

NORTEAMÉRICA. Año 2, número 1, enero-junio de 2007

El laberinto norteamericano de la seguridad y la lucha contra el terrorismo: Estados Unidos frente al Dédalo¹ multilateralista

JÉSSICA CASCANTE*

De acuerdo con la mitología griega, Ariadna, hija de Minos, rey de Creta, se enamoró a primera vista de Teseo, el hijo de Egeo rey de Atenas. Esta mujer, como otros personajes femeninos, colaboró provocando un nuevo orden (un mitema),² pues ayudó a Teseo a terminar con el tributo al que estaba obligado su pueblo a cambio de paz, que consistía en enviar a Creta a siete jóvenes para alimentar al Minotauro del laberinto. Ariadna le otorgó a Teseo una espada mágica y un ovillo de hilo para que pudiese hallar el camino de salida del laberinto luego de matar al Minotauro.

* * *

Algunos acontecimientos importantes para la política mundial y la ocupación de Irak sucedieron durante los últimos meses, sobre todo en los primeros días de noviembre de 2006, luego de que el presidente George W. Bush se reunió con el Grupo de Estudio sobre Irak (Iraq Study Group), el panel bipartidista nombrado por el Congreso estadounidense para hacer recomendaciones sobre la política exterior de Estados Unidos en aquel país, el cual está presidido por el ex secretario de Estado republicano, James Baker, y por el ex representante demócrata, Lee Hamilton.

Luego de nueve meses de deliberaciones, en diciembre de 2006, la Comisión bipartidista entregó su informe al presidente Bush, en el cual plantea cómo enfrentar la difícil situación en Irak. Dicha comisión no propone una salida inmediata de las tropas ni establece fechas para ello; más

¹ Dédalo (en griego Δαίδαλος, *Daidalos*), según la mitología griega, era un arquitecto y artesano, famoso por haber construido el Laberinto de Creta. Representa el paradigma del técnico o ingeniero. "Dédalo: desambiguación".

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <cascantej@hotmail.com>.

² Un mitema es una porción irreducible de un mito, un elemento constante que siempre aparece intercambiado y reensamblado.

bien, sugiere una paulatina retirada hacia principios de 2008, siempre y cuando las circunstancias lo permitan, es decir, cuando las autoridades y las fuerzas iraquíes puedan valerse por sí mismas y asumir la responsabilidad.

De acuerdo con dicho informe, parecería que la opción de la Casa Blanca frente a Irak no es ya la de la victoria, sino la de una salida negociada, con los menores costos posibles, tanto frente a la opinión pública estadounidense e internacional como de cara a la situación en la región del Medio Oriente. Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión Binacional no fueron bien recibidas por varios miembros del gobierno ni por el propio presidente Bush, para quien, al parecer, la “victoria” es una condición sine qua non de la estrategia estadounidense en Irak y constituye un punto no negociable. Tras la presentación del texto en diciembre, Bush criticó las principales conclusiones del informe y señaló que si bien podría incorporar algunas de las sugerencias hechas por el grupo, tomaría en cuenta también los informes elaborados por el Pentágono y el Departamento de Estado sobre la situación en aquel país y la estrategia a seguir.

Además de la presentación del informe de la Comisión Binacional, destacan los ajustes hechos por Bush en algunas áreas importantes del gobierno y su representación en el exterior.

Además de la presentación del informe de la Comisión Binacional, destacan otros elementos, como los ajustes hechos por Bush en algunas áreas importantes del gobierno y su representación en el exterior; tal es el caso de los movimientos en el Departamento de Defensa, en el Departamento de Estado, en el sector de inteligencia y seguridad, así como en la representación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Lo cierto es que la política exterior de Estados Unidos parece estar en una suerte de laberinto, ante el cual el gobierno parece no tener clara la ruta de salida. De la euforia de los primeros meses por la ocupación de Irak, en 2003, pasamos a atestiguar la complicación del asunto y tanto su repercusión como los altos costos que ha significado para la política estadounidense y mundial. La situación parece haberse salido de control; así, tanto en el grupo de los llamados “neoconservadores” como entre los principales aliados de Estados Unidos (Australia y Gran Bretaña) existen cada vez más partidarios de negociar con Irán, Siria y otros países de la región como medio para resolver la crisis en Irak.³

³ Siria e Irán son espacios de refugio y retaguardia de los insurgentes suníes y chiíes, así como fuentes de financiamiento y abastecimiento de armamento. Sin embargo, tras la reunión con el grupo bipartidista sobre la situación en Irak, el presidente Bush se mostró poco entusiasmado respecto de la aportación siria e iraní para estabilizar a Irak, y señaló en una rueda de prensa que Siria debe salir de Líbano y que Irán debe abandonar sus ambiciones nucleares y suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio.

El relevo de personajes claves tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo ha complicado el escenario político, además de que ha abierto expectativas sobre el rumbo que tomará la política exterior de ese país y, con ella, la del mundo en los próximos meses o años. Algunos políticos neoconservadores y algunos de los llamados *halcones* han sido sustituidos por funcionarios que están más a favor de un enfoque realista y multilateralista de las relaciones internacionales,⁴ y varios de los nuevos congresistas se han pronunciado por una pronta retirada de Irak, así como por la resolución del conflicto con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas. Esto representa el reconocimiento implícito de que la situación en toda la región del Medio Oriente es sumamente compleja y evidencia la necesidad de avanzar estrategias de negociación multilaterales para alcanzar acuerdos con todas las partes y una paz duradera.

En medio de lo que podría llamarse el marasmo político-diplomático, resultado de la creciente inconformidad de amplios sectores por la guerra en Irak, la permanente guerra civil en ese país y el elevado costo que ésta tiene para el gobierno de Bush, algunos altos ex funcionarios, tales como el ex consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, han planteado al gobierno un plan para la retirada de Irak en fases, que se consultará con los iraquíes. Esta propuesta fue secundada en noviembre de 2006 por el embajador estadounidense en Irak, Zalmay Khalilzad y por el general George Casey.⁵ Algunos especialistas propusieron asimismo diseñar un calendario de seguridad cuya finalidad sea transferir el poder a los iraquíes en el corto plazo. El plan concibe “una entidad nacional compacta” entre las diferentes facciones de Irak, terminar la desmovilización de las milicias y compartir los réditos del petróleo.

