



Año 12

Julio 2009 - Número 48

BOLETÍN ISIAE

*"Pensando el Bicentenario"***Sumario:**

- La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI).
Alberto E. Dojas
- Nuevas oportunidades para el desarme nuclear
Pedro Villagra Delgado
- Algunos posibles problemas de la estrategia AfPak
Luis L. Schenoni

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente*Adalberto Rodríguez Giavarini***Director del ISIAE***Julio A. Hang***Director del Boletín***Fabián Calle***Secretarios de Redacción**

Florencia Alba
Juan Parodi

Uruguay 1037, piso 1º
C1016ACA Buenos Aires
República Argentina
Teléfono: (005411) 4811-0071
AL 74

Fax: (005411) 4815-4742

Mail: cari@cari.org.arwww.cari.org.ar

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

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

La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)

*Alberto E. Dojas**

En diciembre de 2002, un barco mercante sin bandera navegaba en el Golfo de Adén. Las autoridades estadounidenses solicitaron al Gobierno español que dos barcos de su Marina de Guerra que seguían al buque lo registraran, ante la sospecha de que transportaba misiles balísticos y sus componentes desde Corea del Norte al Medio Oriente. Fuerzas especiales españolas detuvieron y abordaron el buque cuando se encontraba a unas 600 millas de las costas de Yemen. A bordo se descubrieron 15 misiles SCUD completos, 15 ojivas de misiles, 23 tanques de ácido nítrico(i) y 85 barriles de otras sustancias químicas de origen norcoreano ocultos bajo bolsas de cemento(ii). Dos días después, Yemen admitió que era el país de destino de la carga, declaró que había comprado legalmente las armas y solicitó la liberación del barco(iii); ante estas circunstancias, las autoridades estadounidenses y españolas permitieron que continuara su navegación, luego de considerar que el derecho internacional no las autorizaba a incautarse de la carga(iv).

Experiencias como estas llevaron a que en junio de 2003 un grupo de países se reuniera en Madrid para establecer un mecanismo de intercambio de información y coordinación de sus actividades para evitar el transporte(v) ilegal de armas de destrucción en masa (ADM) y sus componentes, tanto a actores estatales como no estatales(vi). Creada inicialmente por 11 Estados(vii), la "Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación"(viii) cuenta actualmente con noventa y cinco países participantes, incluyendo la reciente incorporación de la República de Corea(ix); de ellos, diez se encuentran en el continente americano(x).

Los objetivos de la PSI quedaron reflejados en los "Principios de Interdicción"

adoptados en Septiembre de 2003, que definen como sujetos de preocupación proliferante a los actores estatales y no estatales(xi) que realizan esfuerzos para desarrollar, adquirir o transferir ADM, sus lanzadores y materiales conexos, y establecen el compromiso de los participantes en impedir las acciones proliferantes dentro de los límites de su jurisdicción nacional, –incluyendo los buques y aeronaves de su bandera más allá del territorio– cooperando a tal fin con terceros países(xii).

Si bien la utilidad de una coordinación internacional para reforzar la no proliferación a través de mecanismos como la PSI fue recibida favorablemente por el "Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio"(xiii) y el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan(xiv), como lo demostró el caso del "So San", las acciones de la PSI podrían, eventualmente, vulnerar normas y principios del derecho internacional, como el derecho de paso inocente por el mar territorial; la libertad de navegación en la alta mar y de sobrevuelo en el espacio aéreo internacional.

La legalidad de las acciones de interdicción no es contestada si se producen dentro del territorio nacional o en buques y aeronaves de bandera propia; el Estado de bandera del buque o aeronave ha prestado su consentimiento o un tratado bilateral o multilateral o una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las autorizan(xv). El principal desafío legal que enfrenta la PSI es la interceptación de un buque o aeronave fuera del territorio nacional(xvi), no matriculado en el Estado que ejerce el derecho de visita, inspección y, eventualmente, confiscación de una carga sobre la que existe una fundada sospecha de ilegalidad(xvii), sin el consentimiento del "Estado de bandera"(xviii), porque las Convenciones internacionales que regulan los espacios marítimos y aéreos internacionales no lo permiten como principio general(xix).



La PSI ha procurado cubrir esta limitación por medio de la incorporación de un número creciente de países a la Iniciativa; la firma de acuerdos específicos con países que tienen importantes banderas de conveniencia para permitir el contralor a bordo de esas naves(xx); nuevas convenciones(XXI) y reglamentos internacionales y el dictado por el Consejo de Seguridad de resoluciones que autoricen estas acciones en casos específicos.

La actual Administración estadounidense ha renovado el apoyo al trabajo de la PSI(xxii), por lo que es razonable esperar la continuación de las iniciativas tendientes a establecer un sistema internacional de control de la proliferación de armas de destrucción en masa y las tecnologías y materiales asociados a su producción. La reciente Resolución del Consejo de Seguridad 1874(xxiii) ha recogido los principios de interdicción de la PSI y los ha aplicado al caso de Corea del Norte: reafirma que la proliferación de ADM y sus lanzadores constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacional(xxiv); determina que las actividades de Corea del Norte constituyen “una clara amenaza”; llama a todos los Estados miembros a inspeccionar todas las cargas desde o hacia Corea del Norte en su territorio(xxv) y en los buques en alta mar con el consentimiento del Estado de bandera, si existen sospechas razonables que su carga contiene ADM(xxvi); que si el Estado

