

---

## INTERVENCIONES ARMADAS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL PERÍODO POS 11 DE SEPTIEMBRE<sup>∞</sup>

GABRIEL DE PAULA\*

### RESUMEN

*El objetivo del trabajo es analizar dos variables: seguridad internacional e intervenciones armadas, en una perspectiva comparada de dos momentos históricos. “Seguridad internacional” es la variable independiente, que influye sobre el modo en que se llevan adelante las “intervenciones armadas” (la variable dependiente). Sobre la primera se realiza un estudio desde lo conceptual, es decir, qué significado se le da a la seguridad en los dos períodos propuestos: el período del Nuevo Orden Mundial hasta los atentados del 11 de septiembre y de este último hecho al año 2008. La variable dependiente, “intervenciones armadas”, también se caracterizará desde lo conceptual, pero el énfasis estará concentrado en la descripción y análisis de los hechos concretos. Se podrá apreciar a lo largo del artículo que el análisis está sustentado en hechos concretos de la política internacional que tienen el centro de gravedad a EE.UU., por tratarse del actor preponderante en el escenario estratégico militar, marco contextual donde juegan las variables seguridad internacional e intervenciones armadas.*

**Palabras clave:** *seguridad internacional - intervención - guerra preventiva*

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta además con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, USA). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea argentina, como asesor en temas militares vinculados al aeroespacio. Coordinador del área de Energía y Recursos Naturales del Centro Argentino de Estudios Internacionales. Argentina. depaula@gabriel.net.ar

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 310308

Fecha de Aceptación: 010808

## ABSTRACT

### ARMED INTERVENTIONS AND INTERNATIONAL SECURITY STRATEGIES IN COMPARED PERSPECTIVE: NEW WORLD ORDER AND POS SEPTEMBER 11 PERIOD

*The aim of this work is to analyze two variables: international security and armed interventions, in a compared perspective of two historical moments. "International Security" is the independent variable that influences the way that the "armed interventions" (the dependent variable) are carried out. Over the first, a study from the concept aspect is done, meaning by this, that this study will figure out what is the meaning given to Security in both proposed periods: The period of the New World Order up to the attacks of September 11 and from this event to the present year. The dependent variable "armed interventions" will be also analyzed based from a conceptual approach, but the emphasis will be focused in the description and analysis of specific facts. Through the reading of the article we will be able to appreciate, that the analysis is sustained in specific facts of international policy that focus on the United States being him the main actor in the military strategic scenario, framework where the international security and armed intervention variables play.*

**Key words:** *international security, intervention, preventive war.*

## INTRODUCCIÓN

El análisis comparado de casos, como método, permite extraer variables comunes de los casos de estudio, cotejarlas y encontrar patrones, con el objetivo de lograr una aproximación a la realidad. El objetivo del trabajo que se desarrolla en estas páginas es analizar dos variables: seguridad internacional e intervenciones armadas. Seguridad internacional es la variable independiente, es la que influye sobre el modo en que se llevan adelante las intervenciones armadas (la variable dependiente). Sobre la primera se realizará un estudio desde lo conceptual, es decir, qué significado se le da a la seguridad en los dos períodos propuestos (el corte temporal es el que establece la comparación): el período del Nuevo Orden Mundial hasta los atentados del 11 de septiembre (11-S) y de este último hecho a la fecha (octubre de 2007). En cuanto a la variable "intervenciones armadas", también se caracterizarán desde lo conceptual, pero el énfasis estará concentrado en la descripción y análisis de los hechos concretos.

Dada la extensión limitada del artículo, el grueso del análisis comparativo estará dado solo sobre dos operaciones militares: “Tormenta del Desierto” y “Libertad de Irak”. Como decía en el párrafo anterior, comparar es extraer variables comunes, y ver cómo se comportan en dos situaciones o escenarios diferentes. Por esa razón, dos operaciones en un mismo escenario, lideradas por un mismo país, tuvieron causas y consecuencias diferentes. Adelantando algo de lo que sigue, el concepto de seguridad en 2003 era diferente al de 1991, y la intervención armada, también. Está claro que lo dicho no es una novedad. Es que lo importante en el trabajo no es la conclusión final, sino los procesos que estaban ocurriendo tanto antes del '91 como del 11-S y que por una serie de hechos, se consolidaron y terminaron de cambiar la lógica del sistema internacional.

En la parte final se arriesgan dos posibles escenarios de conflicto, que convergen, no casualmente, en la misma zona geopolítica del planeta. El actor principal tanto en estos escenarios como en todo el artículo es EE.UU., y también sobre él en las conclusiones finales se propone una probable evolución.

## **EL SISTEMA INTERNACIONAL: DOS MOMENTOS - DOS ESTRATEGIAS**

El corte temporal de ambos períodos es una arbitrariedad para marcar el inicio de políticas que hasta el momento se estaban formulando, pero que necesitaban de un acontecimiento específico para que cobren fuerza y sean efectivamente aplicadas. Se considera que tanto el hecho de la caída de la URSS como el atentado a las Torres Gemelas (11-S) entran en esta definición.

El objetivo del trabajo es analizar a través de un análisis comparado cómo evolucionaron las operaciones militares en el ámbito internacional, a la luz de las modificaciones del concepto de seguridad en ambos períodos. Para esto será necesario realizar una caracterización del sistema internacional.

Iniciada la década del '90, tras la caída de la URSS, el sistema internacional pasó de un bipolarismo rígido a lo que algunos autores llamaron “momento unipolar”.<sup>1</sup> Puede decirse que en el contexto es una categoría apropiada, ya que se suponía que el mundo iría hacia el multipolarismo, tras una breve “dirección” de EE.UU. de los asuntos globales, y que había quedado como única superpotencia. Sin embargo, la estructura internacional no reaccionó ante la existencia de un

---

1 Los consultados en este trabajo respecto de la definición de “unipolarismo” son Christopher Layne y Charles Krauthammer.