El primer paso es un Irak más federal con poder delegado en las regiones suní, chií y kurda, lo cual presupone un gobierno nacional fuerte

Algunos altos ex funcionarios han planteado al gobierno un plan para la retirada de Irak en fases.

⁴ El secretario de Defensa Donald Rumsfeld fue reemplazado en los primeros días de noviembre de 2006 por Robert Gates, ex director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), analista de carrera retirado y defensor de un enfoque “realista” de la política exterior. En la composición del Congreso, también se observan presencias nuevas e importantes, como la del senador demócrata Carl Levin, presidente del Comité de Servicios Armados, quien ha señalado que habrá un respaldo bipartidista para una pronta solución al conflicto iraquí, aunque al parecer la única forma de lograrlo es informando a los iraquíes que, en un periodo de cuatro a seis meses, iniciará la retirada gradual de las tropas; o la presidencia de la demócrata Nancy Pelosi en la Cámara de Representantes, quien favorece el multilateralismo y la pronta salida de Irak con el apoyo de las Naciones Unidas.

⁵ George W. Casey es un general del ejército estadounidense que se desempeñó como subsecretario del ejército (*vice chief of Staff*) y, desde julio de 2004, ha encabezado el Comando de las Fuerzas Multinacionales en Irak.

El presidente de Irak, Jalal Talabani, criticó la sugerencia de que Estados Unidos retire la ayuda al gobierno iraquí si éste no logra mejorar la seguridad en el país. En opinión de Talabani, esta postura refleja un trato colonial respecto de Irak e ignora que es un país soberano.

que pueda estabilizar las distintas zonas del país, especialmente los territorios suníes que constituyen presuntos refugios de terroristas. El segundo paso plantea la negociación con Irán y Siria, lo cual, en su opinión, puede contribuir a estabilizar a Irak; sin embargo, consideran que existe un sesgo en lo que puedan brindar estos países, pues, por ejemplo, Irán apoya a los grupos chiíes en detrimento de los suníes. En los hechos, este enfoque no ha prosperado; desde enero de 2006, el embajador Khalilzad invitó a los líderes iraquíes a llevar a cabo estos compromisos, sin embargo, no obtuvo una buena respuesta por parte de los suníes y chiíes, cuya visión de la situación, al parecer, es cada vez más enconada y pesimista.

Por otra parte, luego de que el Grupo de Estudio sobre Irak presentara sus recomendaciones a la Casa Blanca, el presidente de Irak, Jalal Talabani, criticó la sugerencia de que Estados Unidos retire la ayuda al gobierno iraquí si éste no logra mejorar la seguridad en el país. En opinión de Talabani, esta postura refleja un trato colonial respecto de Irak e ignora que es un país soberano. El presidente iraquí también se ha manifestado en contra de la recomendación de incluir a miembros del antiguo gobierno de Saddam Hussein en las negociaciones para la reconciliación nacional, aunque acepta sostener conversaciones con países vecinos como Irán y Siria.⁶ A las reservas del presidente iraquí se han sumado las de algunos líderes de comunidades étnicas y religiosas de Irak, entre las que destacan las del kurdo, Massoud Barzani, quien calificó de no realista e inapropiado el informe del grupo y consideró que va en contra del federalismo y los principios de la nueva constitución de Irak.

En cuanto al escenario interno de Estados Unidos, destaca el hecho de que, tras los resultados de los comicios de noviembre de 2006, la tendencia en el gobierno de Bush pareciera estar marcada por lo que analistas como Gary Sick han llamado “un imperceptible giro de 180 grados”: de la ideología neoconservadora a una visión más pragmática enmarcada en el realismo político. Si bien esto puede no ser del todo exacto, el relevo en posiciones claves del gabinete de Bush quizá permita a otros funcionarios aumentar su margen de maniobra e influencia, pese a que el tema seguirá estando marcado por la negociación con los distintos grupos y sectores.

⁶ A este escenario se ha sumado la polémica ejecución de Saddam Hussein llevada a cabo el 29 de diciembre de 2006 como resultado de la sentencia dictada por los tribunales que lo enjuiciaron por crímenes contra la humanidad, entre otros cargos. Este hecho ha desatado una ola de protestas y actos violentos entre los diversos grupos étnicos de Irak.

Así las cosas, los esfuerzos emprendidos por Bush desde septiembre de 2001, tras los atentados terroristas, con miras a adaptar las estructuras institucionales a los nuevos retos y desafíos a la seguridad de su país se encuentran hoy confrontadas por los sucesos recientes y por los cambios en la composición del poder, la opinión pública y las preferencias dentro de Estados Unidos. Todo indica que la reeditada "Nueva estrategia de seguridad nacional" de 2006, así como la doctrina de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo internacional, lanzadas desde 2002, tendrán que ajustarse a las nuevas condiciones del tablero mundial y del poder estadounidense.

Sobre lo anterior, el politólogo estadounidense Neal Allen (2006) plantea que Bush respondió a los hechos del 11-s impulsando un cambio institucional, estableciendo nuevas prioridades en la política exterior y aumentando el poder presidencial. De acuerdo con Allen, dicha respuesta a la crisis tiene paralelos históricos respecto de la manera en la que Estados Unidos ha respondido a los cambios suscitados en el sistema internacional. Según este autor, el presidente Bush ha articulado un nuevo conjunto de estrategias que tienen el potencial de alterar tanto el contenido de la política exterior como la capacidad del gobierno para actuar frente a los desafíos. Su tesis se basa en la teoría de los regímenes presidenciales y sostiene que, dada la naturaleza de los cambios institucionales impulsados por Bush desde 2001, será posible observar una transformación significativa de la presidencia estadounidense y de su política exterior durante los próximos años (Allen, 2006: 19).

