



Una visión retrospectiva sobre la noción de “Cambio de Régimen” en la política exterior de la administración de George W. Bush

Por Carolina Sampó*

Introducción

Después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 (11-S), se profundizó la idea surgida luego del fin de la Guerra Fría de que la Seguridad de los Estados no puede ser entendida en términos absolutos; especialmente, teniendo en cuenta la existencia de flagelos que trascienden las fronteras nacionales y la debilidad de muchos de los Estados del Sistema Internacional para hacer frente a las amenazas que provienen de los mencionados flagelos. En este contexto, las llamadas Nuevas Amenazas¹ ganaron preeminencia en las preocupaciones de seguridad - especialmente aquellas relativas al terrorismo transnacional - y la cooperación internacional adquirió un rol estratégico a la hora de combatirlos. El 11-S marcó un claro punto de inflexión, no sólo en la importancia otorgada dentro de la agenda de seguridad a las redes transnacionales de terrorismo (así como su vinculación con otras problemáticas, como la proliferación de armas de destrucción masiva y el crimen organizado), sino también en la concepción misma de Seguridad acuñada por los actores estatales, en general, y por los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, en particular.

Como consecuencia inmediata, Estados Unidos publicaría en el año 2002 su nueva Estrategia de Seguridad Nacional (actualizada en el 2006) que terminaría modificando su política exterior. Allí, los Estados considerados fallidos y la idea de cambio de régimen, adquirieron un papel relevante que debe ser repensado a la luz de las guerras y reconstrucciones tanto de Afganistán como de Irak (ambas en curso al finalizar el mandato de George W. Bush). Como consecuencia, el nuevo presidente, Barack Obama, ha estado buscando una reconfiguración en ambos

escenarios desde su llegada al poder.

Conviene aclarar que se trata de dos casos absolutamente distintos. Por un lado, en Afganistán quedan en claro no sólo los incentivos generados por los Estados fallidos para el asentamiento de organizaciones terroristas en su territorio, sino también la imposibilidad de combatir, disuadir o contener a un enemigo intangible.² Por el otro lado, en el caso de Irak es puesto de manifiesto que no siempre es posible corporizar ni las amenazas al sistema internacional, ni la amenaza terrorista, en particular en un régimen político determinado, así como tampoco es posible combatir en términos tradicionales una amenaza no convencional. La pregunta queda entonces planteada: ¿Es posible y conveniente, aún para el actor estatal más poderoso del Sistema Internacional, combatir a un enemigo intangible y apelar al cambio de régimen como uno de los pilares de su política exterior? La experiencia en Irak parece indicar que no. Como afirma Rommey “Los desafíos de hoy son desalentadores. Entre ellos se cuentan el conflicto en Irak, el resurgimiento del Talibán y las redes terroristas globales, que se vuelven más peligrosos con la amenaza de la proliferación nuclear”.³ La situación de la llamada “Guerra contra el Terrorismo” parecía haber vuelto a foja cero en buena medida, hacia el final de la segunda administración de George W. Bush, dejando en claro que no se utilizaron los medios más convenientes para combatir al enemigo, al menos en términos cortoplacistas. No es casual, entonces, que a poco tiempo de su asunción la administración Obama dejara de lado ese concepto.

Del 11 de Septiembre al final del mandato de George W. Bush

La administración de George W. Bush, optó por

Ágora Internacional Vol. 5 N° 11 pp. 15 - 18

* La autora es investigadora del CONICET. También se desempeña como docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

¹ Si bien se conocen diversas definiciones, existe cierto consenso sobre qué amenazas son las más aceptadas como “nuevas”. Estas son: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, las migraciones masivas, el deterioro ambiental y la guerra informática. Bartolomé, Mariano (2006) *La Seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile.

² Sampó, Carolina (2005) “Regiones Potencialmente Críticas y la Política Exterior Norteamericana”, *La Revista de la Escuela Superior de Guerra “Tte. Gral Luis María Campos”*, Buenos Aires, enero-marzo.