único poder como habían predicho algunos realistas (Kenneth Waltz o Christopher Layne, entre otros). Es decir, que el equilibrio de poder como mecanismo regulador no funcionó como se esperaba, y Alemania, Japón, China o Rusia no crecieron como para disputarle poder a EE.UU.

En “The Unipolar Illusion”, Christopher Layne (1993) dice que el colapso de la Unión Soviética transformó el sistema internacional de la bipolaridad a la unipolaridad y que hay otros estados con capacidades militares (Rusia) y económicas (Japón y Alemania). Sin embargo, EE.UU. es el único Estado con poder en todas las categorías lo que lo convierte en una gran potencia (“great power” en las palabras de Layne), y eso le permite “disfrutar” un rol de preeminencia en la política internacional. En el mismo artículo dice que muchos en EE.UU. sugerían que el país debería adoptar una gran estrategia tendiente a perpetuar la unipolaridad. Según Layne, el “momento unipolar” sería solo un interludio, por un lado por un elemento del sistema internacional clave en la escuela realista: el equilibrio de poder, ya que otros poderes emergentes buscarían balancear el poder del hegemon, y por otro lado un condicionante interno: los costos de sostener la preeminencia. Layne establece que el preludio geopolítico que supone el momento unipolar dará lugar a la multipolaridad entre 2000 y 2010. Layne se equivoca respecto de esto último, y publica en 2006 “The Unipolar Illusion Revisited”, donde no arriesga fechas.

Retomando el objetivo del trabajo, y analizando el uso de la fuerza, durante este primer momento unipolar (anterior al 11-S), EE.UU. usa el poder militar para “compeler” a otros estados sobre los cuales tiene menos influencia. Es una estrategia coercitiva orientada a ganar ventajas de la situación de asimetría, un ejemplo de ello fue la primera guerra del golfo dirigida a mantener el control del flujo del petróleo en el Golfo Pérsico, análisis que recogemos del citado trabajo de Layne. Sin embargo, las razones del uso de la fuerza, en el caso de la guerra del golfo, fueron mantener el equilibrio de poder, y la estabilidad del sistema económico global más que el interés siempre presente sobre los estratégicos recursos hidrocarbúricos de la región. Tras el 11-S no cambia la estrategia coercitiva, sino que se consolida y se amplía el margen de maniobra de EE.UU.

Siguiendo a Tokatlián “lo primero que hay que precisar es qué significó el 11/9. En esa dirección, creo que puede ser leído como una oportunidad, cuyo telón de fondo es lo que podría llamarse una triple combinación de condición, capacidad y voluntad. La condición fundamental fue el quiebre definitivo del balance bipolar entre EE.UU. y la URSS y la entrada a un mundo unipolar. La capacidad tuvo que ver con la enorme brecha militar entre EEUU y el resto de las potencias

grandes, medias y emergentes sumada a una economía muy pujante en momentos en que había retrocesos generalizados en la mayoría de los países políticamente gravitantes. Y la voluntad hace al hecho que había llegado al poder un núcleo ideológico compacto y decidido, portador de un proyecto firme orientado a hacer clara la primacía de EE.UU. en el mundo. En ese sentido, entonces, el 11/9 brinda la oportunidad, no como parte de una conspiración, ni como un efecto planificado, sino como un dato que cataliza aquella condición, esa capacidad y esta voluntad. De ahí Washington pretenderá reordenar el sistema mundial (empezando por el Medio Oriente), contando con una base de apoyo interna bastante elocuente” (Revista DEF, 2006). El momento pos 11-S por lo tanto tiene como consecuencia la emergencia de un EE.UU. más virulento y con menos respeto por el orden internacional. Quizás esta sea la razón por la que ya no necesita de una adaptación de los fundamentos de las intervenciones que vinculen sus intereses y objetivos estratégicos nacionales con los de la comunidad internacional. Sobre el tema de la relación entre seguridad internacional y seguridad interna en operaciones armadas se volverá más adelante.

### **El caso de Irak:** de “Tormenta del Desierto” a “Libertad de Irak”

Las dos intervenciones militares en Irak son un buen ejemplo para explicar la naturaleza de estos “dos momentos” del sistema internacional a los que se hace referencia en el título del apartado. Se tomarán cinco variables para comparar la operación “Tormenta del Desierto”, en 1991, y “Libertad de Irak” de 2003:

#### **1. Causas de la intervención:**

Irak se encontraba en una situación económica comprometida. Sumado a esto, en la reunión de la OPEP en julio de 1990 Kuwait proponía llevar el barril de petróleo a USD 14, mientras que Irak pretendía subir el precio a USD 25 (en ese momento el barril estaba a USD 18). Por otro lado, había cuestiones fronterizas pendientes entre estos dos actores. Todo desencadenó en la invasión de Irak a Kuwait el 1 de agosto de ese mismo año. Para terminar de configurar el escenario, Saddam Husein llamó a la Guerra Santa contra EE.UU. La respuesta fue el armado de una fuerza multinacional liderada por EE.UU. y bajo el auspicio de la ONU. El nombre de la operación: “Tormenta del Desierto”.

La intervención armada de 2003, “Libertad de Irak”, tuvo otros fundamentos, no tan elocuentes como en la anterior. Se suponía que en Irak se desarrollaban Armas de Destrucción Masiva (ADM) y que el régimen de Saddam tenía vínculos con la red Al Qaeda. Ambos nunca demostrados.

