

UNISCI DISCUSSION PAPERS	
UNA NUEVA ESTRATEGIA DE PRIMACIA: Gran Estrategia, la Administración Bush y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU.	
AUTOR	DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA
FECHA	ENERO 2003

Presentación

La Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy Document) NSSD es un documento que debe emitir el Presidente todos los años para el Congreso como guía indicativa de su política de seguridad nacional, obligado por el *Goldwater-Nichols Department of Defense Restructuration Act of 1986*. Esta ley modifica la *National Security Act of 1947* y sus enmiendas siguientes durante los años 50. Teóricamente lo debería haber elaborado desde, su aparición en 1987, el Departamento de Defensa, pero ha sido siempre el staff del Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) NSC, bajo la dirección del Consejero de Seguridad Nacional, quién lo hace. El escándalo Irán-Contra llevó a la creación de una comisión de revisión y reorganización de la seguridad nacional, la Comisión Tower¹, que daba una función coordinación de políticas y estrategias, y no de ejecutor de políticas, al NSC, lo cual estaba más en consonancia con la creación de un NSSD. En general, estos documentos no han tenido mucho seguimiento y no se les había dado, en general, mucha importancia. Sin embargo este NSSD sí ha tenido una gran cobertura mediática y esta produciendo un gran debate acerca de su contenido y significado. Es importante asumir el lenguaje del NSSD: desde los NSSD de Reagan no se establecía claramente que se presume un estado de guerra, cuando se presentan los objetivos de defender y extender la paz. En los NSSD de Clinton el lenguaje dejaba claro la existencia de una situación de paz, desde el punto de vista de su postura de compromiso y ampliación: fortalecimiento de la seguridad, la economía norteamericana y la promoción de la democracia y los derechos humanos²

Este NSSD es la culminación de la evolución en el desarrollo de una nueva Gran Estrategia para EEUU tras el fin de la Guerra Fría. Sentadas las bases en las Administraciones Bush y Clinton, el NSSD establece nuevos parámetros, pero mantiene ciertas características que estaban ya incluidas en la Contención, si bien supeditadas a la

¹ Report of the President's Special Review Board. GPO, Washington D.C. 1987

² Véase President William Clinton. National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, July 1994. GPO, Washington D.C. 1994; "The successor to a doctrine of containment must be a strategy of Enlargement, Enlargement of the world's free community of market democracies". NSA Anthony Lake. From Containment to Enlargement. US Department of State, vol.4, nº 39. September 27, 1993.

amenaza soviética y a la lucha global entre ambas superpotencias³. La nueva estrategia se ha ido conformando en la Administración Bush con sucesivos documentos de revisión estratégica y discursos del propio Presidente Bush y miembros de su administración, los cuales utilizaremos para un mejor análisis del NSSD.

El NSSD introduce una serie de conceptos que, aunque a veces no aparecen claramente, el documento establece como conductas básicas. Así, hemos de hablar de la sustitución de la Disuasión (Deterrence) y Contención (Containment) por Defensa (Defense) y Compulsión (Compellance). Ya desde el propio fin de la Guerra Fría se van estableciendo estos cambios desde la creación de la Estrategia Regional⁴, donde se pueden encontrar los principios de la Gran Estrategia y los conceptos que van poco a poco a sustituir a la Disuasión y la Contención, aunque estos se mantuvieran. Disuasión sería la acción o conducta que amenaza castigar o denegar algo para prevenir que un adversario realice una acción no deseada. Compulsión (Compellance) es la acción o conducta destinada a obligar a un adversario a realizar algo que no quiere. La Compulsión puede incluir tanto diplomacia coercitiva, tanto ofensiva como defensiva, coacción (blackmail) e incluso disuasión. Es el concepto ideal para el desarrollo de una doctrina de ataque anticipado.

Aunque en principio conceptos distintos, Disuasión y Compulsión se identifican en un momento dado, cuando se tiene que invertir un proceso peligroso que ya está en marcha y que podría llevar razonablemente a la guerra (nuclear). La amenaza de castigo nuclear puede ser utilizada para disuadir o detener, pero difícilmente para compeler, excepto en el caso anterior. Lo que es llamativo es la falta de énfasis en el concepto Asegurar o Reafirmar (Reassurance), esto es, acción o conducta que busca reducir los incentivos de un adversario para utilizar la fuerza, reduciendo los miedos e inseguridad que a menudo llevan a una escalada en dirección a la guerra⁵. Sólo aparecen unas tres líneas en el NSSD tras la enunciación de la opción de utilizar acciones de anticipación⁶, que además son rápidamente contrarrestadas en el siguiente párrafo. Es la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, quien explica esta postura, acercándose a este concepto y matizando el uso de las acciones de anticipación: "*this approach must be treated with great caution. The number of cases in which it might be justified will always be small. It does not a green light to the United States or any other nation to act first without exhausting other means, including diplomacy. Pre-emptive action does not come at the beginning of a long chain of effort. The threat must be very grave. And the risks of waiting must far outweigh the risks of action*"⁷. Rice continúa también matizando el NSSD sobre los conceptos de Disuasión y Contención, y no los descarta

³ Véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacia: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Papers nº 23-24. Madrid, 2002. . Sobre una discusión más amplia puede consultarse García Cantalapiedra, David. *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-92*. Tesis doctoral. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de CC. Políticas. UCM. Madrid, 2001. pág. 148-169

⁴ Para observar esta evolución de la postura estratégica de EEUU véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacia: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Papers nº 23-24. Madrid, 2002. pág. 77. Sobre una discusión más amplia puede consultarse la ya citada García Cantalapiedra, David. op.cit. nota 3.

⁵ Véase Morgan, P. *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Sage. 1977; Jervis, R. "Deterrence Theory Revised". *World Politics*. April 1979; George, A. and Simons, W. (ed) *The Limits of Coercive Diplomacy*. Westview . Boulder. 1994.

⁶ President George W. Bush. National Security Strategy of the United States of America. The White House. September 2002. Washington D.C. pág. 15.

⁷ Condoleezza Rice discusses President's National Security Strategy. Wriston Lectures, Manhattan Institute. New York. Office of Press Secretary. The White House. October 1, 2002.

totalmente ya que considera que pueden ser útiles en determinadas situaciones, aunque considera que ya no son el centro de la estrategia de seguridad nacional: *“the National Security Strategy does not overturn five decades of doctrine and jettison either containment or deterrence. These strategic concepts can and will continue to be employed where appropriate. But threats are so potentially catastrophic...that they cannot be contained”*. Así justifica las acciones que se anticipan a la concreción de una amenaza o ataque: *“Extremists....are unlikely to ever be deterred. And new technology requires new thinking about when a threat actually becomes imminent.*

Estamos ante un cambio conceptual de dimensiones profundas que después analizaremos más detenidamente, pero existe un nuevo pensamiento que justifica este tipo de acciones y que es una culminación del fin de ciertos límites legales estructurados durante la Guerra Fría: poco a poco se ha acabado con el principio de no injerencia en función de la seguridad común, la seguridad humana y el derecho humanitario, (véase Bosnia y Kosovo). Para EEUU, y con esta administración, sólo era cuestión de tiempo que la legítima defensa se fuera inclinando hacia posturas preventivas ante las vulnerabilidades, en el ámbito de seguridad interna sobre todo, que presentan las sociedades democráticas occidentales desde el punto de vista de las nuevas amenazas que cristalizan en el cruce de las nuevas tecnologías-armas de destrucción masiva (Weapons of Mass Destruction)WMD con las amenazas transnacionales y tradicionales de toda índole.

1. Una “nueva” Gran Estrategia para el mundo post-post-guerra fría: el nssd 2002.

1.1.Origen y Conceptos.

La Contención y los proyectos previos de Gran Estrategia producidos en la Administración Bush y Clinton establecían una postura de Estrategia de Primacía en la Administración Bush I, y que se matizaría como Primacía Selectiva⁸ en la era Clinton desde su política de multilateralismo selectivo (Assertive Multilateralism). ¿Cuales eran los caracteres de esta Estrategia de Primacía?:

- Incertidumbre en los riesgos y posibles amenazas a la seguridad nacional: esta situación sustituía a la amenaza soviética.
- Establecimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU
- Evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que desafíe el orden internacional.

Estos son los caracteres de la Gran Estrategia de la Administración Bush:

- Guerra al Terrorismo.
- Establecimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU.

⁸ Véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. UNISCI Papers nº 23-24. Madrid, 2002. pág. 11-12.

- Evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que desafíe el orden internacional.

Desde la Administración Truman se había diseñado una estrategia de primacía o preponderancia cuyos caracteres han querido mantener tras el fin de la Guerra Fría. Preponderancia o Primacía no significa dominio absoluto, pero sí significan un medio internacional abierto a los intereses y valores de EEUU. La búsqueda de un poder preponderante se produce a principios de la Guerra Fría:

"The US and the USSR are engaged in a struggle for preponderant power: To seek less than preponderant power would be topped for defeat. **Preponderant power must be the object of US Policy**"⁹.

La misma *rationale* establecida para el enfrentamiento con la URSS se va a mantener después utilizando la incertidumbre de la situación internacional, partiendo del objetivo de evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pueda desafiar el nuevo orden internacional. El plan-director de planificación de defensa (Defense Planning Guidance) DPG 1992-1999, creado bajo la dirección de los entonces Secretario de Defensa Dick Cheney y el subsecretario de defensa para política, Paul Wolfowitz establecía:

"Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order posed formerly by the Soviet Union. This...requires that we endeavour to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power....Our strategy must now refocus on **precluding the emergence of any potential future global competitor**".

Desde aquí, la Administración Bush reconstruye estas concepciones, desde el punto de vista de la preponderancia de EEUU, explicándolo primero en el discurso de West Point¹⁰ y después en el propio NSSD: se mantiene evitar el ascenso de una potencia que desafíe regional o globalmente a EEUU (pág. 9 y 29). No hay que olvidar que Paul Wolfowitz, hoy es vicesecretario de defensa y ha sido de nuevo uno de los directores de la revisión estratégica de la Administración Bush, con el respaldo del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el Vice-Presidente Richard Cheney¹¹.

El Presidente Bush establece en el discurso de West Point que EEUU mantiene unas fuerzas militares por encima de cualquier capacidad existente en el mundo, y que piensa mantenerlas así haciendo de esta manera inútil las carreras de armamento, limitando las rivalidades internacionales al comercio y a la búsqueda de la paz. En este sentido reafirma una de las concepciones que establece el QDR 2001 en cuanto a la disuadir cualquier futura competición militar¹². Desde este punto de vista, se afirma la

⁹ PPS paper. "Basis Issues raised by Draft NSC". Reappraisal of US Objectives and Strategy for National Security. ND, FRUS 1952-54, n°2, pág. 64-65

¹⁰ President Bush. Remarks at 2002 Graduation Exercise of the United States Academy. West Point, New York. June 1, 2002. Office of the Press Secretary. The White House. Washington D.C.

¹¹ Ambos empezaron a trabajar juntos como jefe y adjunto del Gabinete del Presidente Gerald Ford.

¹² "Dissuading future military competition". Quadrennial Defense Review Report. Department of Defense. September 30, 2001. pág. 11.

situación hegemónica y la intención de seguir manteniendo una situación de preponderancia o primacía. En el NSSD lo amplía, refiriéndose a la guerra contra el terrorismo, no sólo hablando de las fuerzas militares sino de todos los recursos al alcance de EEUU: "...we must make use of every tool in our arsenal-military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cutt off terrorist financing".(pág iv). Después ampliará la explicación en las págs. 5-7¹³.

