

¿Es Afganistán un Vietnam para la Unión Soviética?*

¿Es Afganistán un Vietnam para la Unión Soviética? De más parece decir que se trata de una cuestión compleja, cuyo enfoque sistemático requeriría contar con una cantidad de antecedentes políticos y estratégicos que no se encuentran fácilmente disponibles en ninguna parte, y con mayor razón en nuestro medio. En efecto, es un tema de alta política de las superpotencias enfrentadas en situación de crisis. En segundo lugar, los escenarios políticos y geográficos de estas graves crisis internacionales difícilmente podrían ser más lejanos y desconocidos para los observadores latinoamericanos. Tanto en el Suroeste como el Sudeste de Asia son áreas tradicionalmente alejadas de las preocupaciones de nuestra región, aún en los círculos generalmente informados de las cuestiones internacionales. Por último, en el caso de Afganistán y la URSS, a diferencia de Vietnam y E.E. UU., se trata de un proceso internacional en marcha; la superpotencia involucrada no ha visto fructificar sus esfuerzos, a casi cuatro años y medio desde la intervención directa, de someter una sociedad que en su mayoría se opone a sus deseos. Pero tampoco se puede sostener seriamente que la URSS ha fracasado definitivamente en ese país. Aún podría obtener, aunque a alto costo, el resultado que busca: la imposición de una "Pax Soviética" y la consolidación de un gobierno que le ofrezca plenas garantías de mantención de un sistema que no le signifique ningún tipo de amenaza, y que le ofrezca ventajas estratégicas permanentes en el subsistema regional del Asia sudoccidental.

Al hablar de "un Vietnam" estamos refiriéndonos a una situación de intervención de una gran potencia (hoy día una superpotencia) en una situación interna e internacional peculiar a un país o grupo de estados, en que la superpotencia justifica sus acciones en términos de la lógica del enfrentamiento global propio de un

*El presente artículo es una versión ampliada de una conferencia del autor, dictada en el ciclo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile "La Política Internacional en un Mundo en Cambio", el 17 de mayo de 1984.

sistema bipolar, no obstante lo cual juegan también factores de orden local. En el caso de Vietnam el fracaso de un gobierno dependiente, la guerra de guerrillas y en último término la guerra convencional, la oposición política interna a las acciones de intervención, así como el clima internacional desfavorable a la política que se sigue, terminan por contribuir a la derrota de la intervención y al término de la presencia de la potencia interviniente, con los costos políticos y militares del caso.

Dentro de este marco de referencia, creo que, si bien hay elementos comunes entre la situación afgana y la vietnamita, se puede sostener que Afganistán no ha sido ni probablemente será para la URSS un Vietnam, debido a que, como veremos, las diferencias entre ambos focos de conflicto son sustanciales. Esto no quiere decir que la idea de hacer de Afganistán un Vietnam para la URSS carezca de interés como proposición política. El diplomático e investigador hindú Jagat Mehta advierte que para algunos sectores, "un poco de ayuda secreta militar y económica a los rebeldes afganos puede transformar Afganistán en un Vietnam soviético. La URSS se encuentra militarmente atacada, económicamente exigida, políticamente obstaculizada e internacionalmente a la defensiva debido a Afganistán. El gobierno de Babrak Karmal, a pesar de intentos de revertir los decretos socialistas más duros y de recuperar el apoyo de la opinión islámica, continúa alienado en relación con el pueblo afgano. Los dirigentes afganos rebeldes —religiosos, tribales y seculares— aunque incapaces de unirse en torno a un dirigente o programa común, continúan siendo irrevocablemente hostiles a Moscú. En estas circunstancias, de acuerdo a algunos, no debería ofrecérsele una salida fácil a la URSS, mucho menos los beneficios políticos de una retirada voluntaria. Aunque una insurgencia intensificada nunca desalojaría a los soviéticos, el gasto de hombres y recursos, junto con la pérdida de identificación en el mundo musulmán y en las repúblicas de Asia Central, pueden constituir un disuasivo contra aventuras similares en otras partes"¹.

El argumento tiene una variante del tipo *Realpolitik* y otra de corte anti-intervencionista. La primera consiste en castigar a la URSS, dificultándole la salida de una situación que le resulta excesivamente comprometedoras en términos de los objetivos que se planteó en 1978/79 y de los recursos de que dispone. La segunda subraya la necesidad de desalentar las acciones de las grandes potencias contra sus vecinos más débiles. De acuerdo con esta posición, como dice Mehta, se sostiene que lo más negativo de las acciones soviéticas radicaría en que la URSS estaría ayudando a legitimar las acciones unilaterales e intervencionistas de otras potencias

¹Jagat Mehta, "Afghanistan: a Neutral Solution", *Foreign Policy* 47, 1982, p. 151.

grandes o medianas que perciben diversas amenazas a su seguridad nacional, u oportunidades para aumentar su poder. Por ejemplo, las acciones sudafricanas contra Angola y otros países cercanos asociados con diversos movimientos de liberación, así como las acciones norteamericanas en Centroamérica, no serían en su esencia muy distintas de las que ha desarrollado la URSS en Afganistán. Desde este punto de vista, un genuino no alineamiento exigiría oponerse por igual a todas estas acciones, por lo tanto, una manifestación de mero oportunismo político el intento de explotar políticamente las dificultades de la URSS en Afganistán, al tiempo que se apoyan acciones de la misma índole realizadas por otros actores. También podría verse en ello un regreso a los enfoques políticos internacionales propio de la Guerra Fría.

A continuación expondré en forma esquemática tres criterios de comparación entre las intervenciones de EE. UU. en Vietnam y la URSS en Afganistán, para luego pasar a un examen relativamente detallado del caso afgano.

1. *Actores y objetivos de la intervención*

En ambos casos, el sujeto activo es una superpotencia que emplea sus recursos militares para asegurar objetivos políticos y militares. En el Vietnam, la intervención tiene lugar apoyando a un gobierno "cliente" incapaz de sostenerse por sus propios medios frente a una insurgencia local (el Vietcong), alentada por un gobierno adversario (el de Vietnam del Norte).

En el caso de Afganistán, la intervención tiene lugar contra un gobierno cliente que se había vuelto inseguro y eventualmente hostil, por razones que comentaremos oportunamente, y que enfrenta una significativa insurgencia interna. No obstante, ésta no es unificada ni apoyada por una potencia externa claramente identificable. Sin perjuicio de este hecho, la insurgencia recibe algún apoyo internacional después de la intervención, apoyo que proviene de fuentes diversas.

2. *Teatro de la intervención*

La intervención norteamericana en Vietnam se produjo como consecuencia de la decisión de Washington de suceder a Francia después de la derrota de este país como potencia colonial en el Sudeste asiático. Ocurrió de este modo en un área que nunca había sido definida como de interés político, estratégico o económico para Estados Unidos.

En cambio, la intervención soviética en Afganistán tiene lugar en un país limítrofe, escenario tradicional de presión política de la Rusia Imperial primero y luego de la URSS, y de fuerte competen-

cia entre Rusia y Gran Bretaña. La potencia continental y la potencia marítima por excelencia se enfrentan en sus esquemas imperialistas hegemónicos en el centro y sur de Asia.

3. *Compromiso militar con la intervención y repercusiones internas*

En el caso de Vietnam, la magnitud de los recursos dedicados por EE. UU. llegó a ser muy importante; probablemente destinó cerca de un 20% de sus fuerzas convencionales a Vietnam (en el punto más alto tuvo más de 500.000 hombres en ese país). El compromiso militar de la URSS es sustancial, pero proporcionalmente inferior; las fuerzas no pasan del 3% de sus fuerzas convencionales (unos 100.000 hombres).

La intervención norteamericana tuvo amplias repercusiones políticas internas, mientras la soviética, debido al control político comunista, no las ha tenido. Por esta razón, Vietnam afectó la estabilidad política interna de EE. UU., mientras Afganistán no ha tenido efectos perceptibles en la política de la URSS.

Comenzaremos caracterizando a Afganistán a través de algunos indicadores básicos. A continuación trazaremos las líneas generales de la evolución de Afganistán desde el siglo pasado, hasta llegar a la situación actual. Con los elementos que nos aportarán estas dimensiones de nuestro estudio, comentaremos la situación de la intervención soviética y sus implicaciones internacionales para volver, en la conclusión, a nuestra interrogante inicial.

Afganistán es un país que en Asia se puede considerar geográficamente pequeño, aunque para nuestras dimensiones sudamericanas lo consideraríamos mediano. Su población es de aproximadamente 15 millones de habitantes; en realidad, es difícil establecer de manera confiable una cifra de población para el país, debido al problema de los refugiados, que se encuentran principalmente en Pakistán e Irán y que se estiman en tres a cuatro millones de personas. La superficie de este país mediterráneo es de 648.000 Km.², o sea, aproximadamente, un 85% del territorio continental chileno.

El nivel de desarrollo social y económico es muy bajo. Afganistán se puede caracterizar como una sociedad predominantemente tradicional, económicamente agraria y socialmente tribal. La tradición de unidad nacional es escasa y se centra todo en reducidos círculos de la capital, Kabul, mientras en las provincias las lealtades se establecen más con los jefes tribales que con el gobierno nacional. El PNB per cápita es de aproximadamente us\$ 190 anuales, o sea, algo más que un tercio del PNB de Honduras, el más pobre de los estados latinoamericanos. Solamente un 12% aproximadamente de la población es alfabeto. La expectativa de vida no pasa

de 42 años. A pesar de algunos intentos de modernización que cometaremos más adelante, hasta la actualidad Afganistán, un país altamente aislado del resto del mundo, no ha podido superar una condición de atraso en todo sentido.

Desde mediados del siglo pasado, Afganistán gravitó hacia la extendida esfera de influencia británica. Para los ingleses, el control de Persia y Afganistán era estratégicamente importante para frenar las ambiciones rusas en el sur y el centro de Asia, y para proteger el flanco occidental de la India desde el gran macizo cordillerano de Hindu Kush, que divide el Asia Central del Asia del Sur. En efecto, la ruta continental a la India pasa por Afganistán, y por tanto la potencia que controle este montañoso país tiene excelentes perspectivas de llegar a dominar el subcontinente indio. Al Este de Kabul está el Paso de Khyber, traspuesto el cual se abre la gran llanura india, cerca de la ciudad de Peshawar, actualmente en Pakistán.

