



Las formas importan: La transformación del contexto internacional y las intervenciones de Estados Unidos en Iraq¹

Estados Unidos se ha embarcado en dos guerras en Iraq. La primera de ellas, la Guerra del Golfo Pérsico, en la inmediatez del fin de la Guerra Fría (1991); la segunda, doce años más tarde (2003). La primera tenía el objetivo de revertir la invasión de Iraq a Kuwait;² la segunda, deponer el régimen de Saddam Hussein. La primera estuvo liderada por Estados Unidos, siguiendo las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU);³ la segunda, llevada a cabo

* Egresada de la Licenciatura de Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis. En la actualidad cursa la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Correo electrónico: bazarate@flacso.edu.mx

** Profesora-investigadora del Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis. Correo electrónico: eserrano@colsan.edu.mx

¹ Este texto deriva de un trabajo realizado en noviembre de 2004 para la asignatura Política Exterior de Estados Unidos, de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Para su publicación fue revisado y complementado por las autoras.

² La invasión de Kuwait fue un grave error de cálculo de Saddam Husein, quien no esperaba una reacción internacional tan consistente (Segura, 2004:125).

³ El 2 de agosto de 1990, el CSNU aprobó la resolución 660, que instaba a Iraq a retirarse inmediatamente y sin condiciones de Kuwait. El 6 de agosto del mismo

primordialmente por Estados Unidos, esta vez sin el apoyo de los aliados y sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La primera se instrumentó bajo la estrategia de respuesta gradual, la segunda, bajo la de “guerra preventiva”. Finalmente, pero fundamentalmente, la primera de ellas con una sensibilidad hacia el contexto internacional, no así la segunda.⁴

Las diferencias entre ambos conflictos bélicos no derivan solamente de causas intrínsecas a la naturaleza de cada una de ellas; existe un aspecto importante que debe ser tomado en cuenta en el análisis de la intervención externa, éste se refiere a la transformación del contexto internacional. El presente texto argumenta que el contexto de unipolaridad en la Guerra del Golfo Pérsico es completamente diferente al contexto uni-multipolar de la Guerra de Estados Unidos contra Iraq. Estados Unidos fracasó en dar importancia al elemento de la intervención colectiva en un contexto internacional cuya naturaleza lo hacía más difícil, pero también más necesario.

El contexto internacional prevaleciente durante la Guerra del Golfo Pérsico facilitó el apoyo de los aliados y la aprobación de la Resolución 678 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,⁵ que dotó de legitimidad a la intervención liderada por Estados Unidos. La segunda intervención careció del apoyo y legitimidad que caracterizaron a la primera; en un contexto internacional distinto, Estados Unidos fracasó en legitimar su acción. Las causas son distintas, las consecuencias también lo son.

Estados Unidos encontró en el terrorismo internacional, a través de los atentados del 11 de septiembre (2001) a las Torres Gemelas y al Pentágono de Washington, la razón para emprender la guerra contra Iraq.⁶ El presidente de los Estados Unidos los declaró actos de guerra, y siguió insistiendo en ello. De esta manera, terrorismo y guerra se mezclarían según la percepción estadounidense.

Un día después de los atentados del 11 de septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas los condenó mediante la Resolución 56/1 (A/Res/56/1), y

año, se adoptó la Resolución 661, en que se aprobaron las primeras sanciones en forma de embargo contra el régimen de Saddam Hussein. Para el 9 de agosto de 1990, la Resolución 662 declaró ilegal la anexión.

⁴ Este nuevo contexto se caracteriza, entre otros, por dos aspectos: la conciencia de superioridad de su poderío militar y tecnológico, y paradójicamente, el haber descubierto su propia vulnerabilidad (Berlanga, 2005:80).

⁵ La Resolución 678 (1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó el uso de la fuerza contra Iraq para expulsarlo de Kuwait, y para restaurar la paz y seguridad en la región.

⁶ Cabe señalar que los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron condenados por la comunidad internacional, y provocaron un proceso generalizado de concienciación del peligro que representaba el terrorismo internacional.

pidió el apoyo y la cooperación internacionales para prevenir y erradicar los actos de terrorismo. De la misma manera, el CSNU calificó esos atentados como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y adoptó la Resolución 1373, al mismo tiempo que hizo un llamado a los Estados miembro a trabajar juntos para juzgar a los culpables de los ataques terroristas.⁷

En este mismo año, Estados Unidos inició su “guerra contra el terrorismo”, bombardeando Afganistán el 7 de octubre de 2001 —con el apoyo del CSNU— después de que el régimen talibán en Afganistán se negó a entregar a Osama bin Laden, el principal sospecho de los ataques del 11 de septiembre. Un año más tarde, Estados Unidos denunció que Iraq poseía armas de destrucción masiva y que podría alojar a terroristas. Ese mismo año, el presidente Bush, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (el 12 de septiembre de 2002) proclamó la legitimidad de un ataque preventivo contra cualquier amenaza terrorista a Estados Unidos, y anunció que empezaría con Iraq, “con las resoluciones necesarias” del Consejo de Seguridad o sin ellas. Unos días más tarde, el 17 de septiembre, la administración Bush publicó su primer informe sobre la Estrategia de Seguridad Nacional. En ésta define la doctrina de guerra preventiva, y cambia el concepto de prevención contra un peligro eminente por el de atacar primero para impedir que se materialice una amenaza en el futuro. De esta manera Estados Unidos se embarcó en la segunda guerra en Iraq, pero esta vez sin el consentimiento de los aliados ni del CSNU, y así quebrantó el orden mundial.