Desde este punto de vista podemos enlazar con el otro principio de la Gran Estrategia que es el establecimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU. En el discurso de West Point, el Presidente Bush establece que EEUU extenderá la paz apoyando sociedades libres y abiertas en todo el mundo. Después afirma: "*America has no empire to extend or utopia to establish. We wish for others only what we wish for ourselves-safety from violence, the reward of liberty and the hope for a better life*". En el NSSD establece "*We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade every corner of the world*" (pág. v). Este aspecto se desarrolla con amplitud en las páginas 17 a 23, aludiendo al comercio libre como un principio moral previo a ser un pilar de la economía de mercado, con lo que desarrolla una estrategia completa para su promoción. Se observa un concepto de seguridad global, donde la economía es un factor clave. Es interesante la consideración de que una economía mundial fuerte fortalece la seguridad norteamericana, no sólo porque favorece la economía norteamericana sino porque mejora la libertad y prosperidad mundial.

Esta visión desde la seguridad nacional concuerda con la concepción de que esta mejora de la economía mundial es una medida de prevención contra la inestabilidad, crisis y posibles conflictos. La protección del comercio, las rutas marítimas, los recursos energéticos y materias primas habían sido siempre el tema central de las políticas de seguridad norteamericanas desde la independencia. El concepto de República comercial al estilo de Venecia, era uno de los principios de los Padres Fundadores en relación directa con las posturas del Discurso de Despedida de George Washington en 1796 y la postura de Thomas Jefferson sobre las relaciones con Europa, enraizados en el primigenio aislacionismo norteamericano¹⁴. Desde este punto de vista las teorías de Mahan sobre la superioridad marítima habían sido aceptadas y se habían puesto en marcha en la era del Presidente Theodore Roosevelt. Tras la segunda guerra mundial el JCS había establecido una estrategia que volvía a estas consideraciones: en 1949 apoyaba enfocar la planificación de EEUU en la salvaguardia de las líneas de comunicación de los océanos, como una Estrategia Marítima, evitando un enfoque eurocéntrico y una sobre-extensión de los recursos defensivos de EEUU¹⁵. Desde este punto de vista coincidía con los primeros planes de la Administración Truman de crear una estrategia de seguridad económica mediante la independencia económica de las grandes potencias que garantizara la seguridad y prosperidad de EEUU¹⁶. Además, una vez establecida la Contención la utilización de los recursos nacionales a su servicio (como una Gran Estrategia necesita) también reservaba un papel importante a estas

¹³ President George W. Bush. National Security Strategy of the United States of America. The White House. September 2002. Washington D.C. págs. iv y 5-7.

¹⁴ "The great rule of conduct for us, in regard to foreign Nations, is extending our commercial relations, to have with them as little political connections as possible". Andrist, Ralph. (ed) *The Founding Fathers, George Washington: A Biography in His Own Words*. NY, 1972. págs. 372. Véase también Gilbert, F. *To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy*. Princeton, 1961. págs. 54

¹⁵ Ross, Steven. *American War Plans 1945-50*. Frank Cass. London, 1996.

¹⁶ Pollard, Robert. *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fria 1945-1950*. GEL, Buenos Aires. 1990

consideraciones, reflejándose en la preocupación del Presidente Eisenhower en cuanto a la carga que podía significar para la economía un exceso de gasto militar, y que en gran medida iba a conformar la estrategia definitiva de la Contención tras el NSC-68 con el NSC 162/2 en octubre de 1953, “nuclearizando” la estrategia norteamericana, cuyo gasto era menor que una expansión de fuerzas convencionales, evitando un exceso de carga para la economía norteamericana¹⁷. Estas consideraciones se han repetido tras la Guerra Fría en el sentido de que para mantener la seguridad nacional es necesario el compromiso con la economía internacional¹⁸. De hecho esta visión económico-céntrica fue el núcleo de la política de seguridad nacional de la Administración Clinton (véase sus NSSD). En la primera aparición del Secretario de Estado Warren Christopher ante el Senado dejó claro que había que avanzar en la seguridad económica de EEUU con la misma energía y resolución que se había realizado durante la Guerra Fría¹⁹.

Estos principios están en el NSSD y encajan en el marco más amplio y de continuidad con los parámetros establecidos por Bush padre en la creación del Nuevo Orden Mundial en 1991. En el famoso discurso de Aspen el 2 de agosto de 1990 y después ante la sesión conjunta del Congreso el 11 de septiembre de 1990²⁰, dibuja el diseño de un sistema internacional democrático y estable, anclado en los valores e ideales de EEUU: democracia, mercado libre, e imperio de la ley, donde estos valores informaran un orden internacional con instrumentos legales y políticos como la ONU y el Acta de Helsinki. Pero también establece la visión realista y pragmática más acorde con lo que la Administración Bush estaba poniendo en práctica, contando con el valor del factor poder en la política internacional tal como ocurre en la actualidad. Muchos criticaron esta postura, como ocurre hoy, de utilizar realismo y liberalismo, incluso comparando su actuación con la de Nixon y su retórica con la de Wilson. Ambas Administraciones Bush tenían en mente los aliados occidentales como núcleo duro de una comunidad democrática en expansión que incluiría a las nuevas democracias de Europa Oriental (Ampliación Democrática). A pesar de esta retórica del liberalismo wilsoniano y de una verdadera intención de conseguir el objetivo de ampliar la comunidad de estados democráticos, ambas administraciones sabían que existe límites y que debían ser abordados con realismo²¹.

Desde el reconocimiento explícito de la posición hegemónica de EEUU, tanto por parte de otras potencias como de la Administración en el NSSD, podemos observar la intención de crear un marco de cooperación con las otras grandes potencias: Europa, Rusia, China.....Es de notar que las tendencias a contrapesar a EEUU creando una

¹⁷ NSC 162/2. Basic Security Policy. October 30, 1953. Véase Bowie, R. and Immerman, R. *Waging Peace: How Eisenhower shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford. 1998.

¹⁸ NDU. *Strategic Assessment 1999*. Institute for National Security Studies. NDU, 1999.pág 30. También Moran, Theodore. *American Economic Policy and National Security*. Council on Foreign Relations. NY. 1993.

¹⁹ Confirmation Hearing of Warren Christopher as Secretary of State. US DOS Dispatch. January 25, 1993. p. 46.

²⁰ “The crisis in the Persian Gulf...offers a rare opportunity to move toward a historic period of cooperation...a **new world order** can emerge...where the rule of law supplants the law of jungle...in which nations recognize the shared responsibility for freedom and justice”. President George Bush. Public Papers. Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen Colorado. August 2, 1990. pág. 1190-1194; America and the world must defend **common vital interests**...vital economic interests are at stake as well...we cannot permit a resource so vital to be dominated by one so ruthless”. Toward a New World Order. Address by President Bush before a Joint Session of the Congress. September 11, 1990. US Department of State Current policy nº 1298

²¹ La Administración Bush esperaba que los principios del liberalismo constitucional informaran el sistema internacional, aunque no lleguen a producirse estados totalmente democráticos. De hecho, la democracia formal es el sistema más extendido, siendo los elementos del liberalismo constitucional poco adoptados en las nuevas democracias no europeas, con violaciones de los derechos individuales y sociales. Véase Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6. November/December 1997

coalición de estados no se ha producido a pesar de toda la retórica creada, ya fuera con los acuerdos entre China y Rusia o la atribución del título de “Hiperpotencia”. De hecho, la guerra contra el terrorismo no ha hecho sino acabar con los escasos remanentes de estas posturas, aunque esto no quiere decir que ambas potencias tengan intenciones benignas ni hayan abandonado sus intereses: Rusia en Europa y China en Asia. Ambas, que teóricamente se enfrentaban a la preponderancia norteamericana, han adoptado una política de cooperación con EEUU, no solo en este campo sino en otros estratégicos y económicos. Esto ha establecido de facto una especie de posición “a la británica”, aunque más reforzada, donde EEUU es la “ultima ratio regnum” en cualquier asunto internacional. Esta situación afirma la aceptación de un orden internacional creado por la Superpotencia hegemónica que establece un orden de carácter benigno. Este orden creado con las grandes potencias responde a un esquema muy estimado por la escuela de Kissinger como es el concierto de potencias. Esta concepción, siempre teniendo como líder a EEUU, se establece también en la primera Administración Bush, en línea con el internacionalismo tradicional imperante favorecido por el propio presidente. Esta postura apareció como respuesta a las posiciones de los Halcones de la Administración Reagan, que, aunque suavizados en su último mandato, abogaban más por una postura más unilateral, tal como hoy parte de la Administración Bush establece. Así, se incluye la iniciativa ya establecida en la campaña presidencial del 2000 por parte de Condoleezza Rice, consejera de política exterior del entonces candidato a la presidencia, como es la realización de una estrategia de acción cooperativa con los centros de poder global, una especie de concierto de potencias²². Ya en discursos y artículos durante la campaña presidencial, estructuraba la futura política exterior de la Administración Bush basada en el interés nacional. Así un artículo en *Foreign Affairs* lo establecía claramente desde el título: “*Promoting the National Interest*”²³. Es un diseño claro de políticas realistas, mucho más selectivas, con una serie de prioridades en los intereses de EEUU que deben ser alcanzados tanto si es multilateral como unilateralmente. Faltaría un componente más pragmático e internacionalista que en la primera Administración Bush y otro más multilateral y expansivo de la era Clinton. Obedece a una revisión en la política exterior de EEUU en el estadio de Post-post-Guerra Fría, en sentido parecido al que realizó la Administración Nixon con su celebre Doctrina Guam o Nixon, bajo la dirección de Kissinger, y la que posteriormente realizaría la primera Administración Bush con el fin de la Guerra Fría. Por ejemplo, las instituciones internacionales no son un fin en si mismas, sino medios para llegar a fines o para conseguir realizar los intereses de EEUU, teniendo claro que habrá situaciones en que estas no permitan alcanzar soluciones o los intereses en juego. Desde este punto de vista podemos comenzar a vislumbrar el multilateralismo *à la carte* que se establecerá al alcanzar la presidencia.

Las prioridades se establecerán en consonancia con una plan para estructurar una nueva Gran Estrategia: la apertura internacional de los mercados y las políticas económicas internacionales que aumentan las ventajas de la economía norteamericana y expanden el libre comercio son mecanismos decisivos a la hora de estructurar la política internacional, todo lo cual responde a una de las máximas de la Gran Estrategia como es el establecimiento y mantenimiento de un orden internacional abierto a los valores e intereses de EEUU. La otra máxima que establece evitar el ascenso de posibles

²² Aquí se nota la influencia de Henry Kissinger y su mentor, el Teniente General Brent Scowcroft, Consejero de Seguridad Nacional con Ford y Bush padre, que esa hora presidente del *Foreign Intelligence Advisory Board*.

²³ Rice, Condoleezza. “Promoting the National Interest”. *Foreign Affairs*. Vol 79, n 1. January/February 2000. También el discurso en la Convención Republicana el 1 de agosto de 2000, “America’s role in the world to come”.

potencias regionales o globales que desafíen ese orden está claramente definida en la revisión estratégica y militar que declara Rice al establecer que el poder militar de EEUU se debe asegurar porque EEUU es el último y único garante de la estabilidad y paz mundial. En relación a ambas máximas, Rice habla de la relación con las grandes potencias y la política de alianzas, esto es la OTAN (la redefinición de la alianza transatlántica), Rusia(estabilidad), China (no es una potencia de status quo sino un posible aspirante regional-global), Japón y Corea del Sur (el tema de Corea del Norte). Esta postura se puede observar en el NSSD (pág. 25-28). El enfoque “ideológico” de la Gran Estrategia que va diseñando Rice, y que parecía no existir hasta el 11 de septiembre, existía parcialmente al referirse a los *Rogue Regimes*. Los Ejes del Mal (Axis of Evil) que enuncia el Presidente Bush en su Discurso del Estado de la Nación en febrero de 2002²⁴, término del que no hay ni una sola referencia en el NSSD, ya estaban establecidos aquí: Irak, Corea del Norte e Irán, aunque sobre todo los dos primeros. Desde aquí vemos que el diseño ya estaba listo como proyecto antes incluso de las elecciones presidenciales del 2000. Veamos entonces como se establece el diseño de la política exterior de la Administración Bush y cuáles son sus prioridades.

