será indispensable que los propios afganos, ojalá que ellos mismos sin la intervención de extranjeros, se aboquen al diseño de un Estado que se ajuste a las peculiaridades étnicas, tradiciones e idiosincrasia del país.

Por el momento Karzai deberá intentar hacer un gobierno que tienda a la pacificación y la tolerancia, tomando en cuenta que solo cuenta –para contrarrestar las aspiraciones de una serie de señores de la guerra muy enojados y poderosos– con el apoyo, en Kabul –pero no en el resto del país– de la fuerza internacional de seguridad. Para ilustrar el tipo de problemas que Karzai tiene que resolver basta recordar que unos días antes de la *loya jirga* se produjo un enfrentamiento entre las tropas leales al ministro de Defensa, Muhammad Fahim, y las de su viceministro y caudillo del norte, el general Abdul Rachid Dostum. Fuera de Kabul, la seguridad estará en consecuencia a cargo de tropas norteamericanas, británicas y de otros miembros de la coalición. Nada conveniente y tranquilizador en un país conocido por su rechazo a tropas extranjeras. E incluso en Kabul, no olvidemos que, pocos días después de la *loya jirga*, fue asesinado Haji Abdul Qadir, vicepresidente y ministro del gobierno de Karzai. (En febrero, otro ministro, Abdul Rahman, fue asesinado en el aeropuerto de Kabul). Nadie puede vaticinar si los estadounidenses y alemanes conseguirán organizar las Fuerzas Armadas y Policía afganas, que supuestamente respaldarán al gobierno de Karzai y de sus sucesores. Mientras no se logre un cierto nivel de seguridad no llegarán los fondos que se comprometieron en la reunión de Japón, y Afganistán seguirá sin escuelas, sin hospitales y sin caminos.

Las operaciones militares de la coalición, después de una serie de

éxitos iniciales que permitieron desalojar al régimen talibán y destruir las instalaciones de entrenamiento de la organización terrorista Al Qa'idah, enfrentaron serias dificultades cuando intentaron eliminar los focos de resistencia talibán y a los miembros de Al Qa'idah. En esas operaciones demostraron desconocer la idiosincrasia afgana y el terreno agreste de su territorio.

En efecto, entusiasmadas por la exitosa experiencia de los primeros días, cuando consiguieron que la Alianza del Norte tomara a su cargo el ataque a Kabul y el derrocamiento del régimen talibán, las autoridades militares norteamericanas resolvieron encargar a varios señores de la guerra –quienes aparentemente tenían informaciones precisas sobre la ubicación de los miembros de Al Qa'idah– la tarea de ubicarlos y de aprehenderlos o eliminarlos, con el respaldo de la aviación norteamericana. La operación en el sector de Tora Bora –donde se suponía que se habían refugiado en cavernas centenares de efectivos de Al Qa'idah con sus armas y municiones– fue un desastre porque los señores afganos, en vez de capturarlos o ultimarlos, los dejaron escapar, principalmente en la dirección de Pakistán. Posteriormente, una operación similar, llamada Anaconda, que contó con una mayor participación de fuerzas especiales estadounidenses, fue igualmente infortunada y en consecuencia, aparte de unos tantos detenidos que permanecen guardados en la base militar de Guantánamo, Cuba, y de una considerable cantidad de armas, municiones y pertrechos, así como de documentos, computadoras y bases de datos, no hay duda que el grueso de los efectivos de Al Qa'idah y la gran mayoría de sus dirigentes huyeron, ya sea saliendo de territorio afgano hacia el exterior o escondiéndose dentro del territorio con la ayuda de simpatizantes y amigos. Esa es una tradición afgana que no admite excepciones.