En su política afgana, Inglaterra alternó entre dos tendencias opuestas dentro de su esquema imperial: la "política de avanzada" ("forward policy") y la política de no interferencia, que también podría llamarse de control indirecto. La primera se basaba en la inminencia de la amenaza rusa y postulaba que el Imperio debía confiar más en sus propios medios que en la acción de las fuerzas políticas afganas, que eran altamente volátiles, inestables y difíciles de controlar. El objetivo mínimo era "la mantención en Afganistán de una potencia fuerte y amiga", de modo que el avance de los ejércitos rusos en Asia Central no pudiera llegar a afectar de manera desfavorable, como decía un documento inglés,

"el incierto carácter de un Jefe Oriental cuyos mal definidos dominios se circunscribirían a un círculo cada vez más estrecho, entre las presiones en conflicto de dos grandes imperios militares, uno de los cuales permanece pasivo, mientras el otro justifica sus acciones y continúa avanzando". (Memorándum de instrucciones a Lord Lytton, 1875)².

Esta política exigía la conclusión de una alianza exclusiva con el Emir de Afganistán, o, de no ser posible tal alianza, debía considerarse la disolución del reino afgano y la instalación en el poder en Afganistán de uno o más gobiernos dependientes del apoyo inglés, llegando en caso necesario a la conquista y anexión de tanto

²W. K. Fraser-Tytler, *Afghanistan - A Study of Political Developments in Central and Southern Asia*, Londres, Oxford University Press, 3ª edición revisada por M. C. Gillett, 1967, p. 138.

territorio afgano como fuera necesario para asegurar los objetivos de seguridad del Imperio³.

Frente a esta ambiciosa y agresiva política se proponía como alternativa una política de no interferencia. Ésta debía mantener la influencia inglesa mediante la asistencia económica y el suministro de armas. Se basaba en un diagnóstico del problema ruso como una amenaza que no era inmediata, y que en todo caso podría llegar a enfrentarse en terreno elegido por el Imperio, evitando en lo posible la intervención en teatros de conflicto distantes y difíciles de controlar. Esta política, que se ha calificado como de "inactividad señorial"⁴, suponía la mantención de un equilibrio entre dos grandes fuerzas, con la esperanza que ambas no llegarían a chocar directamente.

La primera intervención sería de los ingleses en los asuntos afganos se produjo entre 1837 y 1842, como consecuencia de la oposición inglesa a las políticas del Emir Dost Muhammad, quien ante un conflicto por el control de la ciudad de Peshawar con los sikhs, dependientes de la potencia imperial, buscó establecer alianza con el Shah de Persia y desarrolló contactos con los rusos. Fracasados los intentos de hacer desistir al Emir de su posición, el Virrey de la India, Lord Auckland, prestó su apoyo a un rival del Emir para privarlo del trono. A mediados de 1839, un ejército invasor logró alejar al Emir de Kabul, pero la ocupación inglesa fue un fracaso. No consiguió la pacificación del país, y después de varios sangrientos incidentes se ordenó en 1842 la retirada. Pero sólo un puñado de hombres de una fuerza de 4.500 soldados logró regresar a la India, y en 1843 Dost Muhammad había vuelto al trono. La primera experiencia con la política de avanzada fue desfavorable, y al decir de Fraser-Tytler, dejó una herida abierta por medio siglo o más⁵, ya que el resentimiento afgano por la acción inglesa fue muy profundo.

Mientras tanto, Rusia avanzaba en Asia Central. Al finalizar la primera guerra anglo-afgana, la frontera rusa en Asia todavía no alcanzaba el lago Aral, pero en Petersburgo se quería proteger el comercio ruso hacia Oriente y descontar ventaja frente a los ingleses en sus posiciones asiáticas. De este modo se inició la gran competencia imperialista entre la potencia continental y el imperio marítimo. La guerra de Crimea interrumpió por un tiempo el movimiento de Rusia, pero hacia mediados de la década de 1860 la política expansionista se encontraba nuevamente en vigor. Su justificación correspondió al Canciller ruso, Príncipe Gorchakov, en un memorándum dirigido en 1864 a los países con que Rusia man-

³Fraser-Tytler, op. cit., p. 143.

⁴Fraser-Tytler, op. cit., p. 134.

⁵Fraser-Tytler, op. cit., p. 120.

tenía relaciones diplomáticas. En síntesis, la argumentación rusa consistía en sostener que Rusia no tenía deseos expansionistas, dado que el control del tamaño de su territorio era importante para no retardar y paralizar su desarrollo interno. No obstante, la protección del comercio en las rutas terrestres de Asia exigía contar con fronteras seguras, de modo de ofrecer estabilidad al intercambio y cimentar en él el progreso y civilización de las distintas regiones del Asia Central, misión que según Gorchakov correspondía al Imperio Ruso. Pero no se podía tener fronteras seguras con pueblos nómades, por lo que se hacía necesario establecer una delimitación con estados organizados y estables⁶. Esto exigía avanzar hacia el sur.

Si bien los argumentos de Gorchakov parecían persuasivos, y daban cuenta de propósitos pacíficos, las intenciones y acciones rusas no dejaron de inquietar al Imperio Británico. En efecto, no había una diferencia fundamental de carácter político o geográfico entre los límites propuestos por Gorchakov en 1864, que corrían desde la ribera norte del lago Aral en dirección SE, y cualesquiera otras que pudieran reclamarse, hasta el mismo macizo del Hindu Kush. Desde este punto de vista, el enfrentamiento entre los imperios rivales no podía ser descartado. En 1865, Rusia anexó Tashkent, al sur de la línea demarcada por Gorchakov. En 1868 sometió la milenaria Samakanda, y el año siguiente Bukhara quedó reducida a la condición de estado vasallo, bajo el gobierno del general Kaufmann, encargado de la nueva provincia de Turquestán. El poder ruso había llegado a las riberas del Oxus.

En el teatro afgano, la política inglesa, luego del fiasco de la primera guerra, había evolucionado hacia la no interferencia. Desde 1857 una reconciliación formal con el antiguo adversario, el Emir Dost Muhammad, facilitó las relaciones bilaterales. Su sucesor, Sher Ali, no pudo obtener un tratado de alianza, no obstante lo cual el gobierno británico, junto con donarle algunas armas, le expresó la esperanza que pudiera consolidar su poder en su reino. La no interferencia impedía un compromiso mayor. Al mismo tiempo, comunicaciones diplomáticas intercambiadas por el gobierno del Zar en 1873 aseguraban que el gobierno ruso aceptaba que los dominios del Emir se encontraban fuera de su esfera de influencia asiática.

Hacia 1874 la política inglesa comenzó a virar. Lord Salisbury, Secretario del Exterior de Disraeli, autorizó al Virrey de India a dar a Sher Ali "una promesa que no fuera vaga sino estrictamente formulada y claramente circunscrita, de ayuda adecuada contra un ata-

⁶El texto del documento se reproduce en Fraser-Tytler, op. cit., pp. 333-337.

que efectivo y no provocado de cualquier potencia extranjera”⁷. Pero una serie de dificultades impidieron la materialización de esta alianza, al tiempo que en 1878 Rusia ya dominaba las comarcas vecinas al reino, y despachaba una misión —la Misión Stoliétov— a tomar contacto con el Emir, mientras una misión inglesa no recibía autorización afgana para entrar por el Khyber. La crisis llevó al Imperio Británico, (que recién se había enfrentado con Rusia por la cuestión de los Dardanelos, con peligro de guerra), a volver a la política de avanzada. Una fuerza expedicionaria invadió el país. Había comenzado la segunda guerra anglo-afgana. Pronto se concluyó un acuerdo con el Regente Yakub Khan: el gobierno afgano conduciría sus relaciones exteriores de acuerdo con los deseos y consejos de Gran Bretaña; recibiría un representante inglés en Kabul y, en cuanto fuere necesario, en otros puntos del país. El Emir recibiría un subsidio de 60.000 libras anuales, y Gran Bretaña controlaría los pasos estratégicos entre Afganistán e India (p. 146). Pero sobrevino una complicación. El asesinato del representante en Kabul prolongó la guerra, que entró a una segunda fase. Las fuerzas inglesas procedieron a ocupar la mayor parte del país. En carta dirigida al Primer Ministro, el Virrey, Lord Lytton, reconocía las inesperadas implicaciones de la política de avanzada en cuanto Gran Bretaña tendría que

“asumir la desintegración permanente de la nación que era nuestro objetivo consolidar en Afganistán”. En todo caso —agregaba— “probablemente estaremos obligados a intervenir en ese país más amplia y efectivamente que lo que en cualquier momento hemos deseado. No obstante, los esfuerzos renovados, y tal vez mayores, que ahora se nos imponen no pueden tener otro resultado, si se les dirige correctamente, que el establecimiento más firme de la supremacía indisputada del poder británico desde el Indo hasta el Oxus”⁸.

Pero por razones de política interna desde 1880 se produjo el regreso a la política anterior, a pesar de que Gran Bretaña ya se había impuesto en la guerra. Si como hemos sugerido, Afganistán no es un Vietnam para la URSS, pareció haber sido algo parecido a un Vietnam para los conservadores ingleses, partidarios de la política de avanzada. Uno de los principales temas de debate en la elección general de 1880 fue la política seguida en Afganistán y los liberales que llegaron al poder, con Gladstone a la cabeza, se propusieron cambiar completamente la política afgana. El costo de la ocupación de Afganistán, las dificultades de administración en ese

⁷Fraser-Tytler, op. cit., pp. 130-139.

⁸Carta de septiembre de 1879, citada por Fraser-Tytler, op. cit. p. 148.

país indómito y de geografía difícilísima, el fuerte sentimiento antibrítico que databa de la primera guerra e iba en aumento en la población afgana, fueron algunos de los factores que llevaron a adoptar nuevamente la política de no interferencia. Afortunadamente para los ingleses, el nuevo Emir, Abdur Rahman, reunía las condiciones que el Imperio requería para el éxito de esta política. Abdur Rahman no vaciló en aceptar el status de Afganistán como Protectorado. Como expresara Griffin, el enviado inglés, en carta al Emir,

“El Gobierno Británico no admite el derecho de interferencia de potencias extranjeras en Afganistán, y puesto que tanto Rusia como Persia están comprometidas a abstenerse de toda interferencia política en Afganistán, queda claro que el gobernante de Kabul no puede tener relaciones políticas con potencia extranjera alguna, salvo la inglesa; y si cualquier potencia extranjera tratare de interferir en Afganistán, y si tal interferencia llevara a una agresión no provocada contra el gobernante de Kabul, el Gobierno Británico estará preparado para ayudarlo en caso necesario a repelerla, siempre que siguiere el consejo del Gobierno Británico en lo que concierne a sus relaciones externas”⁹.