1.2.La concepción de la política exterior norteamericana: ¿unilateralismo selectivo o multilateralismo á la carte?

El desarrollo de la política exterior de EEUU en la Administración Bush esta en consonancia con el segundo principio de la Gran Estrategia diseñado por el NSSD: el establecimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU. En este momento, y aunque hay otros objetivos como Europa y Asia en este desarrollo, este principio pasa por el reordenamiento del llamado “Gran Oriente Medio”²⁵, siendo esta misión una característica fundamental para la existencia de una Gran Estrategia como tal, ya que proporciona una concepción ideológica y moral a ese sentido misionario que ha tenido EEUU desde su creación, y que había perdido tras el fin de la Guerra Fría²⁶. Además, está en relación directa y se solapa con la Guerra al Terrorismo, siendo ambas concepciones dos de las bases donde se asienta la nueva Gran Estrategia.

A pesar de la percepción y la mala prensa que cosecha el equipo de política exterior de la administración (excepción hecha de Powell), en cuanto al llamado Unilateralismo Selectivo, desde el Departamento de Estado se ha querido establecer una política exterior marcada por un multilateralismo *á la carte*. Esta concepción queda muy bien reflejada en el NSSD, ya que tiene las reminiscencias de un viejo principio de la Doctrina Nixon como es la autoayuda: “*Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively*”(pág.9). Richard Hass²⁷, director de la Oficina de Planificación del Departamento de Estado es la cabeza ideológica de la política exterior que Powell intenta establecer, y tiene una base internacionalista y más

²⁴ The President’s State of the Union Address. The United States Capitol. Washington D.C. The White House. Office of the Press Secretary. January 29, 2002.

²⁵ Un territorio que va desde el norte de África, pasando por Egipto hasta el Golfo Pérsico y que incluye el Cáucaso. Blackwill, R. And Stümer, M. (ed). *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. CSIA. The MIT Press. Mass. 1997. pág. 1. Se le podrían añadir más tarde los territorios de Asia Central

²⁶ La visión de EEUU como nación única y de su misión moral. Schlesinger, A. *The Cycles of American History*. Houghton. Boston. 1986. pág. 3-13

²⁷ Desde su cargo es el principal asesor del Secretario de Estado, y es el coordinador de toda la política de EEUU en Afganistán. Durante la primera Administración Bush fue consejero del Presidente para Asuntos del Cercano Oriente y Asia del Sur en el NSC.

multilateralista en la práctica, aunque no necesariamente es tan diferente en el fondo de las posiciones que establece el NSSD.

Tras el 11 de septiembre este concepto se explica como lo que Hass llama una Doctrina de Integración. Evidentemente esta iniciativa está en minoría dentro del NSC y es defendida solo por Powell, pero ha ido adquiriendo peso sobre todo tras su éxito en la ONU con las resoluciones sobre Irak. De hecho poca referencia podremos encontrar en el NSSD de esta postura, la cual estableció el propio Hass en abril ante la *Foreign Policy Association*²⁸. Adoptando la definición de Powell en cuanto al comienzo de la era Post-post-Guerra Fría, va a explicar esta doctrina y la forma de ponerla en práctica. Esta doctrina es una continuidad de los diseños de las anteriores administraciones. El concepto de Integración es sinónimo en el significado que adquiere por el contenido que le da Hass a los diseños que se crean en la primera Administración Bush y en las Administraciones Clinton: esto es, el concepto de Ampliación Democrática que se establecía junto con el de Compromiso Pacífico (Peaceful Engagement) en la Administración Bush, y el concepto de Ampliación con el de Compromiso (Engagement and Enlargement). Estos conceptos establecían una *Paz Democrática* (Democratic Peace) con una *ampliación* (Enlargement) de las naciones democráticas²⁹. Este último principio es la única concesión al Liberalismo como productor de las condiciones para crear un sistema internacional estable, pacífico, democrático y de libre mercado, que será básico en la política exterior de la Administración Clinton³⁰. En este sistema EEUU tendrá el carácter de factor principal y, debido a sus intereses en todo el mundo, deberá mantener cierta presencia. Descansando en una combinación de acción unilateral y principios colectivos, esta política se pondría en marcha a través de un uso activo de los instrumentos políticos, económicos y militares a disposición de Washington. Esta estrategia tiene su máximo exponente en la política en Europa desde 1991, que establece una estrategia de institucionalización y promoción de la democracia y el libre mercado (ampliación), y la reforma del sistema de seguridad europeo con la utilización de capacidades unilaterales y colectivas, no solo militares, sino políticas y económicas.

Lógicamente Hass se desmarca de cualquier término que suene a la era Clinton por lo que no utiliza Ampliación pero es teóricamente la misma concepción, lo que ocurre es que se establece en un momento donde existe una intersección entre desafíos transnacionales y tradicionales, con lo que adquiere otra perspectiva aunque el fin es el mismo. Integración es reunir a los estados y construir marcos de cooperación, y donde se pueda, instituciones que refuercen y apoyen estos marcos para establecer valores como el imperio de la ley, control del poder estatal, respeto por la propiedad privada, justicia, tolerancia religiosa, respeto a la mujer. Desde este punto de vista Hass es "ofensivo" como Powell porque quiere aprovechar la oportunidad histórica actual para conformar un orden internacional con estos valores: incluso habla de pasar de un equilibrio de poder a un "pooling" de poder. Para llevar a cabo este planteamiento

²⁸ Richard Hass, Director of the Policy Planning Staff. "Defining US Foreign Policy in a Post-post-Cold War World". Remarks to the Foreign Policy Association, NY. April 22, 2002. US Department of State.

²⁹ La ampliación del número de estados democráticos fortalecerán la seguridad internacional ya que las democracias no hacen la guerra entre ellas. El concepto de Ampliación y Paz Democrática responde al concepto de Kant de federación o liga de repúblicas como "federación permanente y en continua expansión". Véase la presentación por Antonio Truyol de la obra de Kant, *La Paz Perpetua*. Tecnos, Madrid. 1985. pág. xv

³⁰ "...ultimately the best strategy to insure our security and build a durable peace is support the advance of democracy elsewhere". President Clinton's State of Nation Message. New York Times. January 26, 1994. pág. A17. De hecho su primer NSSD en 1994 se llama National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

establece 5 principios para llevar a cabo lo que llama *Multilateralismo Realista* (Hard-Headed Multilateralism): liderazgo de EEUU, multilateralismo pero consiguiendo resultados, coaliciones flexibles, cooperación, derecho de autodefensa. Utilizando este método y sus principios y el concepto de Integración se construye todo un armazón conceptual para abordar lo que es el auténtico trasfondo del NSSD y de la política exterior de EEUU que es, como dijimos antes, la intención de reordenar y transformar todo el Gran Oriente Medio y acercarlo a Occidente. El primer paso es Irak, pero otros estados de la zona y la periferia vendrán más tarde³¹. Las presiones modernizadoras sobre Arabia Saudita³², internas y externas son tremendas, a parte de las sospechas sobre su postura ante la Guerra al Terrorismo. Esta posición hacia la zona se reafirma con las recientes palabras de Hass ante el *Council on Foreign Relations*, relacionadas directamente con el NSSD, pero que fueron pronunciadas por el Secretario de Estado Powell al recibir la medalla de la Libertad en julio pasado: *“our responsibility as citizens of the world’s greatest democracy to ensure that our country is a force for freedom all around the world.....unaliable rights to life, liberty and the pursuit of happiness were given by God to all humankind. They belong to every man, woman and child on this earth”*. Hass remarca: *“the United States will assist other nations to achieve these basic human aspirations because are universal”*³³. Así, el NSSD establece (pág. 3): *“America must stand firm for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law, free speech, freedom of workship, equal justice, respect for the women, respect for private property and religious and ethnic tolerance”*.

Ya se produjeron procesos parecidos antes desde diferentes puntos de vista y objetivos: Alemania y Japón, y después Nixon-Kissinger intentaron con la Distensión (Détente) una política de acercamiento e integración de la URSS. Ha habido académicos que han hablado de la intención de la Administración Bush de instalar un gobierno militar en Irak y actuar como en Japón o Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. Es tentadora hacer la analogía histórica con esa era, ya que EEUU se encuentra en cierta manera con ese momento donde se iniciaba la Guerra Fría, como ahora la Guerra contra el Terrorismo, y a la vez, sentaba las bases de las futuras Alemania y Japón democráticas con gobiernos dirigidos por EEUU y tropas de ocupación durante varios años. Desde este punto de vista, e incluyendo los factores petrolero y de WMD, hay que

³¹ Véase García Cantalapiedra, David. “La política de EEUU en el “Gran Mediterráneo-Asia Central”: diplomacia, guerra al terrorismo y petróleo”. Congreso Nacional sobre Seguridad. Centro de Análisis y Seguridad. Universidad de Granada, 21-25 de octubre de 2002. www.ugr.es/ceas/

³² El 10 de julio de este año se produjo una reunión convocada por el *Defense Policy Board*, que preside un antiguo *Cold Warrior*, Richard Perle, antiguo secretario adjunto de defensa en la era Reagan, en la que iba a dar una conferencia sobre Arabia Saudita por un investigador de la *Rand Corporation*, Laurent Murawiec. El título del informe era sacar a la familia Saud de Arabia (Taking Saudi out of Arabia). Su tesis es que el mundo árabe lleva 200 años en crisis sistémica. Establece que en el mundo árabe la violencia no es una continuación de la política por otros medios, sino que la violencia es política y la política violencia, y esta cultura de violencia es el primer capacitador del terrorismo. El análisis comentaba que los saudíes están en todos los niveles de la cadena del terrorismo y que Arabia Saudita apoya a todos los enemigos de EEUU y ataca a sus aliados. Se finaliza explicando que hay que quitar del poder a los saudíes y poner a los Hachemitas, ya que tienen mayor legitimación como guardianes de la Meca y Medina y no apoya el Wahabismo saudí. Fue tal el revuelo que produjo que la propia Casa Blanca tuvo que desmentir que las posturas allí propuestas fueran o tuvieran relación alguna con la política oficial de EEUU, y el propio Presidente Bush afirmaba la “amistad eterna” entre ambos estados. Sin embargo, parte de las razones esgrimidas en esa conferencia subyacen en el pensamiento de muchos miembros de la Administración Bush que han tenido o no relación con el mundo petrolero. A esto se une el reciente escándalo sobre la mujer del embajador saudita en EEUU, el príncipe Bandar bin Sultan y su relación con el rastro de unos cheques por grandes cantidades que han ido a parar a miembros o simpatizantes de Al Qaeda. Aunque también podría tener que ver con la relación familiar con el Ministro de Defensa saudita, Príncipe Sultan y su proyección como posible heredero a la muerte de el rey Fahd.

³³ Richard Hass. Towards Greater Democracy in the Muslim World. Remarks to the Council on Foreign Relations. December 4, 2002. Washington D.C.

analizar la política hacia Irak para comprender el nuevo NSSD, en el cual, curiosamente, Irak aparece por primera vez en la pág 14 y solo en referencia a las WMD, donde el NSSD establece la Doctrina Bush.