Lo mismo puede decirse de los talibán. Hay que recordar que contaban con alrededor de 50 mil efectivos y que, aunque muchos abandonaron territorio afgano al inicio de la campaña militar, la mayoría permanece dentro del país.<sup>3</sup> Se han llevado a cabo una gran cantidad de operaciones, que generalmente incluyen bombardeos desde diversos tipos de aviones y es en ese contexto que se ha producido una cantidad de accidentes, episodios de lo que llaman “fuego amistoso”, es decir ataques por error a otros miembros de la misma nacionalidad o de otras tropas de la coalición. Es así como en un grave incidente tropas canadienses murieron como consecuencia de un ataque norteamericano. Más de cuarenta afganos resultaron muertos, y más de una centena heridos, cuando un avión nor-

teamericano atacó, en circunstancias que todavía son objeto de análisis, a un grupo numeroso que celebraba un matrimonio. La situación permanece fluida, como dicen los analistas militares para describir aquellos casos cuya conclusión no parece ni inmediata ni clara. Por algo el Vicesecretario de Defensa de Estados Unidos advirtió a las tropas de su país a mediados de julio que sus tareas en Afganistán estaban lejos de concluirse y que posiblemente deberían permanecer en ese país durante algún tiempo.

Hay un elemento en esta complicada situación que deberá tratarse con especial cuidado, tanto desde un punto de vista político como militar. Me refiero a los pastunes, que constituyen la mayoría étnica (alrededor del cuarenta por ciento de la población total) de Afganistán. Ellos siempre han jugado un papel crucial en la administración de Afganistán

e incluso, en diversas ocasiones históricas, han pretendido ejercer un poder hegemónico sobre las otras etnias. Uno de esos episodios es reciente, puesto que la gran mayoría de los talibán era pastún, y nunca ocultaron sus intenciones, lo que dio lugar a la formación de la Alianza del Norte dirigida por el comandante Masoud y compuesta en su mayoría por tayicos y uzbekos.

---

*“La Unión Soviética cometió un gran error cuando entró en Afganistán, apoyando a unos marxistas centralistas en un país de etnias muy diversas, con formas de gobierno tribales”.*

---

*Gorvachov*

Masoud fue asesinado por orden de bin Laden dos días antes de los ataques a Nueva York y Washington y la Alianza, bajo el mando del entonces general Fahim, ahora ascendido a mariscal y ministro de Defensa, fue el principal aliado de la coalición y responsable de la toma de Kabul. Aunque Karzai, como su pariente el ex rey Zahir Shah, es pastún, la mayoría de los miembros de su administración son tayicos, uzbekos y de otras tribus minoritarias. Esto crea crecientes tensiones y desacuerdos. (De hecho, es conocida la larga rivalidad entre Karzai y Fahim). Pero al mismo tiempo los norteamericanos se han valido de muchos señores de la guerra pastunés para realizar operaciones contra los miembros de Al Qa'idah y los talibán que actualmente viven en la clandestinidad. No siempre esas operaciones han sido exitosas justamente por el creciente resentimiento que sienten los pastunés por el papel secundario que se les ha asignado en la administración del país.

Este problema puede tener imprevisibles consecuencias en el futuro. Los pastunes se sienten integrantes de una nacionalidad separada y dueños de un territorio que se extiende desde Afganistán hasta Pakistán. Imaginémos una gran mancha sobre una buena parte del territorio afgano y que también penetra y cubre parte del territorio pakistanés. En Pakistán el territorio pastún se llama la Provincia Fronteriza Nororiental y en ella el gobierno central no ejerce ningún tipo de jurisdicción y control. Es, en la práctica, un territorio autónomo, administrado por pastunes. Si es cierto, como se cree, que los señores de la guerra a quienes se encargó aprehender a los miembros de Al Qa'idah los dejaron escaparse, nada más sencillo para los fugitivos que cruzar a territorio pastún pakistanés sin que el gobierno del general Mucharraf, por mucho que quisiera colaborar con Washington y la coalición, pudiera hacer nada.

Hay, pues, motivos de preocupación sobre el futuro de Afganistán. Cuando se iniciaron las operaciones militares antiterroristas en ese país causó una muy positiva impresión que hubiera la voluntad política de rectificar los errores del pasado –cuando se abandonó a ese país a su suerte después del retiro soviético– y se aplaudieron los propósitos de estabilización política y de reconstrucción que Estados Unidos y otros miembros de la coalición entonces expresaron. Pero transcurridos muchos meses desde que se dieron los primeros pasos para establecer un nuevo gobierno, lamentablemente muy pocos son los avances que se han hecho. El pobre señor Karzai, tan elegante en su capa uzbeca de tafetán verde, solo tiene algo de autoridad en Kabul, amparado por la fuerza internacional de seguridad de las Naciones Unidas. Ni siquiera pudo confiar en sus guardaespaldas afganos y los reemplazó por norteamericanos.