Allen sostiene que si los cambios impulsados por George W. Bush se convierten en arreglos institucionales de largo plazo, la llamada "guerra contra el terrorismo" se volverá el tercer régimen presidencial de política exterior creado conforme a un patrón cíclico que se remonta un siglo en la historia de Estados Unidos (Allen, 2006: 20). La afirmación de este autor es provocadora y obliga a considerar ciertos elementos, como la lucha contra el terrorismo, la cual ha estado presente en las relaciones internacionales desde años previos a los atentados del 11 de septiembre, aunque la manera en la que ha sido enfrentado el fenómeno y utilizado discursivamente ha cambiado sensiblemente en los últimos años.⁷ Asimismo, obliga a analizar

La reeditada "Nueva estrategia de seguridad nacional" de 2006, así como la doctrina de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo internacional, tendrán que ajustarse a las nuevas condiciones del tablero mundial y del poder estadounidense.

⁷ De acuerdo con Patrick Hayden y Tom Lansford, desde enero de 1990 hasta septiembre de 2001, el Servicio de Inteligencia y el Departamento de Estado contabilizaron 89 actos terroristas en el mundo que fueron perpetrados por distintas organizaciones como ETA, ERI, FARC, ELN, Al Qaeda, UNITA, entre muchas otras. Al respecto, véase Hayden y Lansford (2006: 154-160).

la política exterior de Estados Unidos y sus ajustes, continuidades y reverses. De ahí que resulte interesante trazar algunos paralelismos entre los distintos gobiernos estadounidenses y sus estrategias frente a las amenazas a la seguridad, así como sus esfuerzos de cambio institucional.

Al respecto, es importante notar que la teoría de los regímenes presidenciales ha sido estudiada por diversos autores, entre los que destaca Stephen Skowronek (1997), con quien Allen mantiene diferencias en cuanto a su apreciación de las constantes y los cambios en la política estadounidense. De acuerdo con Skowronek, los presidentes son el centro de un modelo de equilibrio en torno al cual se desarrolla un proceso institucional y se abre paso otro. Para Skowronek, ha habido ciertos presidentes de Estados Unidos cuyo liderazgo y capacidad han permitido crear un arreglo que se mantiene en el tiempo hasta que accede al poder otro presidente “transformador”, capaz de cambiar el equilibrio existente. Ejemplos de este modelo son las presidencias de Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt y Ronald Reagan.

En contraste, Allen afirma que el proceso de cambio institucional en materia de política exterior en Estados Unidos empezó en la década de los noventa del siglo XIX y que, desde entonces, sólo han sido dos los regímenes presidenciales que han motivado cambios sustantivos en la política exterior de ese país; éstos son el régimen de McKinley-Roosevelt, caracterizado por un activismo internacional limitado y por la expansión económica, y el régimen de la guerra fría, creado y mantenido por Roosevelt y Truman. Asimismo, Allen precisa que un régimen presidencial de política exterior no depende del partido político dominante, pues éstos se adaptan a las pautas y arreglos institucionales del régimen en curso. De ahí que afirme que el presidente Truman fue el artífice del régimen de la guerra fría, el cual mantuvieron tanto los sucesores demócratas como los republicanos en los últimos años.

Adicionalmente, este autor sostiene que la duración del régimen de política exterior es independiente del de la política interna, esto se debe, entre otras razones, a que el presidente tiene un grado de independencia y cierto margen de maniobra para tomar decisiones en esa materia; que las diferencias entre los regímenes internos y los de política exterior radican, además, en la naturaleza de los contextos, los desafíos, amenazas y los recursos con los que cada uno cuenta. En política exterior, el Ejecutivo encarna y representa tanto al país como a sus valores en el exterior, además de que cuenta con recursos simbólicos y retóricos que se apuntalan en el rol

La duración del régimen de política exterior es independiente del de la política interna; las diferencias entre los regímenes internos y los de política exterior radican en la naturaleza de los contextos, los desafíos, amenazas y los recursos con los que cada uno cuenta.

patriótico del jefe de Estado, lo cual permite crear, de manera más independiente, nuevas reglas y recursos. Allen basa su argumentación en la premisa de que un cambio de régimen ocurre cuando existen conflictos o amenazas que no pueden resolverse dentro de los arreglos y márgenes institucionales vigentes, lo que abre la posibilidad de que un actor o grupo de actores desarrollen nuevas reglas y acuerdos que sienten las bases de un nuevo régimen o andamiaje institucional.

Conforme a este marco teórico, George W. Bush ha asumido un papel de guardián de la libertad y la democracia de Estados Unidos y lo que él llama “el mundo libre”, además se ha montado en un discurso que se basa en la lucha contra el terrorismo y la maldad en el mundo. Con base en este protagonismo, el presidente consiguió el apoyo de amplios sectores de la sociedad y el gobierno, dentro y fuera de Estados Unidos, y ha generado una visión particular sobre el terrorismo y la manera en que debe combatirse, es decir, ha creado nuevos arreglos institucionales para hacer frente a esta amenaza a la seguridad. Por ello, Allen afirma que si estos cambios perduran en el tiempo —aun si cambia la composición partidista en el gobierno—, Bush habrá creado un nuevo régimen presidencial de política exterior.

Determinar la validez de la tesis de Allen plantea, asimismo, la necesidad de analizar el cambio y la continuidad de los gobiernos estadounidenses en política exterior, sus acciones y resultados, además de evaluar los ajustes que dichos cambios institucionales experimentan en función de la presión de diversos grupos y sectores. Sin embargo, para los fines de este texto me concentraré en evaluar algunas de las estrategias y acciones relevantes del gobierno de George W. Bush en materia de seguridad y defensa, de cara a algunas de las presiones y cambios suscitados en los últimos meses.