Irak es una de las prioridades de la política exterior de la Administración Bush desde la campaña presidencial e incluso anteriormente, sobre todo en los círculos más “*Hawkish*” del partido Republicano, y anterior por supuesto a la guerra contra el terrorismo³⁴. No es sorprendente, pues, la política comenzada para derribar, no solo a Sadam sino su estructura de poder y establecer un gobierno pro-norteamericano. El NSSD establece en un mismo nivel los llamados *Rogue states* con el terrorismo. Esta también es la culminación de una evolución de la Doctrina Reagan, cuando partiendo de sus concepciones, se comenzó a unir terrorismo como los temas WMD en el contexto de los estados del Tercer Mundo: agresión regional, apoyo al terrorismo, y búsqueda de WMD, definían el status de *Rogue State*. Sin embargo escándalos como el Irán-Contra desacreditaron esta postura en principio y la primera Administración Bush tampoco los declaraba tales públicamente (excepto Irak), aunque si consideraba Estados cuya conducta era preocupante. Con relación a Irak, la postura de las Administraciones Bush I y Clinton osciló entre la contención (containment) y la destrucción del régimen (rollback) mediante su derrocamiento. En este sentido, aunque siempre se veía como objetivo final la caída de Sadam a largo plazo, la contención que se realizó desde la Administración Bush y la primera Administración Clinton estaba más dirigida a este objetivo a largo plazo, ya que se pensaba que las contradicciones internas y los problemas económicos más las sanciones al régimen harían caer a Sadam. Esta postura se consideraba la más viable ya que tampoco se quería un vacío de poder en Irak ni en la zona que pudiera ser aprovechado por Irán o Siria para situarse como la potencia regional, que se hubiera producido de aplicar una política de derribo sin tener una alternativa inmediata³⁵. Desde el fin de la Guerra del Golfo se puso en marcha esta política de contención que se convertiría después en la Doble Contención referida a Irán-Irak (Dual Containment Policy). Desde el punto de vista del desarrollo de la Estrategia de Compromiso y Ampliación de la Administración Clinton, la primera elaboración de una política hacia la zona, siguiendo sus las líneas de esta estrategia, es la política de Doble Contención. El Consejero de Seguridad Nacional en la primera Administración Clinton, Anthony Lake, escribió un artículo en *Foreign Affairs* en 1994 llamado “*Confronting Backlash States*”, donde establecía que, como única Superpotencia, EEUU tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar, y mediante presión selectiva, transformar a estos estados en miembros de la comunidad internacional. Desde el punto de vista de que EEUU había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de estados “fuera de la ley”³⁶. Esta elaboración teórica venía tras el establecimiento de esta política en mayo de 1993. El director para Asuntos para el Cercano Oriente y Asia del Sur en el NSC, Martín Indyk (que sustituía a Richard Hass en este puesto), hacía publica esta política, aunque con una clara diferencia: en el caso de Irán solo se ocupaba de la política exterior de Irán que fuera “objetable” a los ojos de Washington; en el caso iraquí, se

³⁴ Véase la ya citada Rice, Condoleezza. “Promoting the National Interest”. *Foreign Affairs*. Vol 79, n 1. January/February 2000.

³⁵ Además había una serie de razones más, sobre todo en 1991, como el miedo a insurrecciones kurdas y chiitas, el miedo a perder a los estados árabes en la coalición internacional, la postura soviética, la oposición del Pentágono a ser involucrados en una guerra civil en Irak, y la creencia de que el régimen caería finalmente por un golpe interno al ser expulsado de Kuwait

³⁶ Lake, Anthony. “Confronting Backlash States”. *Foreign Affairs* 73, n° 2 March-April 1994.

trataba de establecer el régimen de Irak como criminal a ojos de la comunidad internacional, y aunque no explicitaba el objetivo de cambiar el régimen, la necesidad de que cumpliera con todas las resoluciones de la ONU, establecía implícitamente una política de derribo. Además, se explicaba que no se iba a producir una postura de equilibrio de poder apoyando un régimen contra otro ya que ambos regímenes eran antagonistas de EEUU³⁷.

Sin embargo, esta política de contención para derribar a Sadam había fallado en 1998-99 y lanzó el debate en dos direcciones dentro del gobierno norteamericano: desde el Congreso y fuera de él³⁸ se estableció una línea dura, apoyando el derribo de Sadam, tal como lo demuestra la aprobación del *Iraq Liberation Act of 1998*³⁹. Esta política era una continuación del plan de 1991 de apoyar un levantamiento kurdo y de unidades militares que hubieran desertado. Esto hubiera significado aceptar rehacer Irak como Estado. La otra posibilidad, que se favorecía desde el Consejo de Seguridad de la ONU y los estados árabes era la contención limitada que consistía en disuadir a Sadam de cualquier agresión regional y denegarle la capacidad de ataque convencional o con WMD a sus vecinos: “*Keep Sadam in his box*”, pero sin cambiar el régimen de Bagdad. Claramente, todas las políticas de contención han sido consideradas insuficientes, lo cual ha llevado a la postura de derribar a Sadam que ha adoptado la Administración Bush (regime change). Diferentes audiencias públicas de los Comités del Senado y la Cámara de Representantes, tanto de Asuntos Exteriores como de Servicios Armados, han establecido los pros y contras de una invasión y sus consecuencias posteriores, y varios de ellos se llega a la conclusión de que la mejor opción para un cambio de régimen, pero con un gobierno estable es la ocupación militar y el mantenimiento del compromiso norteamericano en Irak como objetivo para la seguridad de la región⁴⁰.

Se ha adoptado la política más extrema, de manera que se complete la política general en la zona, estableciendo una potencia regional aliada de EEUU, que sustituya estratégicamente a Arabia Saudita, aunque sin descartarla totalmente por su peso estratégico y energético, pero creando un pivote político-militar y en el ámbito energético en Oriente Medio, cerrando un triángulo Turquía-Israel-Irak. Arabia Saudita tiene el control de la OPEP ya que la producción máxima del resto de los estados miembros (excepto Kuwait) está por debajo de las cuotas que tiene asignadas. El problema de la OPEP ha sido siempre que sus miembros engañaban acerca de cuánto producían y ahora no pueden hacerlo y son los saudíes los que tienen el control ya que son los que hacen efectivo los recortes de producción. Son los únicos que pueden producir 12 millones de barriles diarios y sus reservas son el doble de las iraquíes, y pueden por si solos disparar los precios del mercado porque pueden parar de extraer lo que quieran o poner en el mercado dos millones de barriles más en 90 días. Pero un

³⁷ Martin Indyk. “Challenges to US Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities”. The Soreff Symposium. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. May 18-19, 1993.

³⁸ Perle, Richard “No More Halfway Measures”. Washington Post, February, 8 1998. p. C1.; Khalilzad, Zalmay. and Wolfowitz, Paul. “We Must Lead the Way to Deposing Saddam”. Washington Post. November 9, 1997. p. C9. Para ver todas las posibles estrategias a seguir en el caso iraquí, desde la disuasión limitada a la invasión y ocupación, se puede consultar Clawson, Patrick L. (ed) *Iraq Strategy Review: Options for US Policy*. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. 1998.

³⁹ Public Law 105-338. *Iraq Liberation Act of 1998*.

⁴⁰ Véase por ejemplo, Iraq. Hearing before the Committee on Foreign Relations United State Senate. 107th Congress, Second Session, August 1, 2002. Recomendable la lectura del testimonio del Dr. Phêc Marr sobre la estructura interna del país y del régimen, y las alternativas posibles. También sobre la política del “día después”, que realizan el antiguo Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Clinton, Samuel Berger, Rahim Francke, de la Iraq Foundation y el Coronel Scott Fiel, de Role of American Military Power.

gobierno “pro-occidental” en Bagdad daría muchas garantías a EEUU, a pesar de que Arabia Saudita es insustituible, de que contará con el crudo necesario. Además, el cambio de régimen en Irak debilitaría la OPEP puesto que su voz y voto tendría más en cuenta los intereses occidentales. Una mayor producción iraquí reduciría el precio hasta 20-22 dólares-barril, pero tampoco mucho más porque un precio por debajo de 18 dólares arruinaría a la industria petrolera tejana y del Golfo de México.

2.La Doctrina Bush.

El Presidente Bush establecía en West Point en junio pasado: *“We will defend the peace against the threats from terrorist and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent”*⁴¹. Desde esta declaración, Bush comienza a enunciar la postura de EEUU hacia acciones anticipándose a ataques por parte de terroristas y *rogue states*, sobre todo aquellos que responden a lo que se llama en lenguaje coloquial **NASTI**: NBC-Arming Sponsors of Terrorism and Intervention. *“If we wait for threats to fully materialize, we will wait too long....Yet the war on terror will not be won to the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action”*. El NSSD explica que ha habido un proceso por el cual se ha ido madurando la naturaleza de la amenaza y las soluciones posibles: en la página 15 del NSSD explica cómo y porqué se ha llegado a la adopción de esta postura. Tras una década de evolución y el convencimiento de que disuadir o detener esas amenazas, dadas las vulnerabilidades intrínsecas de una sociedad democrática como la norteamericana o las occidentales en general, es imposible, más la conclusión de que una postura reactiva dadas esas amenazas podría ser catastrófica, se ha llegado a la certeza de que esa opción es inviable: *“we cannot let our enemies strike first”*. Así, se han ido desarrollando la doctrina de defensa de anticipación (preemptive): *“...to forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act pre-emptively”*. La culminación de este proceso ha sido la publicación el 11 de diciembre de una estrategia nacional contra las WMD (National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction) que pone al día la Iniciativa Contraproliferación, y que reconoce explícitamente el uso de ataques anticipados contra objetivos WMD⁴². El propio documento explica que está basado en 3 pilares: contraproliferación, no proliferación y gestión de las consecuencias del uso de WMD. Aunque se habla del fortalecimiento de los regímenes de no proliferación, es el tema contraproliferación el más claro exponente de la Doctrina Bush: se utiliza interdicción, disuasión y defensa. Deja claro que EEUU utilizará todos los medios a su disposición, tanto nucleares como convencionales, operaciones encubiertas, mejora de inteligencia, la mejora de la tecnología de los medios contraproliferación, y estrategias específicas según sean estados o grupos terroristas los receptores o la fuente de las WMD.

Tanto el discurso de West Point como el NSSD ponen fin definitivamente a las concepciones de la Guerra Fría: *“With the collapse of Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation”*(pág 13)

⁴¹ President Bush. Remarks at 2002 Graduation Exercise of the United States Academy. West Point, New York. June 1, 2002. Office of the Press Secretary. The White House. Washington D.C.

⁴² National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. December 2002. The White House. Washington D.C.

El capítulo V del NSSD se dedica por completo a este cambio y realiza una crítica de la Disuasión como medio válido para enfrentarse a las amenazas actuales y sobre todo como medio para enfrentarse a las WMD. Primero hace una revisión del uso de la disuasión durante la Guerra Fría y va descartando su uso en las situaciones actuales, después defiende la acción anticipada desde el punto de vista del Derecho Internacional como legítima defensa, pero lo adapta a las circunstancias del terrorismo o de los *rogue states*. La legítima defensa estaba entendida con relación a guerras convencionales entre Estados, pero el NSSD considera que las amenazas actuales no responden a este tipo de conflictos por lo que considera que la inacción ante una amenaza terrorista y/o de WMD es un peligro para la seguridad nacional. Sin embargo, establece que no utilizará siempre la fuerza anticipadamente ante estas amenazas y que el propósito de dichas acciones será siempre una amenaza específica. Pero no hace referencia a la ONU o OTAN, con lo que se reserva el derecho de realizar unilateralmente estas acciones aunque ahora sí ha utilizado las instituciones en el caso de Irak. Teniendo en cuenta esto ¿se puede decir que esta “doctrina” va a tener el mismo significado que la Doctrina Truman, en cuanto a la trascendencia del giro de 180 grados en la política exterior de EEUU en aquel momento? Desde un punto de vista fundamental sí: EEUU siempre ha mantenido una posición de responder a un ataque cuando ya se había producido. EEUU responde al ataque del 11 de septiembre y le asiste el Derecho Internacional, le apoya la ONU, la OTAN, sus aliados, bajo un gran consenso internacional. Esta línea se mantenía desde antes del establecimiento de la Contención y el uso de la Disuasión nuclear (véase por ejemplo Pearl Harbour). En este sentido, se ha realizado esta modificación tras el 11 de septiembre, tras un ataque, pero se cambia esa postura mantenida desde la era Roosevelt y durante la Guerra Fría. Este cambio es más profundo y significativo de lo que pueda parecer a simple vista. Además, está en consonancia con conceptos de seguridad global, el fin del principio de no injerencia y la legítima defensa que existen desde hace unos años. El problema es su enunciación directa y como política declarativa y real de EEUU.