Notas

- (i) Un oxidante utilizado para el propolente de misiles.
- (ii) El barco –cuyo nombre era “So San” y había estado matriculado en Camboya– había sido seguido por la inteligencia estadounidense desde Corea del Norte. Shanker, Thom. 2002. “Threats and responses: arms smuggling; Scud missiles found on ship of North Korea”. En: *The New York Times*, December 11; Robbins, Carla A. 2003. “Why U.S. gave U.N. no role in plan to halt arms ships”. En: *The Wall Street Journal*, October 21; Al no tener el barco nacionalidad, la inspección era legal. Kirgis, Frederic L. 2002. “Boarding of North Korean Vessel on the High Seas”. En: *ASIL Insights*, December 12. En 1999, la India capturó un embarque no declarado de componentes y planos de misiles norcoreanos dirigidos a Pakistán, descubierto cuando el barco “Ku-Wol San”, de bandera norcoreana, estaba en uno de sus puertos occidentales: “Impounded Korean ship had Scud-type missile material” 1999. En: *The Indian Express*, September 05. Disponible en: http://www.indianembassy.org/press/New_Delhi_Press/September_1999/Impounded_Korean_Sept_05_1999.htm; Mohan, Raja. 2003. “India and proliferation security”. En: *The Hindu*, October 06. Disponible en: <http://www.hindu.com/2003/10/06/stories/2003100605081100.htm>.
- (iii) Sanger, David E. y Shanker, Thom. 2002. “Threats and responses: war materiel; reluctant U.S. gives assent for missiles to go to Yemen”. En: *The New York Times*, December 12.
- (iv) “There is no provision under international law prohibiting Yemen from accepting delivery of missiles from North Korea. While there is authority to stop and search, in this instance there is no clear authority to seize the shipment of Scud missiles from North Korea to Yemen. And therefore, the merchant vessel is being released”. Fleischer, Ari. 2002. “Press briefing”, December 11. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021211-5.html>. Para un análisis del derecho internacional aplicable a este caso: Byers, Michael. 2004. “Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative”. En: *American Journal of International Law*, Vol. 98, pp. 526 y ss.
- (v) La PSI puede verse como una extensión al transporte de los mecanismos existentes en materia de transferencias, como el Grupo de Países Proveedores Nucleares, el MTCR o el Grupo Australia.
- (vi) Los miembros también acordaron la realización de ejercicios conjuntos. Weisman, Steven R. 2003 “U.S. to send signal to North Korean in naval exercise”. En: *The New York Times*, August 18. Para una lista de los ejercicios realizados desde su creación: <http://www.state.gov/t/isn/c27700.htm>. La disuasión y la contención forman parte también de la estrategia de la PSI.
- (vii) Alemania; Australia; España; Estados Unidos; Francia; Gran Bretaña; Italia; Japón; Países Bajos; Polonia y Portugal.
- (viii) “Proliferation Security Initiative”.
- (ix) La lista de países participantes puede consultarse en: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>. La República Argentina asiste a sus reuniones desde el 22 de marzo de 2005.
- (x) De los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sólo China no es aún miembro; de los “BRIC” tampoco lo son Brasil e India.
- (xi) La Resolución 1540 definió al año siguiente (28 de abril de 2004) como “Agente no estatal” a “una persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución” y a los “Materiales co-nexos” como “materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en las listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores”. La Resolución también tiene reminiscencias de la PSI en su párrafo 10:

De bandera no autoriza la inspección por terceros Estados, debe dirigir el buque a puerto para ser inspeccionado(xxvii) que la carga será secuestrada y se notificará al Consejo de Seguridad de las acciones adoptadas al respecto.

Por medio de estas acciones, se van dando pasos hacia la instalación de un cierto orden público en los océanos y el espacio aéreo, en el que la no proliferación se agregaría a la trata de esclavos y la piratería(xxviii). Lo peculiar de la PSI, como destaca Amitai Etzioni en un reciente artículo(xxix), es que se trata de mecanismos voluntarios, no institucionalizados formalmente, en la que los Estados se reúnen para acordar políticas en función de intereses compartidos(XXX). Este tipo de procesos, afirma, pueden constituir un modelo de estructuración de la sociedad global de los próximos años, en la que se avanzaría por medio de procesos de geometría variable(XXXI), que van creando de hecho una nueva legalidad internacional. La tendencia es acompañada por el Consejo de Seguridad, ya sea dictando resoluciones bajo el Capítulo VII para casos específicos o de carácter general por medio de sus nuevas “funciones legislativas”(XXXII). Se trata de procesos que deben ser analizados atenta y permanentemente, al tener nuestro país la octava superficie territorial mundial, que incluye vastos espacios marítimos y aéreos.

“Exhorta a todos los Estados, como otro medio para hacer frente a esta amenaza, a que lleven a cabo, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional, actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos”. Sobre esta cuestión y el carácter “legislativo” de la resolución, véase, por ejemplo: Oosthuizen & Wilmshurst. 2004. “Terrorism and Weapons of Mass Destruction: UN Security Council Resolution 1540”. En: *Chatham House*, September.

(xii) Los principios de interdicción pueden consultarse en: <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>

(xiii) “Las recientes experiencias con la red de A. Q. Khan han demostrado la necesidad y el valor de tomar medidas para impedir el comercio ilícito y clandestino de componentes para programas nucleares. La Iniciativa de lucha contra la proliferación se está ocupando actualmente del problema, con carácter voluntario. Consideramos que se debe alentar a todos los Estados a sumarse a esa iniciativa voluntaria”. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Doc. A/59/565.

(xiv) “I applaud the efforts of the Proliferation Security Initiative to fill a gap in our defences.” Kofi Annan. 2005. “Keynote address to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security”, Madrid, March 10.

(xv) Para un análisis de la reglas de procedimiento para la interceptación marítima, véase, por ejemplo: Craig H. Allen. 2004. “Limits on the Use of Force in Maritime Operations in Support of WMD Counter-Proliferation Initiatives”. En: *Israel Yearbook on Human Rights*, 2004, pp.115-180.

(xvi) Por extensión, la interdicción podría aplicarse al transporte terrestre internacional de mercaderías.

(xvii) El transporte de armas, incluyendo las nucleares (y los misiles que las lanzan) está permitido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 23: “Al ejercer el derecho de paso inocente por el mar territorial, los buques extranjeros de propulsión nuclear y los buques que transporten sustancias nucleares u otras sustancias intrínsecamente peligrosas o nocivas deberán tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales”.

(xviii) En Junio de 2003, el buque “Baltic Sky” (anteriormente registrado como “Sea Runner” en Camboya) fue abordado por efectivos griegos en sus aguas territoriales, que descubrieron 680 toneladas de explosivos y 8.000 detonadores. Finalmente, Sudán y Túnez declararon ser los compradores de la carga. Andrew Persbo & Ian Davis. 2004. “Sailing into uncharted waters? The proliferation security initiative and the law of the sea”. *British American Security Information Council, Research Report* pp. 1-72; Al-Ahram. 2003. “Black ship’ down”, 10-16 July. Disponible en: <http://weekly.ahram.org.eg/2003/646/in3.htm>. En Octubre de 2003, los Estados Unidos interceptaron un embarque de partes de centrifugadoras dirigidas a Libia a bordo de un barco de bandera alemana (el “BBC China”), que había partido del Golfo Pérsico. La armadora alemana autorizó que el barco se dirigiera a un puerto italiano. “U.S. seized shipload of nuclear equipment for Libya in October”. 2004. En: *The New York Times*, Jan 1.