Aunque era lógico que los primeros meses, en que funcionó la Autoridad Interina, fueran turbulentos, lo cierto es que la *loya jirga*, aparte de reelegir a Karzai –porque eso era lo que Washington deseaba– no logró ampliar la base política del gobierno y con ello se incrementó la inseguridad y la incertidumbre. Karzai tuvo que confirmar a casi todos los ministros que habían sido designados en Koningswinter y la Autoridad Transitoria, que de acuerdo con el plan original debía empezar a funcionar como un verdadero gobierno nacional, es fundamentalmente tan precaria como la Autoridad Interina. Pero lo más alarmante es que la *loya jirga* no estableció las bases para la construcción de un Estado afgano acorde con las tradiciones y la idiosincrasia de la sociedad afgana.

Las operaciones militares que fueron exitosas en cuanto permitie-

ron desalojar al régimen talibán y eliminar las instalaciones que mantenía la organización Al Qa'idah en Afganistán se han convertido en un verdadero dolor de cabeza para Estados Unidos y los otros miembros de la coalición que mantienen tropas en ese país. Se habla de que ha habido entre cuatrocientas y ochocientas víctimas civiles. La falta de conocimiento sobre el temperamento afgano impidió aprehender a una mayoría de los talibán, que permanecen en la clandestinidad, protegidos principalmente por los pastunes, cuyo resentimiento por su marginación de los principales cargos de responsabilidad se acrecienta cada día, y con ello el riesgo de nuevos atentados subversivos y hasta de una nueva guerra civil. El error táctico que se cometió al confiarle a unos poderosos señores de la guerra la captura o eliminación de los miembros de Al Qa'idah no se ha podido reparar. No se conoce la suerte del mulá Omar y Osama bin Laden que podrían reaparecer liderando un nuevo motín político o atentado terrorista.

Si no se adoptan con urgencia medidas de rectificación para promover un gobierno con una amplia base política, si no se establecen las fundaciones de un nuevo Estado afgano, si no se empieza, en una palabra, un proceso coherente de estabilización y reconstrucción de Afganistán, ese sufrido país puede volver a vivir días de violencia y destrucción. Las tropas de Estados Unidos y de otros países de la coalición tienen que salir del país y eso será posible no necesariamente en dieciocho meses —que es cuando Estados Unidos espera que se habrán constituido las Fuerzas Armadas y Policía afganas— empresa de por sí compleja, sino cuando se pueda apuntalar al gobierno de Kabul, ojalá que reforzado con nuevos elementos políticos de todas las etnias y tribus, mediante la ampliación de la fuerza internacional de seguridad para que pueda actuar en todo el territorio. En su último informe a la Asamblea General, Kofi Annan considera que esto es indispensable.<sup>4</sup> Afganistán todavía vive una profunda crisis humanitaria pero irónicamente los fondos que se comprometieron en el Japón no llegan. Queda, pues, mucho por hacer para que los afganos puedan volver a tener paz y estabilidad, y, si posible, algo de bienestar.

**M**ientras tanto se han encendido las pasiones y tensiones en dos conflictos que tienen singular relevancia en la campaña antiterrorista: el del Medio Oriente, porque se considera que los ataques del 11 de septiembre demuestran el resentimiento de muchos islámicos por la tradicional política estadounidense de apoyo a Israel. La confrontación entre India y Pakistán porque una desestabilización en ese

sector de Asia, más aún si se llegara a una guerra nuclear, podría afectar sustancialmente, en lo político y en lo militar, las operaciones de Estados Unidos y la coalición en Afganistán.