El destinatario de los compromisos británicos no podía ser sino Rusia. El enfrentamiento inmediato del poder británico con el ruso se produjo hace exactamente un siglo, en lugares como el gran oasis de Merv, sobre el N.O. de Afganistán, y en las riberas del Oxus, en el N.E.

No obstante, en este período la ventaja todavía estaba de parte de los ingleses. El Imperio Británico logró consolidar y estabilizar su posición en Afganistán a fines del siglo XIX. Al respecto cabe mencionar tres hitos importantes. En 1838, Sir Mortimer Durand negoció con el Emir la delimitación del territorio afgano con la India, fijándose una línea —la Línea Durand— que ha sido desde entonces observada con el límite oriental del país, a pesar de múltiples dificultades nacidas de las situaciones tribales locales. En 1885, una negociación con Rusia condujo a ciertos ajustes territoriales en el Norte. Como parte de los acuerdos, Afganistán se hizo cargo de una angosta faja de territorio en el N.E., interponiéndose de este modo entre Rusia e India con la intención de alejar cualquier posible contigüidad.

La posición rusa en esta época se vio debilitada ante la concentración de los esfuerzos del gobierno zarista en otros teatros de conflicto. Por una parte, Rusia entró a jugar un papel activo en los asuntos del Lejano Oriente. En 1898 obtuvo el arriendo de Puerto

⁹El texto del documento se reproduce en Fraser-Tyler, op. cit., pp. 337-339.

Arturo, en el Norte de China. Rusia comenzó a gravitar en los asuntos de Mongolia y de Manchuria, compitiendo con otras potencias imperiales, lo que en 1904 llevaría a un choque armado con la gran potencia oriental en ascenso, Japón, que emergía victoriosa de esta guerra. El prestigio ruso sufrió un rudo golpe, y las instituciones políticas imperiales se tambalearon en la revolución de 1905.

La diplomacia inglesa juzgó oportuna la coyuntura para entrar en negociaciones, toda vez que comenzaba a percibirse el creciente poder del Imperio Alemán como una amenaza política que invitaba a un realineamiento de las alianzas. En agosto de 1907, se firmó un acuerdo en San Petersburgo, negociado por el Embajador inglés Nicholson y el Canciller ruso, Izvolski. En síntesis, la Convención estableció, en lo concerniente a Afganistán, que el país quedaba fuera de la esfera de influencia rusa, por lo que Rusia no enviaría agentes a Kabul y conduciría sus relaciones con ese país "por intermedio del Gobierno de Su Majestad Británica"¹⁰. Otras disposiciones contemplaban una división de Persia en esferas de influencia que protegía la frontera afgana en el Oeste y la no intervención de Rusia y Gran Bretaña en Tíbet, que formaría parte de la esfera china. Por su parte, Inglaterra no anexaría Afganistán ni ocuparía su territorio, bajo condición de cumplimiento de las obligaciones del Emir en sus diversos acuerdos con el Imperio¹¹.

Aparte de estos resguardos convencionales, el gobierno inglés se preocupó de frustrar planes rusos para establecer nuevas comunicaciones terrestres con Afganistán mediante la construcción de ferrocarriles internacionales. De este modo, a juicio de Louis Fischer, la rivalidad entre las potencias imperialistas contribuyó a mantener el país en su situación de atraso y pobreza¹². El gobierno afgano, encabezado ahora por el Emir Habibullah, se mostró abiertamente crítico de estos acuerdos entre las grandes potencias, pero debió conformarse con el hecho de su vigencia práctica, esperando mejores días para la causa de su independencia efectiva.

La Primera Guerra Mundial abrirá una era de cambio en Afganistán. El choque entre los grandes imperios y el derrumbe de los regímenes tradicionales en Rusia, Alemania, Turquía y China alimentó los movimientos nacionalistas y las aspiraciones reformistas revolucionarias y nacionalistas en lo que hoy llamaríamos el Tercer Mundo. En un país ubicado en la esfera de influencia británica, el nacionalismo debía forzosamente dirigirse contra la potencia imperial. Así ocurrió en Afganistán.

¹⁰Louis Fischer, *The Soviet in World Affairs*, Nueva York, Vintage Books, 1960, p. 200.

¹¹Fraser-Tytler, op. cit., p. 176.

¹²Fischer, op. cit., p. 314.

El Emir Habíbullah, a pesar de la entrada de los turcos a la guerra y de presiones internas y externas (una misión germano-turca consiguió abrirse paso hasta Kabul en 1915)¹⁸, declaró y mantuvo la neutralidad en la guerra. Pero en 1919 el Emir fue asesinado y su tercer hijo, Amanullah, encabezando las élites nacionalistas y con el apoyo del ejército, conquistó el poder. Una serie de confusos incidentes fronterizos condujeron a un enfrentamiento entre Amanullah y los ingleses. De este modo, tuvo lugar una tercera guerra anglo-afgana. El resultado del conflicto militar no fue concluyente, pero las condiciones eran propicias para el establecimiento de la independencia afgana. Londres tenía muchos otros asuntos que atender de manera prioritaria. La situación irlandesa era crítica. El derrumbe del Imperio turco había generado una ola de sentimiento nacionalista en el Medio Oriente. En India había gran efervescencia política, alimentada por una precaria situación económica. Se vivía además un notable cansancio de todo lo que fuera guerra después de la larga contienda con las potencias. En este contexto, los ingleses, en un acuerdo provisional de 1919 y un tratado de 1921, accedieron a reconocer la independencia de Afganistán. En adelante, Gran Bretaña ya no se arrogaría el derecho de conducir las relaciones exteriores afganas. Éstas quedaron bajo el control del régimen de Amanullah.

Uno de los principales aspectos de la nueva diplomacia afgana concernía a las relaciones con el régimen revolucionario ruso. Había entre los dos gobiernos un punto básico de coincidencia: Gran Bretaña y su sistema imperial constituían un peligro que debía ser conjurado. Hacia 1920, Rusia aún sufría los efectos de las intervenciones antisoviéticas que infructuosamente trataban de evitar el triunfo definitivo de la causa dirigida por Lenin, Trotsky y otros. Para Lenin, no cabía duda que la primera prioridad revolucionaria era la consolidación interna del nuevo sistema. Sin embargo, este imperativo exigía prestar atención y destinar recursos al frente externo, porque desde éste provenían importantes amenazas que se cernían sobre la revolución. Al mismo tiempo, no era posible dejar pasar cualquier oportunidad de contar con aliados. La premisa general era que, por lo menos en Europa y en Asia, donde se vivían directamente las consecuencias de la revolución, ningún estado o grupo político podía ser indiferente a los sucesos que estaban ocurriendo en el nuevo estado soviético. Por estas razones, el régimen debía prestar atención, entre otros elementos del sistema internacional, a la parte asiática de lo que actualmente constituye el Tercer Mundo.

¹⁸Hans von Herwarth, *Zwischen Hitler und Stalin*, München, Propylaen Verlag, 1982, p. 287, da cuenta de la incursión de un agente alemán en el curso de la guerra.

Las iniciativas soviéticas no se harían esperar.
Según relata Louis Fischer,

La propaganda bolchevique en el Este encontró su forma concreta en una asamblea única, convenida en Baku en septiembre de 1920, Zinoviev y Radek, presidente y secretario del Comintern, y Bela Kun, llegaron de Moscú a inspirar este "Congreso de los Pueblos del Este". Fue una extraña reunión, un museo de trajes orientales, una Babel de lenguas, una confusión de ideas y objetivos¹⁴.

En el Congreso, Zinoviev llamó a una "guerra santa contra todo el imperialismo británico" (ibid), que en la práctica, dada la precaria situación material de la URSS y la inmadurez de las condiciones en que se desenvolvían los movimientos nacionalistas en las colonias, no podría pasar de ser una campaña propagandística contra la gran potencia colonial.

Uno de los puntos específicos de la política moscovita fue el establecimiento de una relación de influencia frente al gobierno nacionalista de Amanullah. Lenin contestó una petición de apoyo que le dirigió el príncipe antibritánico congratulando "al heroico pueblo afgano, que se defiende contra los opresores extranjeros"¹⁵. De este modo, Lenin buscó deliberadamente cultivar la causa antiimperialista más que una eventual revolución afgana, que de manera realista no divisaba como una alternativa política a corto o mediano plazo.

Si bien los problemas inmediatos del régimen revolucionario soviético no permitían asumir compromisos materiales de consideración, el desarrollo de los acontecimientos afganos parecía ofrecer algunas oportunidades inéditas para hacerse presente en Kabul. Reconociendo la fuerza política que podía llegar a desarrollar el islamismo en la nueva escena internacional surgida en la postguerra, el consumado revolucionario escribía en noviembre de 1919 a "S. M. el Emir de Afganistán" que

"actualmente, el floreciente Afganistán es el único estado musulmán independiente en el mundo, y el destino envía al pueblo afgano la gran tarea histórica de unir en torno suyo a todos los pueblos musulmanes esclavizados y conducirlos en la ruta de la libertad y la independencia"¹⁶.

Consecuentemente, el gobierno soviético instruyó a su embajador

¹⁴Fischer, op. cit., p. 205.

¹⁵Fischer, op. cit., p. 207.

¹⁶Citado por Fischer, op. cit., p. 207.

en Afganistán en el sentido de iniciar conversaciones con miras a la celebración de acuerdos de interés mutuo, y de unirse en la lucha "contra el gobierno imperialista más rapaz de la tierra, Gran Bretaña, cuyas intrigas hasta ahora han entorpecido el desarrollo pacífico y libre del pueblo afgano y lo han separado de sus vecinos más cercanos"¹⁷.

Interesado en mostrar una gran disposición a considerar las aspiraciones afganas, Lenin anunció al gobierno de Kabul que consideraría el otorgamiento de ayuda militar contra los ingleses, y que podría aceptar la revisión de las injusticias cometidas por el gobierno del Zar en materia territorial, modificando algunas partes del trazado fronterizo a expensas del territorio soviético.

Después de una serie de negociaciones secretas se firmó en Moscú, el 28 de febrero de 1921, un tratado entre los dos estados. Amanullah parecía consentir en el estrechamiento de las relaciones para contrapesar el poder inglés. Habibullah todavía había dependido de los subsidios de la potencia colonial; Amanullah llegó a aceptar apoyo soviético, recibiendo alrededor de us\$ 500.000 en dinero y/o especies durante aproximadamente tres años.