(xix) Un Estado podría alegar también el derecho a la legítima defensa precautoria, que es el “derecho a responder por medio de la fuerza armada a un uso de la fuerza ilegal inminente”. La diferencia con la legítima defensa en sentido estricto es que el ataque previsto en el artículo 51 de la Carta aún no se ha consumado. La legítima defensa precautoria tiene cinco variantes (la fórmula de la doctrina clásica; la “fórmula de Webster”; la interceptación; la anticipación y la acumulación de eventos). Si se



esgrimiera, con un sentido muy amplio en razón de no existir un ataque armado ya lanzado, la variante de la "intercepción", su legalidad resultaría controvertida en el derecho internacional actual. También se ha considerado la aplicación de la "fórmula de Webster", surgida a partir de un incidente con un buque estadounidense, el "Caroline", que prestaba asistencia a los rebeldes canadienses en 1837. Según esta variante, para proceder la legítima defensa precautoria, la amenaza debe ser "abrumadora, no dejar lugar a la deliberación ni permitir elegir los medios de respuesta". La fórmula es de difícil aplicación a la realidad actual de la interdicción de buques y aeronaves comerciales. Sobre esta variante, véase, por ejemplo: Jennings, R. Y. 1938. "The Caroline and McLeod Cases". En: *American Journal of International Law*, Vol. 32, N°1, pp. 82-99; sobre la intercepción: Dinstein, Yoram. 2001. *War, Aggression and Self-Defence*. UK: Cambridge University Press, Cambridge. Toda la cuestión es desarrollada en: Alberto E. Dojas: "La doctrina de la intervención preventiva", (en prensa).

(xx)El Acuerdo entre los Estados Unidos y Panamá, por ejemplo, establece: "The Parties agree that the Government of the Republic of Panama may extend, mutatis mutandis, all rights (...) concerning vessels suspected of proliferation by sea, claiming its nationality and located seaward of any State's territorial sea, to such third States as it may deem appropriate (...)". Se han firmado acuerdos con Bahamas; Belice; Croacia; Chipre; Liberia; Malta; Islas Marshall; Mongolia y Panamá. Para el texto de estos acuerdos: <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>

(xxi)En el marco de la OMI, los Protocolos del año 2005 a la Convención para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA) y su Protocolo sobre plataformas fijas de 1988, otorgan a los Estados una base legal para la intercepción de ADM (véase: http://www.imo.org/home.asp?topic_id=910); en el de la OACI se han analizado iniciativas para la penalización del transporte de ADM y materiales conexos y los delitos relacionados con el transporte aéreo. Véase: OACI, Subcomité Especial para la preparación de uno o más instrumentos sobre las amenazas nuevas y emergentes: "Informe", Segunda Reunión, Montreal, 19-21 de febrero de 2008. Disponible en: http://www.icao.int/icao/en/leb/mtgs/2008/LC_SC_NET2/docs/LC_SC_NET2_Report_es.pdf. También: Williams, Andrew S. 2007. "The intercepción of civil aircraft over the high seas in the global war on terror". *Air Force Law Review*; Allen, Craig H.. 2007. "Maritime counterproliferation operations and the rule of law", En: *Præger Publishers*, June.

La interdicción del transporte proliferante es, en realidad, una de las facetas de un proceso más amplio de mecanismos no necesariamente institucionalizados de control de materiales, tecnologías y flujos de capital relacionados con el terrorismo y las ADM. Véase, por ejemplo: Shulman, Mark R. 2006. *The PSI and the evolution of the law on the use of force*, Houston Journal of International Law, Vol. 28, N°3, pág.772 y ss; Busch, Nathan E. & Joyner, Daniel H. (ed). 2009. "Combating Weapons of Mass Destruction. The future of International Nonproliferation Policy". En: *The University of Georgia Press*, January.

(xxii)"We must also build on our efforts to break up black markets, detect and intercept materials in transit, and use financial tools to disrupt this dangerous trade. Because this threat will be lasting, we should come together to turn efforts such as the Proliferation Security Initiative and the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism into durable international institutions. And we should start by having a Global Summit on Nuclear Security that the United States will host within the next year". Barack Obama, April 5, 2009.

(xxiii)La Resolución declara que los miembros actúan en virtud del Cap. VII y adoptan medidas bajo el artículo 41 ("medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada") de la Carta. La prevención china puede observarse en la explicación del voto afirmativo: ZHANG YESUI (China): "Quisiera subrayar que la inspección de la carga es una cuestión compleja y delicada. Los países deben actuar con prudencia y en estricto cumplimiento de la legislación nacional y el derecho internacional, siempre y cuando haya bases razonables y pruebas suficientes. Todas las partes deben abstenerse de todo acto o declaración que pueda exacerbar el conflicto. Bajo ninguna circunstancia debe recurrirse a la fuerza o a la amenaza de su uso". S/PV.6141, pág. 3. La misma cuestión ya había sido planteada en ocasión del debate de la Resolución 1540: Hoge, Warren. 2004. "Ban on Weapons of Doom Is Extended to Qaeda-Style Groups". En: *The New York Times*, April 29.

(xxiv)Esta calificación por el Consejo de Seguridad data desde el 31 de enero de 1992. Véase la Declaración del Presidente del Consejo en nombre de los miembros reunidos a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, Doc. S/23500.

(xxv)"11. Calls upon all States to inspect, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, all cargo to and from the DPRK, in their territory, including seaports and airports, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe the cargo contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraph 8 (a), 8 (b), or 8 (c) of resolution 1718 or by paragraph 9 or 10 of this resolution, for the purpose of ensuring strict implementation of those provisions".

(xxvi)"12. Calls upon all Member States to inspect vessels, with the consent of the flag State, on the high seas, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the cargo of such vessels contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraph 8 (a), 8 (b), or 8 (c) of resolution 1718 (2006) or by paragraph 9 or 10 of this resolution, for the purpose of ensuring strict implementation of those provisions".

(xxvii)"13. Calls upon all States to cooperate with inspections pursuant to paragraphs 11 and 12, and, if the flag State does not consent to inspection on the high seas, decides that the flag State shall direct the vessel to proceed to an appropriate and convenient port for the required inspection by the local authorities pursuant to paragraph 11".

(xxviii)Según una información de prensa, se habría detectado un barco al que podría aplicarse la resolución 1874: véase: Sang-Hun, Choe. 2009. "Test Looms as U.S. Tracks North Korean Ship". En: *The New York Times*, June 22.

(xxix)Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 110. "Today, the general rule of flag-state jurisdiction has yielded to the universal interest of combating the slave trade, piracy and drug trafficking. In future, the non-proliferation of WMD may also be added to this list": Christer Ahlström. 2005. "The Proliferation Security Initiative: international law aspects of the Statement of Interdiction Principles". En: *SIPRI Yearbook*, pág. 764.

(xxx)Etzioni, Amitai. 2009. "Tomorrow's Institution Today. The promise of the Proliferation Security Initiative". En: *Foreign Affairs*, May/June.