En un contexto internacional distinto, Estados Unidos fracasó en su intención de legitimar su acción. La cuestión fundamental no estriba en una discrepancia sobre la Gran Estrategia de Política Exterior o sobre el papel que Estados Unidos debiera tener en el contexto de posguerra Fría. Ambas se insertan en la Gran Estrategia de la Primacía. En este sentido, se argumenta que la distinción fundamental estriba en las formas de mantener o instrumentar dicha estrategia, específicamente la cuestión acerca de la relación entre Estados Unidos y el mundo. De esta manera, la primera de ellas prevé las consecuencias a que puede llevar la instrumentación de una estrategia basada en la primacía de manera deliberada. Por esta razón explota la cobertura diplomática y legitimadora de la que proveen las organizaciones internacionales. No

⁷ El CSNU aún no ha decidido tomar medidas específicas por sí mismo, ni ha autorizado el uso de fuerza. El Consejo de Seguridad deja en manos de cada Estado miembro la decisión de qué acciones tomar.

así en la segunda, en que éste es un elemento de nula importancia en la política exterior de la actual administración.

El texto se estructura como sigue. Primero se establecen las diferencias sobre el contexto internacional, justificando la importancia de la relación entre la estructura internacional y la intervención externa. Segundo, se identifican las causas y las estrategias en ambas guerras, haciendo énfasis en la relación del contexto y las coaliciones que acompañan una y otra guerra como elemento de la estrategia. Sobre este último aspecto, se establecen dos categorías: la Gran Estrategia de Primacía, y una subdimensión que atiende a la Estrategia de Guerra Específica. Así, se explica el argumento de que la distinción fundamental no es sobre la estrategia de política exterior, sino más bien sobre las formas de instrumentarla. Finalmente se presenta una breve reflexión acerca de las consecuencias de la política exterior de la actual administración.

■ El contexto internacional importa

En los estudios sobre teorías de la intervención externa existe amplio consenso sobre dos cuestiones importantes. En primer lugar, se reconoce que a pesar de toda la literatura sobre el tema, aún no existe un conjunto de condiciones lógicamente consistentes y empíricamente verificadas que incrementen la propensión de actores externos a intervenir en terceros países,⁸ lo que nos lleva al segundo aspecto y es que, a pesar de ello, lo que sí existe es un amplio consenso sobre los factores que influyen en las intervenciones, destacando además que la lógica de la intervención permanece arraigada en el realismo.

En este sentido, existen cuatro factores que tienen un efecto directo cuando se llevan a cabo intervenciones externas; éstos son: 1) las características del país en conflicto; 2) las características del interventor; 3) los patrones de relación o unión

⁸ Se identifican tres principales problemas en los estudios sobre intervención externa: 1) las intervenciones han sido generalmente concebidas únicamente en términos militares, resultando cada vez más insuficiente; 2) muy poca investigación se enfoca exclusivamente en conflictos intraestatales (desde la aproximación conflictual), y 3) existe poca evidencia sistemática para apoyar muchos de los argumentos prescriptivos. En este sentido se incrementa la necesidad de discriminar conceptos y desagregar elementos que hacen parecer ser parte del mismo concepto, cuando en realidad no lo son; uno de ellos es la confusión en el uso de los términos *intervención e influencia* (Reagan, 1998).

entre los grupos del objetivo y el interventor, y 4) el carácter del sistema internacional (Reagan, 1998:763). Se identifican dos tipos de audiencias, la nacional y la internacional; ambas están relacionadas con los costos y beneficios de la política de intervención, y éstos, generalmente, caen bajo el lema de seguridad nacional y consisten en costos o beneficios, definidos en términos materiales y de audiencia (Alastir Smith, 1998).

Sin embargo, no se establece la relación entre el carácter del sistema internacional y la audiencia de tipo internacional. El presente texto establece dicha relación en el caso de las dos guerras en Iraq. Ambas se insertaron en contextos internacionales distintos. Como consecuencia de la naturaleza del contexto, resultó más complicado lograr el consenso internacional en la segunda guerra que en la primera. Como se verá a continuación, la segunda intervención de Estados Unidos en Iraq se dio en un contexto internacional de uni-multipolaridad, en el que existen “poderes mayores” inconformes con el *status quo*, que por ello buscan contrapesar al gran poder. Este contexto se diferencia de la estructura unipolar que prevaleció en la Guerra del Golfo.

■ Unipolaridad y el híbrido de la Uni-Multipolaridad

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos definió su política exterior bajo la amenaza que representaba la Unión Soviética. La convicción de los líderes estadounidenses de que la Unión Soviética contemplaba un proyecto de expansión del comunismo, y el temor de que ésta exportara su revolución a otros países del mundo que no estuviesen definidos bajo la esfera de influencia Soviética, llevó a Estados Unidos a instrumentar la política de la contención militar, a intervenir de manera directa o mediante acciones encubiertas en países “amenazados” por el comunismo soviético, y a insistir en el fortalecimiento de las organizaciones internacionales (OIG) creadas al final de la Segunda Guerra Mundial.

En el orden bipolar de la Guerra Fría, Estados Unidos gozó de un marco dentro del cual podía justificar y legitimar sus acciones de política exterior; el antagonismo ideológico entre las dos potencias fue causa del consenso entre los países de Occidente sobre el papel que debía asumir Estados Unidos en la Sociedad Internacional. De ahí que el ejercicio de su poder resultara necesario e incluso legítimo. Cabe

subrayar que, en esta etapa, Estados Unidos desarrolló la creación de instituciones internacionales que prevalecerían una vez terminada la Guerra Fría.