³ Rommey, Mitt (2008) “Ante una nueva generación de desafíos globales”. *Foreign Affairs En Español*, enero-marzo.



modificar su estrategia frente a las amenazas a su seguridad desde los atentados del 11-S, que dejaron de manifiesto la vulnerabilidad de los Estados frente a ataques no tradicionales. Como destaca Crocker⁴ ésta administración posicionó a los Estados fallidos como prioridades de segundo orden en la agenda de Seguridad. La Estrategia de Seguridad norteamericana (2002) dejó en claro que Estados Unidos apuntaba a combatir amenazas inmediatas, como el terrorismo y sus patrocinadores, y no aquellas que pudiesen contribuir a la existencia de un sistema internacional menos seguro a más largo plazo, como la existencia de Estados incapaces de ejercer efectivamente su soberanía en la totalidad del territorio que les pertenece. Esta decisión aparecía clara tanto en lo que hace a la invasión a Afganistán, como en lo que se refiere a la Guerra de Irak. El primero de los casos, fue una respuesta rápida frente a la desorientación provocada por los ataques del 11-S, avalada por la comunidad internacional (mediante una operación de paz justificada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y delegada a la OTAN en el marco del Capítulo VIII) que incluso se involucró en el desmantelamiento del régimen talibán a partir del envío de tropas conjuntas. El caso de Irak, por su parte, es totalmente distinto. En primer lugar no se trataba ya de buscar a terroristas que eran albergados por un Estado hostil, sino más bien de un régimen que había sido funcional a los intereses norteamericanos y era percibido como peligroso para la continuidad de dichos intereses, por lo que debía ser modificado. Paralelamente, el apoyo de la comunidad internacional comenzó a desdibujarse al no encontrarse las Armas de Destrucción Masiva (ADM) que se suponía detentaba el régimen de Saddam Hussein y que ponían en riesgo la Seguridad internacional. Como afirma Bamford⁵, a pesar de que los informes de inteligencia decían lo contrario, la administración de George W. Bush insistió en proclamar a Irak como una amenaza inminente.

Adicionalmente, queremos destacar que la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002 fue considerada por muchos académicos como una doctrina de Guerra Preventiva, justificada por la modificación de la naturaleza de las amenazas a la seguridad. De forma tal que la idea de Guerra Preventiva ocupó el lugar que tenía la “Disuasión” durante la Guerra Fría. “La imposibilidad de corporizar al enemigo antes de que este actúe ha dado lugar al surgimiento de la Guerra Preventiva como política de seguridad impulsada y acuñada por Estados Unidos”.⁶ En este sentido nos parece pertinente destacar lo que menciona

Fukuyama quien sostiene que la Guerra Preventiva “sitúa a los Estados Unidos en posición de gobernar a poblaciones potencialmente hostiles de los países que lo amenacen con el terrorismo”.⁷ Esto fue lo que ocurrió en Afganistán durante el 2001, de acuerdo a este autor; mientras que en marzo de 2003 con la invasión a Irak, Estados Unidos buscó no sólo derribar el régimen existente, sino también transformarlo con la idea última de instaurar una democracia en ese país. Por ese motivo se considera que, cuando la “Contención” dejó de ser una herramienta eficiente, fue reemplazada por el “Cambio de Régimen”, política que ha sido desarrollada con el fin de combatir amenazas provenientes de actores, considerados no racionales, tanto estatales como no estatales pero avalados por determinados regímenes vistos como hostiles o riesgosos/para el orden internacional.

En referencia a la invasión a Irak, como destaca Bamford⁸, el círculo más cercano al presidente George W. Bush sostenía que la invasión sería festejada por los iraquíes y que con el correr de los meses la comunidad internacional descubriría las ADM, armas biológicas y armas químicas que podían poner al mundo en peligro. De hecho, la idea de los organismos de inteligencia era que la invasión se convirtiera en un “protectorado democrático” rápidamente. La opción de que allí se conformara una fuerza de resistencia fue apenas evaluada en algunos informes previos a la invasión pero nunca tomada seriamente; al menos hasta el año 2004, cuando la CIA afirmó que ir a la guerra había sido infundado e irracional.⁹

Un eje de la política exterior del gobierno de George W. Bush: El cambio de régimen

Como resalta Nye¹⁰ George W. Bush pretendió dejar como su legado, en lo que hace a la política exterior, tres cambios importantes: 1) Pretendió reducir la dependencia de Washington respecto a las alianzas permanentes y a las instituciones internacionales, 2) Buscó expandir el derecho tradicional a la anticipación en una nueva doctrina de guerra preventiva y 3) Intentó promover la democratización coercitiva como solución del terrorismo en Medio Oriente. Sin embargo, y como resultado de la experiencia en Irak, en la actualización de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2006, el acento se puso en la expansión de la democracia y de la libertad, mientras que se limita el uso de la Guerra Preventiva. El Cambio de Régimen, entonces, era considerado uno de los principales ejes de la política exterior del gobierno de George W. Bush.