(xxxi)Powell, Colin. 2004. "A strategy of partnerships". En: *Foreign Affairs*, Jan/Feb.

(xxxii)Grégoire, Bertrand. 2004. «L'initiative américaine de sécurité contre la prolifération (PSI)». En: *Défense Nationale*, N°10, pp. 112-124; Winner, Andrew C. 2005. "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction". En: *The Washington Quarterly*, pp. 129-143.

(xxxiii)Las resoluciones 1373; 1422; 1487 y 1540 son ejemplos de esta modalidad no prevista en la Carta. Véase, por ejemplo: Szasz, Paul. 2002. "The Security Council Starts Legislating". En: *American Journal of International Law*, Vol. 96, N°4, pág. 905; Talmon, Stefan. 2005. "The Security Council as a World Legislature". En: *American Journal of International Law*, Vol. 99, N°1, pp. 179-183; Remarks by Scott, Shirley V. 2007. "United Nations Security Council Resolution 1540 and Political Legitimacy". En: *International Institutional Reform: 2005 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law*, editado por Fijalkowski, A. T. M. C. Asser Press, pp. 63-67; para un análisis de la ampliación de funciones del Consejo, véase: Johnstone, Ian. 2008. "Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit". En: *The American Journal of International Law*, Vol. 102, N° 2, pp. 275-308.

* El contenido y las opiniones vertidas en este artículo son de carácter estrictamente personal; por ello, no pueden, de ninguna manera, ser interpretadas como el reflejo de la política exterior del Gobierno Argentino.

Alberto E. Dojas es abogado (UBA); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doc. en Derecho Internacional (UBA).

Nuevas oportunidades para el desarme nuclear

Pedro Villagra Delgado*

En el último par de años comenzó a registrarse un movimiento a favor de retomar las acciones necesarias para avanzar hacia la total eliminación de las armas nucleares. El temor de que nuevos países ubicados en regiones conflictivas pudiesen desarrollar este tipo de armamentos, el ensayo realizado por la República Democrática Popular de Corea 2006 (repetido y superado recientemente), y que grupos terroristas pudiesen acceder a la posesión de este tipo de armas constituyó sin duda un acicate para que en países poseedores de este tipo de armamentos, ideas sobre la renovada necesidad de su eliminación total volviese a cobrar fuerza.

El documento más emblemático de este proceso lo

constituyó el artículo publicado en "The Wall Street Journal" en enero de 2007 por los ex-Secretarios de Estado Kissinger y Schultz, por el ex-Secretario de Defensa Perry y por el Senador Nunn, en el que abogaban por la adopción de pasos concretos en este camino, indicando que este tipo de armas habían resultado esenciales como elementos de disuasión para mantener la seguridad internacional durante la guerra fría, pero que hoy ese criterio era cada vez más peligroso y más inefectivo. El ex-Secretario de Defensa Robert MacNamara, también hizo público su apoyo a la total eliminación de estas armas. La circunstancia de que durante sus carreras y mientras ocupaban cargos de particular relevancia en materia de seguridad in-



ternacional en el país más poderoso de la tierra y que habían sido firmes defensores tanto del mantenimiento y modernización de los arsenales nucleares de los EEUU como de su lugar en la doctrina militar de ese país, servía a algunos para subrayar la naturaleza del cambio que se estaba operando, a otros la profundidad del temor de que estas armas pudiesen ser usadas en escenarios no previsibles y para otros el escepticismo sobre la viabilidad de tales propuestas.

El Primer Ministro de Australia, Kevin Rudd, anunció por su parte la creación de una Comisión Internacional sobre No Proliferación Nuclear y Desarme, que una vez constituida presiden el ex-Canciller australiano Gareth Evans y la ex-Canciller del Japón, Yoriko Kawaguchi(i), con una amplia agenda y un programa de trabajo tendiente a influir en los resultados de la próxima Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) que tendrá lugar en 2010 y en avanzar el proceso hacia la total eliminación de este tipo de armas(ii). Esta Comisión celebrará, además de reuniones plenarias de las que participan todos sus miembros, reuniones regionales tendientes a conocer las perspectivas que cada una tiene sobre estos temas. La primera de éstas correspondió a América Latina y tuvo lugar en Santiago de Chile del 1ro. al 3 de mayo de este año. Reforzar los medios de verificar el cumplimiento del TNP, desarrollar un sistema internacional para el manejo de las distintas etapas del ciclo completo de combustible nuclear y adoptar un mecanismo para poner en vigor el CTBT, figuran entre los objetivos centrales de esta Comisión.

La elección del Presidente Obama contribuyó de modo decisivo a este nuevo impulso en estos temas. El anuncio a poco de iniciar su mandato de invitar a Rusia a retomar la agenda de desarme entre ambos países representa un paso adelante de gran importancia y puede servir de disparador de progresos en estos temas. Las primeras negociaciones entre representantes de ambos países sobre esta nueva agenda tuvieron lugar recientemente. Los temas que los EEUU propuso explorar en esa primera reunión incluyeron el desarme con miras a reducir sus respectivos arsenales nucleares, cooperar en materia de no proliferación y explorar modos de poder hacerlo también en defensa antimisilística. El Tratado para Reducción de Armas Estratégicas que vincula a ambos países expira en diciembre próximo y uno de los objetivos de la iniciativa del Presidente Obama es determinar con Rusia qué hacer en este campo en el futuro. Cuestiones vinculadas al número de cabezas nucleares que cada país podría conservar, si el tratado debería cubrir los sistemas de lanzamiento como bombarderos y misiles, los mecanismos de verificación de cumplimiento y temas de compartir información y construcción de fomento de la confianza serán también parte de estas conversaciones. La renovación o prórroga de este acuerdo o sus contenidos podría representar un mensaje muy importante en favor de la agenda del desarme, con los países con mayores arsenales del mundo tomando la delantera en asumir compromisos.

Una de las nociones que subyace en este impulso que están dando los países más poderosos a la necesidad de reducir y eventualmente eliminar las armas nucleares se basa en el convencimiento de que no resulta políticamente

viable procurar lograr nuevos compromisos en favor de la no proliferación de países que no poseen arsenales nucleares mientras los que las tienen no den pasos concretos y significativos hacia la reducción de los suyos.