Este es un problema que afecta también a la concepción de seguridad con los Aliados. Desde el punto de vista de la Disuasión Extendida que había mantenido EEUU durante la Guerra Fría, el compromiso norteamericano se basaba, no sólo en la protección nuclear de Europa, Japón y ANZUS, sino que el componente político estaba basado en que este concepto producía la cohesión entre los Aliados. El problema es que esta concepción descansaba en la capacidad de defensa del propio territorio norteamericano y sus fuerzas nucleares. El progresivo desgaste de esta concepción sobre todo a partir de la paridad nuclear EEUU-URSS comenzó a producir un debate estratégico en EEUU acerca de la viabilidad de la Disuasión como concepto básico de la defensa norteamericana. Progresivamente el concepto MAD⁴³ se abandonó a favor de posturas contrafuerza⁴⁴ y de denegación. Se comenzaba el tránsito desde las Estrategias de Disuasión a las Estrategias de Acción. Esto se reforzó con la apuesta por un sistema de Defensa Estratégica que progresivamente sustituyera a la Disuasión Nuclear. Sin embargo no iba a significar que se abandonaran las armas nucleares como medios

⁴³ Realmente MAD no fue nunca un concepto adoptado y aceptado internamente en la estrategia nuclear norteamericana ni por la política exterior de EEUU, a pesar de las declaraciones oficiales gubernamentales desde su enunciación por el Secretario de Defensa Robert MacNamara. Véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacía*. pág. 77. Sobre una discusión más amplia puede consultarse García Cantalapiedra, David. *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial*, pág. 237-290.

⁴⁴ Las doctrinas contrafuerza en el ámbito nuclear están enfocadas sobre objetivos militares tales como fuerzas nucleares, centro de mando, control y comunicaciones C3I y defensas. La doctrina contrapotencia se enfoca también sobre objetivos militares, pero sobre objetivos militares no nucleares sobre todo.

disuasorios y de combate. La evolución de las doctrinas nucleares basadas en la contrafuerza y contrapotencia se adaptaban al fin de la Guerra Fría, teniendo un nuevo objetivo en la proliferación de armas de destrucción masiva. Veamos entonces estos dos puntos, primero la aparición de Nuevo Paradigma Estratégico basado en la Defensa Estratégica y, en segundo lugar, el uso de armas nucleares contra armamento NBC (nuclear, Biológico y Químico).

La Doctrina Bush y el NSS en general se pueden comprender mejor y adquieren un mayor sentido si partimos del marco general creado por el llamado Nuevo Paradigma Estratégico. Para ello hay que analizar el discurso del Presidente Bush en la *National Defense University* en mayo de 2001 y el subsiguiente NPR 2001. Este discurso viene a presentar las concepciones de la nueva administración, teniendo en cuenta, además, que poco antes el Presidente Bush había emitido una directiva de seguridad nacional, NSPD (National Security Presidential Directive) para la revisión de la postura nuclear ofensiva y defensiva norteamericana⁴⁵. En el discurso se culmina la evolución del proyecto de Nuevo Paradigma Estratégico que se había comenzado a elaborar a mitad de los años 80, que consiste en el fin de la Disuasión como centro de la postura estratégica de EEUU, para pasar a la Defensa Estratégica.

El Nuevo Paradigma Estratégico unía el establecimiento de un sistema de defensa antimisiles a nivel nacional (National Missile Defense)NMD o (Missile Defense)MD, (en su momento la SDI), a propuestas de control y reducción de armas nucleares a largo plazo. Su objetivo eran grandes reducciones en armamento ofensivo con el desarrollo de defensas estratégicas durante un largo y cuidado período de transición. En el período 1986-1996, EEUU buscaría esta reducción en armas y doctrinas ofensivas, seguido de un período de transición mutua hacia fuerzas defensivas no nucleares. Si se asumía que los soviéticos cooperarían en esta transición, incluso creando un sistema de defensa común, en una primera fase aún se mantendría el papel de los programas de modernización de armamento ofensivo junto con sus doctrinas, siendo el papel de la disuasión aún central, incluso si las negociaciones sobre reducción de armas llevaban a niveles de fuerzas muy limitados. Esto llevaría a un período de transición, entre 1996-2015, con un sistema mixto ofensivo-defensivo de armas ofensivas y sistemas defensivos, tras el cual se llegaría al período final, donde las defensas estratégicas eliminarían todas las armas nucleares y a una situación de seguridad mutua MAS (Mutual Assured Security) asegurada gracias a que los sistemas de defensa negarían el éxito a cualquier ataque⁴⁶. Con el fin de la Guerra Fría y la emergencia de EEUU como única Superpotencia, la Defensa Estratégica llegaba a ser una opción más atractiva que la Disuasión. A pesar de la desaparición de la URSS, los períodos de desarrollo de un sistema de defensa antimisiles están cumpliéndose, entrándose en el período de transición, a partir de la decisión de Clinton en 1997, de estudiar el despliegue de un NMD, siendo las previsiones de primeros despliegues entre 2003-2007 (de hecho, el Presidente Bush ha ordenado ya el primer despliegue en Alaska el 17 de diciembre⁴⁷). Sin embargo, esto no quiere decir que se llegue al período

⁴⁵ National Security Presidential Directive 4. (NSPD 4) Review of the US Nuclear Offensive and Defensive Postures. The White House. 2001.

⁴⁶ Para ver este plan véase US Congress. Statement of Ambassador Paul H. Nitze before the Senate Foreign Relations Committee. February 26, 1985. págs 2-5. Sobre sus pros y contras véase Guertner, Gary L. and Snow, Donald M. *The Last Frontier. An Analysis of the Strategic Defense Initiative*. Lexington Books. Toronto, 1986. págs. 98-110

⁴⁷ President Announces Progress in Missile Defense Capabilities. Office of Press Secretary. The White House. December 17, 2002. Este despliegue, entre otras medidas, consiste en 10 misiles en los silos de Fort Greely, Alaska, en 2004, y otros 10 en 2005-2006; 20 interceptores en buques con sistema Aegis, sistemas PAC-3, y sistemas de

final hacia el 2015 con la desaparición total de las armas nucleares, y, además, la amenaza del terrorismo hace preferible la Defensa a la Disuasión.

La proliferación de WMD permitía una nueva justificación para una postura nuclear amplia. Los programas NBC iraquí y el uso de los Scud iban a mantener la opción de la utilización de armas nucleares. En la primera Administración Bush, el entonces Secretario de Defensa Richard Cheney aprobará tras la Guerra del Golfo un documento sobre la política de utilización de armamento nuclear NUWEP (Nuclear Weapons Employment Policy) con el objetivo de que se realizara la planificación de una doctrina nuclear contra estados capaces de desarrollar WMD y, a la vez, el Secretario de las Fuerzas Aéreas, Donald Rice, testificaba ante el Congreso que EEUU necesitaba detener las capacidades nucleares regionales⁴⁸. El Panel Reed, establecido por el Departamento de Defensa para evaluar el papel de las armas nucleares tras la Guerra Fría, había propuesto una estrategia nuclear enfocada en el Tercer Mundo: propuso el despliegue de unas fuerzas entre 1/3-1/2 de las desplegadas en la Guerra Fría, planeando su empleo en diferentes circunstancias contra "todos los adversarios razonables" con cabezas NBC⁴⁹.

Esta postura se reafirmó primero con la Iniciativa Contraproliferación en 1994 y posteriormente con el NPR 1994 y la PDD 60 (Presidential Decision Directive) de noviembre de 1997 y con el informe de la Comisión Rumsfeld en 1998⁵⁰. En los posibles teatros regionales, sobre todo tras el establecimiento en el *Bottom-Up Review*⁵¹ de una estrategia basada en la capacidad de llevar a cabo dos grandes operaciones tipo Guerra del Golfo, la posibilidad de que la Disuasión tradicional tuviera efecto era problemática y, de hecho, lo más probable es que fallara por varias razones: la ausencia de entendimiento mutuo y comunicación efectiva, el perfil de las personalidades de los líderes de posibles adversarios regionales tendentes a aceptar riesgos, y la naturaleza asimétrica de la disuasión en un conflicto regional donde el adversario ve su supervivencia o la de su régimen en peligro (y EEUU no). Esto empujaría al uso de WMD con poca preocupación de sus consecuencias. No se ven como armas de último recurso sino como medios elegibles para su uso (weapons of choice)⁵². Este proceso de

radar y alerta temprana. Missile Defense Operations Announcement. DOD News Release. Department of Defense. December 17, 2002.

⁴⁸ Este NUWEP es aún materia clasificada. FY 1992 Air Force Posture. Statement of Honorable Donald Rice. Presentation to the House Committee on Armed Services, House of Representatives. February 26, 1991. pág. 2.

⁴⁹ Reed, Thomas. "The Role of Nuclear Weapons in the New World Order". Department of Defense, December 1991.

⁵⁰ A la vez se empezó el desarrollo de una fuerza nuclear con nuevas cabezas más pequeñas que fueran más utilizables contra potencias militares regionales tales como Irak, Corea del Norte o Irán. Ya en los últimos años de la Administración Reagan se habían comenzado los trabajos sobre este tipo de armas con sistemas de penetración terrestre. Poco después el laboratorio de los Alamos impulsó un proyecto titulado "*Potential Uses for Low-Yield Nuclear Weapons in the New World Order*" y las USAF habían establecido el desarrollo de una cabeza de combate, PLYWD (*Precision Low-Yield Weapons Design*) para investigar una opción al empleo de armas nucleares por parte de países del Tercer Mundo. Dowler, T. and Howard J. "Countering the Threat of the Well-Armed Tyrant: a Modest Proposal for Small Nuclear Weapons"; Ramos, Thomas "The Future of Theater Nuclear Forces". *Strategic Review*, fall 1991. pág. 34-40 y 41-47. En 1997 se desarrolló la primera de estas armas la B-61/11. La Comisión Rumsfeld daba una base sólida al desarrollo de este armamento al establecer la amenaza que suponían las WMD. Véase DOD. Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States. Final Report. July 15, 1998. Washington D.C.. En el 2001 el Departamento de Energía y el de Defensa remitieron un informe al Congreso sobre el desarrollo de estas armas para atacar búnkeres e instalaciones subterráneas: "Report to Congress on the Defeat of Hard and Deeply Buried Targets". DoE-DoD. July 2001. Finalmente el propio NPR 2001 mostraba interés en el desarrollo de una panoplia de armas nucleares especializadas en estas labores.

⁵¹ Secretary of Defense Les Aspin. Report on the Bottom Up Review. Washington D.C. October 1993.