La firma de los acuerdos con ingleses y rusos dio lugar a una situación de equilibrio. Seguramente, Amanullah no comprendió bien el juego de las grandes potencias. En 1921, Londres y Moscú ya no tenían interés en mantener altos niveles de conflicto. Apenas suscrito el acuerdo afgano-soviético se firmó, en marzo de 1921, un histórico tratado anglo-soviético. Éste representó un verdadero armisticio entre dos sistemas que se habían combatido por todos los medios, y que al parecer habían llegado a coincidir en que, no siendo posible aniquilar al adversario, más valía reconocer su existencia, cuidando los propios intereses y obteniendo ciertos beneficios en el contexto de una relación bilateral cuidadosamente circunscrita. En virtud del tratado, Gran Bretaña renunciaba a continuar sus intervenciones armadas contra la URSS, y ésta detendría sus ataques propagandísticos dirigidos a los súbditos del Imperio. Específicamente, el gobierno soviético se comprometía a abstenerse de realizar acciones diplomáticas o militares, así como a dirigir propaganda contra intereses británicos o el Imperio Británico, especialmente en India y en el estado independiente de Afganistán. El gobierno británico, por su parte, asumía obligaciones similares frente a los países que había formado parte del antiguo Imperio ruso y que ahora habían accedido a su independencia¹⁸.

Las relaciones soviético-afganas tuvieron altibajos en la década de 1920, pero en general la tendencia fue de aumento gradual de la presencia de la URSS. Las principales dificultades se suscitaron

¹⁷Fischer, op. cit., p. 208.

¹⁸Fischer, op. cit., p. 213.

por el apoyo prestado por Amanullah a una rebelión antibolchevique en los estados vecinos, donde el soñador Emir veía un potencial de movimiento panislámico, así como una eventual Confederación de Asia Central, la que aspiraba a dirigir. Ante las protestas soviéticas, Amanullah abandonó esta aventura. Una segunda crisis tuvo lugar en relación con la posesión de una isla en el río Oxus; esta vez la URSS cedió a los deseos del gobierno de Kabul. Al mismo tiempo, la URSS comenzó a prestar asistencia militar a la fuerza aérea afgana. Se estableció un servicio aéreo entre Kabul y Tashkent, y se incrementaron los lazos comerciales¹⁹, aunque no se firmó el tratado comercial en que tenía interés el gobierno de Amanullah.

Pero las relaciones exteriores de Amanullah no se limitaron a Rusia y Gran Bretaña. Es necesario dejar constancia del gran interés del gobernante afgano en otros modelos asiáticos, especialmente el turco, obra de Kemal Ataturk, y el hindú de Gandhi. La política de Afganistán fue activa, buscando el desarrollo de relaciones en Asia y Europa. Amanullah nunca intentó una síntesis de las diversas influencias a que estuvo expuesto, ni ensayó una fórmula política nacional coherente. A pesar de su nacionalismo, las influencias occidentales fueron en último término, las de mayor gravitación.

En efecto, las políticas internas de la época, sobre todo después de un histórico viaje del monarca a Europa, promovieron la occidentalización por vía autocrática. Las proposiciones de reforma del gobierno apuntaron a una transformación radical de la vida social afgana, la que se trataba de modernizar según modelos foráneos. La emancipación de las mujeres, la introducción de la monogamia, la educación obligatoria para ambos sexos, el establecimiento de diversos impuestos nacionales, la construcción de caminos públicos por tierras tribales, la separación entre instituciones políticas y religiosas y hasta el cambio de la vestimenta por indumentaria occidental, constituían manifestaciones de un ambicioso programa de transformación que excedía ampliamente lo que podían aceptar los jefes tribales y los clérigos.

Todo esto dio lugar a la formación de una vasta, aunque inorgánica, coalición antigubernamental, y a una rebelión que fue temporalmente dirigida y explotada por elementos aventureros y bandidos; ésta consiguió la expulsión de Amanullah, quien fue al exilio a Italia. Una intervención de algunos de sus partidarios, lanzada desde el Norte, probablemente con apoyo y financiamiento soviéticos, no pudo revertir la situación. El triunfador en este conflicto interno fue Nadir Khan, un miembro de la familia real que a fines de 1929 se había impuesto en Kabul, haciéndose proclamar rey.

El gobierno de Nadir Khan abandonó las políticas reformistas

¹⁹Fraser-Tytler, op. cit., pp. 218-219.

de su predecesor y desarrolló una política de equilibrio entre la URSS y Gran Bretaña, aunque sus críticos pronto señalaron que Kabul había vuelto a la esfera de influencia inglesa. De hecho, en la década de 1930 el gobierno afgano —encabezado desde 1933 por Zahir Shah, luego que Nadir fuera asesinado— continuó desarrollando políticas de modernización, aunque desde una perspectiva conservadora y cultivó relaciones exteriores independiente de los deseos ingleses, especialmente con Alemania, que prestó asistencia técnica, dio créditos y desarrolló el comercio bilateral, probablemente esperando obtener ganancias políticas junto con los beneficios económicos, que para Berlín no deben haber sido importantes. Afganistán también compró aviones italianos en 1937, cuando las aventuras etíopes de Mussolini habían dado lugar a una grave crisis internacional, de la que Kabul, como miembro de la Sociedad de las Naciones, fue testigo presencial. En tercer lugar, la política afgana del período no admitió el desarrollo de los vínculos entre los países islámicos. Las relaciones con Turquía llegaron a un grado de estrecha amistad, y sin que los afganos trataran de anular la política secularizante de los turcos; en 1937, Afganistán fue parte en un tratado de no agresión con Turquía, Persia e Irak, el que tuvo importancia al prevenir una utilización de estos estados como peones contra los demás por parte de las grandes potencias. Finalmente, se establecieron relaciones económicas con Estados Unidos y se comenzó a notar la presencia comercial y política de la nueva gran potencia del Este, Japón. Todo esto permitió la mantención de una política de neutralidad en los primeros dos años de la Segunda Guerra Mundial, la que se rompió solamente bajo considerable presión de los aliados, que impusieron la expulsión de alrededor de 200 técnicos alemanes e italianos. Posteriormente, el mismo curso de la guerra falicitó “la elección entre amigos distantes y vecinos poderosos”²⁰, con lo que Afganistán emergió al mundo de la postguerra estrechamente asociada con los aliados, de quienes esperaba una normalización de las relaciones económicas —ahora en Estados Unidos como potencia económica dominante— y un arreglo de viejos problemas fronterizos. Esto último concernía especialmente a la URSS.

El ocaso de Gran Bretaña como potencia mundial, consecuencia de la guerra, se manifestó en el sur de Asia en la independencia de la India y su partición en dos estados, India y Pakistán. La retirada política y militar inglesa tuvo efectos profundos en el desarrollo a largo plazo de las relaciones exteriores afganas, por cuanto fortaleció la posición relativa de su antiguo rival geopolítico”, la reciente inclusión de Afganistán en el imperio soviético es una consecuencia de la ruptura del equilibrio que había prevalecido en el

²⁰Fraser-Tytler, op. cit., p. 256.

Asia Central desde que, como hemos relatado, se produjera el encuentro del poder ruso con el británico en las últimas décadas de siglo pasado.

En efecto, si bien la primera prioridad de Moscú después de la guerra debía ser la reconstrucción, el surgimiento de la URSS como polo de poder mundial exigía prestar atención al perímetro geográfico y político, que no podía quedar a merced de potencias adversarias sin graves consecuencias para su seguridad. Por otra parte, aun cuando se partía de una situación de debilidad, la subregión exhibía un vacío de poder que debía ser prontamente eliminado mediante una creciente presencia económica, política y aún militar.

Por parte de EE. UU. no había una verdadera voluntad de asumir el antiguo papel inglés. Por ejemplo, Kabul no tuvo acceso a ayuda militar norteamericana en gran escala, ya que se temía en Washington que una eventual ayuda podría alimentar las tensiones entre Afganistán y Pakistán, su nuevo y estrecho aliado en el subcontinente indio. Estas tensiones se debían principalmente a las pretensiones afganas de revivir la idea de un "estado patán" que incluiría partes de Pakistán hasta el río Indo, que habían estado en poder de Afganistán a comienzos del siglo pasado. Afganistán no integró el Pacto de Bagdad, posteriormente llamado Organización del Tratado del Centro (CENTO), eslabón intermedio entre la alianza norteamericana con Europa Occidental y el subsistema del Cercano Oriente, por una parte, y el Asia Sudoriental, por otra. En cambio, Pakistán, en su calidad de aliado preferido de EE. UU., se constituyó en el miembro oriental de la alianza, mientras el miembro en el Oeste era Turquía. Entre estos dos países integraban la alianza Irak e Irán; este último país accedió al tratado en medio de las protestas soviéticas. Probablemente, Moscú hubiera reaccionado aún más airadamente en el evento de una participación afgana. Esta situación parecía anticipar la continuación del rol histórico de Afganistán como amortiguador entre sistemas rivales en pugna por la supremacía en el S.O. de Asia.

Durante las primeras tres décadas de la postguerra, el gobierno de Kabul logró desarrollar una política de virtual equidistancia entre los grandes polos de poder mundial, sin perjuicio del incremento de sus vínculos con su vecino del Norte. En 1950, Afganistán y la URSS firmaron un acuerdo comercial. Además, la URSS comenzó a participar en una actividad estratégica de la débil economía afgana, la exploración petrolera que había sido iniciada por norteamericanos antes de la guerra. También se produjo un acercamiento en el plano militar; desde 1956 Moscú se convirtió en un proveedor de armas y de entrenamiento para las fuerzas armadas afganas, lo que le dio influencia en el seno de éstas.

No obstante, Afganistán mantuvo su condición de país no ali-

neado. La incorporación del país a la esfera soviética solamente comenzó a perfilarse como una alternativa política en el contexto del enfrentamiento entre grupos políticos rivales, que se enfrentaron luego de la caída de la monarquía en 1973.

El desarrollo de los acontecimientos desde 1973 muestra un incremento del rol soviético, que parecía corresponder a la implementación de una estrategia de largo plazo. No obstante, las serias crisis en las relaciones afgano-soviéticas que se suscitaron bajo el gobierno republicano y luego bajo el gobierno comunista a que nos referimos más adelante, constituyeron antecedentes determinantes en la decisión de los dirigentes de Moscú de intervenir militarmente y de forzar la situación a su favor. De este modo, su acción se entiende en el contexto de la política interna afgana y su repercusión bilateral, sin perjuicio de las dimensiones regionales y globales de carácter político-estratégico que comentaremos más adelante.