Uno de los principales puntos de este debate reside en el carácter jurídico y el alcance político del artículo VI del TNP que establece que "*Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional*". La inmensa mayoría de los países considera, como es lógico, que se trata de una obligación legal plena que los países poseedores de armas nucleares deben cumplir cabalmente, en tanto que algunos de éstos últimos pretenden que es no más que un compromiso programático, por carecer de fecha límite o alcance preciso. La diferencia de criterio es muy importante porque si se trata de una obligación legal, como estima el autor, los países poseedores de armas nucleares que desde la firma del TNP han incrementado sus arsenales en cantidad y calidad se encontrarían en violación de una de las cláusulas centrales del tratado. Desde la entrada en vigor del TNP no sólo no han tenido lugar negociaciones que hayan llevado al desarme general y completo y a la eventual eliminación de las armas nucleares, sino que las han aumentado tanto en volumen como en calidad y capacidad destructiva. Aún cuando se produjeron reducciones bajo los acuerdos suscritos por Gorbachov y Reagan a fines de los 80s y la implementación de otras entre Rusia y los EEUU durante os 90s, los arsenales de estas dos naciones pueden aún hoy destruir todo el planeta varias veces. El mero hecho de incrementar o modernizar arsenales frente a una cláusula como el artículo VI constituye una clara acción contraria al objeto y fin del tratado. Esto debe remediarse cuanto antes.

Los demás países poseedores de armas nucleares, aún cuando sus arsenales son mucho más pequeños que los de los EEUU y Rusia, también deberían iniciar un proceso gradual de eliminación de este tipo de armas. Sin embargo, esas reducciones han estado en general superadas a los avances realizados por los dos países mencionados, que poseen aún hoy alrededor de 13.000 y 9.400 cabezas nucleares, respectivamente. Esto es, varias veces el número de armas de este tipo que tienen todos los demás poseedores de ellas combinados.

A esta ecuación desde 1998 se ha añadido la situación de la India y Pakistán, quienes poseen armas nucleares, pero no son parte del TNP ni reconocidos por éste como Estados con derecho a poseerlas, e Israel con la ambigüedad de su política en esta materia sobre si posee o no este tipo de armas. La situación de estos países dificulta la adopción de acuerdos que puedan satisfacer tanto a los países poseedores como a los que no lo son. Estos países también deberían estar comprendidos en cualquier mecanismo tendiente a la eliminación total de las armas nucleares. El reciente nuevo ensayo de la República Popular y Democrática de Corea (DPRK), ha venido también a complicar este panorama.

Sin embargo, lo que sigue siendo claro es que la comunidad internacional en su conjunto tiene el derecho de reclamar que se den pasos efectivos hacia la cesación de



la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear, tal como indica el TNP y tales reclamos deben continuar canalizándose a través de la diplomacia multilateral y bilateral. Pero la responsabilidad de concretar esta legítima aspiración de todo el mundo y de dar cumplimiento a la obligación legal que la sustenta es esencialmente de los países poseedores de dichas armas. Obviamente los países nuclearmente desarmados no pueden eliminar armamentos que no poseen. Estos, en su inmensa mayoría, accedieron a obligarse legalmente a no poseerlos, algo a lo que los países poseedores continúan resistiéndose. Por otro lado los cinco países aceptados como poseedores de armas nucleares por el TNP y que tienen por ende la responsabilidad primaria de desarmarse conforme las obligaciones emergentes del artículo VI, son a su vez miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo que les otorga un desmesurado privilegio frente a todos los demás miembros de las Naciones Unidas que conlleva también obligaciones especiales en materia de preservación de la paz y la seguridad internacionales, para lo cual el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masivas juegan un papel central. No avanzar en estos temas comporta también no asumir las responsabilidades que la posición privilegiada que les otorga la Carta de las Naciones Unidas exige.

Los avances hacia la reducción de los arsenales nucleares de los EEUU y Rusia durante la década de 1990 fueron un importante estímulo para que los Estados parte del TNP aceptaran su extensión indefinida en la Conferencia de Revisión de 1995 y el compromiso de continuar los progresos en ese camino fueron reafirmados en los trece pasos adoptados en la de 2000, por lo que la posterior desestimación de su importancia fue con toda razón percibida como un severo incumplimiento de un compromiso político que a su vez reafirmaba la obligación legal del artículo VI. La nueva administración tendrá en la próxima Conferencia de Revisión de 2010 un papel crucial a jugar para demostrar que los países poseedores de armas nucleares previstos en el TNP toman sus obligaciones respecto del tratado con la misma seriedad que la casi totalidad de sus Estados parte toman las suyas.

El Presidente de los EEUU ha incluido entre sus objetivos para avanzar en materia de desarme y no proliferación su intención de ratificar el Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT) y la promoción de una Convención Internacional para prohibir la futura fabricación de material fisionable (FMCT o cut-off convention).

Respecto del CTBT, la iniciativa de ratificación por los EEUU es bienvenida y de gran importancia no sólo porque es condición esencial para la entrada en vigor de dicho tratado, sino también por la importancia intrínseca que la participación de ese país en su funcionamiento tiene y por el estímulo que podría representar para que otros de los países cuya ratificación es necesaria para la entrada en vigor la otorguen. No obstante, sería importante que la contribución de los EEUU sirva para dar plena vigencia al tratado y al logro de su objeto y fin, cual es tomar medidas efectivas hacia el desarme nuclear y contra la proliferación de estas armas en todos sus aspectos. Ello está claramente indicado en el preámbulo del CTBT, como también lo está el reconocimiento que la cesación de los ensayos con estas armas y con otras explosiones nucleares constituye una

medida efectiva de desarme nuclear y no proliferación al limitar el desarrollo y la mejora cualitativa de estas armas y poner freno al desarrollo de nuevos tipos avanzados de ellas. A contrario sensu puede afirmarse que si esos objetivos no se logran el fin del tratado se desvirtúa.

En los debates que se han generado en los EEUU sobre la ratificación del CTBT se ha indicado que ahora es posible avanzar en el tema en razón de la experiencia acumulada con la aplicación de la Stockpile Stewardship Program cuentan con la capacidad tecnológica para continuar asegurándose que simulaciones por medio de computadoras que producen efectos similares a los Ensayos permiten mantener los arsenales que poseen en condiciones operativas. Estos desarrollos tecnológicos podrían permitir también continuar desarrollando diseños de otras armas más modernas sin necesidad de recurrir a ensayos explosivos y así se ha propuesto la creación de un programa de reemplazo confiable de cabezas nucleares que no requerirían de tales pruebas(iii). Por ello la ratificación del CTBT no afectaría esos procesos, por lo cual el poder disuasivo de los arsenales se mantendría aún renunciando a explosiones ya que sus efectos se lograrían de todos modos por otros medios. Frente a esto puede argumentarse razonablemente que la prohibición de los ensayos prevista en el CTBT no es un fin en si mismo sino que su razón de ser reside en que aquellos ensayos eran fundamentales para mantener y modernizar los arsenales nucleares que se procura eliminar. Sería de esperar que el compromiso de los Estados parte del CTBT tienda a cumplir el objetivo del tratado. Los ensayos virtuales que permitirían continuar manteniendo y modernizando los arsenales pueden considerarse claramente contrarios al objeto y fin del tratado y podrían desvirtuar su razón de ser. De hecho si los Estados miembros pudiesen continuar manteniendo y modernizando sus arsenales nucleares por medios distintos de los ensayos, el alcance del tratado se habría restringido de tal modo que lo tornaría inefectivo.