⁵² Joseph, Robert G. Director of the Center for Counterproliferation Research, NDU. "The Impact of NBC Proliferation on Doctrine and Operations". *Joint Forces Quarterly*, n° 1. Autumn 1996. pág. 80

cambio comenzó tras una revisión de la política de no proliferación que se realiza al final de la primera Administración Bush, en búsqueda de soluciones y alternativas a este problema. Aquí aparecerá posteriormente la llamada Iniciativa Contraproliferación (Counterproliferation Initiative) CPI. En ella se establece añadir la protección a la política de prevención de la No Proliferación. Esta se había centrado en evitar la expansión de las armas nucleares y biológicas, pero a pesar de estos esfuerzos la proliferación puede ocurrir, y la CPI diseña planes de contingencia para guerras regionales donde las WMD entren en juego⁵³. El CPI aparece con dos elementos diferenciados: uno defensivo y otro preventivo (preemptive). El defensivo se establece por medios militares, permitiendo a las fuerzas de EEUU defenderse contra WMD. En términos prácticos esto significa ABMs, ya sean NMD y/o TMDs, y el ofensivo con el desarrollo de armamento convencional de alta penetración (Deep Strike Weapons) que representan los medios contrafuerza para la destrucción de infraestructuras de WMD.

La sugerencia del Panel Reed del uso de sistemas nucleares contra WMD llegaría a ser la política de uso de las fuerzas nucleares de EEUU tras la Guerra Fría:

"..the fundamental purpose of US nuclear forces is to deter the use of weapons of mass destruction, particularly nuclear weapons...Deterrence of the employment of enemy WMD, whether it be nuclear, biological, or chemical, requires that the enemy leadership believes the US has both the ability and will to respond promptly and with selective responses that are credible (commensurate with the scale or scope of enemy attacks and the nature of US interests at stake) and military effective.....A selective capability of being able to use lower-yield weapons without destabilizing the conflict, is a useful alternative for the US National Command Authorities (NCA)"⁵⁴.

Las fuerzas nucleares mantienen dos de los objetivos prioritarios durante la Guerra Fría: las fuerzas nucleares ofensivas y el C3I, pero las dos restantes adquieren una mayor importancia debido a su papel en el nuevo escenario internacional. Las fuerzas no nucleares, incluyendo químicas y biológicas, y la industria básica de defensa, y sobre todo la capacidad de construirlas junto con sus plataformas de lanzamiento se han convertido en un objetivo prioritario. Y aunque los medios convencionales de alta precisión (Precision-Guided Munitions) PGMs, son de la máxima utilidad en el campo de batalla, la existencia de objetivos militares NBC en el territorio enemigo permiten la utilización del arma nuclear, no sólo como una materia de política declaratoria sino como contingencia incluida en la planificación de objetivos y planes de guerra.

La estabilidad estratégica de la Guerra Fría entendida como mantenimiento de niveles mínimos de incentivo del adversario para lanzar un ataque preventivo desaparece, ya que no existen certidumbres ni mecanismos de respuesta automáticos. Los ataques pueden ser aleatorios, con medios o no NBQ, en territorio norteamericano o

⁵³ La CPI es la culminación de la revisión comenzada con el NSR 17. Review of United States Non-Proliferation Policy. The White House. June 15, 1989; Para su definición véase Davis, Z. and Reiss, M. U.S. Counterproliferation Doctrine: Issues for the Congress. Congressional Research Service Report 94-734 ENR, September 21, 1994. pág. 8: "the activities of the DOD in combating proliferation, including diplomacy, arms control, export controls, and intelligence collection and analysis, with special emphasis on protecting US forces should confront an adversary armed with WMD or missiles".

⁵⁴ JCS. Joint Publication 3-12. Doctrine for Joint Nuclear Operations. April 23, 1993. pág. I-1, pág. I-3

no. Esto hace que se tienda a la creación de una panoplia de conceptos y medios militares que permitan enfrentarse a esta nueva situación. Una de las razones del MD y los sistemas ATBM reside aquí, pero lo es también la instalación de todo un complejo de vigilancia global no sólo contra misiles sino contra todo tipo de contingencias (véase el nombramiento del Almirante John Poindexter, antiguo NSA del Presidente Reagan como jefe de la nueva *Information Awareness Office* que va a desarrollar para el Pentágono un sistema de vigilancia global contraterrorista). Aunque los sistemas ATBM estaban más en consonancia con la capacidad ofensiva de EEUU, esto es, protección de bases y despliegue de tropas norteamericanas en cualquier teatro, también tienen una concepción defensiva preventiva en el sentido de su despliegue en teatros prioritarios para EEUU.

La concepción asimétrica del conflicto y la Guerra-Red no ofrecen una certidumbre estratégica ni operativa. Así, se ha cambiado de un modelo de estrategia de defensa basada en las amenazas a otro basado en las capacidades.(QDR 2001: 13). Esta concepción refuerza la utilización de medios creados para posibles amenazas, y por lo tanto su uso anticipado. Se pueden dar desde este punto de vista operaciones contrafuerza de dos tipos: uso ofensivo contra medios WMD en una guerra, y una autodefensa anticipada donde los medios ofensivos se utilizan en una crisis que se encamina a una guerra y contra un primer uso (first strike) de medios NBC por parte del adversario⁵⁵. El NPR 2001⁵⁶ lo reafirmaría en cuanto a la nueva concepción de la política nuclear de la Administración Bush que se basa en tres principios. Uno ofensivo, otro defensivo y una capacidad de reconstitución de la industria de defensa. El ofensivo viene dado por el desarrollo de la Iniciativa Contraproliferación: capacidades contrafuerza de ataque con alta penetración (Long Deep Strike Capacity) tanto nucleares como no-nucleares. El defensivo es el despliegue de defensas activas y pasivas: defensas estratégicas (MD) como las de teatro (ATBMD). Finalmente una capacidad para el rearme manteniendo ciertas estructuras en la industria de defensa que permitan tener las capacidades necesarias no solo en paz y en crisis, sino en la situación de la aparición de una potencia regional o global que amenace a EEUU.

La prevención o Defensa Preventiva fue un concepto creado en la Administración Clinton que tenía su inspiración en la Iniciativa Nunn-Lugar sobre reducción de amenazas, que tenía su origen en el concepto de Seguridad Cooperativa. La Defensa Preventiva buscaba atajar los problemas antes que se requirieran remedios drásticos. La disuasión y la contención habían sustituido durante la Guerra Fría a la Prevención. La mayor característica es que tiene un enfoque político-militar, y se sirve de todos los instrumentos a disposición de la política exterior, políticos, económicos y militares. En este sentido también tenía un enfoque comprehensivo como la política de la Contención, aunque no como postura estratégica global sino como estrategia de defensa. La cuestión es que este concepto de Defensa Preventiva también incluía elementos ofensivos y defensivos, e incluía, por ejemplo, no sólo políticas de no proliferación de WMD, sino también de contraproliferación como la Iniciativa de

⁵⁵ Dentro de estos tipos encontramos una serie de ejemplos de operaciones contrafuerza tanto preventivas como de anticipación: Bombardeos aliados en la Segunda Guerra Mundial contra los laboratorios nucleares y de agua pesada alemanes, y sobre los laboratorios nucleares japoneses; los dos ataques sobre el reactor nuclear iraquí de Osirak y el reactor iraní de Bushehr, y los ataques en la Guerra del Golfo contra las instalaciones NBC y de Seud iraquíes. También hubo operaciones que no se pudieron llevar a cabo como el interés de Israel de atacar el reactor pakistaní de Kahuta en 1982, debido a la negativa india a conceder permiso de sobrevuelo y de repostaje.

⁵⁶ NPR 2001. Special Briefing on Nuclear Posture Review. DoD News Transcripts. January 9, 2002.

Contraproliferación. Esta se basaba en medios defensivos y ofensivos: los defensivos en gran medida eran defensas antimisiles y los ofensivos la utilización de medios convencionales de alta penetración (esto fue evolucionando hasta el QDR 2001 donde una de las concepciones claves es el ataque en profundidad desde larga distancia, *Long strike attack capacity*).

El problema en la evolución de estos conceptos y doctrinas ha sido que se llegó a un convencimiento de que las políticas de no-proliferación no estaban siendo efectivas o a largo plazo no evitarían que las WMD y diferentes sistemas de lanzamiento proliferaran a varios estados considerados peligrosos (*rogue states*)⁵⁷. Este concepto se ha llevado a sus últimas consecuencias, y una doctrina de uso de armas nucleares ha llegado a ser, por simpatía, un principio declarativo y operativo de la política exterior y de seguridad de EEUU. La motivación para un ataque anticipado esta afectada por la visión gubernamental de que la probabilidad de una guerra en el futuro y los costes potenciales de realizarla ahora mejor que después. El equilibrio Ofensa /Defensa juega parcialmente a favor de un ataque anticipado. Además cuanto mayor es la ventaja de la Ofensiva, mayor es la ventaja potencial para quién lanza un ataque primero. Si se incluye el convencimiento de que la guerra o el conflicto en el futuro será inevitable, los riesgos de escalada no serán prioritarios en la conducta de una crisis. Además la existencia de la RMA (Revolution in Military Affairs) juega a favor del uso de WMD por parte del adversario ya que se ve en desventaja, y a favor del ataque anticipado por la ventaja que proporciona la superioridad no solo tecnológica sino organizativa, táctica y estratégica que significa la RMA: véase no sólo el uso de PGMs o Tomahawks convencionales o nucleares, sino el dominio de la información y el ciberespacio, C4ISR/BM (Control, Command, Computers, Communications, Intelligence, Surveillance/ Battle Management) y las nuevas doctrinas y conceptos como el *Network Centric Warfare*⁵⁸.

A la hora de diferenciar este tipo de acción es muy útil saber que es preventivo y que es de anticipación porque su significado es diferente Existen dos términos para calificar un ataque preventivo: *Preemptive Attack* o ataque anticipado donde el que lo realiza esta convencido de ser objeto inminente de una agresión, y decide adelantarse para reducir las fuerzas del adversario y el daño posterior. *Preventive Attack* o ataque preventivo que puede derivar del deseo de anular fuerzas o potenciales enemigos. Sin embargo, la diferencia en el ámbito militar entre ambos conceptos es de tiempo de utilización y de estado del adversario, pero su significado o percepción a nivel político es diferente ya que puede producir diferentes respuestas, ya sea la reacción política internacional, o en el propio conflicto por parte del adversario. Hemos visto que internacionalmente el concepto ha sido rechazado, no solo políticamente sino jurídicamente. Y en un conflicto la reacción del adversario ante esta política declarativa podría ser adversa: teóricamente ante la certeza de que se produzca un ataque de este tipo, un estado o gobierno no tendría nada que perder si utilizara WMD ante la eventualidad de ser derrotado en su propio territorio.

⁵⁷ En este sentido se puede ver DOD. Report on Nonproliferation and Counterproliferation Activities and Programs. Office of Deputy Secretary of Defense. May 1994. pág.27.

⁵⁸ DOD. Network Centric Warfare. Report to the Congress. July 27, 2001. Washington D.C.

"Attacks on strategic weapons sites must be pre-emptive to be effective. This strategic concept thus imposes the burden either to initiate war absolutely or to respond so rapidly **that amounts to nearly the same thing**"⁵⁹.