Durante la última década del siglo xx se produjo una serie de cambios importantes a escala mundial que transformaron el sistema internacional. La caída del Muro de Berlín, acompañada de la reunificación de Alemania, el desmembramiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría, así como la lenta reconstrucción de Europa y el resurgimiento de los nacionalismos fueron dando paso a un nuevo orden mundial, en que ya no existe la amenaza de una guerra nuclear mantenida hasta entonces. Es en este contexto donde emergió Estados Unidos como la potencia que puede garantizar el orden mundial, pero ello no sólo significa que es el único país que posee, de manera preponderante y sin rival alguno, todas las esferas de poder, además significa la existencia de “un Norte ideológicamente pacificado [que] busca la seguridad y el orden mediante la alineación de su política exterior detrás de la de Estados Unidos” (Krauthamer, 1991:25).

En este sentido, Krauthamer (1991) desmiente tres ideas que se concibieron sobre el orden posterior a la Guerra Fría. Una de ellas es la idea generalizada y de gran aceptación de que el orden mundial pasaría de la bipolaridad hacia la multipolaridad. Krauthamer argumenta, de manera consistente, que el orden no ha transitado hacia la multipolaridad, sino que más bien, Estados Unidos, en la inmediatez del fin de la Guerra Fría, gozó de un momento de unipolaridad, en el cual si este país no señalaba, los aliados no seguían, y donde señalaba, los aliados seguían. Ello sugiere un amplio consenso en Occidente sobre el rol que Estados Unidos debiera tener al fin de la Guerra Fría y, por lo tanto, gozaba de una amplia facilidad para lograr el apoyo y la aprobación internacionales.

Sin embargo, el elemento del “momento” en la descripción de Krauthamer del orden de posguerra sugiere temporalidad y, a pesar de ser incierta, el término alude a una corta duración. Eligió sabiamente, pues la predominancia daría lugar a nuevos desafíos; entre ellos, el hecho de que otros “poderes mayores” se han dado a la tarea de contrapesar el poder estadounidense. De hecho, estos esfuerzos constituyen una de las grandes tendencias en la política internacional actual. No son sólo los “poderes mayores” como China, Rusia o los aliados tradicionales como Francia y Alemania, además, el Tercer Mundo se ha unido, y se va conformando un fenómeno de creciente “antiamericanismo” (Rodman, 2000:33).

Lo cierto es que desde el fin de la Guerra Fría y en la estructura internacional actual, Estados Unidos es la fuerza dominante. Sin embargo “ello no significa que

el mundo es unipolar, es en cambio, un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar”⁹ (Huntington, 1999:36). En el mismo sentido, autores de la tradición liberal hablan de un mundo “uni-multipolar complejo” (Smith, 2000). En el marco de esta nueva era de globalización y revolución tecnológica, encontramos diferentes modalidades de relaciones y distintos planos en el ejercicio del poder político, económico y militar. Por un lado, se aprecia una “unipolaridad militar”; por otro lado, una “multipolaridad económica”. Además, existe una creciente diversidad y complejidad en el ejercicio del poder político, ya no sólo centrado en los Estados, sino compartido con las organizaciones internacionales, grupos regionales, organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales e individuos. Esta situación conlleva cambios importantes tanto en la estructura como en la agenda de la sociedad internacional que tienen impactos de diversos tipos en todos los niveles de organización social (Nye, 2002).¹⁰

Volviendo a Huntington (1999), la composición del sistema uni-multipolar es tripartita. En un primer nivel existe un solo “superpoder”, Estados Unidos. En un segundo nivel existen “los poderes regionales mayores”, que son prominentes en áreas del mundo, sin ser capaces de extender sus intereses y capacidades globalmente como Estados Unidos. Finalmente, en un tercer nivel se encuentran “los poderes regionales secundarios”, cuyos intereses, por lo general, entran en conflicto con los poderes regionales mayores.¹¹

En este sistema son fundamentales cuatro características: 1) se requiere la acción del Superpoder para la mayoría de los asuntos internacionales más importantes; 2) ninguno de los poderes está contento con el *status quo*; 3) el esfuerzo del Superpoder por crear un sistema unipolar estimula, a su vez, el esfuerzo de los poderes regionales

⁹ La idea de Huntington ilustra una realidad que muchas veces y de manera errónea se tiende a dejar de lado por el sesgo que produce el hecho de que Estados Unidos es el gran poder mundial. Esto es cierto, y Huntington no quiere decir lo contrario. Lo que sí pretende es dar cuenta de una realidad: la política mundial se compone de diversas estructuras, no de una sola, Estados Unidos.

¹⁰ Como ya se ha dicho, en la era de la Guerra Fría, el mundo era bipolar y el objetivo era la predominancia geopolítica mediante el cultivo de la afinidad ideológica. En la era posterior a la Guerra Fría se observa una combinación de poder unipolar y multipolar, para desarrollar influencia económica, seguridad, cooperación y alineación.

¹¹ Los “poderes regionales mayores” incluyen: en Europa, el condominio franco-alemán; en Eurasia, Rusia; en el este de Asia, China y potencialmente Japón; en Sudasia, India; en el sudoeste de Asia, Irán; en América Latina, Brasil, y en África, Sudáfrica y Nigeria. En contrapartida a cada uno de ellos, los “poderes regionales secundarios” incluyen a Inglaterra, Ucrania, Japón y Corea del Sur, Pakistán, Arabia Saudita y Argentina.

mayores por moverse hacia un sistema multipolar, y 4) el actual sistema es transitorio; se ha pasado del sistema bipolar de Guerra Fría mediante un “momento unipolar” (resaltado por la Guerra del Golfo) a la fase actual de uni-multipolaridad, por una o dos décadas, antes de entrar en un sistema verdaderamente multipolar (1999).