CAMBIO Y CONTINUIDAD INSTITUCIONAL

La primera administración del presidente Bush (2000-2004) no se caracterizó por una política de renuncia expresa al multilateralismo como vía para abordar los asuntos internacionales. Si bien, desde su primer mandato el presidente priorizó los intereses de un sector gubernamental, económico y militar conservador (republicano, petrolero y de *halcones*), la política exterior se definió en algunas áreas con base en una aproximación multilateral y de participación en la Organización de las Naciones

George W. Bush consiguió el apoyo de amplios sectores de la sociedad y el gobierno, dentro y fuera de Estados Unidos, y ha generado una visión particular del terrorismo y la manera en que debe combatirse, es decir, ha creado nuevos arreglos institucionales.

Unidas.⁸ Tal fue el caso de la política hacia el Medio Oriente respecto de la cual Bush buscó mantener el rumbo creado por la “Hoja de ruta” y por los acuerdos multilaterales alcanzados entre las partes y los países facilitadores del llamado Cuarteto.⁹ Conforme a dichos acuerdos, el presidente Bush planteó la necesidad de avanzar en la creación de un Estado palestino y en la resolución de las disputas territoriales en la zona. Sin embargo, como ya se apuntó, los atentados terroristas del 11-s afectaron notablemente la visión de las cosas, las prioridades y las estrategias a seguir por Estados Unidos, no sólo en el Medio Oriente, sino frente al terrorismo internacional y respecto de las estrategias de política exterior.

Los atentados terroristas del 11-s permitieron al gobierno de Estados Unidos lograr una legitimidad prácticamente incuestionable frente a la puesta en marcha de diversos mecanismos y estrategias para su defensa.¹⁰ Ésta sentó la base del avance casi unilateral y sin límites que hemos visto en la política exterior estadounidense desde entonces; en particular, al ignorar los llamados de la ONU y del Consejo de Seguridad respecto de Irak. Es probable que los sectores más duros del gobierno de Bush confiaran en que Saddam Hussein violaría las disposiciones de la resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad,¹¹ lo cual les permitiría justificar una estrategia

Los atentados terroristas del 11-s permitieron al gobierno de Estados Unidos lograr una legitimidad prácticamente incuestionable frente a la puesta en marcha de diversos mecanismos y estrategias para su defensa.

⁸ Durante la sesión plenaria de la LV Asamblea General de la ONU celebrada en el año 2000, los Estados adoptaron una resolución que modificó la tasa de la contribución de los Estados miembros en el presupuesto regular de la Organización. En el caso de Estados Unidos, ésta se redujo de 25 a 22 por ciento, lo mismo que sus gastos en favor de la paz, los cuales bajaron de 30 al 27 por ciento. Hacia 2001, la deuda de Estados Unidos con la ONU había alcanzado los 1 500 000 000 de dólares; sin embargo, ese año, a cambio de la reducción en la contribución de ese país a la ONU, el Congreso aprobó el pago de 582 000 000 de dólares para el pago de dicha contribución.

⁹ El Cuarteto es un grupo de países integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas que surgió con miras a avanzar en el proceso de paz en el Medio Oriente, una de cuyas principales aportaciones fue la creación del documento llamado “Hoja de ruta”, el cual estableció un calendario de logros para avanzar hacia una solución permanente del conflicto palestino-israelí, sobre la base de la coexistencia de dos Estados. Dicho texto fue presentado al gobierno de Israel y a la Autoridad Palestina el 30 de abril de 2003.

¹⁰ De acuerdo con informes del Departamento de Estado y de Defensa estadounidenses, la organización terrorista Al Qaeda, autoproclamada responsable de los atentados del 11-s, fue fundada en 1980, con el fin de expandir el movimiento de resistencia contra las fuerzas soviéticas que ocuparon Afganistán en 1979. Dicha organización tuvo como base un movimiento panislámico apoyado por Estados Unidos, a través de la CIA y de Pakistán, mediante recursos económicos y entrenamiento de tropas afganas (*mujahidines*).

¹¹ Esta resolución se estableció en el marco del capítulo VII de la Carta de la ONU y plantea que Irak violaba sus obligaciones respecto de las resoluciones adoptadas en la materia, al no cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas y con el Organismo de Energía Atómica de la ONU (OIEA). La resolución decide conceder a Irak una última oportunidad de cumplir con sus obligaciones en materia de desarme de acuerdo con las resoluciones pertinentes

bilateral ofensiva y hacer avanzar sus intereses económicos y militares. Sin embargo, las expectativas de diversos grupos de poder se han enfrentado con la creciente complicación de la situación en Irak y la percepción pública sobre la ocupación estadounidense, lo que hoy hace necesario encontrar un hilo conductor que les permita salir del crítico laberinto en el que se encuentra su política exterior.

En contraste con la estrategia que siguió el presidente George H. Bush en Irak (1991) al encabezar una coalición multinacional avalada por la ONU y promover el acatamiento de las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad, incluidas las sanciones y embargos de armas contra Irak, en 2003 George W. Bush decidió no esperar el veredicto de las investigaciones de la Comisión de Inspección y Verificación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica de la ONU (Unmovic) respecto de la presunta posesión de armas de destrucción masiva del régimen de Saddam Hussein y procedió a atacar a Irak con apoyo de algunos aliados como España y el Reino Unido. El argumento que esgrimió frente a estos hechos fue que Estados Unidos había sido atacado por el fundamentalismo islámico enarbolado por los terroristas de Al Qaeda, liderados por Osama Bin Laden, a quienes apoyaba el gobierno de Hussein, lo cual ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Para algunos analistas como John Davis (2006: 55), al ordenar la invasión a Irak, Bush completaba la tarea inconclusa de su padre de deponer al líder iraquí y buscaba imprimir un carácter propio a su gobierno y acabar con una de las cabezas de lo que ha llamado el eje del mal. Lo cierto es que la invasión representó también la oportunidad para el gobierno

Al ordenar la invasión a Irak, Bush completaba la tarea inconclusa de su padre de deponer al líder iraquí y buscaba imprimir un carácter propio a su gobierno y acabar con una de las cabezas de lo que ha llamado el eje del mal.