## **2. Objetivos de la intervención:**

El objetivo de “Tormenta del Desierto” era la liberación de Kuwait, pero pronto se colaron intereses de EE.UU., impulsados por los neoconservadores del gobierno de George Bush, como el derrocamiento de Saddam Husein. Esta cuestión no prosperó, pero los “neocons” no abandonaron la idea, de hecho se hicieron fuertes tras el 11-S e influyeron en la decisión de George W. Bush (hijo) de invadir Irak. El objetivo de la intervención era como se vio en el punto N° 1 encontrar y destruir las presuntas ADM. Sin embargo, el objetivo principal era sacar a Saddam Husein del poder. El nombre de la operación no puede ser más significativo: “Libertad de Irak”.

## **3. Conformación de la fuerza:**

En la primera guerra del golfo, la fuerza estaba formada por una coalición de la ONU, de 28 países, bajo el comando de EE.UU. En la operación “Libertad de Irak”, por otro lado, la fuerza estuvo conformada por una coalición (llamada “Coalición de los Dispuestos”) liderada por EE.UU. y formada por Gran Bretaña, España y Australia (le dieron un respaldo tanto político como militar, enviando soldados, material bélico o, bien, asistencia sanitaria o humanitaria) aportando poco más de 50.000 militares, que se sumaron a los casi 300.000 que el Pentágono tenía desplegados en el Golfo Pérsico en los meses previos a la guerra.

## **4. Legitimidad de la operación:**

Las acciones armadas del año '91 estuvieron autorizadas por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 678 (por 12 votos a favor, dos en contra de Yemen y Cuba, y la abstención de China), aprobando el uso de la fuerza militar contra Irak si las tropas de Saddam no se retiraban de Kuwait antes del 15 de enero de 1991.

El 20 de marzo de 2003 EE.UU. ataca objetivos iraquíes sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Días antes, el 7 de marzo, EEUU, Gran Bretaña y España presentaron un proyecto de resolución dando a Saddam un ultimátum para desarmarse antes del 17 de marzo o hacer frente a una posible guerra. Francia no lo acepta. El 15 de marzo, Francia, Rusia y Alemania hacen un llamamiento al diálogo para establecer plazos para el desarme iraquí, pero Bush insiste en que el 17 de marzo es el último día para votar una segunda resolución. Recién en julio de 2003, cuatro meses después de iniciada la guerra, la ONU empieza a dar visos de legitimidad a las operaciones de EE.UU. El 3 de julio mediante la Resolución 1490

se prorroga el mandato de la Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak (UNIKOM), el 14 de agosto mediante la Resolución 1500 el Consejo de Seguridad “acoge con beneplácito” el nuevo gobierno provisional de Irak y autoriza el envío de una misión de asistencia al país por un periodo inicial de 12 meses. El 16 de octubre (Resolución 1511) el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad, y pese a las reticencias de Francia, Rusia, Alemania y Siria, la resolución presentada por EE.UU. para el futuro de Irak. Por último, el 8 de junio de 2004, por la Resolución 1546, se fuerza el consenso en el seno de la ONU en favor de traspasar los poderes al recién nombrado gobierno iraquí y autorizar la permanencia de una fuerza multinacional después del 30 de junio.<sup>2</sup>

## 5. Resultados:

El 2 de marzo Saddam Husein se rinde y acepta las condiciones de la ONU, las cuales exigen que proporcione información sobre el armamento y los materiales químicos y biológicos que pueda haber tanto en Kuwait como en Irak. Además se crea una fuerza de observación para la zona desmilitarizada que se establece en la frontera (diez kilómetros de ancho en Irak y cinco kilómetros en Kuwait) y pide la “destrucción, remoción o neutralización, bajo supervisión internacional” de todas sus armas químicas y biológicas -y de las instalaciones de investigación, desarrollo y fabricación-, y de todos los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros. Se crea la UNSCOM, una comisión especial para el desarme de Irak. Esta misión monitoreará la actividad de Irak sobre desarme y no logrará verificar la existencia de ADM. En abril de 1991 se establece una zona de exclusión aérea en Irak al norte del paralelo 36°, y en 1992 se crea otra al sur del paralelo 33° (la del norte para proteger a la población kurda y la del sur para la población chiíta). Por lo que Saddam Husein pierde el control de su espacio aéreo y otorga ventajas a EE.UU. para operar en dichas zonas y, según algunos analistas, preparar el terreno para la futura ofensiva de 2003. Además de los controles de tipo militar, se le aplican al gobierno de Irak sanciones económicas, que implican el control de las exportaciones de petróleo y el pago de compensaciones de guerra.

La intervención iniciada en 2003 aún no terminó, por lo que se pueden dilucidar solo resultados parciales. En principio, continúa la ocupación de EE.UU. en Irak con resultados inciertos, con fuertes cuestionamientos de la comunidad internacional. Saddam Husein como se sabe fue derrocado, e implantado un gobierno con escasa representación, pero aliado de EE.UU. El estado de fragmentación ha-

---

<sup>2</sup> Las fechas y resoluciones fueron extraídas del sitio web del diario El Mundo de España. Disponible on line en: [www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/resoluciones.html](http://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/resoluciones.html)

cia adentro de Irak es grave, ya que se han reavivado las luchas interétnicas entre chiítas, sunitas y kurdos. Entre los resultados adversos de esto último, el conflicto amenaza con pasar las fronteras de Irak. El 14 de octubre de 2007, el Ejército turco atacó con cañones a los kurdos en el norte de Irak, en la provincia de Dohuk. Según se pudo constatar en la prensa, en el diario Clarín (15/10/07) se podía leer: “Los choques entre el gobierno turco y las autoridades kurdas de esa región autónoma iraquí se incrementaron sobre todo desde que Ankara advirtió que su ejército entrará en territorio iraquí, tras una serie de ataques de milicianos del PKK contra militares turcos en Turquía, que dejaron cerca de 30 uniformados muertos desde comienzos de octubre”.