⁴ Crocker, Chester (2003) “Engaging Failing States”. *Foreign Affairs*, Sep-Oct.

⁵ Bamford, James (2005) *A Pretext for War. 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*. New York, Anchor Books.

⁶ Sampó, Op. Cit.

⁷ Fukuyama, F. (2004) *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, Ediciones B. p. 142.

⁸ Bamford, Op. Cit.

⁹ Ibidem. pp. 180-181.

¹⁰ Nye, Joseph (2006) “El liderazgo transformador y la gran estrategia estadounidense” *Foreign Affairs En Español*, octubre-diciembre.



Los desafíos para la administración norteamericana estaban asociados a su capacidad de manejar la incertidumbre y de restaurar la confianza pública.¹¹ En el caso de los atentados del 11-S, la necesidad de recurrir a una posición defensiva y la lentitud con la que se tomaron las decisiones para contrarrestar el ataque, profundizaron el efecto del terror sobre la población civil. Sin embargo, con el paso del tiempo se buscó la forma de extremar las medidas de seguridad a fin de eliminar cualquier posibilidad

de que un ataque terrorista volviera a tener lugar en suelo norteamericano. A tal punto se acuñó esta perspectiva, que las libertades civiles se vieron severamente afectadas (siendo el ejemplo más evidente la controvertida Patriot Act). Considerando que la obligación central de cualquier gobierno es proveer seguridad a su población, no hubo mayores oposiciones a las medidas adoptadas. Sin embargo, cabe destacar que la lógica de la administración de George W. Bush se centró en detener, fuera del territorio norteamericano, la amenaza terrorista de forma tal que la Seguridad Nacional no interfiriera con la vida cotidiana, aun cuando las fronteras no sean barreras reales para

quienes buscan escurrirse de los controles.¹² Por eso, el ataque a Afganistán y la invasión a Irak se presentaron como herramientas para “prevenir” potenciales ataques terroristas; el punto de inflexión en ambos casos, estuvo dado por cómo se iba a normalizar la situación una vez derrocado el gobierno local y allí era donde entraba la idea de “Cambio de Régimen”.

De acuerdo con Haass “El cambio de régimen permite que un Estado resuelva sus problemas con otro Estado al remover al régimen agresor de allá y sustituirlo con uno menos agresivo”¹³ Esta etapa parece fácil, y tal como demuestra la experiencia en Irak, derrocar a Saddam Hussein no fue el problema. Ahora, la segunda etapa, en este caso construir un gobierno viable y seguro no sólo para el pueblo iraquí

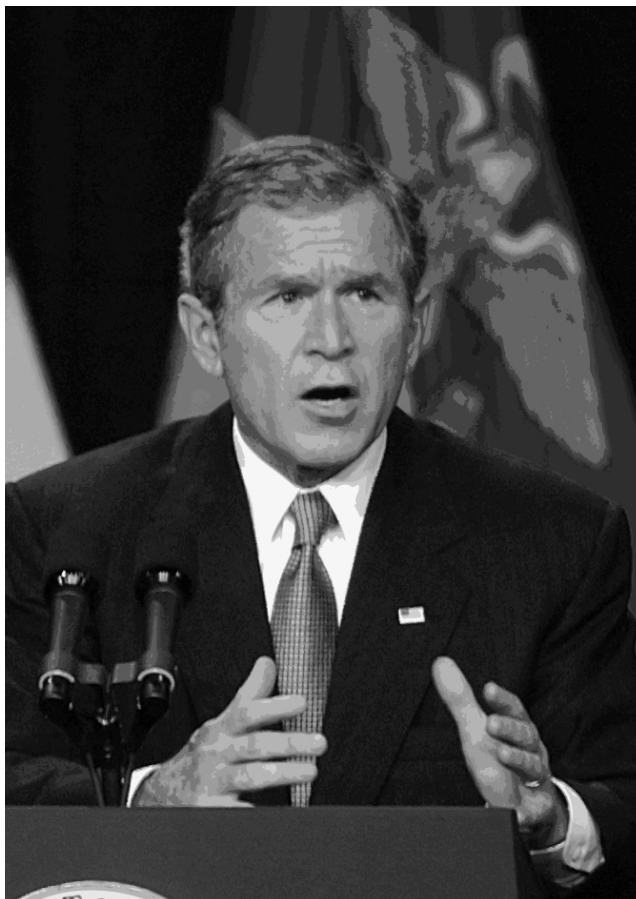
sino también para los países aliados, ha resultado una tarea prácticamente imposible. Por eso, una guerra que se creía iba a durar días, se ha convertido en una guerra de años sin un fin claro en el horizonte. Eso sin dejar de lado que el tipo de conflicto armado mutó, convirtiéndose en una contienda que sólo puede ser entendida en términos de asimetría. En el momento en que George W. Bush dejó la administración, la ocupación norteamericana seguía siendo la única forma de garantizar un régimen democrático y “amigo” de