Uno de los grandes riesgos que corre Estados Unidos en este sistema es el acrecentar el resentimiento y el profundo antiamericanismo, provocados por actuar como si estuviera en un sistema unipolar, en un mundo que lo ha dejado de ser, y así convertirse en el “superpoder solitario” (1999). Estados Unidos enfrenta la realidad de un mundo del que históricamente tiene poca experiencia, y “la preeminencia del país se encuentra eclipsada por el potencial serio de convertirse irrelevante para muchas de las presentes transformaciones en el orden global”¹² (Kissinger, 2001:9-10). Es en este contexto de uni-multipolaridad del orden internacional donde el presidente de Estados Unidos se embarcó en la segunda guerra contra Iraq. Tal intervención se sujetó a una Estrategia de Primacía, como en la primera Guerra del Golfo, pero —un fundamental pero— con una instrumentación distinta a la primera; las formas, entonces, cobran trascendencia.

La Gran Estrategia de la Primacía y su instrumentación en dos contextos distintos

De entrada, pudiera dar la impresión de que existe una contradicción al argumentar que el orden unipolar favoreció y facilitó a Estados Unidos el logro del apoyo internacional y liderar la Guerra del Golfo Pérsico. Esta contradicción es sólo aparente si se entiende el verdadero significado del “momento unipolar”, que se define principalmente por el hecho de que un Norte ideológicamente pacificado busca la

¹² En la idea de Kissinger se encuentra de fondo el concepto de equilibrio de poder. Argumenta que coexisten por lo menos cuatro sistemas internacionales: 1) Estados Unidos y las relaciones con Europa, en donde sus ideales históricos tienen aplicabilidad considerable; 2) los grandes poderes de Asia, región en la que el balance de poder desempeñará necesariamente un papel considerable para asegurar la estabilidad en el área; 3) los conflictos en Medio Oriente con raíces ideológicas y religiosas, y 4) el continente Africano, pues existe un deber moral para las democracias de compensar su rol histórico en la región y ayudar al continente a participar del crecimiento global. Tanto Huntington como Kissinger dan cuenta de una realidad internacional distinta a la de quienes promulgan absoluto unipolarismo y que dejan a un lado transformaciones importantes que requieren la atención de Estados Unidos, pues advierten el riesgo de actuar unilateralmente en un contexto en que el descuido del tradicional apoyo de los aliados no hace más que incrementar el resentimiento hacia el superpoder.

seguridad y el orden mediante la alineación de su política exterior detrás de la de Estados Unidos, que fue lo que sucedió en la primera Guerra del Golfo.

Así, de la misma manera se desmiente la percepción de que un sistema uni-multipolar, que representa un periodo de transición hacia la multipolaridad, debiera contemplar mayor convergencia de intereses y ser más proclive hacia la cooperación. El problema fundamental radica en que un sistema de uni-multipolaridad surge por el esfuerzo de poderes mayores por contrapesar la preeminencia del superpoder, entonces, el disenso y la divergencia son naturales, pues es el motor que da lugar a la transformación de un momento unipolar a un sistema de uni-multipolaridad, hecho que se manifestó durante la campaña de la guerra en Iraq.

A pesar de esto, existe un elemento de convergencia entre las dos guerras; la visión de la Gran Estrategia en ambas guerras es la de Primacía. Muestra de ello son los documentos de defensa y seguridad de ambas administraciones. Es decir, tanto la *Guía de Planeación de Defensa (Defense Guidance Planning)*, publicado en 1992, como la *Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy)*, en 2002, se suscriben dentro de los principios que suponen una Estrategia de Primacía.

En esencia, la GPD pretendía la creación de un sistema de seguridad global en un mundo donde ya no existía confrontación ideológica, y en el que los intereses de los países industrializados¹³ eran cada vez más vulnerables por causa de la interdependencia y la creciente complejidad de las relaciones internacionales. En este momento, Estados Unidos era la única potencia capaz de garantizar el orden mundial en el periodo posterior a la Guerra Fría, disponía de una oportunidad inmejorable para impulsar un sistema internacional basado en los valores occidentales de libertad y democracia.

La GPD se enfoca en el mantenimiento del poder y de la influencia estadounidenses; las aspiraciones de hegemonía regional o global han de ser eliminadas. Identifica así una amenaza que “provee de la racionalidad para mantenerse fuertemente involucrado en Eurasia y para mantener las capacidades militares, económicas y políticas que son necesarias para perseguir una competencia global intensa” (Posen y Ross, 96:32). Al mismo tiempo, señala la importancia de fortalecer las organizaciones

¹³ Como el libre acceso a las fuentes de energía y materias primas, la estabilidad de los mercados mundiales, la libertad y seguridad del comercio aéreo y marítimo, la represión del terrorismo, y el control de la proliferación de armas de destrucción masiva.

internacionales tales como la ONU y “mantener las alianzas de larga duración [...] fortalecer el compromiso de actuar en concierto con los aliados y mediante cuerpos internacionales [...] preservando la posibilidad de actuar de manera independiente si fuese necesario” (Tyler, 1992).

De hecho, para el Pentágono, el futuro de Estados Unidos pasaba por evitar la emergencia de otra nación o alianza con aspiraciones de superpotencia, lo cual deberá evitarse. Con una actitud más próxima al escepticismo que a la concordia, la Secretaría de Defensa estadounidense estimaba que era Washington quien tendría que dictar las reglas del juego en el nuevo orden mundial, demostrando su voluntad de emplear la fuerza si hiciera falta.

La Estrategia de Seguridad Nacional hizo un llamado a Estados Unidos para utilizar su “fuerza militar sin paralelo y su gran influencia económica y política” (Daalder, Lindsay y Steinberg, 2002:409). El enfoque principal radica en la idea de que Estados Unidos debe hacer uso de su poder sin precedentes para moldear el mundo según sus intereses, mediante la acción anticipada a lo que éste considera que pudiera convertirse en una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y del mundo.