En el extremadamente sintético desarrollo de estas cinco variables (ya que se han dejado sin analizar las posturas de los países de Medio Oriente aliados o enemigos de EE.UU., las bajas civiles y militares, el presupuesto de las guerras, entre otros) se puede apreciar que de un institucionalismo de las operaciones armadas se fue al unilateralismo, teniendo como resultado un desprestigio de la “autoridad” de las Naciones Unidas en general y del Consejo de Seguridad en particular. Por otro lado, es posible verificar que cuestiones que están relacionadas a la seguridad internacional, bajo la idea de “seguridad colectiva” primaron en la primera guerra del golfo, donde una fuerza multinacional se organizó en defensa de un Estado que había sido invadido. A diferencia de la operación “Libertad de Irak” que respondió a intereses sectoriales y se organizó bajo la idea de “seguridad preventiva” de EE.UU. y los aliados de la coalición.

Siguiendo con el caso Irak, por ser un muy buen ejemplo que ilustra estos dos momentos del sistema internacional (separados por el 11-S), se analizará la política de EE.UU. hacia Irak desde “Tormenta del Desierto” hasta “Libertad de Irak” desde el punto de vista estratégico militar de las intervenciones. Para este objetivo se utilizarán algunas definiciones de Richard Haas (1999), que desarrolla en “Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World”, publicado en 1999.

Tormenta del Desierto fue una operación armada convencional (war - fighting), donde dos fuerzas se enfrentaron en un campo de batalla más o menos determinado (Kuwait). Esta categoría no reviste demasiada complejidad. Sin embargo, con la rendición de Irak se abrieron nuevas categorías de operaciones militares. Entre ellas las operaciones humanitarias, que en el caso de Irak fueron impuestas (otra categoría es que sean consensuadas) en el norte kurdo, por lo que requieren en términos de Haas (1999) de “tropas armadas fuertemente”. Interesan los usos de la fuerza que vienen a continuación: “Compellence” y “nation-building”. Compellence, según Haas implica

un uso de la fuerza discreto y limitado orientado a destruir objetivos previamente determinados. El objetivo es demostrar al adversario la capacidad que se tiene de afectarlo, y de eventualmente cambiar su curso de acción. Un ejemplo de esta acción son, tal como se leía en la edición on line de la BBC (19/03/03) los “ataques de aviones estadounidenses y británicos a posiciones de artillería y de misiles tierra-tierra en la zona de exclusión aérea del sureste y oeste de Irak, luego del rechazo del ultimátum de Bush a Saddam Husein de dejar el poder en Irak”. En cuanto al “nation - building” (otro de los términos de Haas), es la forma más extrema de intervención, ya que implica colocar en el poder líderes, y establecer normas, instituciones y procedimientos a veces diferentes a los que existen. El esfuerzo necesita del monopolio del uso de la fuerza hasta que las unidades locales estén en condiciones de asumir esa responsabilidad. Esto requiere que haya ocupación. Además de Irak, otros ejemplos de “construcción de naciones” son Haití y Somalia.

Dejando de lado los resultados o efectividad de la intervención de EE.UU., con datos y hechos concretos desarrollados más arriba, estamos en condiciones de afirmar que el cambio de régimen parece ser el objetivo de las operaciones armadas posteriores al 11-S (principalmente las de Afganistán e Irak), instalando gobiernos “amigos”. Otros ejemplos, como ser respecto de la proliferación nuclear en el “Eje del Mal”, en un artículo de Foreign Affairs, Richard Haas (2005) dice que “a la fecha [finales de 2005], la administración Bush ha mostrado consistentemente que se inclina por resolver todos esos retos mediante el cambio de regímenes en Teherán y Pyongyang. No es difícil comprender por qué: el cambio de régimen es menos desagradable que la diplomacia y menos peligroso que vivir con nuevos estados nuclearizados. Solo hay un problema: es demasiado improbable obtener los efectos deseados con la rapidez suficiente”. Si bien Haas advierte en ese artículo cuáles serían las consecuencias de atacar países con vastos recursos y capacidades militares como Irán y Corea del Norte, interesa retener el concepto de que es preferible el cambio de régimen a la diplomacia.

Como se podrá apreciar al inicio del próximo apartado, el título tiene dos elementos: estabilidad internacional (para el período inmediato al fin de la Guerra Fría y que termina con el 11-S) y seguridad interna (a partir del 11-S y hasta la actualidad), para explicar las diferencias en el concepto de seguridad en ambos momentos.

La estabilidad internacional está íntimamente relacionada con la idea de Fukuyama de que el mundo alcanzaría un período de paz y prosperidad (al menos aquellos que habían, según él, llegado al fin de la historia), y eso va a ser buscado a lo largo de toda la década del '90. Esa estabilidad debe ser sustentada, o legitimada, al respecto Robert Kagan (2004) dice que “después de la Guerra Fría, el

teórico-político Francis Fukuyama supuso que en el final de la historia las democracias liberales del mundo vivirían en relativa armonía. Puesto que compartirían los principios liberales, esas democracias ‘carecerían de fundamento para impugnar la legitimidad del otro’. Los conflictos podrían dividir a Occidente del resto del mundo, pero no del propio Occidente. Esa razonable suposición hoy se pone en duda, al ser precisamente la cuestión de la legitimidad lo que divide a estadounidenses y europeos. No quizás la legitimidad de las instituciones políticas de cada uno, pero sí la legitimidad de sus respectivas visiones del orden mundial. Y lo más importante es que por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial que la mayoría de los europeos empieza a dudar de la legitimidad del poderío estadounidense y de su liderazgo internacional”. Está claro que las dudas sobre la legitimidad de las acciones de EE.UU. y la visión del orden mundial derivaron en la acción cuasi unilateral de EE.UU. en el escenario internacional.