Occidente en Irak. El gobierno de Obama, en cambio, tiene una visión radicalmente distinta del conflicto, empezando porque desde la campaña presidencial prometió retirar las tropas de Irak (cosa que se ha cumplido, en lo que refiere a núcleos urbanos); asimismo, considera que debe llevarse adelante la “entrega de poder” a la élite política local.

No es novedad que los grandes poderes han realizado numerosas intervenciones a fin de retirar de la arena internacional a regímenes que afectaban sus intereses o se oponían a sus reglas, en tanto la administración del orden internacional. Como apunta Battaleme,

Estados Unidos contempla “la posibilidad de intervención cuando existe una combinación de regímenes dictatoriales que apoyan al terrorismo o que quieren desarrollar ADM. Frente a esta posibilidad la administración se reserva el derecho de actuar de forma preventiva a los efectos de detener esta combinación de fuerzas que amenazan su seguridad”.¹⁴ Tales han sido sin duda los casos de Irak y Afganistán durante la administración de George W. Bush.

La Guerra Preventiva y especialmente el Cambio de Régimen acuñados por la administración de George W. Bush, son sin duda políticas que buscan resultados inmediatos, de cara a la proliferación de un enemigo muchas veces intangible que pone de manifiesto la vulnerabilidad de los Estados frente



¹¹ Flynn, Stephen (2005) *America the Vulnerable. How our government is failing to Project US from terrorism*. New York, Harper Perennial, in cooperation with the Council on Foreign Relations.

¹² Ibidem. pp. 11-12

¹³ Haass, Richard (2005) “El cambio de régimen y sus límites” *Foreign Affairs En Español*, octubre-diciembre, pp. 12-14.

¹⁴ Battaleme, Juan (2008) *Un Mundo Ofensivo. El balance ofensivo defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, UADE.



a amenazas transnacionales (o nuevas amenazas). Pero como afirma Haass: “En cuanto al cambio de regímenes, lo mejor es considerarlo como un complemento de la diplomacia y la disuasión. Es esencial valorar bien no sólo los límites del cambio de régimen, sino también su naturaleza”.¹⁵ En este sentido, queda claro que con el cambio de administración hubo una serie de conceptos centrales de la política exterior norteamericana que fueron dejados de lado. El presidente Barack Obama no sólo ha dejado de lado la idea de “Guerra contra el Terrorismo”, sino que también ha demostrado su intención de acercarse al mundo musulmán, demonizado en reiteradas oportunidades por su antecesor, como se comprobó recientemente durante su visita a El Cairo. Quedan aun por verse cuáles serán los pilares de la política exterior que lleve adelante durante su mandato, aunque parecen estar lejos de la idea de Cambio de Régimen y Guerra Preventiva.