El conflicto del Medio Oriente ha llegado a los niveles más elevados de crisis y de violencia porque quienes ahora lo controlan son los extremistas de ambos lados. La escalada de atentados por terroristas palestinos suicidas y de represalias israelitas, con todo tipo de armamento, es tal

que ha paralizado el proceso de negociaciones. Como si eso no fuera suficientemente grave, el único mediador aceptado por las dos partes, el gobierno de Washington, adoptó, al iniciarse la administración Bush, una política de indiferencia hacia el conflicto en su conjunto y de abierta oposición a Yasir

---

*Pero la declaración de Bush fue más una especie de inculpación del liderazgo de Arafat que una "visión del futuro".*

---

Arafat, quien ha venido reclamando incesantemente por la inexistencia de un plan de paz norteamericano. Así las cosas, Israel ha extremado la ocupación de territorios, los actos de agresión y de persecución policial, y hasta redujo al líder palestino a arresto domiciliario. Arafat, por su parte, no ha tomado todas las medidas que habrían sido necesarias para reducir los atentados y otros actos de provocación. Muchos analistas atribuyen esa incapacidad de control a la pérdida de la autoridad política incontrovertida que el líder palestino ejerció durante tantos años.

Lo más lamentable de esta situación es que contrasta con los avances de la década de los noventa, que fueron el resultado de una intensa actividad mediadora de Estados Unidos y de la actitud positiva y conciliadora que adoptaron las partes. Recordemos que poco después de la Guerra del Golfo, Estados Unidos tomó la iniciativa de convocar una conferencia en Madrid, en noviembre de 1991, que los presidentes de Estados Unidos y de Rusia presidieron. Ese hecho en sí mismo habría sido difícil de imaginar durante el período de la Guerra Fría. La Conferencia de Madrid fue el resultado de los esfuerzos diplomáticos del ex secretario de Estado, James Baker, que hizo alrededor de quince viajes a la región. Muy poco después funcionarios palestinos e israelitas de alto nivel celebraron con éxito varias rondas de conversaciones secretas en Oslo. El histórico apretón de manos de Yitzhak Rabin y Yasir Arafat en los jardines de la Casa Blanca, el 13 de septiembre de 1993 –dos días después que Israel y la

Organización de Liberación Palestina (OLP) resolvieron reconocerse mutuamente— parecía indicar que finalmente ambos lados tenían la voluntad política de avanzar hacia un acuerdo.

Pero el asesinato de Rabin por un fanático judío en noviembre de 1994 demostró que el espíritu de Oslo tenía enemigos intransigentes. Netanyahu asumió el gobierno de Israel y las cosas empezaron a complicarse. Le tocó el turno a los extremistas palestinos, que iniciaron la primera *intifada*. La elección en mayo de 1999 de Ehud Barak, un héroe militar israelita que estaba resuelto a firmar un acuerdo de paz, permitió reanudar el diálogo con la participación constante, intensa, tenaz y persistente del presidente Clinton, quien tras largas jornadas de negociaciones presentó, en julio de 2000, en Camp David, una propuesta de paz que involucraba concesiones por parte de Israel que nadie podría haber anticipado. Pero Arafat se negó a aceptar la propuesta, el gobierno de Barak se desplomó, Clinton abandonó la Casa Blanca y Ariel Sharon, posiblemente el político más extremista de Israel, fue elegido primer ministro.<sup>5</sup> Fue el comienzo de la confrontación.

El 24 de junio de este año, luego de dieciocho largos meses de una casi total indiferencia, interrumpida solamente por esporádicos viajes a la región de Anthony Zinni, un enviado especial de Washington y una visita ineficaz del secretario de Estado a Arafat y Sharon, el presidente Bush dio finalmente a conocer la posición formal de su gobierno sobre el conflicto del Medio Oriente. Se esperaba que esa declaración del Presidente constituyera un plan de paz que proyectara una visión de lo que podría ser el camino hacia una solución. Una “visión del futuro” era lo que los gobiernos de la región y la Unión Europea consideraban indispensable para reducir el poder de los extremistas: los negociadores de Arafat, paladines del espíritu de Oslo, podrían abogar por la vía diplomática para una solución mientras que los miembros moderados de la coalición de Sharon, incluyendo los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, podrían amenazar con renunciar si el jefe del gobierno no accedía a reanudar el proceso de negociaciones.