Se ha sostenido también que la realización de ensayos virtuales y la aplicación de otras tecnologías para permitir mantener operativos los arsenales nucleares y asegurar que su obsolescencia no produzca algún accidente, contribuye a la seguridad. En realidad la obsolescencia de algunas armas nucleares por la falta de ensayos fue uno de los objetivos que el tratado perseguía para favorecer su eliminación. Para todas las potencias cuyas armas sufran ese proceso de obsolescencia, ésta debería constituir una oportunidad para que las desmantelen en cumplimiento de sus obligaciones del artículo VI del TNP y que no las reemplacen por otras más modernas. Ese es el tipo de compromiso que la comunidad internacional espera de sus principales actores.

Con relación a la convención FMCT para prohibir la fabricación de material fisionable, es un signo auspicioso que la Conferencia de Desarme vaya a comenzar cuanto antes las negociaciones sobre tan importante tema. Las declaraciones de la Secretario de Estado Adjunta para temas de no proliferación en el sentido que la negociación de este instrumento es la prioridad más alta de los EEUU en la Conferencia de Desarme así como la reiteración de que hasta tanto pueda negociarse ese instrumento y entre en vigor, ese país mantendrá su moratoria unilateral para la producción de material fisionable para armas atómicas, es también una buena noticia(iv).



Avances en todos estos temas requerirán también de un cambio en la postura estratégica nuclear de los países poseedores de armas de este tipo para remover su dependencia de las mismas como elemento central de sus doctrinas militares. Esta obligación debería también extenderse a los países no miembros del TNP que han desarrollado armas nucleares.

La seriedad que tiene la proliferación nuclear debe llevar a que la comunidad internacional, a través de los mecanismos de que dispone, está alerta frente a los desarrollos en este campo por el impacto negativo que tienen en la paz y seguridad internacionales y actúe eficazmente frente a las violaciones al régimen internacional de no proliferación vigente. No obstante, es menester también mantener en perspectiva que el número de países que el OIEA tiene bajo estudio por temas vinculados a posibles violaciones de sus obligaciones de no proliferación en el marco del TNP no se ha modificado desde la década de 1990. En realidad continúan siendo solamente la DPRK e Irán y ese ha sido el caso por casi dos décadas. El primero habiéndose retirado del tratado de un modo cuya legalidad puede cuestionarse y el segundo por persistir dudas sobre la naturaleza y alcances de su programa nuclear, como consecuencia de no haber declarado actividades vinculadas al mismo conforme era su obligación en el marco de sus acuerdos de salvaguardias bajo el TNP.

Al mismo tiempo países poseedores de armas nucleares han desarrollado otras nuevas, como lo han hecho también países no partes en el TNP.

Es decir que los ejemplos más concretos de proliferación nuclear y de riesgos de ella provienen de los países que poseen estas armas, sea dentro o fuera del TNP, y de los pocos que están bajo investigación por el OIEA sobre el carácter de sus actividades en este campo. Es por ello que resultaría inapropiado que la respuesta que se busque apunte más que a la eliminación de estas armas a limitar las actividades relacionadas con el legítimo desarrollo de la tecnología nuclear para usos pacíficos por parte de países en pleno cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de no proliferación, particularmente en un momento en que se está produciendo un renacimiento de esta fuente de energía por los beneficios que ofrece en materia de no emisión de gases de efecto invernadero y como proveedora de electricidad. Sería importante que el ofrecimiento de avanzar con el cumplimiento de las obligaciones que los países poseedores de armas

nucleares tienen de desarmarse conforme exige el TNP, no se convierta en un mecanismo para obtener nuevas concesiones de países en desarrollo para que acepten nuevas limitaciones a su legítimo derecho a desarrollos pacíficos de estas tecnologías. No hay razones para establecer ningún nuevo sistema que prevea restricciones que no vayan a ser aceptadas por todos los Estados, sin excepción. Al respecto remito a un artículo anterior de este Boletín sobre el punto, cuyas premisas continúan vigentes(v). Ello es particularmente cierto en el caso de la región latinoamericana que ha dado muestra cabal de su compromiso con la no proliferación y ha contribuido con instrumentos esenciales en este campo como son el Tratado de Tlatelolco o la constitución de la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

El respeto a la integralidad del TNP y al cabal cumplimiento de todos sus componentes es aún hoy la mejor garantía de un mundo libre de armas nucleares y a ese logro deben apuntar los esfuerzos de la comunidad internacional y especialmente de los países que poseen ese tipo de armamentos, incluyendo aquellos que han permanecido fuera del tratado. Su régimen debe ser reforzado, universalizado y sus principios considerados la norma internacional aceptable de conducta en materia de no proliferación para todos los Estados.

Tenemos una nueva oportunidad para intentar avanzar hacia la total eliminación de las armas nucleares. El compromiso de las potencias poseedoras de estas armas es crucial para poder tener éxito. El resto de la comunidad internacional debe estimular y acompañar las acciones con ese fin, pero la responsabilidad primaria yace con quienes han desarrollado tales armas.

Notas

- (i) Primer Ministro de Australia, Hon. Kevin Rudd. International Commission on Nuclear Non Proliferation and Disarmament. 9 de Julio de 2008.
- (ii) Declaración conjunta de Gareth Evans y Yoriko Kawaguchi. Co-Presidentes de la Comisión Internacional sobre No Proliferación Nuclear y Desarme. Nueva York, 25 de septiembre de 2008.
- (iii) Gates, Robert. 2008. "Nuclear Weapons and Deterrence in the 21st. Century". *Carnegie Endowment for International Peace*, 28 de octubre.
- (iv) Discurso inicial de la Secretario de Estado Adjunta Rose Grottemoeller. gado. "El ciclo completo de combustible nuclear y la no proliferación". Tercera sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia de Revisión del TNP de 2010. 5 de mayo de 2009. Naciones Unidas, Nueva York.
- (v) Pedro Villagra. 2005. En: Boletín ISIAE. Año 8, N°34, Mayo.