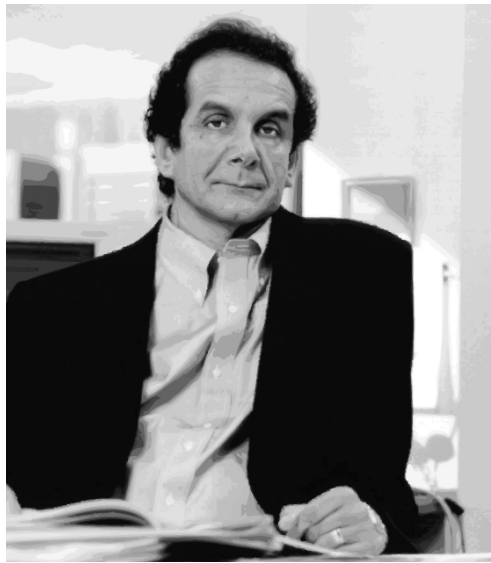
A modo de reflexión final

Sin ninguna duda, los atentados del 11-S provocaron una profunda modificación en la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Más aun, terminaron provocando un cambio drástico en lo que hace a la política exterior, convirtiendo a la noción de Cambio de Régimen, en un instrumento que el gobierno de George W. Bush utilizaría para tratar de asegurar tanto al orden mundial vigente, como a sus ciudadanos.

En este sentido me parece importante aclarar una serie de puntos que hacen a la política exterior de la administración de George W. Bush. En primer lugar, si bien en la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006 (que partía de la Estrategia de 2002 y era resultado de lo acontecido en Irak) permanecía inalterable la idea de intervenir a fin de cambiar un régimen, si el mismo era percibido como un riesgo para la seguridad de EE.UU. y del sistema internacional. En segundo lugar, en ambas versiones de la Estrategia de Seguridad Nacional quedaba claro que la administración de George W. Bush consideraba que el riesgo a la seguridad de sus habitantes se encontraba fuera de sus fronteras, por lo que era necesario asegurar el hábitat y atacar a aquellos países que eran hostiles o bien ayudar a aquellos que eran tan débiles que no podían controlar lo que acontecía en su interior. En este segundo caso, como afirma Fukuyama: “La lógica de la política exterior de Estados Unidos desde el 11-S está desembocando en una situación en la que, o bien asume la responsabilidad de la gobernanza en los Estados débiles, o bien deja el problema en manos de la comunidad internacional”.¹⁶ En el primer caso, en cambio, la opción era el Cambio de Régimen, referido en el primer punto, que sólo podía ser alcanzado a partir

de una invasión o un ataque al mencionado país hostil.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, es claro que el Cambio de Régimen, fue el eje central de la política de seguridad de la administración de George W. Bush. Sin embargo, la experiencia vivida durante la mencionada administración ha dejado en claro que el Cambio de Régimen no es suficiente para prevenir la posibilidad de un ataque no convencional. Este tipo de políticas, sin duda, arrojan resultados positivos a largo plazo y sólo en caso de que las acciones sean exitosas. Es decir que, aun cuando la administración de George W. Bush pretendía atacar a las amenazas inmediatas y asegurar sus fronteras de la forma más rápida posible, la resistencia Iraquí, la imposibilidad de crear un gobierno local estable y viable, y hasta el



Charles Krauthammer, uno de los principales referentes del pensamiento neoconservador en auge durante el primer gobierno de G. W. Bush

resurgimiento de los Talibán, han demostrado que la estrategia no ha estado ni cerca de ser exitosa.

Sin duda, como afirma Haass, el Cambio de Régimen sólo puede ser una herramienta complementaria de la política exterior pero no su eje (después de la Guerra de Irak, esto ha quedado demostrado hasta el final de la administración de George W. Bush). La diplomacia, la disuasión y la cooperación en un mundo extremadamente interdependiente son los principales elementos con los que cuentan todos los Estados del Sistema Internacional para hacerle frente a aquello que amenaza al orden. El caso de Estados Unidos no es distinto, aun cuando sea el actor más poderoso del sistema. El presidente Barack Obama parece haber entendido esto, tal como queda demostrado en el viraje de la política exterior norteamericana. Tanto el diálogo como la cooperación parecen empezar a posicionarse como los nuevos ejes de la política exterior de los Estados Unidos, aun cuando para los críticos de la administración, la política de Obama frente al terrorismo se parece a la de su antecesor¹⁷ ■

¹⁵ Haass, Op. Cit. p. 10

¹⁶ Fukuyama, Op. Cit. p. 142.

¹⁷ Savage, Charlie (2009) “To critics, Obama’s Terror Policy looks a lot like Bush’s” *The New York Times*, 2 de Julio de 2009, New York.