del Consejo, y decide instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo. También decide que con el fin de que Irak comenzara a cumplir sus obligaciones en materia de desarme, además de presentar las declaraciones semestrales requeridas, debía proporcionar a la Unmovic, al OIEA y al Consejo, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de esta resolución, una declaración exacta, cabal y completa de todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, misiles balísticos y otros sistemas vectores, así como sobre la labor de sus instalaciones de investigación, desarrollo y producción y de todos los demás programas químicos, biológicos y nucleares. La resolución planteó que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por Irak en cumplimiento de la misma constituirían una nueva violación grave de sus obligaciones, lo que obligaría al Consejo de Seguridad a reevaluar la situación. Asimismo, la declaración establece que Irak debía proporcionar a la Unmovic y al OIEA acceso inmediato, incondicional e irrestricto a todas las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte que deseen inspeccionar, así como acceso inmediato y privado a todos los funcionarios para entrevistarlos en relación con cualquier aspecto de sus mandatos. Véase <fuente: www.un.org/spanish/docs>.

de consolidar una presencia clara en la región y tener acceso a los recursos estratégicos (hidrocarburos), así como abrir oportunidades de inversión para la posterior reconstrucción del país y el establecimiento de un régimen democrático prooccidental.

Empero, el desarrollo de los acontecimientos no ha sido el que el gobierno de Bush y algunos sectores esperaban. Por el contrario, el número de víctimas estadounidenses no ha dejado de aumentar (tres mil soldados) desde el inicio de la intervención y el control del territorio es algo que parece cada vez más lejano, habiendo transcurrido ya más de tres años desde el inicio de las hostilidades. Los costos humanos se suman a la enorme devastación de la infraestructura del país, así como al tremendo impacto político, económico y social que ha tenido la presencia de las tropas extranjeras en Irak lo cual, al parecer, lejos de estabilizar la región y contribuir a mejorar la seguridad de los intereses y territorio estadounidenses, ha exacerbado los ánimos de grupos radicales, de sectores excluidos, marginados y reaccionarios que ven en la llamada guerra santa o yihad¹² una contienda justa contra Occidente y contra Estados Unidos, así como una vía para dotar de sentido su existencia en el marco del islam.

La invasión representó también la oportunidad para el gobierno de lograr una presencia clara en la región y tener acceso a los recursos estratégicos (hidrocarburos), así como abrir oportunidades de inversión para la posterior reconstrucción del país y el establecimiento de un régimen democrático pro occidental.

ESTADOS UNIDOS Y EL LABERINTO DE SU POLÍTICA EXTERIOR

En este orden de cosas, al analizar la política exterior de Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo internacional, resulta importante considerar las causas de fondo de este fenómeno, en particular el de corte islámico. Como ha apuntado Kristin Andrews (2006: 29-40), es necesario superar la posición predominante en el gobierno estadounidense y en amplios sectores de esa sociedad respecto de la negativa de buscar respuestas a los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001. Como señala la autora, la identificación y análisis de los motivos que llevaron a personas a suicidarse y a cometer un asesinato masivo a través del secuestro y estallido de aviones comerciales, en nombre de la religión y la política, son indispen-

¹² "Yihad" es un término islámico que proviene de la raíz árabe *ḡihād* (lucha) cuya connotación más común es la de una lucha espiritual que busca movilizar las energías y capacidades de los individuos y grupos islámicos para el servicio del Umma o de la nación islámica, a través de medios militares y de la conquista. El término yihad también se usa para describir una guerra religiosa a través de medios militares. Tomado de <<http://en.wikipedia.org>>, consultada en noviembre de 2006.

sables para poder combatir las causas que subyacen a la guerra santa y el terrorismo islámico. Buscar respuestas a estos fenómenos no sólo es una cuestión de rigor científico en el sentido de ofrecer argumentos convincentes para explicar los fenómenos, sino que es indispensable para que ese país pueda reorientar la política exterior y para que la comunidad internacional se aproxime a éste y a otros fenómenos disruptivos de la sociedad mundial (Andrews, 2006: 30-33).

Asimismo, es necesario evaluar las distintas concepciones sobre seguridad y terrorismo que prevalecen en el mundo, tanto en Estados Unidos y en las potencias como en los países menos desarrollados y del mundo no occidental. Si esto no se hace, continuará una guerra muy costosa contra un enemigo difuso y ubicuo que se reproducirá constante y crecientemente, pese a los intentos por eliminarlo. La estrategia radicaría entonces no sólo en aumentar las medidas de seguridad en los aeropuertos y las fronteras o en la persecución de los individuos y el espionaje de sus vidas privadas, sino en la búsqueda de las causas que subyacen al fenómeno y la motivación de los individuos para cometer estos actos, a fin de poderlos erradicar o lograr su disminución. Se trata de contestar la pregunta que se hicieron muchos estadounidenses el 11 de septiembre: ¿por qué nos odian? (Andrews, 2006).

Hoy, la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo internacional, uno de cuyos eslabones es la ocupación de Irak, no se reduce a su salida o permanencia en ese país, sino que involucra otras consideraciones profundas como la relación con Israel, la comunidad judía y la paz en el Medio Oriente. Este aparente laberinto en el que se encuentra la política exterior de Estados Unidos requiere, en mi opinión, retomar el hilo conductor del multilateralismo para incorporar las distintas visiones e intereses con miras a lograr una negociación efectiva y duradera que abra paso a un nuevo orden mundial o *mitema*. En este contexto, resulta indispensable considerar los vínculos que existen entre la comunidad israelí y Estados Unidos, los cuales son diversos, muy fuertes y abarcan aspectos de índole política, militar, económica, financiera y cultural.