***Pedro Villagra Delgado** es diplomático de carrera y miembro del CARI.

Algunos posibles problemas de la estrategia AfPak

*Luis L. Schenoni**

La nueva estrategia de Barack Obama para Afganistán fue receptada por el mundo como una visión innovadora del conflicto, marcadamente más acertada que su antecesora y pasible de llevar la paz a un país que lleva treinta años –ocho desde la invasión de la OTAN– en constante guerra. Bajo el rótulo de "AfPak", una expresión que pretende las veces graficar la traslación del conflicto al vecino Paquistán e integrarlo en la resolución del mismo, la

nueva estrategia de Washington mantiene atenta a la comunidad internacional, pendiente del resultado del conflicto que consumirá en los próximos años la mayor parte de las energías de Estados Unidos.

El presente artículo pretende explorar brevemente algunos posibles problemas de esta nueva forma de enfrentar el conflicto en Afganistán.



La guerra en Afganistán como un problema de Paquistán

No caben dudas de que Paquistán ha sido para los Estados Unidos un fiel aliado en la región desde el momento mismo de su independencia, aún a pesar de algunos traspiés –como el rearme norteamericano de la India tras su guerra con China en 1962 o el escaso apoyo brindado por Washington a Islamabad en la guerra indo-paquistaní de 1971– que pudieron haber cortado los vínculos de su relación bilateral.

Entre las grandes victorias geopolíticas que los Estados Unidos deben a sus aliados paquistaníes se cuentan el haber impuesto un efectivo límite al expansionismo soviético sobre el golfo, el haber oficiado de vínculo para el acercamiento a la China comunista durante los 70's, y el haber servido de base principal para la victoria del *muyahideen* en la *yihad* afgana contra los soviéticos.

Aunque este apoyo incondicional siempre ha ido acompañado de un gran respaldo en armas y dólares que pudiera contentar a las cúpulas militares y burocráticas *muhajires(i)*, es indudable que Islamabad siempre ha atendido –y mientras la oposición local lo permita atenderá esta vez– a los pedidos de Washington. Lo que es más, cuando algún gobierno democrático se mostró dubitativo sobre su voluntad de apoyar a occidente, la clase militar desde sus más altos rangos siempre se mostró dispuesta a priorizar esta dirección como eje de su política exterior(ii).

Sin embargo, Paquistán no parece presentar tan buenas credenciales en lo que al manejo de sus crisis internas respecta. En este sentido, la efectividad con que Washington ha instrumentalizado a su inquebrantable aliado musulmán en el terreno geopolítico, podría fallar estando esta vez la crisis en su propio territorio.

El primer fracaso paquistaní en su intento por controlar una rebelión doméstica se produjo frente a los bengalíes en la crisis que llevaría a la independencia de Bangladesh en 1971. Una desvergonzada manipulación de los resultados electorales desde Islamabad y un ciclón que destruyó las costas de Paquistán Oriental, llevaron a una rebelión general reclamando la independencia que en pocos meses alcanzó su cometido. Aunque los secesionistas fueron sin dudas favorecidos por el distanciamiento geográfico y el apoyo brindado por Indira Gandhi desde Delhi, la pérdida de una porción tan importante del territorio dejó a la cúpula paquistaní traumada y en una posición por demás débil frente a otros grupos autonomistas de Paquistán Occidental.

El segundo gran fracaso doméstico, aunque no terminaría con la secesión de ningún territorio, sí plantearía al estado paquistaní problemas que perduran hasta nuestros días. En los años siguientes a la independencia de Bangladesh, la provincia del Beluchistán –y parte de la North West Frontier Province (NWFP) – fue escenario de enfrentamientos armados entre pashtunes y beluchos que se prolongaron durante casi una década, corroyendo poco a poco las instituciones federales y el capital político de la democracia –liderada por Zulfikar Alí Bhutto– que terminaría por ceder ante el golpe de estado del General Zia ul-Haq en 1979. Para finalizar la crisis desatada en el Beluchistán, Zia propuso una amnistía a quienes depusieran las armas y retiró las tropas de la región. Una vez finalizado el conflicto, gran proporción del presupuesto paquistaní se destinó a obras públicas en la NWFP durante muchos años, con el

objeto de darle una mayor prosperidad económica –o al menos subvencionar a los líderes rebeldes– y así evitar nuevos levantamientos. Para colmo de males, en su afán de ganarse la anuencia de algunos lugareños, Islamabad dio a las tribus pashtunas de la NWFP y el Beluchistán un status autonómico tal que apenas permitía la supervisión del gobierno sobre estos territorios lindantes con el recientemente invadido Afganistán.

Ya conociendo las consecuencias que el abandono de la NWFP tuvo en lo que a la actual guerra en Afganistán respecta, la pregunta que debiera asaltarnos es si Paquistán tendrá mayor suerte esta vez combatiendo a su nuevo enemigo interno: el Talibán. Es fundamental entender que si bien hay muchos elementos afganos en la rebelión que actualmente alcanza el valle de Swat, no son menos los colaboracionistas locales que verían con muy malos ojos la sucesión de intervenciones masivas del ejército como la del último 30 de mayo sobre Mingora. Lo que es más, muchos clanes pashtunes como gran parte de la tribu Ghilzai, que no pueden considerarse *per se* afganos o paquistaníes –pues viven estacionariamente en uno u otro lado de la falsa frontera que divide su *Pashtunistán*– no podrían continuar con su estilo de vida nómada en un escenario de fuerte presencia estatal.

Además de la presión que puede suponer para el gobierno de Zardari una eventual rebelión pashtuna, no faltan en otras regiones de su país sectores que se muestran cada vez más ofuscados por la postura adoptada por el gobierno. La política de Zardari ha dejado de lado las expectativas de muchos de los votantes que lo eligieron como sucesor de la imagen de Benazir Bhutto y esperaban de él, si bien no un acercamiento a los sectores islámicos más radicales, una independencia frente a occidente similar a la que Benazir demostró acercándose al Talibán durante los 90's.

Por último, tampoco hemos de olvidar el poder que el terrorismo –con Al Qaeda a la cabeza– ha adquirido, presionando a Islamabad por medio de atentados que se realizan tanto dentro como fuera del territorio paquistaní.

La guerra en Afganistán como un problema regional

Pero aun suponiendo que la estrategia del AfPak pueda sustentarse en Paquistán ¿No olvida acaso a otros actores regionales que debieran mantenerse bajo control?

Tal como sucedió a los norteamericanos, cuando los soviéticos invadieron Afganistán en 1979, más de seis años pasaron de indiscutible supremacía del Ejército Rojo en prácticamente todo el país mientras que los *muyahideen*, desbandados, huyeron del territorio para reorganizarse.