A juicio de los observadores occidentales, el golpe de Mohammed Daud, que un ex Primer Ministro y primo del rey, derribó la monarquía, fue producto de un proceso interno. No obstante, no se descarta una influencia soviética al menos parcial e indirecta, consecuencia de la participación en el golpe de oficiales afganos entrenados en la URSS. De hecho, las antiguas políticas de Daud como Primer Ministro, habían promovido el acercamiento con la URSS. En opinión de Selig Harrison, los efectos de este hecho fueron principalmente dos. Primero, provocó una situación de conmoción interna al desaparecer el único y precario factor de unidad en la sociedad afgana. Las tendencias autonomistas de los grupos tribales se vieron reforzadas y se exacerbó el permanente conflicto entre facciones políticas rivales en un sistema político que se caracteriza por su bajo grado de institucionalización.

En segundo lugar, el golpe constituyó un punto de inflexión en la tendencia de ruptura del difícil equilibrio Este-Oeste que por largo tiempo se había mantenido en la posición internacional del país. Hasta 1973, Moscú había aceptado la independencia parcial de Afganistán sin interesarle ejercer presión para "comunizar" el país, en el entendido que la posición equidistante y neutral de su vecino le era básicamente favorable. A su vez Washington había aceptado el "statu-quo" ante el peso de los factores geopolíticos, que no permitían forzar un mayor acercamiento ni aconsejaban llevar adelante un alto grado de hostilización de su adversario en un teatro que, comparado con otros, era claramente de segunda importancia²¹. No se debe olvidar que el golpe afgano se produjo en julio de 1973, cuando la política kisingeriana de distensión se en-

²¹Selig Harrison, "Dateline Afghanistan: Exit Through Finland?". *Foreign Policy* 41, invierno 1980-81, p 163 y ss.

contraba cerca de su apogeo. En esa época, Vietnam y el Medio Oriente constituían las preocupaciones fundamentales del gobierno norteamericano. Sintiendo ya sobreextendido en el uso de sus recursos políticos y militares, y prevaleciendo una visión optimista del curso de sus relaciones con la URSS, el gobierno norteamericano no divisaba razón alguna, ni tenía los medios para aspirar a un mayor rol en el S.O. de Asia. No había, en otras palabras, una percepción de amenaza en Occidente que pudiera mover a Afganistán al primer plano de la política exterior de las superpotencias.

En la política interna afgana, Moscú vio con satisfacción el ingreso de una facción comunista al gobierno de Mohammed Daud. Se trataba del ala "Parcham" ("bandera") del Partido Comunista, llamado Partido Popular Democrático, dirigida por Babrak Karmal, sindicado como incondicionalmente pro-Moscú. Esta facción comunista reunía a los principales elementos de la izquierda "establecida", siendo buena parte de sus dirigentes originarios de círculos de élite del país, de habla dari (persas). En cambio, se encontraba fuera del gobierno la facción rival "Khalk" ("masas"), que según los analistas de la política afgana representaba principalmente grupos sociales en ascenso, especialmente de origen provinciano y étnicamente patanes.

La participación de los "parchamitas" en el gobierno de Daud sirvió a este grupo para ganar posiciones en la burocracia y en el ejército. Sin embargo, en lo que parecía constituir una estrategia de largo plazo, esta facción no intentó inmediatamente forzar definiciones colectivizantes de parte del gobierno. De este modo, sobrevino para el gobierno de Daud una difícil y paradójica situación. Para los elementos conservadores del país, que obviamente seguían siendo muy importantes, ya que la sociedad no se podía cambiar de la noche a la mañana, el giro que tomaba la política gubernamental con participación comunista representaba una amenaza a sus intereses. Por otra parte, para los comunistas de la facción "Khalk", que abogaban de modo fanático e irreflexivo por una revolución marxista-leninista inmediata, el comportamiento reformista del gobierno era demasiado tímido.

Esta situación de tensión comenzó a resolverse hacia 1975-76, cuando la alianza entre Daud y los comunistas de gobierno tendió a deteriorarse, hasta el punto de ruptura. En este proceso confluyeron factores de orden externo e interno. En el conflicto entre las fuerzas políticas, Daud fue inclinándose hacia posiciones que podrían calificarse de centristas, resistiendo cualquier proposición de efectuar un viraje a la izquierda desde el propio gobierno. De este modo, la participación de la facción "bandera" parecía cada vez menos útil para sus finalidades políticas de largo plazo, al tiempo que para Daud la lealtad de sus colaboradores comunistas era cada vez más dudosa.

Por otra parte, la lucha entre facciones comunistas no podía sino debilitar la causa marxista como un todo. Por esto Moscú se esforzó en terminar con la inconveniente división, tratando de promover la unificación de las facciones. El problema no era sólo de posiciones ideológicas y diagnósticos políticos, sino también de estilos y personas. Frente al dirigente "bandera" Karmal se alzaba la figura del líder de la facción "masas", Hafizullah Amin, un hombre decidido a alcanzar el poder pero que, según los observadores, no tenía el realismo ni la ductilidad política de su adversario, no obstante lo cual aparecía también como pro-soviético. En este enfrentamiento, el Partido Comunista soviético al parecer decidió sacrificar momentáneamente los intereses de su fiel aliado Karmal, sin por ello inclinarse abiertamente por Amin. Moscú volcó su apoyo a un tercero, Nur Mohammed Taraki, de la facción de Amin, tal vez pensando que se lograría de este modo la unidad. Podía contar en todo caso con la lealtad de la facción "bandera", por lo que el paso probablemente no involucraba mayor riesgo para el control del movimiento como un todo.

La estrategia del gobierno, sobre todo en el ámbito internacional, llevó a un alejamiento progresivo de Moscú y puede considerarse un antecedente importante del curso posterior de los acontecimientos. Daud, siguiendo los antiguos ejemplos de Amanullah y Nadir Khan, reorientó su política exterior, procurando apoyarse en una coalición internacional musulmana. Probablemente para equilibrar el creciente influjo soviético, los países elegidos por Daud fueron de orientación conservadora y anticomunista: Irán, Pakistán, Arabia Saudita y Egipto. En Irán, el Shah Mohammed Reza Pahlavi soñaba con convertir su país en una potencia regional capaz de frenar las tendencias radicales apoyadas por la URSS. Dicho plan contaba con el beneplácito de EE. UU., para cuyo gobierno el aliado iraní formaba parte de una estrategia de formación de centros de poder regional, que debía disminuir la pesada carga de responsabilidades políticas, económicas y militares globales que sobrellevaba Washington. En la política exterior del Shah, Afganistán ocupaba un lugar importante, por cuanto para Teherán el aumento de la influencia soviética en ese país, étnicamente relacionado con Irán, era motivo de viva preocupación. Consecuentemente, Irán se empeñó en incrementar su presencia ante el gobierno de Kabul mediante ayuda financiera y militar. Aunque en el pasado las relaciones habían sido muchas veces conflictivas, Kabul y Teherán percibieron una convergencia de intereses que llevó a los respectivos gobiernos a un significativo acercamiento.

En Pakistán, otro país que había vivido numerosos conflictos con Afganistán, derivados principalmente de incursiones tribales y del recuerdo de la dominación afgana de parte de la llanura india,

también se pensaba que la URSS debía ser contenida y al igual que en Irán se contaba con el apoyo de EE. UU. El entendimiento básico entre los gobiernos reflejó la convergencia de intereses: la parte afgana se comprometió a suprimir las acciones hostiles desarrolladas por guerrilleros baluches contra Pakistán; por su parte, el gobierno de Islamabad prestaría apoyo diplomático y militar, este último consistente en entrenamiento de elementos del ejército afgano.

Entendimientos parecidos se lograron con Egipto y Arabia Saudita. Este último país era importante, porque estaba en condiciones de prestar ayuda financiera sustancial. Tal vez para no depender demasiado de la buena voluntad de Pakistán, Daud buscó además robustecer las relaciones con la India. Siguiendo la constante histórica que hemos trazado anteriormente, se advierte que la nueva política de Daud correspondió al juego afgano preferido de buscar el equilibrio de diversas influencias que se entrecruzaban en su país, de modo de no quedar a merced de los designios de una sola gran potencia.

Pero Daud fue derrocado y ejecutado en un golpe de estado que tuvo lugar en abril de 1978. Se trató de un golpe comunista, organizado por Amin, lo que según Harrison sugiere que la URSS no habría tenido bajo su control la acción de los conspiradores²². Si bien por un tiempo se mantuvo la apariencia de unidad entre las facciones comunistas, ésta en realidad era muy precaria o simplemente no existía. Por el contrario, se ha sostenido que la audacia de la facción "masas" habría sorprendido a todos, incluso a Moscú, poseedor de importantes recursos de inteligencia en el país, y a su servidor Babrak Karmal. Éste fue designado vicepresidente del gobierno revolucionario, encabezado por el jefe nominal de la pretendida unidad comunista, Nur Mohammed Taraki. Pero el poder real estaba en manos de Hafizullah Amin. Conociendo los procedimientos de las conspiraciones afganas, Karmal temía ser eliminado por los hombres de Amin, por lo que gestionó con Taraki un alejamiento honorable como Embajador en Checoslovaquia. Posteriormente, cuando Amin, valiéndose de su cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, quiso hacerle volver, Karmal se negó, con lo que la ruptura entre facciones se hizo pública y definitiva.

Mucho se ha especulado acerca de los fundamentos de la intervención soviética que vendría 20 meses después. Superficialmente aparece innecesaria, ya que había allí un gobierno comunista, dirigido por elementos que habían comprometido muchas veces su lealtad con Moscú. La respuesta a esta interrogante surge del análisis de las políticas del gobierno de Amin y Taraki, por lo menos en cuanto al motivo inmediato. Los cálculos estratégicos de largo plazo no han trascendido fuera del Kremlin.

²²Harrison, op. cit., p.

Amin, aún siendo un comunista ortodoxo, demasiado marxista-leninista para las condiciones del medio local, desarrolló desde el gobierno una política que tuvo importantes elementos nacionalistas. Su política exterior, partiendo de una asociación estrecha con la URSS, evolucionó hacia lineamientos compatibles con la tradición diplomática del país, que no podían sino afectar negativamente dicha asociación. La ruptura definitiva se produjo por un grave hecho en que Moscú, según Amin, tuvo responsabilidad.