Identifica al terrorismo,¹⁴ a los Estados villanos y a la tecnología para la construcción de armas de destrucción masiva como las grandes amenazas que Estados Unidos enfrenta. La amenaza terrorista permite, según la doctrina Bush, introducir la noción de “guerra perpetua”, que diluye la distinción entre guerra y paz, y militariza la política internacional. Para atender las amenazas identificadas, Estados Unidos “no vacilará en actuar de manera unilateral [...] mediante la acción preventiva”.¹⁵ La responsabilidad primordial de enfrentar tales amenazas y de “llevar la batalla al enemigo, quebrantar sus planes y confrontar las mayores amenazas antes de que éstas emerjan” recae en el liderazgo de Estados Unidos por su poder sin precedentes (Introducción escrita por Bush en la NSS, 2002).

Existen así matices importantes entre ambos documentos. Una de las más graves consecuencias ha sido el daño causado a la habitual importancia que la Política Exterior de Estados Unidos prestaba a la opinión de los aliados tradicionales.

¹⁴ Sobre una explicación clara acerca de los malentendidos y de la manipulación política del tema del terrorismo en Estados Unidos véase Krueger y Laitin (2004).

¹⁵ Una acción como la guerra preventiva funciona bajo la lógica de atacar antes de que el Estado a ser atacado represente una amenaza real o inminente.

Después de los sucesos en Iraq, Rumsfeld se refirió a Francia y Alemania como “la vieja Europa” por haber fracasado en apoyar la campaña contra Iraq.

Ciertamente existen importantes diferencias entre ambas administraciones, a pesar de que las dos se insertan en la estrategia de Primacía. La actual administración ha significado una revolución parcial en el modo de conducir su política exterior, parcial porque los cambios no se refieren tanto a lo objetivos, sino más bien atiende a las formas. “Es una revolución no en las metas trazadas de política exterior, pero en cómo alcanzarlas” (Daalder y Lindsay, 2003:376).

La guerra *liderada* por Estados Unidos en 1991 se instrumentó bajo una Estrategia de Respuesta Gradual, dio crédito a la opinión pública internacional y valoró la importancia de los aliados tradicionales. En 2003, la guerra contra Iraq se instrumentó bajo la estrategia de Guerra Preventiva, presentó graves inconsistencias en la justificación de las razones de la guerra y, en el camino, Estados Unidos se ganó el rechazo de gran parte de la comunidad internacional, a la que se unieron aliados antes considerados como de interés vital en la política exterior de Estados Unidos. La estrategia de guerra se convierte, entonces, en la cristalización de una visión específica, de un proyecto que deja ver que, más allá del papel que debe asumir Estados Unidos, responde al cómo hacerlo.

■ Marcando la diferencia: Respuesta Gradual y Guerra Preventiva

No cabe duda de que existe un elemento al que se le ha prestado poca atención al analizar la visión que acompañó a la Estrategia de Primacía en el debate sobre la política exterior de Estados Unidos que siguió al fin de la Guerra Fría, y se encuentra presente hasta hoy en día.

Aquellos que invocan la Primacía como la gran visión de política exterior que los Estados Unidos deben perseguir por poseer un poder inigualable y sin precedentes comparten “un saludable escepticismo hacia las organizaciones internacionales”. Éstas poseen poco poder y pueden hacer poco para mantener o reestablecer paz”. Sin embargo “no deben ser absolutamente rechazadas [...] aun un poder hegemónico encuentra útil el explotar la cobertura diplomática de que proveen” (Posen y Ross, 96:131). Es una gran diferencia, que marca caminos distintos en ambas guerras que siguieron la lógica de la Estrategia de Primacía.

De lo anterior deriva una cuestión fundamental. La estrategia en la Guerra del Golfo Pérsico se instrumentó con una cuidadosa sensibilidad al contexto político internacional, cuya naturaleza —el momento unipolar— facilitó la persecución de una acción legitimada. En 2003, dicha sensibilidad no sólo fue públicamente desdeñada, sino que a ello se le sumó el agravante de un contexto internacional —uni-multipolar— que representaba mayor complejidad a la hora de legitimar la intervención. Sin embargo, era necesario, y Washington ha resentido ya las consecuencias del rechazo internacional en la campaña contra Iraq, aspecto que se analizará más adelante.

La Estrategia de Respuesta Gradual, 1991

A pesar de que los mayores contribuidores a la coalición liderada por los Estados Unidos en la Guerra del Golfo Pérsico fueron Gran Bretaña, Francia, Egipto y Siria, hay que destacar la habilidad de los miembros de la coalición, que son miembros permanentes en el CSNU, para dotar de legitimidad la acción intervencionista en el esfuerzo de retirar a Iraq de Kuwait.¹⁶

El régimen impuesto a Iraq a través de las diferentes resoluciones obligó a Saddam Hussein a tomar medidas de raciocinio, mientras creía que podría sobrevivir al bloqueo (Freedman y Karsh, 1991:7). Finalmente, en noviembre de 1990, el CSNU lanzó un ultimátum a Saddam Hussein: mediante la Resolución 678 se le daba a Hussein hasta el 15 de enero de 1991 para cumplir con las resoluciones, y de no hacerlo, el CSNU autorizaba a sus miembros a utilizar todas las medidas necesarias para obligar el cumplimiento con las demandas impuestas.