## **EL CONCEPTO DE SEGURIDAD: DE LA ESTABILIDAD INTERNACIONAL A LA SEGURIDAD INTERNA**

La caída de la URSS inauguró un Nuevo Orden Mundial, tal como lo definió el Presidente George Bush (p) en 1991, como un período de armonía y cooperación internacional. Lograr estabilidad internacional y llevar el modelo democrático liberal era el objetivo trazado. Durante todo el período de análisis de este trabajo, el concepto de seguridad al igual que el sistema internacional ha ido variando. Lo más relevante es que, en términos de lógica, podemos decir que se ha hecho más extenso y ha perdido especificidad. El resultado es que la seguridad tiene muchos atributos que la definen, y por eso, haciendo uso de la extensión del concepto se desarrollan múltiples medidas tendientes a resguardarla, incluso violando normas o procedimientos internacionales, tal como las intervenciones armadas de EE.UU. sin la aprobación del Consejo de Seguridad descriptas más arriba.

Antes de continuar, es necesario hacer una apreciación acerca del concepto de seguridad. Siguiendo a Héctor Saint-Pierre (2003), “decimos que seguridad es un concepto negativo no desde el punto de vista pragmático, sino desde el punto de vista definicional. En efecto, aunque sea muy utilizado en las planificaciones estratégicas, el concepto designa un estado de cosas estático, y no una actividad. A esta actividad, que en última instancia es la protección de la seguridad, nos referimos con mayor propiedad con el término de defensa” (p. 21). La definición abre el camino para poder analizar la seguridad como el bien a resguardar y amenazado (el componente amenaza se desarrolla al final del presente apartado) y la defensa como política de respuesta a las amenazas. Como acción estratégica, la política de defensa puede ser ofensiva, y es un elemento clave para entender, por ejemplo,

la denominada “Guerra o Acción Preventiva”. Antes de continuar vale hacer un alto y ejemplificar lo dicho.

La lógica de la acción preventiva se entiende aplicando los conceptos de la seguridad en sentido “clásico”, es decir, vinculada a una amenaza de tipo militar. Lo interesante, es que luego de un interludio durante la década del '90, las amenazas tradicionales vuelven a ganar importancia, solo que las acciones unilaterales se dan en forma más común, bajo la mirada de una comunidad internacional tolerante y desactivada. El 6 de septiembre de 2007 Israel atacó a Siria para destruir un reactor nuclear, que según fuentes de EE.UU., el blanco era una central atómica en construcción que una vez terminada estaría en capacidad de fabricar combustible para armas nucleares. Dicho reactor estaría diseñado sobre un modelo norcoreano y asistido por dicho país. Sin embargo, algunas fuentes aseguran que Siria buscaba en realidad tener un reactor para generar electricidad. Si bien esta conducta por parte de Israel no sorprende, ni es nueva (ver más abajo el detalle de la operación de 1981 en Osirak) lo importante es destacar la actitud de la comunidad internacional, y sobre todo de EE.UU.

Continuando con el análisis del concepto de seguridad, es importante aclarar que quizás sea un error descomponer variables que por sus características solo pueden ser comprendidas en su conjunto, pero con fines metodológicos “diseccionar” un concepto puede ser útil. Intentaremos hacer el ejercicio. A los efectos de describir las dimensiones de la seguridad, es útil la conceptualización de “Seguridad Humana” definida por el PNUD (1994), el cual establece que la misma es una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica). En este sentido, el PNUD identifica siete componentes básicos de la Seguridad Humana: seguridad económica; alimentaria; de salud; ambiental; personal; de la comunidad y política.

Retomando el planteo de principios de los '90, de la consolidación de un mundo globalizado, interdependiente y cooperativo, la seguridad adquiere en su componente económico un valor relativo por encima de los demás. Según Michael Kleare (2003), en “Guerra por los Recursos”, “este planeamiento econocéntrico de la seguridad nacional devino política estadounidense oficial a comienzos de 1993, cuando la Administración Clinton asumió sus cargos. Tras observar que el mundo entraba en un período en que la competición económica eclipsa a la rivalidad ideológica, prometió que la administración impulsaría la seguridad económica con

la misma inventiva que antes dedicaba a la Guerra Fría” (p. 25). Siguiendo este argumento, cabe preguntarse dónde se ubica el uso de la fuerza. Pues bien, los militares no pueden hacer mucho para fomentar las relaciones comerciales o la estabilidad financiera, pero sí asegurar el abastecimiento de los insumos, materias primas, puertos y vías de comunicación, desde las regiones inestables y donde existen focos de conflicto. Más adelante se ejemplificará lo dicho en la posible estrategia de la OTAN para la región del mar Negro.

Dentro de este planteo econocéntrico de la seguridad, hay una dimensión, y quizás la más gravitante: La seguridad energética. Este concepto lo amplía Yergin (2006): Desde principios del año [2006] a la fecha los sucesos han subrayado la importancia del tema [la seguridad energética]. La disputa entre Rusia y Ucrania por el gas natural interrumpió temporalmente el suministro. Las tensiones en aumento sobre el programa nuclear de Teherán produjeron amenazas de Irán, segundo productor de la OPEP, de desencadenar una crisis petrolera. Y ataques aislados en algunas instalaciones petroleras redujeron las exportaciones de Nigeria, que es importante proveedora de EE.UU.

Es preciso, dados estos ejemplos, introducir en el análisis el uso de una herramienta política: la vinculación de cuestiones. La búsqueda de seguridad en algún área implica que hay vulnerabilidades (en este caso puede ser la dependencia energética), y esa desventaja es aprovechada por otros actores para negociar. Como se aprecia en la cita anterior, un elemento de mercado (el precio del crudo) es utilizado para negociar en el ámbito político (el programa nuclear). Siguiendo con Yergin: “El modelo actual de seguridad energética, nacido de la crisis de 1973, se enfoca sobre todo en la forma de manejar cualquier perturbación de los suministros de petróleo por parte de los países productores. Hoy se requiere expandir el concepto de seguridad energética para abarcar la protección de toda la cadena de suministros y la infraestructura, lo que es una tarea ingente”. Está claro que “expandir el concepto” implica que también se expandan las políticas y acciones concretas en materia de seguridad sobre los recursos energéticos.