En el plano interno, Amin cuidó celosamente su control de los resortes claves del poder, sin dejar a la URSS echar mano de ellos. En especial, no habría permitido a la KGB tomar el control efectivo de la Policía Secreta, su instrumento personal de control político. Sus políticas revolucionarias recuerdan las precipitadas modernizaciones de Amanullah. Quiso transformar rápidamente el país en una sociedad socialista, desconociendo su realidad tradicional, tribal y agraria. Todo esto fue seguido con preocupación por los soviéticos. La oposición de los clérigos al ateísmo militante del gobierno, de los agricultores y comerciantes a las políticas estatistas, y de los jefes tribales a la maquinaria comunista manejada desde Kabul, podían, a juicio de Moscú, comprometer los objetivos de control efectivo del país, que eran más importantes que las transformaciones socialistas, que podían imponerse en forma gradual. Se requería, por tanto, una política más prudente y pragmática, aunque sin variar los objetivos ideológicos-políticos de largo plazo.

En la política exterior, Moscú llegó a tener serias dudas acerca de la confiabilidad del régimen de Amin. A fines de 1978, se firmó un tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre los dos estados. Pero en 1979 sobrevendrían graves crisis. Demostrando una vez más su gran capacidad de adaptación a circunstancias internacionales cambiantes, la URSS ese año viró hacia una posición básicamente favorable al movimiento revolucionario islámico de Irán, encabezado por el ayatollah Ruhollah Khomeini. Pero no obstante que para Khomeini el comunismo era, al igual que el sistema occidental que lo había acogido como exiliado de la dictadura del Shah, una forma de encarnación histórica del mal. Sin embargo, la URSS estaba dispuesta a soportar la presencia y el lenguaje del revolucionario iraní y su teocracia shiíta —y aún cierto riesgo de propagación del movimiento a los musulmanes soviéticos— a sabiendas que el triunfo de la revolución islámica asestaba un serio golpe a la posición política, económica y militar de EE. UU. en la región, así como a su posición internacional en general.

La postura de Amin fue mucho más ideológica, y el gobierno de Kabul no estuvo dispuesto a seguir a Moscú en su audaz política. El movimiento islámico era profundamente reaccionario a los ojos de Amin; era totalmente incompatible con los postulados marxista-

leninistas que trataba de implantar en Afganistán. Si la liquidación del poder de los clérigos era un objetivo importante en el propio país, mal se podía apoyar la conquista del poder por un movimiento de clérigos en Irán, que era antisecular, fundamentalista y profundamente antimarxista. Además, el tradicional recelo afgano hacia el poderoso vecino persa —un verdadero “complejo de pariente pobre”— impedía a Amin, en este aspecto un nacionalista, llegar a un acercamiento. En la cuestión iraní, Moscú percibió los límites de la utilidad política que podía prestarle Amin.

A esto hay que agregar que Amin, sin abandonar su postura comunista, cultivó contactos al parecer importantes con la Embajada norteamericana, de los que obviamente poco se sabe. Según Harrison, Amin tuvo con el Embajador de E. U., Adolph Dubs, no menos de catorce entrevistas en el breve plazo de ocho meses; ciertamente esto es inusual, especialmente tratándose de gobiernos en posiciones ideológicamente opuestas y que no tenían una tradición de relaciones muy próximas. Es legítimo preguntarse si el Departamento de Estado estaba ganando alguna influencia ante Amin. No se puede descartar que Amin haya querido jugar una vez más el tradicional juego afgano de tratar de equilibrar el poder en una gran potencia cultivando relaciones alternativas. Obviamente, Washington no ha explicado la razón de los contactos. Dubs tiene que haber sido visto con malos ojos por actores capaces de moverse impunemente en la capital afgana: en febrero de 1979, el Embajador fue asesinado en circunstancias que no han sido debidamente aclaradas.

La ruptura entre Moscú y su conflictivo aliado se produjo en septiembre de 1979. Tuvo lugar entonces una conspiración de palacio para deponer y matar a Amin, organizada por Taraki, su antiguo compañero de facción, y sus hombres. Pero Amin estaba preparado; se produjo una confusa lucha de la que salió muerto Taraki; Amin, tal vez poseyendo antecedentes acerca de la conspiración, la atribuyó a Moscú. La situación afgana se volvía intolerable para la URSS, que ya no controlaba las acciones de ningún dirigente afgano que tuviera el peso necesario para hacerse del gobierno y controlar efectivamente el país, y Kabul podía rápidamente derivar a una política claramente antagónica a los designios soviéticos. A partir de esta percepción, los dirigentes soviéticos —seguramente a iniciativa de una facción de “línea dura” en el Kremlin— llegaron a la decisión de pasar a la acción directa. Por los antecedentes relatados, la dinámica interna del país parece haber constituido el factor precipitante de la decisión de intervenir, aun cuando el horizonte político y estratégico de largo plazo tiene que haber sido cuidadosamente considerado.

Como es sabido, hasta la intervención soviética el gobierno de Amin no había logrado sofocar la insurgencia de los grupos tribales, implacables enemigos de las políticas comunistas. En su lucha

contra las tribus, el gobierno había contado por algún tiempo con significativa asistencia soviética, la que fue en aumento en el año 1979. Aprovechando las circunstancias, Moscú adujo, para justificar la invasión por parte de fuertes contingentes militares a territorio afgano a partir del 27 de diciembre de 1979, que lo hacía a pedido del gobierno de Amin. De este modo, no habría atropello a la soberanía afgana. Los países occidentales que habían protagonizado diversas acciones armadas para asistir a gobiernos como los de Vietnam del Sur y otros no podrían sostener que la acción militar constituía intervención, por cuanto se trataba de asistir al gobierno constituido.

La explicación soviética era, desde luego, completamente insatisfactoria. En efecto, ¿cómo podía justificarse en calidad de ayuda una acción militar masiva que tuvo como primer resultado la destitución y muerte del Presidente Amin, cuyo palacio fue atacado por tropas soviéticas? Obviamente, la petición de asistencia no existía al momento de la invasión. ¿Cómo podía sostenerse que el legítimo gobierno afgano era el nuevo régimen de Babrak Karmal, quien fue rápidamente devuelto al país por la URSS e instalado en el poder por la fuerza de las armas, recibiendo de inmediato el reconocimiento y las felicitaciones de la jerarquía soviética? En septiembre de 1979 se calculaba en 3.000 los asesores militares rusos en el país; en enero de 1980 había 40.000 soldados en tareas de ocupación y combate; su entrada, en gran parte a través de un gran puente aéreo, constituyó una magna operación militar que debió requerir una preparación cuidadosa, necesariamente muy anterior a un hipotético pedido de ayuda urgente. Incrementos posteriores de las fuerzas soviéticas, ordenados para hacer frente a la "resistencia reaccionaria" local, que se oponía a los cambios dirigidos por las "fuerzas progresistas" encabezadas por el gobierno, han hecho llegar el total de las fuerzas de ocupación, según estimaciones occidentales (la URSS no ha entregado cifras); a unos 108.000 hombres. Seguramente Moscú subestimó seriamente la resistencia que encontrarían sus fuerzas.

Pero no se trata de una ocupación meramente militar; de hecho, el verdadero gobierno es ejercido por funcionarios soviéticos destacados en todas las reparticiones afganas, hasta el más alto nivel. Por ejemplo, según Charles Rousseau, en 1980 el verdadero Ministro de Relaciones Exteriores de Afganistán habría sido un diplomático soviético, Vassili Safranchuk²³. El Ministro afgano se limitaría a oficializar sus actuaciones. En atención a estas circunstancias, el juicio de Mehta en cuanto a que se habría vivido prácticamente "una repetición del juego de las grandes potencias en Afganistán

²³Crónica de hechos internacionales, en *Revue générale de Droit Public International*, 80/3, p. 382.

durante el siglo pasado"²⁴ parece acertado. La Rusia zarista buscó ejercer influencia en los asuntos afganos, pero en definitiva debió aceptar formalmente en dos oportunidades (1873 y 1907) que el país estaba fuera de su esfera. En cuanto a Inglaterra, ninguna de las guerras libradas por el control de Afganistán llevó a una ocupación comparable con la actual, ni se sometió al gobierno afgano en el grado que se ha hecho desde la invasión soviética.

A un siglo del encuentro entre el poder inglés y el ruso en Asia Central, asistimos por tanto a un hecho nuevo. El mundo se ve ante la demanda soviética de "carta blanca" en los asuntos afganos. Como ha advertido Amaury de Riencourt, "La urss está en Afganistán para quedarse allí, y cualesquiera negociaciones solamente tendrán como objetivo proveer una fachada política plausible para el control soviético"²⁵. Aún así Moscú inicialmente pudo haber concebido una intervención más limitada, como el propio De Riencourt sugiere, los costos militares y políticos ya incurridos fortalecerían la decisión de establecerse en el país de manera prácticamente permanente. De este modo, se ha dado el paso decisivo en la secular estrategia de aproximación al Índico y de fortalecimiento de la posición estratégica rusa en el S.O. de Asia y el subcontinente indio.

En Occidente, la inminente ruptura del aislamiento continental de la urss en Asia se percibió como una amenaza a intereses estratégicos básicos, tanto de EE. UU. y Europa Occidental como de Japón y de los estados exportadores de petróleo de la región. En efecto, se ha abierto la posibilidad para la urss de atacar, desde territorio bajo su control directo y por medios convencionales, las principales rutas de circulación de petróleo del Golfo. En una situación de crisis internacional aguda o en una guerra convencional en gran escala, esta alternativa estratégica podía ser altamente ventajosa para los intereses occidentales. En segundo lugar, el control soviético de Afganistán le ha permitido trasponer la barrera natural del Hindu Kush, que por siglos protegió al subcontinente indio de las amenazas militares provenientes de Asia Central. Con el Paso de Khyber ocupado por fuerzas soviéticas, la llanura indo-pakistaniana está al alcance de la urss. Tercero, según De Riencourt²⁶, habría una anexión de facto del estratégico valle de Wakhan, que como los ingleses habían dejado en poder de Afganistán en 1895 para separar las respectivas esferas de influencia. Dicha franja de territorio comunica Afganistán con China, país que resulta también afectado por la nueva situación en la zona. En otras palabras, Af-

²⁴Op. cit., p. 140.

²⁵Anuary de Riencourt, "India and Pakistan in the Shadow of Afghanistan", *Foreign Affairs* 61, Nº 2, Invierno 1982-83, p. 427.

²⁶De Riencourt, op. cit., p. 427.

ganistán ya no existe como "amortiguador" de las fuerzas estratégicas en la región.