Tras la negativa de Saddam, la ofensiva aliada comenzó un día después del plazo acordado, existiendo amplio consenso entre los líderes de la coalición sobre el objetivo de la Guerra, que a pesar de las declaraciones públicas “demonizando”

¹⁶ Las numerosas resoluciones adoptadas en el CSNU son muestra de ello. La 660 llama al retiro incondicional y a la realización de negociaciones inmediatas. La 662 declara nula la anexión. La 665 demandó que a nacionales foráneos se les permitiera dejar el lugar y que las misiones diplomáticas en Kuwait permanecieran abiertas. La 674 demanda compensación por las pérdidas humanas y financieras y por las violaciones a los derechos humanos causadas por la invasión. La 677 prevenía intentos de cambiar la estructura demográfica de Kuwait. La 661 aplica sanciones comerciales a Iraq. La 665 permite a la coalición el uso de fuerzas navales limitadas para reforzar las sanciones y, un año después, la 675, prohíbe el tráfico aéreo a Iraq.

a Saddam Hussein, consistían en liberar al pueblo kuwaití de la invasión iraquí. El presidente Bush sabía la importancia que tenía contar con el apoyo de los aliados, ya que, de otra manera, el Congreso no estaría dispuesto a apoyar la campaña militar. Debido a la importancia de evitar el mayor número posible de bajas, se llegó al acuerdo de que la primera fase de la guerra habría de ser dirigida mediante un golpe aéreo, al mismo tiempo, se aseguraba un profundo daño al complejo militar y nuclear iraquí.

El éxito de la operación Tormenta del Desierto¹⁷ dejó a Iraq profundamente dañado ante un ataque para el cual no tuvo respuesta. No obstante, Saddam insistió en demandas “que nulificaban la letra y el espíritu de la resolución 660, como el reconocimiento de derechos históricos iraquíes en Kuwait” (1999:32). Esto llevó a la coalición a lanzar un segundo ultimátum de 24 horas, que Saddam ignoró, lo cual dio lugar a la segunda fase de la guerra: el ataque en tierra.

Una vez más, Saddam no tuvo respuesta, y en menos de 48 horas éste ordenó la retirada de sus tropas y aceptó cumplir con las resoluciones del CSNU. Una evaluación general de la operación sugiere un éxito considerable en términos políticos y estratégico-militares. Las bajas fueron menos de las esperadas (500 *versus* 150). En el Golfo, la administración estaba comprometida a una estrategia de respuesta gradual en la que las resoluciones adoptadas en el CSNU, y los ultimátums a Saddam constituían la esencia de la respuesta gradual, con la finalidad de dar lugar al consenso necesario, nacional e internacional, “la presión sobre Iraq fue construida en etapas” (1999:40).

■ La Guerra Preventiva

La doctrina de Guerra Preventiva no tiene sustento alguno; es una política unilateral de Estados Unidos que lo coloca como un juez y policía internacional, en detrimento de las funciones del CSNU (Becerra, 2005:49). La campaña contra Iraq en 2003 fracasó desde un inicio en crear el ambiente diplomático propicio para comenzar a buscar el apoyo de los aliados, y en la aprobación de una resolución en el seno del CSNU que diera su “cheque de legitimidad” a Estados Unidos.

¹⁷ Iniciada el 17 de enero de 1991.



Se abrió una inmensa brecha entre las intenciones de la administración estadounidense y el discurso que manejó. Las inconsistencias dejaron ver, desde un inicio, que poco le importaba a Estados Unidos el apoyo de los países aliados o la aprobación del CSNU. De cualquier modo Estados Unidos estaba dispuesto a emprender una guerra contra Iraq, y las razones importaban poco. La administración Bush invocó una “coalición de la voluntad”, y fue más allá al declarar que los verdaderos unilateralistas eran aquellos que se oponían a su política. “Desafortunadamente, éstos —unilateralistas— coincidieron en ser abrumadoras mayorías alrededor del mundo, aun en la mayoría de los países que formaban la coalición” (Tucker y Hendrickson, 2004:6).

De hecho, los extremos a los que se precipitó la actual administración no fueron solamente discursivos, detrás de ellos yacían graves falsedades y manipulaciones sobre las causas de la guerra, incluso dentro de los cuerpos de la misma inteligencia estadounidense, especialmente la Agencia Central de Inteligencia (CIA). “Al no hallar datos sólidos que confirmaran la existencia de armas, la elite en el poder, sencillamente decidió mentir” (Judis y Ackerman, 2003:101). Con la guerra en Iraq se buscó la justificación para la instrumentación de un nuevo modelo de defensa estratégica, la Guerra Preventiva: atacar sin conocer previamente una amenaza inminente o real. La moderación¹⁸ no tuvo lugar en la campaña contra Iraq, y así la actual administración dejó graves consecuencias en la conducción de la política exterior, por lo que se ha dicho que “revertir el proceso va a ser largo y difícil” (Tucker y Hendrickson, 2004:1).

Los instrumentos utilizados durante la administración Bush dan cuenta de la manipulación de la opinión pública, a partir de la previa manipulación de los servicios de inteligencia estadounidenses. Líderes de la actual administración ejercieron presión, de manera directa e indirecta, sobre el director de la CIA, mediante una operación especial de inteligencia en el Pentágono, creada por Wolfowitz, Rumsfeld y Douglas

¹⁸ Robert y David (2004:3) argumentan que eran cuatro los pilares que sustentaban la legitimidad de Estados Unidos en el mundo: 1) compromiso por el derecho internacional; 2) reputación por su moderación; 3) identificación con la preservación de la paz, y 4) su aceptación por un proceso de toma de decisión consensuado. Aunque es cierto que Estados Unidos no siempre se adhiere a ellos de manera escrupulosa, los líderes por lo general muestran concesiones a ellos que contribuyen en extremo a legitimar su poder. Argumentan que la legitimidad es una cuestión de opinión. Así, se puede entender que los líderes hábiles han mostrado voluntad para explotar las fuentes que proveen de dicha legitimidad, incluyendo a la ONU.

Feith, dedicada a analizar cuestiones sobre terrorismo. “El enfoque reproducía la estrategia del “Equipo B”, utilizada anteriormente por los conservadores para ofrecer otro análisis de inteligencia distintos de la CIA” (Judis y Ackerman, 2003:104).