Pero la declaración de Bush fue más una especie de inculpación del liderazgo de Arafat que una “visión del futuro”, aunque admitía que con otro líder palestino podría reiniciarse el proceso y lograrse una solución, basada en la existencia de dos estados, en un plazo de tres años. Según Bush, un nuevo líder palestino debe surgir en el contexto de una serie de reformas institucionales que una mayoría de palestinos —descontenta

con la ineptitud y corrupción de la administración palestina— ha reclamado desde hace tiempo, pero la condición impuesta por Bush fue severamente criticada, más aún cuando, en comentarios posteriores, funcionarios de la administración estadounidense afirmaron que la permanencia de Arafat al frente del gobierno sería inaceptable aun si era reelegido por su pueblo.

La solución del conflicto del Medio Oriente sigue, en consecuencia, a fojas una. Aunque es muy cierto, y los propios palestinos lo admiten, que es indispensable un fortalecimiento de las instituciones administrativas y judiciales, el reemplazo de Arafat —que naturalmente Israel apoya con entusiasmo y que también es atizado por una cantidad creciente de palestinos— impuesto como condición para la mediación norteamericana, se ha convertido en el mayor escollo —aunque ya varios gobiernos árabes han sugerido fórmulas que salvarían la dignidad del pueblo palestino y del propio Arafat, como su nombramiento, por ejemplo, en un cargo honorífico similar al de un jefe del Estado sin responsabilidades gubernativas.

Lo lamentable en todo esto es que el discurso de Bush tenía el mérito de promover, en líneas muy generales pero útiles en una futura negociación, una serie de conceptos que en el fondo eran los que inspiraron la propuesta de Clinton. De hecho, reiteró su declaración en las Naciones Unidas sobre la necesidad de establecer dos estados, de lo cual se ha venido hablando desde 1947 pero que era inaceptable en algunos círculos políticos norteamericanos e israelitas, incluyendo, por cierto, los del propio Sharon.<sup>6</sup> Bush afirmó que un Estado palestino nunca se podría establecer mediante actos de terrorismo pero también declaró que era “inaceptable” (“untenable”) que los palestinos vivan en la miseria bajo la ocupación israelita, ocupación que, dijo, amenaza la identidad y democracia palestinas.

No obstante los términos de la declaración de Bush, que parecían imponer como requisito para reanudar las negociaciones no solamente el cambio de líder palestino sino también el establecimiento en Palestina de un gobierno democrático a la imagen de Jefferson —que ningún Estado árabe exhibe— se están realizando contactos de altos funcionarios israelitas, incluyendo el canciller Peres, y negociadores palestinos, que aparentemente podrían concretarse en ciertos pasos diplomáticos si se produjera al menos una leve reducción de las agresiones mutuas, que actualmente son casi diarias. También se creó el “Cuarteto” —una especie de mesa re-



donda periódica sobre el conflicto en la que participan el Secretario de Estado norteamericano, el Secretario-General de las Naciones Unidas, el Presidente en ejercicio de la Unión Europea y el Alto Representante de la Unión Europea para asuntos internacionales— que lamentablemente por el momento no son más que discusiones periódicas que no han producido hasta el momento ningún resultado, menos aún una sinfonía.

Lo que se podría esperar es que después de las elecciones palestinas, que se realizarán a principios del año próximo, se produzca una reactivación de la mediación norteamericana —la única que ambos lados aceptan y respetan— siempre que se encuentre una fórmula mutuamente aceptable sobre el estatus de Arafat, si es reelegido. Posiblemente las negociaciones se reanudarían sobre la base de una propuesta muy parecida a la de Clinton, que fue ajustada y refinada por las partes en una reunión en Taba, Egipto, unos días antes de la derrota de Barak en las elecciones. Ése sería el escenario más optimista. Pero en el Medio Oriente, como se ha constatado tantas veces, hay una tendencia muy marcada a desaprovechar, o estropear, las oportunidades.