Vinculado a lo anterior, el escenario es propicio para que grupos separatistas o antioccidentales, o fundamentalistas, con tácticas terroristas, dirijan sus acciones hacia objetivos como ductos, buques-cisterna, usinas eléctricas, etc., que afecten la seguridad. Esto es también efecto de preocupación en quienes diseñan estrategias globales de control sobre recursos estratégicos.

En síntesis, sobre este componente de la seguridad, se puede afirmar, en consonancia con Wirth et al. (2003) que “la energía es fundamental para la prospe-

ridad interna y la seguridad nacional de Estados Unidos. De hecho, los complejos vínculos entre la energía y los intereses nacionales estadounidenses se han estrechado cada vez más con el tiempo”. A priori es dable afirmar que EE.UU. orientó sus operaciones militares en función de una debilidad estratégica, que afecta a su seguridad: la dependencia en el sector energético.

### **Definiendo las Amenazas**

Tal como se dijo al principio del apartado, existe una necesaria relación entre la seguridad y las amenazas, y la defensa como el catalizador. En este sentido podríamos definir la amenaza, de acuerdo con Wirth et al. (2003) “como la acción que apunta a cambiar las relaciones del sistema de fuerzas para imponer sus objetivos políticos; y la política defensiva, como la acción que intenta neutralizar la amenaza impidiendo la perturbación de las relaciones de fuerzas”. Vimos a lo largo del trabajo que la dinámica en el sistema internacional ha cambiado, en tanto sus actores principales y los objetivos que buscan alcanzar son diferentes. Sin embargo, y como corolario, la lógica sigue siendo la misma: la lucha por el poder entre las partes, y la tensión entre los actores que buscan modificar el statu quo y los que intentan mantenerlo.

En la relación seguridad-amenaza podemos encontrar patrones que relacionan lo que se busca mantener (seguridad) con las definiciones que terminada la Guerra Fría se dio de las “nuevas amenazas”, las cuales siguiendo a López (2003) no son necesariamente nuevas, sino que adquieren diferentes percepciones producto del cambio del contexto internacional. En este sentido, López dice que “es usual encontrar en el terrorismo internacional, las narcoactividades, el crimen organizado internacional, el tráfico ilegal de armas, la degradación del medioambiente, el fundamentalismo religioso, la pobreza extrema y las migraciones internacionales, mencionadas como algunas de esas nuevas amenazas” (p. 57). Si bien estas nuevas amenazas establecieron una agenda de seguridad global eso no descartó las amenazas tradicionales,<sup>3</sup> que han cobrado además fuerza en el último tiempo. Podemos citar como ejemplos el renovado interés de EE.UU. en el escudo antimisiles, la proliferación nuclear en Medio Oriente, y las pretensiones territoriales de Rusia en el Polo Norte enfrentadas a las de Canadá, EE.UU., Dinamarca y Noruega; entre las más importantes.

---

3 Referidas a la salvaguarda de la integridad territorial y la defensa de la soberanía, donde están implicados los estados como actores. En América del Sur el conflicto del Cénepa (o Guerra del Cóndor) entre Ecuador y Perú es una muestra clara de que los conflictos interestatales seguían vigentes, y que en la actualidad se mantienen, aunque la norma es resolverlos por la vía pacífica.

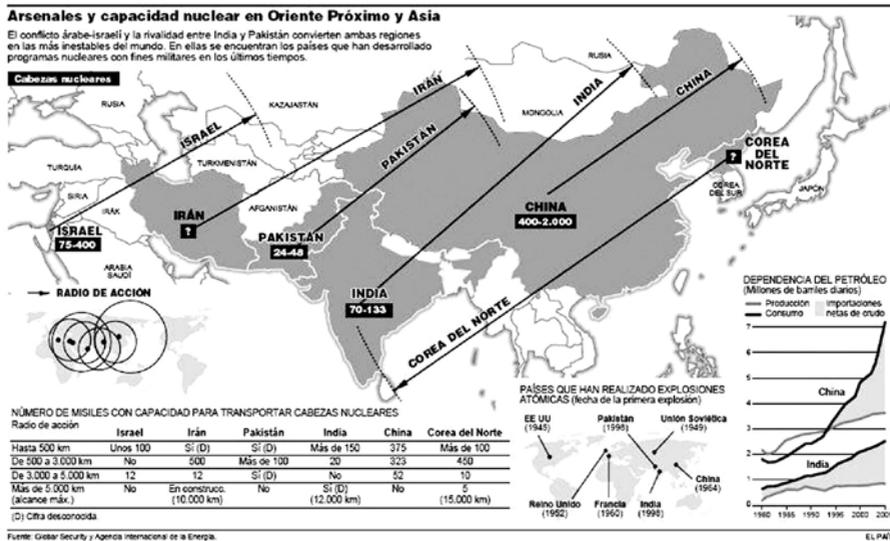
## LA SEGURIDAD INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI

Tras haber analizado la evolución del concepto de seguridad y la forma en que se llevan adelante las operaciones armadas, cabe preguntarse cómo va a seguir configurándose el escenario internacional. Una de las primeras amenazas a la seguridad internacional, es la proliferación nuclear y el entramado de alianzas de países que poseen “la bomba”.

Es preciso analizar la situación estratégica en el corazón de Asia, en términos de “realpolitik”, donde buena parte del equilibrio de poder está fundamentado en el poder militar de esos países (Irán, India, Pakistán, China, Rusia, Israel, Corea del Norte, y por supuesto EE.UU.). La diferencia con la Guerra Fría está dada en el número de países con capacidad nuclear, la volatilidad de la situación política interna y de las relaciones internacionales regionales, y la posición estratégica de los “grandes jugadores”: EE.UU. (más los aliados europeos), Rusia y China. La estabilidad del sistema bipolar sustentada en parte por lo que se dio en llamar M.A.D. (Destrucción Mutua Asegurada) no es un elemento que pueda verificarse en la situación actual. Por el contrario, el avance tecnológico y el desarrollo de “bombas nucleares tácticas” podría alentar su uso en un conflicto bélico.