También a similitud de lo que sucede hoy, el regreso de los rebeldes afganos a la lucha tuvo su epicentro en Peshawar, en la NWFP de Paquistán. Claro está que los soviéticos no podían por ese entonces pedir al gobierno paquistaní –un régimen militar apoyado por el clero islámico y la burguesía piadosa, además de aliado tradicional de Washington– colaboración para reprimir a los *muyahideen* de su lado de la frontera. Pero aunque Moscú no contaba con la condescendencia de Islamabad, sí contaba con la ventaja de controlar efectivamente desde hacía décadas a los países musulmanes del Asia Central y



con un Irán convulsionado y en guerra.

Los Estados Unidos han tenido hasta el momento un claro éxito en su aventura de presionar a Islamabad para reprimir al Talibán dentro de sus fronteras. Sin embargo, no debemos desestimar la importancia geopolítica de algunos estados del Asia Central tradicionalmente vinculados a la historia afgana y que no parecen haber sido incluidos en la estrategia para el AfPak.

Cierto es que aún hoy ni Uzbekistán ni Tayiquistán se han constituido en focos de la insurgencia –como tampoco lo era la NWFP al comenzar el conflicto en 2001–, pero la historia nos muestra claramente los estrechos vínculos que existieron entre estos países y Afganistán, y que podrían volverse a desarrollar. No solo étnicamente los uzbekos y tayicos guardan un rol importante en la conformación demográfica del país, sino que en la arena política estas etnias han ocupado puestos de relevancia. Remitiéndonos a los tiempos más recientes, el tayico Rabbani, Presidente de Afganistán (1992-1996), y muchos de sus más importantes generales como Massoud y el uzbeko Dostum son ejemplos claros de este fenómeno.

A esta relevancia interna de las etnias no pashtunas, debemos sumar los vínculos que existieron entre el Talibán y los grupos fundamentalistas más destacados de la región del Asia Central que operaban cerca del lindante valle de Fargana. Espacial mención merece el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) con quien el Talibán cultivó estrechos vínculos desde que el presidente uzbeko Karimov comenzó a perseguir a la guerrilla en su país. Hacia fines de los 90' el MIU fue utilizado por Omar para afianzar sus posiciones en el norte del país y confiscar la asistencia fronteriza que llegaba a los enemigos del Talibán. A cambio, Kabul otorgaba asilo a su líder Namangani y permitía a la guerrilla uzbeka controlar los fondos provenientes del cultivo de la adormidera y del comercio de los psicotrópicos derivados. Similares vínculos existieron con el Partido de la Revolución Islámica (PRI), protagonista de la guerra civil de Tayiquistán y uno de los partidos islámicos más importantes de la región. Aunque estas alianzas se han congelado desde la invasión norteamericana, no debemos desestimar la posibilidad de que, reducido el Talibán en el *Pashtunistán*, éste busque refugio más cerca de la ruta de la heroína que lo une a grupos extremistas del Asia Central.

La importancia de controlar a las Ex RSS del Asia Central para desarrollar una estrategia integral contra Afganistán no fue obviada por los planificadores de Washington al iniciarse el conflicto. Se establecieron por entonces bases en Uzbekistán que sirvieron eficientemente a la Operación *Enduring Freedom* y a los opositores afganos de la Alianza del Norte. Pero cuando Karimov hubo debilitado al MIU y las presiones de Moscú, requiriendo la retirada norteamericana se incrementaron, Uzbekistán solicitó en 2004 la devolución de las bases. Desde entonces, ganada la guerra en el norte y trasladada al este, Washington pareció haber olvidado la importancia estratégica de controlar el Asia Central, situación que continúa con la nueva estrategia de Obama.

Otro problema que no debe subestimarse es el derivado de la larga frontera que Afganistán comparte con Irán. La etnia hazara, mayoritaria en muchos poblados del sur del país, comparte con los iraníes su origen persa y su religión chiita. Si antes dijimos que la *yihad* contra los soviéticos fue ganada fundamentalmente desde el campamento paquistaní de Peshawar, debemos aclarar que a aquel epicentro lo siguió en importancia el campamento de Meshad, en el norte de Irán.

Los iraníes no han dejado de instrumentalizar los vínculos históricos que los unen a sus vecinos afganos – gran parte de Afganistán perteneció hasta el siglo XIX a la región de Bactriana en el Imperio Persa–. A principio de los 90', por ejemplo, Teherán utilizó estos vínculos para alcanzar la tecnología de los misiles Stinger que para ese entonces solo estaban en manos de la OTAN y los *muyahideen*.

Crear que la actitud tomada por Irán en Irak – utilizando su influencia sobre gran parte del país para minar los planes norteamericanos– no se repetirá en Afganistán, es un error que puede pagarse caro. Herat –la Basora afgana– deberá permanecer en la mira de Washington para que cualquier intento en ese sentido pueda ser detenido rápidamente. Mientras tanto, la política norteamericana hacia Teherán –hasta el momento fundamentalmente enfocada en el asunto nuclear y fuertemente condicionada por el lobby israelí– deberá tener en cuenta el importantísimo rol regional que Irán ha adquirido como consecuencia de este conflicto. Si Irán no ha intentado frustrar los planes de Washington hasta el momento, seguramente no fue por temor a la represalia occidental sino para asegurarse el fin del fundamentalismo sunnita en Afganistán. Pero en cuanto la guerra norteamericana no sea más útil o indiferente a los persas, será necesario un acercamiento mucho más serio y complejo que los tímidos intentos recientes de Obama.

Intrigante es también la reacción que la India tendrá frente al financiamiento y al rearme que Paquistán recibirá de occidente en cantidades desconocidas y durante un período incierto.

Así, el desenvolvimiento de la política doméstica paquistaní y el accionar frente a otros actores regionales, parecen dos cuestiones difíciles de obviar para un eventual éxito de la estrategia AfPak. De cómo los Estados Unidos y sus aliados resuelvan estos problemas –especialmente el primero de ellos– dependerá seguramente el futuro de Afganistán y la región.

Notas

(i) Literalmente “inmigrantes”. Son los descendientes de los padres de la independencia de Paquistán –muchos de ellos miembros de la Liga Musulmana– que después de 1947 se trasladaron desde la India a su nuevo hogar ocupando los puestos de mayor importancia en el partido, la administración y el ejército.

(ii) Antes de caer en la fácil analogía del cipayo, debe aclararse que esta actitud se debe fundamentalmente a la importancia que la amenaza india tiene en la formulación de la política exterior de Paquistán tras tres guerras y la nuclearización del subcontinente.

***Luis L. Schenoni** es Lic. en Relaciones Internacionales de la UCA y Director de la revista *Ágora Internacional*.