El otro conflicto que se encendió recientemente, una vez más, fue el que sobre Cachemira mantienen la India y Pakistán desde la partición de la India en 1947. La partición se hizo con criterio y por razones étnicas: Pakistán se constituyó con la minoría mahometana y en la India permaneció la mayoría hindú. En Cachemira la mayoría de la población era musulmana pero el maharajá, sir Hari Singh, era hindú y quiso que su territorio fuera de la India. Cachemira, lugar natal de Jawaharlal Nehru, tiene 220 mil kilómetros cuadrados, casi el mismo tamaño del Ecuador, y más de cinco millones de habitantes. (Incluye el distrito de Jammu, en el que la mayoría de la población es hindú). La India y Pakistán entraron en guerra, la primera de dos que los ha enfrentado por la misma razón. (La tercera guerra entre la India y Pakistán se produjo en 1971, a raíz de la secesión de Bangladesh, abiertamente promovida por la India). El conflicto de Cachemira ha sido largamente debatido en las Naciones Unidas, que propuso un referéndum que nunca se celebró por falta de acuerdo sobre las bases en que debería ser convocado, y también ha sido objeto de numerosas e interminables mediaciones. De conformidad con el acuerdo de Simla de 1972, patrocinado por la Unión Soviética, y un acuerdo sobre el estatus constitucional de Cachemira firmado en 1974, una “línea de control” define actualmente ese territorio.

La actual disputa se originó en incursiones de milicias y terroristas

que la India acusó a Pakistán de haber promovido con efectivos que fueron entrenados por la CIA para la resistencia contra la ocupación soviética de Afganistán. Pero ahora el riesgo de un nuevo enfrentamiento militar puede desembocar en una guerra nuclear. Además, Pakistán empezó a desplazar hacia la frontera con la India tropas que estaban colaborando con las fuerzas de Estados Unidos en la frontera con Afganistán. Las tensiones en la frontera adquirieron también un carácter político interno en Pakistán porque se acusó al gobierno de descuidar el problema de Cachemira y sus tradicionales aspiraciones al respecto para darle prioridad a la cooperación que el presidente Musharraf se había comprometido a prestar a Estados Unidos en la campaña antiterrorista. Urgentes gestiones de mediación se hicieron por parte de varios miembros del gabinete norteamericano en Nueva Delhi e Islamabad, pero la India se ha negado a todo tipo de contacto o negociación con Pakistán hasta que cesen las incursiones en su territorio. Pakistán había negado su complicidad con tales incursiones pero el gobierno de Washington se ha encargado de propiciar una reducción de tales incursiones.

Las tensiones han bajado de nivel pero subsiste la necesidad, ahora mucho más apremiante, de que el conflicto indopakistaniano se solucione en una forma honorable y aceptable para las dos partes porque una confrontación nuclear entre dos naciones del Tercer Mundo podría tener consecuencias impredecibles. Hay mucho de ironía en ese conflicto. La partición de la India se produjo porque los musulmanes querían tener su propio país, pero muchos más mahometanos viven actualmente en la India que en Pakistán. La actitud del maharajá hindú de Cachemira no fue excepcional. El príncipe musulmán del Estado de Junagadh, cuya población era casi totalmente hindú, quiso incorporarse a Pakistán pero fue obligado por la fuerza militar a convocar un plebiscito y aceptar la adhesión de su territorio a la India. El territorio de Hyderabad, circundado por territorios de la India, cuya población era casi totalmente mahometana, quiso declarar su independencia pero fue obligado, con tropas a la vista, a formar parte de la India. En el caso de Cachemira la ironía de la actual situación reside sobre todo en que su población no desearía formar parte ni de la India ni de Pakistán. Con o sin referéndum, la solución del conflicto, en consecuencia, debería ser muy sencilla: el reconocimiento formal y solemne por parte de la India y Pakistán que la actual "línea de control" será el límite internacional de Cachemira, Estado independiente.

**L**o que más debería preocupar cuando se observa la actitud y reacciones del gobierno de Estados Unidos con respecto a cualquier tema o problema de política exterior es la existencia de evidentes controversias entre los más altos responsables de estos asuntos en la administración Bush. Si esas diferencias son evidentes con respecto al conflicto del Medio Oriente, y hasta cierto punto con respecto al conflicto entre la India y Pakistán, es particularmente alarmante constatar cuan distintos son los enfoques de altos funcionarios y sus asesores con relación a los pasos que deben tomarse para continuar la campaña antiterrorista que se inició en Afganistán. Aunque esa "fase" de la campaña está lejos de concluirse –y todo parece indicar que la situación afgana es cada vez más

---

*Una "paz caliente" es también la que se vive en Latinoamérica, donde algunos países enfrentan graves turbulencias económicas y financieras, con las consiguientes tensiones sociales, y otros están sacudidos por graves episodios de inestabilidad política.*

---

inestable e incierta– ya se ha abierto un gran debate en Washington sobre la conveniencia de atacar a Irak, con el objeto de derrocar al régimen presidido por Saddam Huseein, y sobre la oportunidad, modalidades y envergadura de las operaciones que deberán desarrollarse con ese objeto. La mayoría de los analistas tienen el convencimiento que las diferencias de criterio que prevalecen en la administración se deben a que, en discusiones sobre el tema, el presidente Bush ha dejado muy en claro que se debe derrocar a Hussein y que lo único que queda por definir es cuándo y cómo.