Al respecto, es preciso mencionar que, desde la década de los cincuenta, es posible identificar "comités de acción política pro israelí", los cuales son agrupaciones que representan diversos intereses de la comunidad judía en Estados Unidos y en el mundo, cuyo mayor exponente es el Comité de Asuntos Públicos Israelo-Americano (AIPAC, por sus siglas en inglés) cuyas conexiones políticas y financieras en el gobierno y la

La estrategia radicaría entonces no sólo en aumentar las medidas de seguridad en la persecución de los individuos y el espionaje de sus vidas privadas, sino en la búsqueda de las causas que subyacen al fenómeno. Se trata de contestar la pregunta que se hicieron muchos estadounidenses el 11 de septiembre: ¿por qué nos odian?

sociedad estadounidenses son enormes. Para algunos analistas, este Comité constituye el grupo de cabildeo con la mayor influencia dentro del Congreso y el gobierno estadounidenses.¹³ En contraste, el grupo de cabildeo árabe musulmán en Estados Unidos ha crecido en los últimos años, aunque sigue sin tener la influencia y el peso de otros grupos de interés. De ahí que el asunto sobre la política que seguirá el gobierno en los próximos años frente a Irak y a la región del Medio Oriente —sea cual sea el partido que encabece la presidencia o el Congreso norteamericanos— seguirá pasando por los entreveros de la negociación con estos poderosos grupos de cabildeo y por la consideración de sus intereses, a veces contrapuestos.

ESTADOS UNIDOS Y EL DÉDALO MULTILATERALISTA

En un periodo de poco más de diez años (1992-2003) hemos atestiguado la transformación del optimismo eufórico por el fin de la guerra fría y el aparente triunfo del sistema liberal capitalista por un escepticismo y desencanto abierto respecto del rumbo de la política internacional. El escenario actual parece estar dominado por un marasmo en el que la política se encuentra extraviada y sin claridad de rumbo. A ello se suma la creciente manifestación de sectores sociales inconformes que se perciben excluidos y marginados.

Para algunos analistas, los años oscuros del unilateralismo estadounidense han llegado a un punto en que la comunidad internacional se esfuerza por reformar la ONU y promover el multilateralismo como la mejor vía para lograr la seguridad colectiva y hacer frente a los problemas multidimensionales y transnacionales que enfrenta la humanidad.¹⁴ La reforma del Consejo de Seguridad, incluyendo su ampliación, facultades y métodos de trabajo, requiere acuerdos políticos y una enmienda a la Carta de la ONU, para lo cual es necesario contar con el voto de dos terceras partes

Los años oscuros del unilateralismo estadounidense han llegado a un punto en que la comunidad internacional se esfuerza por reformar la ONU y promover el multilateralismo como la mejor vía para lograr la seguridad colectiva.

¹³ El llamado *lobby* judío incluye diversos grupos de interés, entre los que pueden mencionarse la Conferencia de Presidentes de las Principales Organizaciones Judeo-Americanas, compuesta por 38 grupos que formulan “la posición judía” respecto de la política internacional, incluyendo el conflicto árabe-israelí. Al respecto, véase Bard (1998).

¹⁴ Éstas fueron las recomendaciones planteadas por el Pánel de Expertos sobre las Nuevas Amenazas, los Desafíos y el Cambio, cuyo informe se dio a conocer en diciembre de 2004. Asimismo, durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2005, en el marco del LX Aniversario de la ONU, la centena de jefes de Estado y de gobierno reunidos en Nueva York se pronunciaron en el sentido de avanzar para garantizar un mundo más justo, estable y seguro.

de los miembros de la Asamblea General, así como de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad. Por ello, lo más razonable parece ser esperar cambios graduales y una adaptación pragmática de los métodos de trabajo de este órgano en los próximos años.

Pese a la dificultad de lograr acuerdos y nuevos arreglos institucionales, la participación de Estados Unidos en la ONU sigue siendo indispensable para encauzar el orden mundial, la seguridad colectiva y la de la misma hiperpotencia, pues ésta requiere la cooperación de otros Estados para hacer frente a retos multidimensionales y transnacionales, como el terrorismo, los desastres naturales o las pandemias, así como para reducir, a través de la diplomacia, la negociación y lo que Joseph Nye denomina el “poder blanco” (*soft power*), la presencia de amenazas, como el creciente sentimiento anti Estados Unidos en el mundo, al cual se han referido autores como Zbigniew Brzezinski (2004).

La política estadounidense respecto a la ONU en los últimos años no ha sido muy alentadora en lo que concierne al reconocimiento de su indispensable papel en la reforma y fortalecimiento de la organización. En este sentido, el nombramiento que hizo Bush, durante el periodo de receso del Senado estadounidense, del embajador John Bolton como representante ante la ONU contribuyó a aumentar la desconfianza de un gran número de Estados miembros de la Organización respecto de la voluntad política y esfuerzos de cooperación de Estados Unidos para abordar colegiada y democráticamente los desafíos mundiales. Al respecto, baste recordar la manera en la que Bolton se pronunció respecto a la ONU: “There is no such thing as the UN. The U.S. makes the UN work when it wants it to work [...]”.¹⁵

Ante las críticas internas y externas al embajador Bolton y ante la amenaza de los demócratas de no ratificarlo, éste renunció en diciembre pasado. Lo sustituyó interinamente el embajador Alejandro Wolf, quien se ha pronunciado respecto del nuevo secretario general de la ONU y a la situación en el Medio Oriente. Wolf se dirigió a la Asamblea General y manifestó su reconocimiento a la labor de Kofi Annan, sobre todo por encabezar los esfuerzos multilaterales de combate al terrorismo y por la alianza que es-

Pese a la dificultad de lograr acuerdos y nuevos arreglos institucionales, la participación de Estados Unidos en la ONU sigue siendo indispensable para encauzar el orden mundial.