Es cierto que a cuatro años y medio de la invasión soviética los cambios previstos en los escenarios que se han calificado de pesimistas no han tenido lugar. Por ejemplo, Mehta²⁷ observaba a mediados de 1982 que el Golfo Pérsico no era más ni menos seguro que antes de 1980. El deterioro producido hasta ahora no ha sido consecuencia de la crisis afgana, sino de la guerra entre Irán e Irak, que las superpotencias no han podido controlar, sea para detenerlo, sea para llevar a una de las partes a la victoria. Frente a esta argumentación es necesario hacer dos prevenciones: el análisis de las capacidades más que el de las intenciones de los actores internacionales debe constituir el criterio fundamental para evaluar la factibilidad de sus opciones de comportamiento. Las intenciones pueden variar más o menos rápidamente, mientras las capacidades o recursos de poder por lo general cambian en forma mucho más lenta. Podemos mirar como mera retórica las intenciones expresadas por un actor que no posee los medios para concretarlas; pero no podemos descartar las alternativas que un actor es capaz de hacer realidad, aunque hoy no declare intención de materializarlas, o las desmienta directamente. Primero: el análisis de las políticas exteriores no puede quedar confinado a la coyuntura. Segundo: una perspectiva limitada al corto plazo fácilmente lleva al político y al analista del pesimismo más profundo, propio de situaciones de crisis, a la complacencia injustificada. Una perspectiva equilibradamente realista debe incluir, sobre todo en materia político-estratégica, consideraciones de largo plazo.

Lo expresado sobre las capacidades soviéticas no implica que el avance hacia el Índico constituya una alternativa exenta de dificultades. Por el contrario, los obstáculos que tendría que vencer la URSS son formidables, tanto en el terreno político como el militar. Irán y Pakistán, los ribereños del Índico noroccidental, se opondrían a cualquier expansionismo, el que originaría crisis políticas de mucha consideración. En el plano militar, un estudio norteamericano de la hipótesis de un avance soviético vía Afganistán e Irán concluye que el terreno ofrece más de 300 obstáculos físicos importantes, contra los que podrían actuar fuerzas aeronavales occidentales y locales. En Afganistán, las eventuales líneas de comunicación pasarían por un país no pacificado, y en Irán el sentimiento nacional se volcaría contra cualquier intervención. En cuanto a Pakistán, se trata de uno de los principales aliados asiáticos de EE. UU., que también mantiene una alianza informal con China, y que, según se ha especulado, podría poseer dispositivos nucleares utilizables contra un invasor.

²⁷Mehta, op. cit., p. 145.

En atención a los problemas de la acción directa, se ha señalado que existiría la alternativa de intervención indirecta. Ésta podría consistir, por ejemplo, en la manipulación del descontento de los grupos étnicos baluches de la región, concentrados principalmente en el S.O. de Pakistán. Un recrudecimiento del descontento y de la resistencia armada del pueblo baluch, fomentado externamente, podría debilitar tanto a Pakistán como a Irán y abrir la alternativa de creación de un "Baluchistán" alineado con la potencia patrocinante del movimiento nacionalista. Esta alternativa no puede ser completamente descartada, ya que el nacionalismo baluch es un hecho, y el gobierno de Islamabad tiene una historia de fuerte represión de la resistencia balucha. No obstante, las dificultades para una potencia interviniente serían considerables. Tanto Irán como Pakistán se opondrían por todos los medios a su alcance a una intervención destinada a promover una secesión. Entre esos medios se encuentra la asistencia a los rebeldes afganos. En los grandes contingentes de refugiados que se encuentran en los dos países es fácil reclutar guerrilleros, y la frontera permite su ingreso clandestino, así como la ayuda a los que están en el país. Esto es algo que Moscú ciertamente quiere evitar.

En Washington se consideraron con gran preocupación los nuevos escenarios estratégicos resultantes de la invasión. Reaccionando ante la percepción de amenaza prevaleciente en los medios políticos como consecuencia de los hechos de Irán y Afganistán, el presidente Carter, según un importante analista,

proclamó la extensión de mayor alcance de los compromisos norteamericanos desde la redefinición del perímetro defensivo de EE. UU. en el Pacífico después de la guerra de Corea. En su Mensaje sobre el Estado de la Unión de 1980, en lo que inmediatamente se conoció como la Doctrina Carter, el presidente declaró que "un intento de cualquier fuerza extranjera de ganar el control de la región del Golfo Pérsico, será considerado un asalto a los intereses vitales de EE. UU., y tal asalto será repelido por los medios que sean necesarios, incluyendo la fuerza militar²⁸.

Aplicando al caso de EE. UU. iguales criterios analíticos a los que usamos para la URSS, esto es, considerando en primer término las capacidades sin limitarnos al corto plazo, debemos concluir que la Doctrina Carter constituye básicamente una declaración de intención política, mientras los pasos dados para la materialización de los objetivos norteamericanos —mantener el Golfo Pérsico fuera del control soviético— no son hasta ahora suficientes para generar las

²⁸Robert E. Osgood, "The Revitalization of Containment", *Foreign Affairs* 60 Nº 3, *America and the World 1981*, p. 470.

capacidades requeridas. En otras palabras, no se ha restablecido hasta ahora el equilibrio de poder en la zona, único medio apropiado para propender a un mayor grado de seguridad internacional en este teatro de conflicto. Bajo ciertas condiciones políticas, sin embargo, esta situación podría variar en el futuro.

Las medidas tomadas por Washington ante la invasión de Afganistán pueden dividirse en aquellas destinadas a encarar la nueva situación estratégica, y en medidas políticas y económicas de retribución. Entre las primeras se cuenta la creación de la Fuerza de Desplazamiento o Acción Rápida (Rapid Deployment Force), el envío de unidades navales adicionales al Océano Índico, la ampliación de la base aeronaval de Diego García, la vigilancia de la zona del Golfo por aviones AWACS con base en Arabia Saudita, y el aumento de la protección y ayuda militar a gobiernos aliados como los de Yemen del Norte y Omán. Entre las segundas cabe destacar el embargo de exportaciones de cereales a la URSS, la imposición de nuevas restricciones a la venta de equipos de tecnología avanzada, la eliminación de restricciones similares que afectaban a China, el retiro del Tratado SALT II del Senado, y el boicot a los Juegos Olímpicos de 1980, que tuvieron lugar en Moscú. Comentaremos brevemente tres de estas medidas.

La Fuerza de Desplazamiento Rápida ha sido un tema de debate en los medios políticos y militares de Washington. En su forma actual, representa una transacción entre la estructura militar establecida y las tendencias de renovación del aparato defensivo. Está constituida mayoritariamente por unidades adscritas a la OTAN y a otros comandos regulares, por lo que prácticamente no representa una adición neta a las fuerzas disponibles; en caso de utilización, la posición defensiva norteamericana en Europa Occidental y otras regiones se vería afectada. Además, subsisten importantes problemas de transporte y logística, por lo que la proyección de un poder militar de consideración en el S.O. de Asia tomaría mucho tiempo, probablemente más del requerido para evitar la consumación de nuevas situaciones políticas mediante actuaciones militares de un adversario que actúe con prontitud para aprovechar su superioridad inicial.

El embargo de exportación de granos tuvo un efecto negativo inicial en la economía soviética; pero la disponibilidad de proveedores alternativos solucionó el problema para Moscú. El gobierno de Reagan eventualmente levantó esta sanción económica dispuesta por su predecesor. Entre la ideología que mandaba apoyar una medida ineficaz, y los compromisos políticos de los agricultores que dependen fuertemente de los mercados de exportación y votan por el Partido Republicano, se impusieron los imperativos de orden interno.

En cuanto a las ventas a China, ellas no tienen efectos inmediatos en el balance bilateral entre Beijing y Moscú. Para los chinos, como vecinos de Afganistán, la invasión incide directamente en sus relaciones con la URSS. En el complicado problema bilateral entre las dos grandes potencias comunistas, la parte china insiste en la retirada soviética de Afganistán como una condición para una eventual distensión. El paso norteamericano puede considerarse, en este contexto, de importancia secundaria, aunque puede tener implicaciones de largo plazo, indicando a Moscú que sus actuaciones acercan a chinos y norteamericanos²⁹.

En suma, el panorama regional sigue siendo favorable a la URSS a pesar de las medidas comentadas. Solamente a largo plazo podría configurarse una situación de relativo equilibrio. Ello requeriría un cambio en la correlación de fuerzas militares y una estabilización de las condiciones políticas, tanto en las vecindades del Golfo como en el subcontinente indio. Es necesario, por ejemplo, que Pakistán asuma un rol más constructivo en la región, superando su inclinación a vivir en función de la supuesta amenaza de la India. Por su parte, el gobierno de Nueva Delhi debería revisar su propio papel en las circunstancias cambiantes de la región. Desde que ya no cuenta con Afganistán como aislante en el N.O., no está claro si puede continuar, sin correr grandes riesgos, su política de amistad informal con la URSS. Por último, el restablecimiento del equilibrio requiere una normalización de las condiciones en los estados ribereños del Golfo, especialmente Irán e Irak, cuya guerra se ha prolongado más allá de todas las estimaciones iniciales. El restablecimiento del equilibrio regional constituye, por tanto, una tarea compleja que involucra aspectos políticos, estratégicos —y podría agregarse, económicos— concernientes a muchos estados, y que solamente podrá lograrse mediante pacientes y sistemáticos esfuerzos de todos los actores.

La gran mayoría de todas las reacciones mundiales a la invasión fueron, como cabía esperar, altamente negativas. Moscú solamente tuvo la solidaridad de los gobiernos y partidos de países socialistas estrechamente alineados, y de aquellos que han sido teatro de operaciones militares soviético-cubanas (Etiopía, Mozambique y Angola). En América Latina y el Caribe, sólo Cuba, Nicaragua y Grenada no condenaron la acción.

Para Cuba, cuyo presidente dirigía el movimiento de los no-alineados, la situación fue difícil, por ser Afganistán miembro del movimiento, el que se manifestó mayoritariamente contrario a la in-

²⁹A mediados de junio de 1984, se anunció una suspensión de los suministros nucleares norteamericanos a China, debido a que China habría violado los términos de los acuerdos bilaterales, proporcionando elementos nucleares a Pakistán.

tervención. En Naciones Unidas, el veto soviético en el Consejo de Seguridad impidió, como cabía esperar, la adopción de un acuerdo sobre Afganistán. En la Asamblea General, en cambio, en sesión especial de 14 de enero de 1980 se aprobó, por 104 votos contra 18 y 18 abstenciones, una resolución presentada por un grupo de no alineados "deplorando profundamente la reciente intervención armada en Afganistán" y exigiendo "el retiro inmediato e incondicional de todas las tropas extranjeras"³⁰. Según un análisis de la votación, los no alineados se dividieron 56 a 9, lo que demuestra que la URSS y sus aliados quedaron efectivamente aislados. Votaciones posteriores han confirmado esta situación.