Las intenciones norteamericanas con respecto a Irak no tienen el apoyo de ningún país árabe o europeo. En todos esos países se sostiene, con variada convicción y énfasis, que si Washington pudiera demostrar algún elemento de complicidad de Saddam Hussein en los atentados del 11 de septiembre del año pasado, o de apoyo y colaboración con la organización Al Qa'idah, sería razonable pensar en la adopción de medidas para derrocar a ese régimen pero que, en ausencia de tales evidencias, una operación en Irak solo serviría para crear tensiones adicionales y complicar más aún el problema del Medio Oriente. Se recuerda al respecto que el presidente Bush padre dio una razón –la invasión de Kuwait– que justificaba plenamente un ataque a Irak y consiguió en consecuencia organizar una coalición militar de 28 estados –incluyendo, por ejemplo, a

Francia, Egipto, Pakistán, Argentina y Dinamarca— que obtuvo la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el uso de la fuerza y pagó la mayor parte de los gastos de la Guerra del Golfo.

Como consecuencia de estas controversias, las relaciones de Estados Unidos con los países europeos se han ido deteriorando gradualmente y llegaron a una situación de franco enfrentamiento verbal cuando Washington, tras haberse negado a participar en la Corte Penal Internacional, pretendió, además, que el Consejo de Seguridad aprobara una inmunidad especial a favor de las tropas norteamericanas que forman parte de la fuerza internacional de paz de las Naciones Unidas en Bosnia. El representante de Estados Unidos llegó a vetar la resolución que extendía el mandato de esa fuerza durante un año y solamente tras largos debates y negociaciones se adoptó una fórmula que postergó la solución de la disputa. Esa actitud de Estados Unidos con respecto a la Corte Penal Internacional, cuyo establecimiento era una aspiración de la comunidad internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial y recibió el apoyo entusiasta de los europeos, se sumó a una serie de decisiones de la administración Bush con respecto a organismos y programas internacionales que la Unión Europea había criticado por considerar que denotaban una muy fuerte tendencia hacia la ejecución de una política de “unilateralismo” que no se concilia con la naturaleza de las relaciones internacionales en el mundo actual.<sup>7</sup>

Una “paz caliente” es también la que se vive en Latinoamérica, donde algunos países enfrentan graves turbulencias económicas y financieras, con las consiguientes tensiones sociales, y otros están sacudidos por graves episodios de inestabilidad política. La crisis argentina, de caracteres inéditos en ese país, fue particularmente complicada porque el Fondo Monetario Internacional se negó, en parte por la nueva política que Estados Unidos quiere imponer en ese organismo, a organizar una operación de asistencia, como la que puso en funcionamiento con mucho éxito en Méjico, y lamentablemente tuvo un “efecto tango” en los países limítrofes. Pero sería erróneo no dejar constancia de que la crisis argentina es el resultado de la incompetencia y corrupción de varios gobiernos, a lo largo de ya muchos años. Quizá para marcar las diferencias Estado Unidos accedió a hacer al Uruguay un crédito-puente a manera de salvavidas, y al día siguiente el FMI aprobó un préstamo al Brasil de 30 mil millones, lo que ha hecho pensar que Washington podría estar reemplazando su política llamada de “amor severo” por una de amor

más práctico y mutuamente favorable. Venezuela y Perú han pasado por momentos de gran perturbación y violencia política. En Bolivia se han vivido incidentes que denotan una inestable situación social, que se reflejó en los resultados de la reciente elección. En Paraguay miles de partidarios del general Oviedo reclaman todos los días, violando la “ley del marchódromo”, la cabeza del presidente González Macchi. Colombia se apresta a un nuevo intento de solución de su larga y profunda crisis interna mediante los nuevos enfoques y políticas de un presidente que, porque parecía haber entendido no solamente las angustias sino también los propósitos y anhelos de su pueblo, fue elegido en primera vuelta con una votación ampliamente mayoritaria. Lo que haga ese presidente podría tener efectos trascendentes en los países vecinos. Brasil y Ecuador viven las incertidumbres, hondas y desconsoladoras, de sus próximas elecciones.