Evidentemente, esta doctrina es discutible y suscita una enorme controversia sobre todo desde el punto de vista moral y del Derecho Internacional, pero también desde el derecho norteamericano. A pesar de que el Presidente Bush ha conseguido una resolución del Consejo de Seguridad, no autoriza el uso de la fuerza inmediato y hasta hace poco sólo tenía una autorización del Congreso para utilizar la fuerza contra quienes planearon, ayudaron o llevaron a cabo los ataques del 11 de septiembre⁶⁰. Si consideramos que la Constitución norteamericana establece que los tratados aprobados por el Senado son "*the supreme Law of the Land*" y requiere del presidente "*to take care that the laws be faithfully executed*", legalmente EEUU esta obligada a obtener una autorización de la ONU, en su caso del Consejo de Seguridad. Incluso existen algo tan querido y básico para el derecho anglosajón como son los precedentes, establecido por EEUU en contra de estas acciones, que además están en la base del Derecho Internacional actual. En 1837, Gran Bretaña sofocó una revuelta en Canadá y destruyó barcos de grupos de norteamericanos que iban a apoyarla en Nueva York. Para evitar que se repitiera esta situación el Secretario de Estado Daniel Webster alcanzó un acuerdo con Gran Bretaña en 1841 prohibiendo cualquier futuro ataque anticipado (pre-emptive) a no ser que hubiera una serie de razones insalvables⁶¹. Internamente se podría acudir a la Resolución de Poderes de Guerra de 1973 que autoriza al Presidente a realizar operaciones militares como Comandante en Jefe durante un espacio de 60 días sin autorización expresa del Congreso⁶², aunque tiene que cumplir algún trámite de información previa. De hecho en la resolución conjunta el Congreso autorizando el uso de la fuerza militar contra Irak se tienen en cuenta estas provisiones legales⁶³. Efectivamente, defender un ataque sobre Irak es difícil, pero más aún el establecimiento de un precedente que rompa la conducta consuetudinaria de EEUU en estos casos y que sirva de apoyo para otras posibles acciones que pudieran venir de Rusia, China, Pakistán-India, Israel....De hecho, EEUU condenó en la ONU el ataque preventivo israelí a la central nuclear de Osirak en 1981.

El enfoque de la Administración Bush es decimonónico en cuanto a la consideración de la soberanía absoluta de EEUU y la búsqueda de la seguridad total. Esto efectivamente puede empujar a otros Estados a un dilema de seguridad, pero la situación indiscutible de única Superpotencia hegemónica, y el reconocimiento de esta situación por otras potencias, junto con un acuerdo en el orden internacional, aminora esta situación, más allá de la política declarativa de los Estados contraria a la hegemonía de EEUU, y sobre todo desde el punto de vista de la lucha contra el terrorismo y la necesidad de cooperación internacional. Además siguiendo la lectura cuidadosa del texto nos encontramos con que EEUU va a contar con estas potencias: lo hemos visto en el caso de Rusia o China. El problema es más la relación transatlántica y las percepciones que se han situado en Europa en cuanto al talante de la Administración

⁵⁹ Steinbruner, J. "The Effect of Strategic Force Reductions on Nuclear Strategy". *Arms Control*. May 1988. pág 4.

⁶⁰ Public Law 107-40. A Joint Resolution to authorize the use of US Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States. S.J.R. 23, H.J.R. 64.

⁶¹ Véase el artículo del profesor de derecho constitucional en Yale Bruce Ackerman. "But What's the Legal Case for Pre-emption?". *The Washington Post*. August 18, 2002.

⁶² War Powers Resolution. Public Law 93-148.

⁶³ Public Law 107-243. Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002.

Bush y la situación real de “gap” entre EEUU y la UE, sobre todo en la política de seguridad y en medios militares. Además ¿dónde queda la Disuasión Extendida? A parte de que ya no se ve necesaria, es un concepto muerto. Su utilidad también estaba no sólo en disuadir a un adversario sino, al final, conseguir la cohesión entre el defensor y los defendidos. La situación es otra, las necesidades son otras y el concepto es otro, que no se basa ya en la Disuasión nuclear: la protección (Extended Protection) mediante medios defensivos y ofensivos, una “Defensa Extendida”(Extended Defense)⁶⁴.

Sin embargo, la Doctrina Bush no es un concepto para emplearse en grandes conflictos (Guerra del Golfo) o en grandes operaciones (operaciones en Afganistán). A pesar de que una operación en Irak podría pensarse como preventiva, los objetivos políticos son el derrocamiento de Sadam y el cambio de régimen. Podemos decir que son unos objetivos políticos totales y desde luego no sería una operación sorpresa. Una operación limitada y preventiva sería destruir solamente la capacidad WMD iraquí y dejar a Sadam en el poder: “*Keep Sadam in his box*”. Esta sería una operación más acorde con los objetivos de una Guerra Limitada, que además cumpliría con objetivos políticos limitados: evitar que Sadam amenace a sus vecinos, impida operaciones de EEUU o sus aliados en la zona, desarmarlo, evitando que use o utilice WMD o las pueda proporcionar a grupos terrorista como Al Qaeda. Teniendo claros estos objetivos y la fuerza a utilizar casi entraríamos en una versión reducida de la Doctrina Powell, pero posiblemente esto no tendría los efectos deseados como se ha visto durante los últimos 10 años y sobre todo tras los ataques de 1998. Además desde el punto de vista de la experiencia y lecciones de la operación de la OTAN *Allied Force* en Kosovo, una estrategia de coacción o compulsión (compellance) si no consigues sus objetivos esta destinada a escalar o habrá que reconocer su fracaso⁶⁵.

Una operación limitada y preventiva está más en la línea de una doctrina contraproliferación y no produciría tantos problemas políticos a corto y medio plazo. Sin embargo una operación para destruir el régimen estaría más acorde con la Doctrina Weinberger-Powell de uso de la fuerza de forma decisiva. De hecho es así, según los planes que se van desvelando sobre el despliegue de las fuerzas norteamericanas en la zona, aunque EEUU se propongan ocupar Irak temporalmente para establecer un nuevo régimen. El problema al que nos enfrentamos sigue siendo que se produzcan ataques anticipados sobre posibles amenazas, traspasando el concepto de legítima defensa tradicional y cuestionando la necesidad de una autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU. No se puede, desde una óptica política norteamericana, y más desde el 11 de septiembre, consentir la materialización de las amenazas que cuesten vidas y que no permitan llevar a cabo los intereses de EEUU.

Una de las soluciones que se dio en el pasado fue la Doctrina Weinberger-Powell, pero hoy la panoplia de vulnerabilidades ha llevado a la creación de la Doctrina Bush. El problema es que esta postura va a ser utilizada en la promoción de intereses norteamericanos que no tienen que ver con esa panoplia de vulnerabilidades: la lectura típica de un conflicto en Irak es el interés en el petróleo y el reordenamiento de la zona, no sólo en función de la Guerra al Terrorismo sino como un principio básico de

⁶⁴ Véase García Cantalapiedra, David. “La postura estratégica de EEUU en Asia Pacífico: de la Disuasión Extendida a la Defensa Extendida”. Panel La seguridad en Asia-Pacífico en el siglo XXI: impactos globales y Regionales. VI Congreso de la Asociación Española de Estudios sobre el Pacífico. Valladolid, 5-8 de junio 2002.

⁶⁵ En este sentido véase Cooper, Scott. A. “Air Power and Coercive Use of Force”. *The Washington Quarterly*, 24:4. Autumn 2001.

geopolítica. En este sentido también se han ido desarrollando las defensas antimisiles de teatro, para proteger el despliegue de tropas norteamericanas y aliadas y permitir la proyección de fuerzas y la capacidad de intervención global. En el fondo de todo el desarrollo subyace la idea de proyección de fuerza como parte de la capacidad de ejercer una política global tal como establece Hass: el mundo necesita un sheriff, uno realista además, y solo EEUU puede desempeñar este papel⁶⁶.

Sin embargo, hay cierta matización en el uso de la acción anticipada: no va a ser utilizada en todos los casos, ni se debe utilizar como excusa para cualquier agresión: *“The United States will not use force in all cases.....nor should nations use pre-emption as a pretext for agresión”*. Esta matización también la realiza Rice en un discurso explicando el NSSD: *“..this approach must be treated with great caution. The number of cases in which it might be justified will always be small. It does not a green light-to the United States or any other nation-to act first without exhausting other means, including diplomacy. Pre-emptive action does not come at the beginning of a long chain of effort. The threat must be very grave. And the risks of waiting must far outweigh the risks of action”*⁶⁷. Además, la mejora de las capacidades de inteligencia debe servir, no solo como apoyo para estas opciones, sino que una información sobre estas amenazas permiten una actitud preventiva que puede evitar acciones contrafuerza (NSSD:16). Finalmente, tanto en el NSSD como en la explicación de Rice se produce un convencimiento de la necesidad de los aliados para luchar en este frente. El problema es saber si se trata de una verdadera “conversión” al multilateralismo, donde los aliados son aliados, o solo se utilizará a los Aliados como “supporters”.

Así, los tres pilares sobre los que se sustenta el NSSD, establecidos por Bush en su discurso de West Point y repetidos por Rice son: defender la paz, preservar la paz y extender la paz. Los tres están en directa relación con los tres principios que conforman la Gran Estrategia de EEUU:

- Defender la paz, es la lucha contra el terrorismo, tanto en sus versiones estatales como las redes internacionales, de acuerdo con el primero de los principios.
- Preservar la paz, es el Compromiso Pacífico y Colectivo, de acuerdo con el tercer principio, evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que desafíe el orden internacional
- Extender la paz; la Paz Democrática o la Ampliación, entra en el campo de la Doctrina de Integración, y esta de acuerdo con el segundo principio: un orden internacional de acuerdo con los valores de EEUU.

3.conclusiones:auctoritas, unilateralismo y Doctrina Bush

3.1.Unilateralismo y Doctrina Bush.

Esta estrategia es la reestructuración de la postura estratégica de EEUU y de su política global tras el fin de la Guerra Fría. Su intención de crear un nuevo orden mundial a través de una nueva gran estrategia cuyas primeras bases se sientan durante la primera Administración Bush, están encontrando su estadio final tras su evolución durante la

⁶⁶ Richard N. Hass. From Reluctant to Resolute: American Foreign Policy after September 11. Remarks to the Chicago Council on Foreign Affairs. June 26, 2002. Department of State. Washington D.C.

⁶⁷ Condoleezza Rice discusses President's National Security Strategy. Wriston Lectures, Manhattan Institute. New York. Office of Press Secretary. The White House. October 1, 2002.

Administración Clinton, para llegar a la nueva Administración Bush, donde se han establecido sin tapujos políticas imperiales. Nos encontramos en un desarrollo extremo (unilateralismo selectivo o multilateralismo a la carta) de las posibilidades del desarrollo de la Gran Estrategia post-Guerra Fría, donde EEUU mantiene y ha completado el desarrollo de los tres principios que la conforman: *evitar el ascenso de una potencia que desafíe regional o globalmente a EEUU; el mantenimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU, y política que lleva a poner todos los recursos de la nación al servicio de un objetivo como es la lucha contra el terrorismo e impregna todas las demás políticas, dando una carácter de Gran Estrategia a la postura estratégica de EEUU.*

La guerra contra el terrorismo ha facilitado un factor que hasta ahora se había perdido en la postura estratégica de EEUU: antes estaba la amenaza soviética, después la incertidumbre ante los riesgos y las posibles amenazas; finalmente ésta se ha materializado en la amenaza del terrorismo. Esto permite establecer una Gran Estrategia ya que va a poner en juego todos los recursos de EEUU y va a impregnar todas sus políticas: *"To defeat this threat we make use of every tool in our arsenal"*. La incertidumbre respecto a la concreción de las amenazas que puede materializar el terrorismo apoya esta postura, como ya vimos en el cambio de enfoque basado en capacidades y no en amenazas. El tema del uso de la fuerza es convergente con el tema de la acción de anticipación. La postura que mantiene Rumsfeld en un memorando establecido en marzo del 2001⁶⁸ se vuelve a la Doctrina Weinberger-Powell⁶⁹ que durante la era Clinton se había puesto en cuestión. Esto lleva a que un uso de la fuerza decisivo implica que este tipo de acciones se van a favorecer, sobre todo siguiendo las reglas de compromiso de Rumsfeld: las tropas norteamericanas sólo se deberán ser puestas en peligro cuando haya un interés nacional claro en juego, cuando la misión se pueda llevar a cabo, cuando todos los medios necesarios por el tiempo de duración del combate se comprometan, y sólo tras haber conseguido el apoyo de la opinión pública. Desde este punto de vista Rumsfeld apoya que, cuando los esfuerzos diplomáticos fallen, se debe actuar en el periodo precrisis de forma firme para evitar un ataque sobre EEUU, sus tropas o aliados. Además, ha habido declaraciones por parte del propio Powell donde establece que cualquier uso de la fuerza de forma anticipada debe ser decisivo, en línea con su concepto de Fuerza Decisiva⁷⁰. Esto además culmina también con la nueva estrategia contra WMD, la cual también establece que *"the United States*

⁶⁸ Rumsfeld spells out his rules for combat. The New York Times. October 15, 2002.