¹⁵ Véase “Man Who Fought World, Was Also Blind to India”, *The Hindustan Times*, 5 de diciembre de 2006. Entre las principales estrategias que desarrolló Bolton en la ONU, destaca su oposición a avanzar en la ampliación del Consejo de Seguridad para evitar el ingreso de nuevos miembros permanentes como la India, cuya capacidad nuclear y relaciones con Irán son percibidas como una amenaza a la supremacía estadounidense en el mundo. Como resultado de ello, Estados Unidos bloqueó la candidatura de Shashi Tharoor como nuevo secretario general de la ONU para el periodo 2007-2011.

tableció con el sector privado y la sociedad civil para generar sinergias productivas con la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, manifestó la confianza de Estados Unidos en la capacidad del nuevo secretario general, el sudcoreano Ban Ki-moon, de continuar con la reforma de la organización para enfrentar los múltiples retos que enfrenta la humanidad.

Asimismo, Wolf precisó que no cabe duda en la comunidad internacional respecto de la relevancia de alcanzar pronto una paz sostenible en el Medio Oriente que permita lograr la seguridad y el desarrollo en la región. Sobre ello reiteró que Estados Unidos sigue comprometido con la visión de dos Estados democráticos, Israel y Palestina, para que vivan dentro de fronteras claras y seguras conforme a los planteamientos de la llamada "Hoja de ruta", apoyados por el Cuarteto. Agregó que estos esfuerzos deben complementar las acciones que despliega la ONU para lograr la paz duradera en la zona, sin olvidar que la responsabilidad primordial recae en las partes y en su cumplimiento de las obligaciones acordadas. Insistió en que la comunidad internacional debe contribuir a facilitar un entorno propicio para que las partes se acerquen y puedan resolver sus diferencias.

El representante estadounidense destacó que el cumplimiento de la "Hoja de ruta" necesita el apoyo de todos los países, así como del compromiso de las partes de renunciar a la violencia, el reconocimiento del otro y la aceptación de las condiciones pactadas, entre las que destaca el control de los grupos extremistas que impiden la seguridad y la gobernabilidad; agregó que de cara al conflicto es necesario incluir a países vecinos como el Líbano a fin de abordar la paz en la región; consolidar el gobierno democráticamente electo y cumplir las disposiciones de las resoluciones 1559, 1680 y 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU, en particular respecto de la desarticulación y desarme tanto de las milicias como de los grupos armados.

En el marco de la nueva estrategia de guerra contra el terrorismo y en Irak, Bush ha comenzado a reestructurar su equipo de seguridad, así como los mandos militares en ese país. Designó, por ejemplo, al vicealmirante retirado Mike McConnell como nuevo director nacional de Inteligencia en sustitución de John Negroponte, a quien nombró como subsecretario del Departamento de Estado. También aceptó la propuesta del jefe del Pentágono, Robert Gates, para designar al general David Petraeus para el cargo de máximo responsable militar en Irak, en sustitución de George Casey; así como al almirante William Fallon en sustitución del general John Abizaid al frente del Comando Central de Estados Unidos.

En el marco de la nueva estrategia de guerra contra el terrorismo y en Irak, Bush ha comenzado a reestructurar su equipo de seguridad, así como los mandos militares en ese país.

Los primeros días de enero de 2007, el presidente Bush anunció a través de su portavoz Tony Snow que propondría al Senado la designación de Zalmay Khalilzad, actual embajador de Estados Unidos en Irak, como nuevo representante ante la ONU, quien sería reemplazado por el actual embajador en Pakistán, Ryan Crocker. Bush también planea exigir al gobierno iraquí del primer ministro Nuri Al Maliki una serie de requisitos para estabilizar el país, entre los que destaca incluir a más suníes en los procesos de toma de decisión y mejorar la distribución de los ingresos procedentes del petróleo.¹⁶ Sobre el particular se pronunciaron la líder demócrata de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, y el líder demócrata en el Senado, Harry Reid, quienes solicitaron al presidente desistir del envío de más tropas a Irak. Reid afirmó que, de acuerdo con la opinión de diversos militares, dicha táctica constituiría un grave error, pues la solución de Irak exige negociación política y no sólo recursos militares.

La ONU y Estados Unidos tienen un alcance global y ambos requieren una mutua complementación. Las sanciones de la ONU, por ejemplo, carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense, al igual que Estados Unidos requiere del apoyo, logística, personal y legitimidad de la ONU para llevar a cabo diversas acciones de política exterior, tal como lo ha señalado Kofi Annan: se trate de un desastre natural, de la situación en el Medio Oriente o de la guerra en Irak, los países recurren a la ONU para llevar a cabo o completar la tarea.¹⁷ Precisamente, la ocupación de Irak ha revelado a varios observadores y sectores gubernamentales los altos costos del unilateralismo estadounidense en detrimento de lo que podría llamarse el "Dédalo multilateralista" de la ONU. Son cada vez más voces, dentro y fuera de Estados Unidos, las que piden actuar en el marco de la organización para dotar de legitimidad a las acciones que se emprenden. Por ello, resulta alentador observar los perfiles de varios de los congresistas estadounidenses electos en el proceso de noviembre pasado, los cuales favorecen el multilateralismo y la participación activa de Estados Unidos en la ONU.¹⁸

¹⁶ Véase "War Could Last Years, Commander Says", *The New York Times*, 8 de enero de 2007.

¹⁷ Los esfuerzos multilaterales desarrollados en Yakarta, luego del tsunami que afectó el Pacífico sur, fueron coordinados por la ONU, lo mismo que las acciones en Irak luego de la invasión encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña. La ONU ayudó a elaborar la Ley Electoral y de los Partidos Políticos en Irak, así como a elegir y entrenar a los miembros de la Comisión Electoral y demás funcionarios. Asimismo, ha dado asesoría postelectoral y ha avalado los resultados de la contienda electoral través de observadores.

¹⁸ Tal es el caso de Nancy Pelosi, quien ha sido una férrea defensora de los programas de ayuda y de las contribuciones voluntarias de Estados Unidos a diversos fondos y programas

La ONU y Estados Unidos tienen un alcance global y ambos requieren una mutua complementación. Las sanciones de la ONU carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense, al igual que Estados Unidos requiere del apoyo, logística, personal y legitimidad de la ONU para llevar a cabo acciones de política exterior.