El director de la CIA fue cediendo poco a poco hasta el punto de escribir un comunicado para el pueblo norteamericano con información falsa y contraria a la versión reservada. Para noviembre de 2002, el gobierno de Bush había ganado la batalla con los estadounidenses, ocultando información que habría eliminado el apoyo a la campaña bélica.¹⁹ La batalla por justificar la invasión de Iraq frente a la comunidad internacional —que no podía ser fácilmente engañada como lo fue el pueblo estadounidense— no se libró con éxito. A pesar de que uno de los medios utilizados por la administración Bush también fue la presentación de información falsa, e incluso intentó establecer nexos sobre el intento de Iraq de comprarle uranio a Níger, sabiendo que esto era falso, insistieron en citarlo de cualquier manera tras haber fallado en la pretensión de convencer sobre los tubos de aluminio. Más tarde, buscaron desacreditar a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)²⁰ y a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC),²¹ argumentando que éstas habían subestimado o no habían entendido lo que estaba haciendo Saddam.

Desde mediados de febrero de 2003, la amenaza de guerra fue repudiada por millones de manifestantes en todo el mundo. Este era un fenómeno nuevo de gran importancia, porque nunca antes se había dado una respuesta global de la opinión pública internacional ante un problema similar (Segura, 2004:236). A mediados de marzo de 2003, unos días antes de que las tropas de la coalición angloamericana invadieran Iraq, se realizó una encuesta para medir la aceptación o el rechazo a la invasión (véase el cuadro 1).

¹⁹ El apoyo a la invasión, según una encuesta de *Gallup*, era de 59 por ciento a favor y 35 por ciento en contra.

²⁰ La OIEA empezó a funcionar como tal en Viena en 1957, aunque su Estatuto había sido previamente aprobado en 1956 en una Conferencia Internacional celebrada en la sede de las Naciones Unidas. Los dos objetivos principales de la OIEA son acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en todo el mundo, y velar porque la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya o bajo su dirección o fiscalización, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares.

²¹ La UNMOVIC fue establecida en la Resolución 1284 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como organización sucesora de la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM) creada, esta última, a consecuencia de Resolución 687 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 3 de abril de 1991, en que se insta a Iraq a destruir todas las armas de destrucción masiva (más de 150 kilómetros).

CUADRO 1 LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA GUERRA DE IRAQ (MARZO 2003)

Países con gobierno a favor de la guerra	A favor (%)	En contra (%)	No sabe o no contestó (%)
Estados Unidos	59	30	11
Reino Unido	39	51	10
Italia	17	81	2
España	13	81	7
Polonia	21	73	6
Países con gobierno en contra de la guerra	A favor (%)	En contra (%)	No sabe o no contestó (%)
Francia	20	75	6
Alemania	27	69	4
Rusia	10	87	3
Turquía	12	86	2

Fuente: The Pew Global Project Attitudes. The Pew Research Center for the People the Press (marzo, 2003).

Pero todo fue inútil. Ni la opinión de los gobiernos con más peso en el CSNU (Rusia, China, Francia y Alemania) ni la opinión pública mundial en contra de la guerra fueron suficientes (Segura, 2004:237). Parece, entonces, que la causa del fracaso se debió a la determinación de Washington de ir a la guerra contra Iraq como quiera que fuese. Sin embargo, la administración Bush, no pudo estructurar de manera coherente un discurso válido sobre las razones de la guerra. El hecho de haber presentado un argumento tras otro provocó la creciente sospecha sobre las verdaderas intenciones de Washington. Hay quienes incluso sostienen que el esfuerzo por lograr una segunda resolución, después de la 1441, hubiese podido tener éxito si Estados Unidos hubiera aceptado extender a unas semanas más el límite de tiempo (Rubin, 2003:47). Sin embargo, la misma naturaleza de la doctrina de Guerra Preventiva, tal como fue planteada por el gobierno estadounidense, anuló toda posibilidad de moderación y cautela, nuevamente, en un contexto internacional que así lo exigía.

■ Reflexiones finales

Al actuar como lo ha hecho en la última guerra contra Iraq, en un contexto internacional de uni-multipolaridad, definido por la acción de nuevos poderes que buscan

representar un contrapeso al Superpoder, Estados Unidos no ha hecho más que alimentar el creciente resentimiento de una gran parte del mundo y, fundamentalmente de los tradicionales aliados. Sus acciones han sido funcionales a los mayores poderes regionales. El frente franco-alemán no sólo ha sido objeto de agresión de la política exterior estadounidense, también ha sido fuente importante de la crisis de legitimidad de Estados Unidos causada por la campaña contra Iraq. Estados Unidos no previó las consecuencias en el largo plazo de una política deliberada basada en la primacía. Tales consecuencias forman parte de la crítica a dicha estrategia.

Son cinco las críticas fundamentales a la Estrategia de la Primacía, que más que críticas enuncian los riesgos causados por la instrumentación desmesurada de dicha estrategia, éstas son fuente importante de consideración. En primer lugar, la difusión de las capacidades económicas y tecnológicas nos lleva a pensar que otros países desarrollarán ciertas bases para competir en política internacional. Segundo, es probable que algunos Estados balanceen en contra de los Estados Unidos; la primacía es una invitación al conflicto. Tercero, la insistencia estadounidense en el liderazgo hegemónico puede producir resistencia. Cuarto, la primacía carga con la implicación lógica de que Estados Unidos tenga la voluntad de realizar guerras preventivas. Por último, la persecución de la primacía contiene el riesgo de la sobreextensión imperial (Posen y Ross, 1996:38-39).