⁶⁹ El Secretario de Defensa Caspar Weinberger estableció una serie de criterios: EEUU no mandará tropas a ultramar a menos que intereses vitales estén en peligro; si se decide emplear tropas, se hará de forma decisiva y con la intención de vencer; si se decide enviar tropas, se deben definir claramente los objetivos políticos y militares; la relación entre las fuerzas empleadas y los objetivos a alcanzar deben ser reajustadas y revisadas si es necesario en función de la variación de las condiciones del conflicto; antes de enviar tropas, habrá la seguridad razonable de un fin temporal para las operaciones; el empleo de tropas norteamericanas debe ser el último recurso. Secretary of Defense Caspar Weinberger Remarks to the National Press Club. Washington D.C. November 28, 1984. Department of Defense News Release 609-84, November 28, 1984. También Weinberger, Caspar. "The Uses of Military Power", Defense 85. Arlington, Virginia: American Forces Information Service, January 1985. pág. 2-11

⁷⁰ "Any use of pre-emptive force must be decisive, Powell says". The Washington Post, June 17, 2002. La Doctrina Powell o el concepto de Fuerza Decisiva consiste en que la fuerza deberá ser usada sólo de tal manera que asegure una rápida y arrolladora victoria, pero sin entrar en las decisiones políticas de porqué o cuándo utilizar la fuerza militar. Sólo responderá al cómo, pero está última pregunta necesitará objetivos claros para aplicar el concepto con un mínimo de bajas. Esto refleja la llamada "nueva forma americana para la guerra" (New American Way of War): el empleo en masa de medios ofensivos, y superioridad tecnológica. estableció su propia lista de condiciones para que la fuerza fuese empleada efectivamente: cuando el objetivo sea importante y claramente definido; cuando hayan fallado negociación y diplomacia; cuando la fuerza militar pueda conseguir el objetivo político deseado; cuando los costos y los riesgos sean aceptables en términos de ganancias esperadas; y cuando se hayan valorado las posibles consecuencias. National Military Strategy. Joint Chief of Staff. Washington D.C. GPO. January 1992. pág. 8-10. Powell, Colin L. "US Forces: Challenges Ahead". *Foreign Affairs*. Winter 1992-93. pág. 36-40

will continue to make clear that it reserves the right to respond with overwhelming force-including through resort to all of our options-to the use of WMD against the United States, our forces abroad and friends and allies"⁷¹. Converte esta postura con el NSSD y con el documento *National Strategy for Homeland Security*, estableciendo una nueva concepción integral de la política de seguridad y defensa de EEUU. El problema es que este concepto se ha llevado a sus últimas consecuencias, y una doctrina de uso de armas nucleares ha llegado a ser, por simpatía, un principio declarativo y operativo de la política exterior y de seguridad de EEUU

Estamos ante un cambio conceptual de dimensiones profundas: existe un nuevo pensamiento que justifica este tipo de acciones, sobre todo impulsado en EEUU desde el sector más conservador del Partido Republicano, y que es una culminación del fin de ciertos límites estructurados durante la Guerra Fría: poco a poco se ha acabado con el principio de no injerencia en función de la seguridad común y la seguridad humana y el derecho humanitario, (véase Bosnia y Kosovo). Para EEUU, y con esta administración, solo era cuestión de tiempo que la legítima defensa se fuera inclinando hacia posturas preventivas ante las vulnerabilidades, a nivel de seguridad interna sobre todo, que presentan las sociedades democráticas occidentales desde el punto de vista de las nuevas amenazas que cristalizan en el cruce de las nuevas tecnologías-armas de destrucción masiva (Weapons of Mass Destruction)WMD con las amenazas transnacionales y tradicionales de toda índole. Esto hace poco la pelota en el tejado del Derecho Internacional y de la ONU, pues es acuciante dar soluciones, tanto al uso interesado de este concepto como a la cobertura legal a las posibles soluciones hacia esas vulnerabilidades. Si no lo hace, tanto EEUU como estados como Rusia o China que puedan llegar a tener interés en este mecanismo, pueden presionar para que se adopte esta postura por parte del Consejo de Seguridad, en un régimen de caso por caso, evitando que haya una regulación legal general y una supervisión general de la ONU es estas situaciones, dejando en manos de un directorio dentro del Consejo de Seguridad esta capacidad.

3.2.La falta de *Auctoritas*.

Ser la única Superpotencia y estado hegemónico significa poseer la autoridad del mando, una noción de primacía basada en el liderazgo justo y legítimo. La preeminencia económica y militar son condiciones necesarias, pero no suficientes: se necesita la llamada preeminencia normativa. Esta *auctoritas* es la preeminencia normativa: un código de valores, normas y reglas para la conducta social que otros estados adoptan. La pérdida de autoridad sobre estados, gobiernos y la opinión pública interna e internacional, en suma, de la *auctoritas*, es el problema al que se enfrenta EEUU. Las dimensiones materiales de la hegemonía, político-militar y económica tienen su culminación en el aspecto normativo, ya que un estado hegemónico es legítimo para el resto cuando su primacía está sustentada por un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes, sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de *status*, prestigio, responsabilidades y privilegios⁷². EEUU mantenía una hegemonía limitada al mundo occidental y sus aliados durante la Guerra Fría, tras la cual, libre de los límites que le imponía la existencia de la URSS, extiende su preponderancia a todo el mundo. La reputación de un estado se incardina en el nivel de *auctoritas* más que en el de *potestas* o poder coactivo. EEUU conseguirá el apoyo de sus aliados y el respeto del mundo en función de esa autoridad donde subyace su poderío.

⁷¹ National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. December 2002. pág. 3.

⁷² Lundestad, G. *The Fall of Great Powers: Peace, Stability, and Legitimacy*. Oxford. NY. 1994. pág. 385.

Su supremacía en *Hard y Soft Powers*⁷³ permiten mantener a EEUU su capacidad hegemónica, acercándonos a una verdadera *Pax Americana*. El uso de la preeminencia política-institucional y su superioridad militar-tecnológica, mediante sus Poderes Duros y Suaves, permite a EEUU alcanzar una posición de primacía en una versión que podríamos calificar de hegemonía benevolente, desde el punto de vista de la preeminencia normativa, de hegemonía estructural, desde el punto de vista de los poderes estructurales, o de potencia preponderante, desde el punto de vista de la Gran Estrategia. Pero el problema de la Administración Bush no recae en los medios o la voluntad de crear un orden internacional, sino en la autoridad moral para ello, su "Auctoritas". Esta autoridad es fundamental a la hora de establecer un orden internacional aceptable y aceptado por todos. La percepción del unilateralismo selectivo o multilateralismo *à la carte*, en el resto del mundo, junto con las acciones de debilitamiento de regímenes internacionales (Protocolo de Kyoto, ABM, Convención de Armas Biológicas, CTBT) reducen la estatura moral, la confianza y en general la autoridad moral de EEUU. La percepción es la de una falta de reputación, de que no es una potencia hegemónica benevolente. La creación de un orden mundial con una postura hegemónica benevolente puede conformar la preeminencia normativa, pero su falta condena cualquier Gran Estrategia al fracaso. Al final la credibilidad, la reputación, adquiere un sentido de liderazgo como defensa del nuevo orden internacional mediante las estrategias y políticas que promuevan la democracia, el sistema económico de mercado, los derechos humanos, y las operaciones humanitarias como argumento de intervención incluso en asuntos internos, no desde el punto de vista de acciones preventivas. Esto está llevando a una pérdida del consenso porque se pierde legitimidad, vista como propósitos y valores comunes compartidos. Esta legitimidad tiene dos componentes una normativa, tener una estrategia para construir ese sistema internacional que se vea como correcta y deseable, y otra cognitiva, que sea la capacidad reconocida del gobierno de tener el conocimiento, capacidad y competencia necesaria para establecer y llevar a cabo las políticas idóneas que desarrollen esa estrategia⁷⁴. Ambos aspectos se denuncian en el caso de la Administración Bush.

No existe en el NSSD una concepción de equilibrio de poder a nivel global, a pesar de estar incluida su concepción en este documento o en las declaraciones de Rice o Hass, porque el margen de superioridad de EEUU es indisputable, ampliado aún más por la situación de algunas zonas del mundo. En muchos casos las posibles situaciones de "anarquía" se producen por el efecto de la globalización, sobre todo desde el punto de vista económico y comercial: en una situación de exposición a una economía internacional de estas características, se puede aumentar la riqueza del estado, pero cuantos más recursos se llevan a sectores económicos no relacionados con la seguridad, también se aumentan las dificultades de movilizar recursos para propósitos de seguridad y esto puede empujar al conflicto, interno o externo, antes de que su postura (o su percepción) sea insostenible en referencia a otros, llevándoles a alterar sus valoraciones sobre su propia seguridad o las intenciones o conductas de potenciales rivales, esto es, llevándoles ante un dilema de seguridad. La regionalización económica, política y de seguridad intenta contrarrestar estos efectos y la pérdida de capacidad de controlar la política económica interna por parte de los Estados. Esto también permite a EEUU ahorrar recursos en una estrategia global imperial y unas fuerzas militares

⁷³ Nye, Joseph. *Bound to Lead*. Harper Collins. NY. pág. 31-32.

⁷⁴ Holsti, O., Silverston, R. George, A. (ed) *Change in the International System*. Westview Pres. Boulder. 1980. pág. 233-62.

sobredimensionadas, estructurando sus estrategias y políticas regionalmente, utilizando y sacando partido de sus *Hard and Soft Powers* de forma más equilibrada.

La difusión de poder como parte de la globalización parece que daba la percepción de un aparente falta de control sobre la escena internacional, sobre todo tras el 11 de septiembre. La creación de diferentes proyectos regionales por parte de EEUU intenta responder a este problema aunque de forma laxa: a nivel político-militar el *gap* con los aliados hace que en la lucha contra el terrorismo se prefieran coaliciones flexibles, tema muy querido por Rumsfeld. Sin embargo, el interés de fortalecer el núcleo duro democrático subyace tras la importancia de renovar los lazos con aliados clave de EEUU en todo el mundo: mantener el compromiso de liderazgo para la guerra contra el terrorismo. El estancamiento económico y sus consecuencias políticas socavan las posibilidades de los estados para llevar a cabo políticas y objetivos comunes. De igual forma, en los estados de corta experiencia democrática, se amplifican estos problemas. Así, mantener organizaciones internacionales debe ser prioritario ya que sin ellas y una acción común, la competición en la economía mundial produciría un prolongado estancamiento en el crecimiento económico que contribuirá a la anarquía y la imposibilidad de un orden internacional estable.