El “Dédalo multilateralista” aparece como una de las posibles rutas de salida para el gobierno, si bien éste enfrenta una creciente presión de diversos sectores políticos, gubernamentales, empresariales, petroleros y militares, así como del electorado y de la comunidad internacional respecto de la conducción de la política exterior, en particular frente a Irak.

CONCLUSIONES

Considerando el laberinto en el que parece encontrarse el presidente Bush y la política exterior estadounidense, el fin de la ocupación de Irak y la solución del conflicto en el Medio Oriente —sobre todo entre Israel y Palestina— se perfilan como los mayores retos que el gobierno de Estados Unidos y la comunidad internacional deben afrontar para sentar las bases de un orden global estable, justo y más seguro para todos. De la manera como se aborde este histórico conflicto, las desigualdades y la enorme exclusión que priva en el mundo, así como de los mecanismos que se utilicen para ello dependerán, en gran medida, el desarrollo y la resolución de los muchos desafíos que enfrentamos como sociedad global.

La oportunidad planteada por el proceso Baker-Hamilton, cuya riqueza reside en su pluralidad de voces y enfoques sobre uno de los asuntos más sensibles de la política exterior estadounidense actual, parece estar perdiendo. Los llamados de amplios sectores —plasmados en el informe de la Comisión Binacional— respecto de intensificar la diplomacia en la región del Medio Oriente e incluir a todos los actores, a fin de lograr una solución integral y efectiva, no deben ignorarse. Como se ha apuntado, la ocupación de Irak está ligada a la estabilidad global y en particular al proceso de paz del Medio Oriente, sin el cual no podrán sentarse las nuevas reglas para enfrentar las amenazas y desafíos del sistema internacional del siglo XXI. En este sentido, preocupan los pronunciamientos del vocero de la Casa Blanca, Tony Snow, sobre la nueva estrategia del presidente Bush en Irak, la cual se basa en el aumento de alrededor de veinte mil soldados para lograr el control de Bagdad y la ampliación del despliegue del ejército iraquí para estabilizar el país y entregar el poder a las autoridades locales en el corto plazo.

de la ONU, así como de la estrecha colaboración con la ONU. Posiciones similares mantienen otros como el titular del Comité de Relaciones Internacionales, Tom Lantos o los representantes David Obey y Jim Leach.

El fin de la ocupación de Irak y la solución del conflicto en el Medio Oriente se perfilan como los mayores retos que el gobierno de Estados Unidos y la comunidad internacional deben afrontar para sentar las bases de un orden global estable, justo y más seguro para todos.

Por otra parte, algunos análisis optimistas han celebrado la salida de Donald Rumsfeld y de John Bolton de un puesto clave en el gobierno y de la representación estadounidense en el exterior, respectivamente; sin embargo, debe seguirse de cerca el perfil de los nuevos funcionarios, así como las estrategias y acciones que despliegue el gobierno en los próximos meses en el marco de su "lucha contra el terrorismo", de la mano de aliados y socios, como la OTAN y la Unión Europea, a fin de poder evaluar con precisión el rumbo de la política exterior de Estados Unidos y, con ella, la del mundo.

En este orden de ideas, la tesis de Neal Allen (2006) debe confrontarse con el desarrollo de los hechos y del propio sistema político estadounidense en los próximos años, siendo el 2008 año de reemplazo del Ejecutivo. Si bien Allen sostiene que el cambio en la composición partidista del gobierno no afecta el régimen de política exterior, en el caso de la presidencia de George W. Bush es necesario evaluar qué mecanismos y estrategias creadas durante su gestión permanecerán en la política exterior estadounidense de los próximos años y, sobre todo, si la guerra contra el terrorismo se mantendrá como elemento fundamental del nuevo régimen. Ello permitirá determinar la validez de su hipótesis respecto de la presidencia de Bush como tercer régimen de política exterior en la historia de Estados Unidos.

Sin embargo, más que determinar si los cambios institucionales emprendidos por Bush marcarán un giro en la política exterior que pudiera continuarse, me parece que es de gran relevancia analizar las modificaciones que se darán en los próximos meses a raíz del empeoramiento de la situación en Irak, los resultados electorales de noviembre de 2006, las campañas electorales rumbo al 2008, los cambios institucionales y de funcionarios realizados por Bush y en la posición de los aliados de Washington, a fin de vislumbrar la manera en la que se buscará solucionar la situación de Irak y lograr la paz en el Medio Oriente. De esto dependerán los precedentes que se sienten respecto de la manera de resolver los retos de la seguridad colectiva y el rol de la potencia estadounidense en el mundo del siglo XXI.

Es necesario evaluar qué mecanismos y estrategias creadas permanecerán en la política exterior estadounidense de los próximos años, y si la guerra contra el terrorismo se mantendrá como elemento fundamental del nuevo régimen.

BIBLIOGRAFÍA ANALIZADA

ALLEN, NEAL

2006 "The Fight against Terrorism in Historical Context: George W. Bush and the Development of Presidential Foreign Policy Regimes",

en Patrick Hayden *et al.*, *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

ANDREWS, KRISTIN

2006 "Why Bush Should Explain 11 September", en Patrick Hayden *et al.*, *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BARD, MITCHELL

1998 "The Influence of Ethnic Interests Groups on American Middle East Policy", en Charles Kegley y Eugene Wittkopf, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Nueva York, St Martin's Press.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

2004 *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York, Basic Books.

HAYDEN, PATRICK, TOM LANSFORD y ROBERT P. WATSON, eds.

2006 *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

MALONE, DAVID

2004 *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. A Project of the International Peace Academy*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

NYE, JOSEPH S., jr.

2003 *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago de Chile, Taurus.

SKOWRONEK, STEPHEN

1997 *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Belknap Press.

WIKIPEDIA

"Yihad", en Wikipedia, <<http://en.wikipedia.org>>, consultada en 2006.