Desde principios de 2007 los medios internacionales vienen “alertando” (vale dejar en claro que los medios de prensa responden a determinados intereses y por ende de difusión de información) de los planes de ataque de Irán a Israel y viceversa. Entre sus capacidades militares, se pudo saber según información de prensa (Página 12, 20/09/07) que “Irán dispone también de una versión avanzada del misil Shahab 3 que tiene un alcance de 2.000 kilómetros y que puede cargarse con cabezas nucleares”. Se conoce que Israel también cuenta con un importante arsenal nuclear capaz de penetrar las defensas iraníes y destruir las centrales nucleares de dicho país. Operaciones de este tipo no son nuevas para Israel, en 1981 una cuadrilla de aviones israelíes F-15 y F-16 convirtió en ruinas la central nuclear iraquí de Osirak, a sólo 30 kilómetros de Bagdad. De esta situación cabe destacar, además, que Rusia es un importante proveedor de Irán de tecnología y armamento. A fines de 2006, los medios de comunicación seguían reflejando la situación: “Rusia entregó a Irán los primeros sistemas de misiles antiaéreos Tor M-1, que sirven para proteger instalaciones nucleares, en medio del conflicto internacional por el programa atómico de Teherán. La empresa estatal rusa Rosoboronexport firmó a fines del año pasado (2005) un contrato con el Ejecutivo iraní, para el suministro de un total de 29 sistemas antiaéreos que pueden destruir aviones, helicópteros, naves espías no tripuladas y misiles. La firma se produjo a pesar de la fuerte oposición de Estados Unidos e Israel” (Página 12, 25/11/06).

El siguiente mapa muestra la capacidad nuclear de los países de esta región:



Por otro lado, los intereses que afectan a la seguridad interna, como el acceso a fuentes de energía, quedan reflejados en la política exterior de EE.UU., y eventualmente sus socios estratégicos. Un ejemplo es el interés de mantener condiciones de estabilidad en la región del mar Negro y del mar Caspio. Un documento de trabajo de Rumer y Simon (2006) publicado en el “Institute for National Strategic Studies”, dependiente de la National Defense University (EE.UU.) lleva el título “Hacia una estrategia Euro-Atlántica para la región del mar Negro”. En dicho trabajo lo que interesa rescatar es el interés sobre la región del mar Negro, y la creciente importancia para la OTAN, por tratarse del lugar con mayor cantidad de ductos de hidrocarburos que abastecen a Europa y sobre los que EE.UU. tiene intereses. Estos intereses chocan con los de Rusia en la región. Según Michael Kleare (2003) “ambos países procuran extraer ventajas económicas de la explotación energética en esos lugares, y ambos quieren determinar las rutas que deba recorrer esa energía para salir al mundo exterior. Ambos contemplan el Caspio y el Asia Central como el botín geopolíticamente importante en la nueva distribución de poder a escala mundial después de la finalización de la Guerra Fría”.

Los siguientes mapas, extraídos del citado documento del Institute for National Strategic Studies, dan una idea acabada de la importancia estratégica de esta zona, y de lo que implica controlar los recursos que en la misma circulan. Es importante señalar que se trata de una zona con conflictos latentes y otros en desarrollo, lo cual suma complejidad a la lucha entre los grandes actores. En el trabajo consta que “tres de los seis estados del litoral del mar Negro (Turquía, Bulgaria y Rumania)

son miembros de la Alianza; Ucrania y Georgia en diferentes momentos declararon su interés en sumarse, y Rusia, quien se opone a la expansión de la Alianza, desarrolla su propia estrategia de seguridad en relación con esos países” (p. 6).

**Figure 2. Black and Caspian Sea Gas Pipelines**



Source: U.S. Department of Energy, Energy Information Agency, "Caspian Sea: Maps," Country Analysis Briefs, September 2005, <[www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm)>.

**Figure 1. Black and Caspian Sea Oil Pipelines**



Source: U.S. Department of Energy, Energy Information Agency, "Caspian Sea: Maps," Country Analysis Briefs, September 2005, <[www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm)>.

Los dos casos planteados: la proliferación nuclear en Asia Central y la lucha por el control de los recursos hidrocarbúricos estratégicos en el litoral del mar Negro y Caspio, son dos ejemplos que permiten analizar hacia dónde van dirigidas las relaciones internacionales. Es evidente que el planteo “econocéntrico” que se desarrolló más arriba sigue primando, pero con estrategias que se basan más en el poder duro o “hard power”. Esto no quiere decir que se le reste importancia a las “nuevas amenazas”, pero quizás estemos asistiendo a un renacer de la “realpolitik”, y un creciente escenario de movimientos estratégico militares.

## CONCLUSIONES FINALES

A lo largo del trabajo se ha discutido acerca de los dos momentos del sistema internacional: desde la primera guerra del golfo y la inauguración del Nuevo Orden Mundial por George Bush (padre) hasta los atentados del 11-S y de ese quiebre en la historia hasta nuestros días. Estos dos momentos no fueron demasiado diferentes en esencia para el actor más importante del sistema internacional, EE.UU., ya que ambos momentos coinciden con una estructura unipolar del sistema tal como se la ha definido en las primeras páginas. La explicación de que estos dos momentos no son distintos es porque los intereses de EE.UU. no cambiaron a lo largo del período que se estudia. Se puede constatar que persistieron los intereses económicos y la seguridad interna (en todas sus dimensiones), así como el objetivo de ser un actor de preeminencia aún en un mundo multipolar (diagnóstico en el que como pudimos ver se equivoca Layne, al menos en la proyección temporal).