Existen riesgos intrínsecos a la Estrategia de la Primacía, sin embargo, las formas de instrumentar dicha estrategia fueron distintas en ambas guerras, y también lo fueron las repercusiones. El fracaso de la actual administración en la atención del contexto internacional y el crédito a la opinión e intereses de los aliados ha dejado consecuencias profundas en la relación entre Estados Unidos y el mundo. Sumado a ello, la fase que ha seguido a la invasión estadounidense a Iraq se ha visto plagada de cálculos errados, que han obstaculizado la tan necesaria reconstrucción del país (Diamond, 2004). La ambivalencia estadounidense hacia las instituciones que él mismo ha creado y que se manifiesta en acciones de doble rasero —es decir, brindar su apoyo cuando puede dominar y manipular a su ventaja, pero resistirlas cuando no puede hacerlo (Ikenberry, 2003:378)— tiene mayores consecuencias conforme el mundo se estructura de una manera más compleja y los roles se transforman. Por lo tanto, resulta más necesario prestar atención al contexto que define la estructura del mundo pues, como sostiene Krauthammer, “los roles no se inventan en lo abstracto, son la respuesta a una estructura del mundo” (1990/1991: 23).



■ Bibliografía

- ALASTAIR Smith, 1998. "International crises and domestic politics". *American Political Science Review*, Vol.92, No.3, sep: 623-638.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 56/1. Condena de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América [en línea]. Quincuagésimo sexto periodo de sesiones. Tema 8 del programa (A/RES/56/1) del 18 de septiembre de 2001. Naciones Unidas. 2001. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/ares561.pdf> [Consulta: 5, mayo, 2004].
- ASMUS, D. Ronald. 2003. "Rebuilding the Atlantic Alliance". *Foreign Affairs*. (82)5: 20-31.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. 2005. "Acerca de la Legalidad de la Guerra del 2003 contra Irak". En: Manuel Becerra Ramírez (coord.). *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp 37-75.
- BERLANGA VASILE, Ingrid. 2005. "¿De la ocupación a la tutela neocolonial? Consideraciones sobre la Instauración de la Democracia en Irak". En: Manuel Becerra Ramírez (coord.). *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp 77-111.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. 1994. "Order, Disorder, and U.S. Leadership". *Foreign Affairs*. (73)1:4-66.
- CUMINGS, Bruce, 2003. "Is America an Imperial Power?". *Current History*, Nov.: 355-382.
- DAALDER, Ivo H., y James M. Lindsay. 2003. "Bush Revolution", *Current History*, Nov: 367-376.
- DAALDER, Ivo H., James M. Lindsay y James B. Steinberg. 2002. "Hard Choices: National Security and the War on Terrorism". *Current History*, Dec: 409-413.
- DIAMOND, Larry. 2004. "What went wrong in Irak". *Foreign Affairs*. (83)5:34-56.
- FREEDMAN, Lawrence, y Efraim Karsh. 1991. "How Kwait was won. Strategy in the Gulf war", *International Security*. (16)2:5-41.
- HUNTINGTON, P. Samuel. 1999. "The lonely Superpower". *Foreign Affairs*. (78)2: 35-49.

- IKENBERRY JOHN, 2003. "America and the ambivalence of power". *Current History*, Nov: 377-382.
- JUDIS, B. John, y ACKERMAN, Spencer. 2003. "La Campaña de la Guerra contra Irak". *Letras Libres*. Agosto:101-110.
- KAGAN, Robert. 2004. "America's Crises of Legitimacy". *Foreign Affairs*. (83) 2:65-87.
- KANTER, Arnold, y Linton F. Brooks. 1996. *US intervention policy for the Post-Cold War World*, Cap. 1, 2, 7, Norton and company, Columbia University, New York and London.
- KISSINGER, Henry, 2001. "America at the Apex, Empire or leader?". *The National Interest*. 64:9-17.
- KRAUTHAMMER, Charles. 1990/91. "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*. (70)1:23-33.
- KRUEGER, Alan B., y David D. Laitin. 2004. "Misunderestimating Terrorism". *Foreign Affairs*. (83)5:8-13.
- NYE, Joseph S., 2002. "The Information Revolution". En: *The Paradox of American Power*. Nueva York: Oxford University Press.
- POSEN, Barry R., y Andrew L. Ross. 1996/1997. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". *International Security*. (21)3:5-53.
- REAGAN, Patrick M. 1998. "Choosing to intervene: Outside interventions in internal conflicts". *The journal of politics*. (60)3:754-77.
- RODMAN, Peter W. 2000. "The World's Resentment: Anti-Americanism as a Global Phenomenon". *The National Interest*. Summer: 33-41.
- RUBIN, James P. 2003. "Stumbling Into War". *Foreign Affairs*. (82)5:46-66.
- SEGURA, Antoni. 2004. *Señores y vasallos del siglo XXI. Una explicación de los conflictos internacionales*. Madrid: Alianza Ensayo.
- SMITH, Peter H. 2000. *Talons of the Eagle*. New York: Oxford University Press.
- SMITH, Tony, y Larry Diamond. 2004. "Was Iraq a Fool's Errand?". *Foreign Affairs*. (83)6:130-133.
- The Pew Global Project Attitudes. The Pew Research Center for the People the Press. Marzo, 2003. "America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties. But Post-War Iraq Will Be Better Off, Most Say" [en línea]. Disponible en: <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=175> [Consulta: 31, mayo de 2006].



- TYLER, Patrick E. 1992. "Pentagon drops goal of blocking new superpowers". *New York Times*. 23 de mayo.
- THAROOR, Shashi. 2003. "Why America Still Needs the United Nations". *Foreign Affairs*. (82)5:67-80.
- TUCKER, Robert, y David C. Hendrickson. 2004. "The Sources of American Legitimacy". *Foreign Affairs*. (83)6:18-32.