Para terminar en una nota más positiva y optimista hay que destacar la importancia de la reciente decisión del Congreso de Estados Unidos de aprobar la autorización para que el Presidente concluya acuerdos comerciales y extienda las preferencias a los países andinos que se concedieron hace diez años. (Autoridad de Promoción Comercial –TPA por sus siglas en inglés– y Ley de Preferencias Comerciales Andinas, AT-PA). Ello se produjo en momentos en que había una creciente molestia en la región por las políticas proteccionistas de Washington, que había adoptado decisiones que castigaban fuertemente las exportaciones siderúrgicas y agrícolas. El gobierno de Washington seguramente procederá, en lo inmediato, a concluir un acuerdo de libre comercio con Chile –que ya firmó un acuerdo similar con la Unión Europea– y con los países de Centroamérica. El nuevo presidente de Bolivia ha expresado su intención de negociar con Estados Unidos un acuerdo similar. La decisión parlamentaria estadounidense también debería facilitar la organización de una nueva ronda de negociaciones comerciales en la Organización Mundial de Comercio y el avance en las negociaciones sobre el ALCA, el Área de Libre Comercio de las Américas, por lo menos hasta un punto en que la conclusión del acuerdo deje de depender de la solución de asuntos específicamente técnicos y dependa fundamentalmente de la voluntad política de unos y otros. Las buenas nuevas en materia de comercio deberían impulsar a todos los países de la región a trabajar con mayor ahínco y visión por su desarrollo institucional, económico y social y a concretar sus propósitos de solidaridad y concertación en la solución de problemas comunes. Por el momento esos objetivos solo se

plasman en una cantidad creciente de papeles –declaraciones, actas, manifiestos– de una serie interminable de “cumbres” y otras reuniones multilaterales.

## NOTAS

1. Esta es, en esencia, una continuación de un ensayo sobre la primera fase de la campaña antiterrorista que se publicó en la edición anterior de esta revista. Vide: “Afganistán: rezago de la Guerra Fría”, *Comentario Internacional*, No. 3, I semestre 2002, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, Quito, 2002.
2. Vide: *El País*, Madrid, 28 de octubre de 2001.
3. Los que sí salieron, con la ayuda de su gobierno, fueron los efectivos pakistanos que estaban colaborando con el régimen talibán. Las tropas norteamericanas miraron al otro lado cuando un grupo de aviones de transporte pakistano aterrizó en Kunduz durante la noche para evacuar a los pakistanos. Puesto que el gobierno había patrocinado su colaboración con los talibán habría causado grave tensión en Pakistán si, en su nueva investidura de aliado de Washington, el general Muccharraff hubiera dejado a sus tropas entregadas a su propia suerte.
4. Vide: *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y seguridad internacionales: informe del Secretario-General*. A/56/1000-S/2002/737.
5. En Estados Unidos se dice con frecuencia que Arafat rechazó la propuesta de Clinton. Nicholas D. Kristof, columnista del *New York Times*, investigó el tema y llegó a la conclusión de que, en verdad, Arafat nunca aceptó la propuesta, pero nunca la rechazó formalmente.
6. No hay que olvidar que en 1947 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró la partición de Palestina y el establecimiento de dos estados. En aquel entonces fueron los árabes y palestinos los que rechazaron esa decisión e iniciaron la primera guerra contra Israel. David Ben Gurion declaró el año siguiente la independencia de Israel.
7. Quien desee informarse con mayor detalle sobre las tensiones entre Estados Unidos y Europa puede leer un interesante estudio, “Power and Weakness, Why the United States and Europe see the world differently”, escrito por Robert Kagan y publicado por *Policy Review* en su edición No. 113, de junio-julio de 2002 (Vide: [www.policyreview.org](http://www.policyreview.org)).