Entre las reacciones más perjudiciales para la URSS se contó la de la Conferencia Islámica, que incluye a diversos estados, especialmente del mundo árabe, frente a los que Moscú no quiere perder influencia. En sesión extraordinaria en Islamabab el 29 de enero de 1980, la Conferencia condenó enérgicamente la agresión soviética, al mismo tiempo que invitó a los países islámicos a sostener materialmente al pueblo afgano en su resistencia, y excluyó al gobierno afgano de la organización.

La condena de la Comunidad Europea también afectó los intereses soviéticos, ya que la posición de los dirigentes occidentales partidarios de seguir buscando entendimientos con Moscú a pesar de la crisis de la política de distensión se vio seriamente debilitada. Para los europeos, resultó evidente que la URSS había hecho en Afganistán lo que no podía hacer en Europa: la paz se conservaba en el continente como consecuencia de la mantención de un equilibrio estratégico; en la medida que éste no existiera, cabría esperar que prevalecieran las tendencias "hegemonistas". La crisis también afectó a los partidos comunistas europeos, ya expuestos a los influjos del eurocomunismo, restando apoyo a las posiciones políticas ortodoxas de la izquierda marxista. Los eventos de Polonia agravarían posteriormente este problema.

No es necesario detenerse largamente en la situación militar afgana y en las tentativas de negociación sobre el futuro del país. La lucha en Afganistán es obviamente muy desigual. Los rebeldes jamás podrán derrotar a la fuerza de ocupación; solamente pueden hacerle pagar altos costos humanos y materiales por sus acciones, motivados por la defensa de su tierra y con la ventaja del reconocimiento del terreno. Claude Malhuret, médico francés que recientemente ha estado en el país como miembro de una organización humanitaria, ha descrito las diferencias entre los métodos soviéticos y

³⁰Crónica de hechos internacionales en *Revue Générale de Droit Public International* 80/3, p. 840.

occidentales de lucha antiguerrillera⁸¹. Mientras los últimos buscan consolidar posiciones seguras en el medio rural para desde ellas irradiar influencia sobre la población y debilitar a los rebeldes, la política soviética consiste en concentrarse en bases inexpugnables y realizar desde ellas expediciones punitivas; no se trata de ganarse a la población sino de dominarla por medio del terror. De este modo debería lograrse a largo plazo la sumisión de la población y/o la salida del país de los que buscan evitar los horrores del enfrentamiento.

En el plano político la situación se encuentra estancada. La URSS no tiene interés en ceder en la mesa de negociaciones su control del país, y EE. UU. no ha tratado de llevar a Moscú a una negociación. La Comunidad Europea ha propuesto el restablecimiento de la antigua posición neutral de Afganistán, pero su proyecto, conocido como "plan Carrington" fue desechado por los dirigentes soviéticos en cuanto no reconocía al gobierno de Afganistán. Pero para las potencias occidentales y otros actores, especialmente Pakistán, no tiene sentido basar las negociaciones en una continuación de un régimen que es producto directo de la invasión. A su vez, los rebeldes afganos no ofrecen alternativas políticas, por cuanto se encuentran excesivamente fragmentados; no podría ser de otra manera tratándose de un país cuya realidad socio-política es ante todo tribal y no verdaderamente nacional⁸².

Podemos ahora volver a la pregunta inicial, y reiterar, con mayores elementos de juicio, que la URSS no vive en Afganistán una situación comparable a la que enfrentó EE. UU. en Vietnam. A través de los siglos, Afganistán ha sido un sujeto pasivo de la política internacional. Los grandes imperios han visto en el control del país un medio para sustentar sus posiciones de poder en el subcontinente indio, o para controlar la comunicación entre Asia Central y su entorno. Los afganos, conscientes de los designios de las grandes potencias, los resistieron en la medida de sus escasas fuerzas propias; sin embargo, en el último siglo debieron someterse al superior poder del Imperio Británico, para el cual el control de Afganistán era importante para la seguridad de la India. No obstante, los afganos nunca renunciaron al objetivo de la independencia, lográndola después de la Primera Guerra Mundial. Para los ingleses, la "política de avanzada" pudo haber convertido a Afganistán en su Vietnam del siglo XIX, pero una política imperialista menos agre-

⁸¹Claude Malhuret, "Report from Afghanistan", *Foreign Affairs*, Invierno 1983, pp. 426-435.

⁸²Selig Harrison, "A Breakthrough in Afghanistan?", *Foreign Policy* 51, Verano 1983, pp. 3-26, analiza las conversaciones secretas afgano-pakistanas, realizadas con la mediación del Subsecretario de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, Diego Cordovez. Éstas no han producido mayores avances.

siva, la llamada "política de no interferencia", evitó esta situación. Como protectorado y como estado independiente, Afganistán cumplió una función de amortiguador de las presiones de las grandes potencias: Rusia por el Norte y el Imperio Británico por el Sur y el Este. El relativo equilibrio entre estas presiones opuestas favoreció la independencia del país durante prácticamente medio siglo; la política exterior afgana incorporó como una constante la mantención de este equilibrio y la promoción del apoyo regional y extra-regional para el desarrollo del país. Después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, el equilibrio regional se perdió en la medida que Gran Bretaña prácticamente se retiró del sistema, sin que E.E. UU. llegase a funcionar como sustituto efectivo, salvo parcialmente a través de su alianza con Pakistán. De este modo, se dieron las condiciones para que la URSS llegase a una posición dominante que en el pasado le había estado vedada.

La intervención en Afganistán obedece a factores de política interna afgana, pero no es en definitiva explicable solamente en términos de tales factores. La acción soviética, vista en el trasfondo del desarrollo histórico de la política internacional de la región, solamente puede entenderse como un paso hacia el logro de la meta secular compartida por la Rusia zarista y la URSS, cual es el acceso al mar y la consolidación de una presencia política de primera magnitud en los confines del subcontinente indio.

Es necesario también tener presente que el avance soviético se ha dado en el marco de una situación de virtual empate nuclear. Afganistán ha puesto una vez más de manifiesto el problema no resuelto de las armas nucleares: fuera de su función disuasiva de una guerra total, su contribución a la seguridad internacional es nula. Y, como ha señalado Robert Gilpin,

Bajo condiciones de disuasión mutua y un sistema de control de armas, una serie de guerras limitadas podría servir para cambiar el sistema internacional. En la medida que una amenaza de recurrir a la guerra nuclear careciese de credibilidad, podría prevalecer la superioridad local, y un estado en ascenso podría usar la fuerza limitada para cambiar el statu-quo territorial. La pérdida de acceso a recursos críticos o territorio estratégico que resultaría podría, a su vez, reducir la potencia dominante a una posición inferior y transformar el gobierno del sistema internacional. En el pasado, los estados han precipitado la guerra total para proteger intereses vitales amenazados por una estrategia gradual de este tipo... Es posible, a pesar de mucha especulación en sentido contrario, que la disuasión mutua sirva en último término para inhibir a la potencia dominante de la defensa

del statu-quo en vez de impedir a la potencia en ascenso actuar para cambiarlo³³.

No podría omitir, en fin, una referencia a las condiciones internas de la URSS. Ellas revelan también diferencias básicas con EE. UU., que confirman la apreciación sobre la inexactitud de un paralelo con Vietnam. La intervención afgana es un resultado característico de la actual fase de evolución del sistema soviético. Un sistema altamente burocratizado, económicamente estancado, represivo y bajo creciente influencia militar tiende a proyectarse hacia objetivos internacionales expansivos. Si bien el aparato político registra las reacciones internacionales adversas a la intervención, no existen los canales de participación apropiados para generar reacciones populares de descontento masivo, capaces de poner término a la aventura internacional. Mientras estas condiciones internas se mantengan, no se divisa otra vía que la recreación de un verdadero equilibrio internacional en el S.O. de Asia para mejorar las perspectivas del futuro Afganistán y afianzar la paz y seguridad de la región.

³³Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981, p. 216.

BIBLIOGRAFIA

- Advance, Ludwig. *Afghanistan's Foreign Affairs to the Mid-Twentieth Century*, Tucson, University of Arizona Press, 1974.
- Bennigsen, Alexandre. "Les musulmans de URSS et la crisis afghane". *Politique Étrangere*, marzo 1980, pp. 13-26.
- Bennigsen, Alexandre et al. "L'expérience soviétique en pays musulmans: les leçons du passé et l'Afghanistan", *Politique Étrangere*, diciembre 1980, pp. 881-890.
- Brides, Lord Saint. "The Empire plays to win", *Orbis* 24 N° 3, 1980, pp. 533-540.
- Chubin, Shabram. "The Soviet Union and Iran". *Foreign Affairs*, 61 N° 4. Primavera 1983, páginas 921-949.
- Dupree, Louis. *Afghanistan* Princeton, Princeton University Press, 1973.
- Fischer, Louis. *The Soviets in World Affairs*.
- Malhuret, Claude. "Report from Afghanistan". *Foreign Affairs* 62, N° 2. Invierno 1983-84, páginas 426-435.
- Mehta, Jagat. "Afghanistan: A Neutral Solution?". *Foreign Policy* 47, 1982, pp. 139-153.
- Meissner, Boris. "Soviet Foreign Policy and Afghanistan", *Aussenpolitik* 31, N° 3, 1980, pp. 260-282.
- Naby, Eden. "The Ethnic Factor in Soviet Afghan Relations". *Asian Survey* 20, N° 3, marzo 1980, páginas 237-256.
- Newell, Richard. "Soviet Intervention in Afghanistan". *The World Today* 36, N° 7, julio 1980, páginas 250-258.
- Osgood, Robert E. "The Revitalization of Containment". *Foreign Affairs* 60, N° 3, *America and World*, 1981, pp. 465-502.
- Riencourt, Amaury de. "India and Pakistan in the Shadow of Afghanistan". *Foreign Affairs* 61, N° 2. Invierno 1982-83,
- Stern, Geoffrey. "The Soviet Union, Afghanistan and East-West Relations". *Journal of International Studies* 9, N° 2, 1980, pp. 135-146.
- Valenta, Jiri. "The Soviet Invasion of Afghanistan". *Orbis* 24, N° 2. Verano 1980, pp. 201-218.