El objetivo del trabajo era analizar el uso de la fuerza en ambos períodos ante un cambio en los parámetros de la seguridad internacional, y esto quedó debidamente desarrollado. Se verificó que EE.UU. y sus aliados tras el 11-S tuvieron un margen de maniobra que les permitió actuar por fuera del Consejo de Seguridad, e incluso lograr una legitimidad apócrifa. En el caso concreto de la invasión a Irak, Immanuel Wallerstein (2002) se adelanta a los hechos un año antes de las operaciones, dice que “George W. Bush es un incompetente desde el punto de vista geopolítico: ha permitido que una camarilla de halcones le indujera a adoptar una decisión, la invasión de Irak, de la que no puede desdecirse y que tendrá consecuencias negativas para todos, pero en primer lugar para Estados Unidos. De ahí saldrá malherido políticamente, quizá sin remedio”. Y agrega que la intervención será “un segundo Vietnam. ¿Es que en la Administración Bush nadie puede ver eso? Quizá algunos, pero no cuentan. ¿Por qué? Porque Bush se ha metido él mismo en un dilema insoluble. Si sigue adelante con la invasión de Irak se hundirá, como Lyndon Johnson, o será humillado como Richard Nixon. Y el fracaso estadounidense dará finalmente a los europeos valor para ser europeos y no atlánticos”.

Además de la elocuencia del texto, es interesante rescatar un elemento que no fue analizado en el trabajo, pero que aporta argumentos de análisis. El “dejar hacer” de la comunidad internacional, encabezada por la Unión Europea, puede tener su razón de ser en la posibilidad que el desgaste de EE.UU. lleve al multipolarismo. Por lo que, por otro camino, el equilibrio de poder termine regulando las relaciones internacionales y modificando la estructura unipolar.

Por último, las conclusiones del trabajo deben abordar la importancia creciente de los países de Asia Central, alimentada en parte por EE.UU. y Rusia en materia estratégico-militar, y por características estructurales propias de cada país en lo económico. El centro geopolítico y económico del mundo está girando hacia esta zona, y por las razones desarrolladas sobre todo en la última parte, debe ser analizada con especial interés. Pero es un tema que excede los objetivos y páginas de este trabajo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BBC Mundo.com (2003, 19 de marzo). Irak: bombardean en zona de exclusión. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid\\_2863000/2863101.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2863000/2863101.stm)

CALLE, Fabián (2006, marzo). El mundo que viene. Entrevista a Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlián. Revista DEF [en línea]. Recuperado el 14 de mayo de 2007 de [http://www.defdigital.com.ar/2006/07-numero/nota\\_tapa.htm](http://www.defdigital.com.ar/2006/07-numero/nota_tapa.htm)

CLARÍN, Diario (2007, 15 de octubre). Turquía atacó con cañones a los kurdos en el norte de Irak. Recuperado el 17 de octubre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2007/10/15/elmundo/i-02215.htm>

CLARÍN, Diario (2006, 15 de octubre). Afirman que Israel atacó Siria para destruir un reactor nuclear. Recuperado el 17 de octubre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2007/10/15/elmundo/i-02301.htm>

CLARÍN, Diario (2003, 23 de marzo). Diez claves para entender la guerra. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2003/03/23/i-01901.htm>

ESPINOSA, Ángeles (2007, 20 de septiembre). Irán tiene un plan para atacar a Israel. PÁGINA 12 [en línea]. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elmundo/subnotas/91666-29182-2007-09-20.html>

- HAAS, Richard (2005). El cambio de régimen y sus límites, -[en línea]. Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 12 de septiembre de 2007 de [www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050415/richard-n-haass/el-cambio-de-regimen-y-sus-limites.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050415/richard-n-haass/el-cambio-de-regimen-y-sus-limites.html)
- HAAS, Richard (1999). Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World, Revised Edition. Recuperado el 04 de julio de 2007 de [brookings.nap.edu/books/081573135X/html/index.html](http://brookings.nap.edu/books/081573135X/html/index.html)
- HALPERÍN, Fernando (2007, 08 de enero). Osirak: una táctica similar hace 16 años. La Nación [en línea]. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=873539](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=873539)
- KAGAN, Robert (2004). La crisis de legitimidad de Estados Unidos. En Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespessay040208/robert-kagan/la-crisis-de-legitimidad-de-estados-unidos.html>
- KLEARE, Michael (2003). Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. España: Ed. Urano-Tendencias.
- LAYNE, Christopher (2006). The Unipolar Illusion Revisited. The Coming end of the United States Unipolar Moment. En International Security, Vol. 31, No. 2, pp. 7-41.
- LAYNE, Christopher (1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. En International Security, Vol. 17, No. 4, pp. 5-51.
- LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (compiladores) (2003). Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana. Recuperado el 03 de abril de 2003 de [www.pnud.org](http://www.pnud.org)
- RUMER, Eugene y SIMON, Jeffrey (2006, abril). Toward a Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, Occasional Paper 3; National Defense University Press.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis (2003). Una reconceptualización de las nuevas amenazas: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. En: "Nuevas amenazas", López - Saín (compiladores)

WALLERSTEIN, Immanuel (2002, 01 de abril). Irak: Cómo se hunden las grandes potencias. Recuperado el 14 de junio de 2007 de <http://www.binghamton.edu/fbc/86-sp-rn.htm>

WIRTH; Gray y Podestá (2003). El futuro de la política energética. Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030406/timothy-e-wirth-c-boyden-gray-john-d-podesta/el-futuro-de-la-politica-energetica.html>

YERGIN, Daniel (2006). Para garantizar la seguridad energética. En Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060213/daniel-yergin/para-garantizar-la-seguridad-energetica.html>