



# UNISCI Discussion Papers

## PEACE THROUGH PRIMACY: La Administración Bush, la Política Exterior de EEUU y las Bases de una Primacía Imperial. Geopolítica, Recursos Energéticos y Guerra al Terrorismo

AUTOR<sup>1</sup>:

DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA

UNISCI

FECHA:

Enero 2004

### 1.INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

La situación del mundo a comienzos del siglo XXI no es la que muchos soñaban tras la década de los años 90, en cuanto a superación progresiva de los conflictos, expansión económica y mejora de la vida a nivel global. Ciertamente se han materializado parte de estas esperanzas aunque limitadamente, pero el brutal despertar de la recesión económica y de los atentados del 11 de septiembre han establecido unos parámetros de los cuales aún no tenemos perspectiva histórica suficiente para comprender en su totalidad, aunque sí algunas características que ya iban asomándose desde el final de la Guerra Fría.

En *The Third Wave* y posteriormente en *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*<sup>3</sup> los Toffler establecen tres olas civilizatorias: la primera es la agrícola, la segunda es la industrial y la tercera la de la tecnología de la información. Debido a que nuestras sociedades han evolucionado hasta lo que se llama la Tercera Ola, éstas han

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

<sup>2</sup> Este estudio es un resumen del UNISCI Paper nº 30, "PEACE THROUGH PRIMACY". LA ADMINISTRACIÓN BUSH, LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU Y LAS BASES DE UNA PRIMACIA IMPERIAL. Geopolítica, recursos energéticos y Guerra al Terrorismo". Este artículo, como el libro, es una primera aproximación a la Administración del Presidente George W. Bush, en su llamado *mid-term*, sus posturas y políticas, no tanto como descripción de los acontecimientos ocurridos desde tu toma de posesión, sino dentro de un marco de análisis que nos permita saber de donde viene esta postura, y, en la medida de lo posible, vislumbrar hacia donde se dirige. No se analizará la política norteamericana en el norte y sudeste asiático ya que en una próxima publicación de UNISCI se realizara de forma comprensiva, aunque en el trabajo se hace referencia a algunos estados de la zona por su interacción en Asia Central. Tampoco se entrará a analizar todo el desarrollo del *Homeland Security*, ya que este estudio necesitaría de un enfoque propio y una publicación dedicada solo a ello por la extensión y complejidad del tema. Además, hay temas tratados de forma extensa en otras obras ya publicadas, como las decisiones tras el 11 de septiembre y la campaña de Afganistán, en el libro de Bob Woodward, *Bush en guerra* (Península, Barcelona. 2002), que proporcionan una descripción de los acontecimientos con acceso a fuentes y personas que este autor y su publicación no poseen. Por ello, estos temas aparecerán como parte del análisis general, pero no en profundidad ni como bases de la publicación.

<sup>3</sup> Toffler, Albin and Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY. 1995. También Toffler, A. *The Third Wave*. Bantam. 1981.



desarrollado también una serie de vulnerabilidades y riesgos debido sobre todo a su dependencia de estas tecnologías y sistemas de comunicación e información<sup>4</sup>.

La sociedad de la Información como la Sociedad del Riesgo es un término acuñado en los años 80 y que la Academia Nacional de Ciencias de EEUU en 1990 relacionaba con las inseguridades que podrían aparecer relativas a estas infraestructuras: “Estamos en riesgo. EEUU cada vez más depende de las computadoras, las redes y los sistemas informáticos... Los terroristas del mañana pueden ser capaces de hacer más daño con un teclado que con una bomba”. Pero esta Sociedad del Riesgo<sup>5</sup> no solo se ha manifestado en la dependencia de las tecnologías y los sistemas de información. La propia globalización ha producido una debilidad progresiva en la capacidad del Estado y ha producido vulnerabilidades que no se pueden afrontar con los conceptos y mecanismos de la Guerra Fría. La Seguridad como concepto ha sufrido una fuerte modificación, no solo a raíz de los atentados del 11 de septiembre, sino por la evolución de la escena internacional en los últimos 10 años. La percepción del riesgo llevó a centrarse, tras el fin de la Guerra Fría, más en las capacidades del posible enemigo u adversario que en las propias. La clave más importante para nuestra concepción de la Seguridad es que Seguridad Exterior y Seguridad Interior se están difuminando como conceptos establecidos en compartimentos estancos, a la vez que las soluciones y mecanismos a los que se acudía para afrontar uno y otro también están menos compartimentados. Es, entonces, un sentido de globalización que por simpatía se adhiere a un mundo globalizado con una serie de normas y regímenes que crean un concepto de Dependencia Mutua Asegurada (Mutual Assured Dependence). El problema es que este mundo globalizado, desde algunas posiciones, se ve dividido en dos: el centro y la periferia (concepto creado a principios de los 90 en los estudios de seguridad por Barry Buzan). Así, la visión basada en la naturaleza humana y neorrealista de un sistema de estados esencialmente anárquico se aúnan, aunque con ciertas reservas en cuanto al llamado centro donde están los estados democráticos en un sistema regulado por normas y regímenes auto-impuestos y compartidos que atenúan esa posible anarquía para evitar que la competencia entre estados sea militar.

En este sentido, obtendríamos un claro sistema donde EEUU es el estado hegemónico ya que disfrutaría de las tres preeminencias: político-militar, económica y normativa. Sin embargo, no está claro que en el centro, esta preeminencia normativa se mantenga estable, dada la enorme diferencia de poder entre EEUU y el resto de potencias. De la misma manera, la anarquía en la periferia hace que más que un estado hegemónico benigno, su conducta sea la de una potencia imperial. Es esta postura del estado más poderoso de la Historia, Estados Unidos de América, uno de los centros de la discusión sobre el futuro de la Humanidad. Uno de los temas más candentes es la “Autoridad” internacional de EEUU, asunto que ha tratado el profesor Joseph Nye, en su libro “*The Paradox of American Power*”<sup>6</sup>. Pero ante todo hay que entender que la Administración Bush y el país en general se han considerado en estado de guerra desde el 11 de septiembre. Así, la Guerra al Terror(ismo) no se considera sólo una lucha anti/contraterrorista, en el sentido que en Europa o en España hemos siembre entendido. EEUU considera Terror no solo el terrorismo y las acciones terroristas habituales de organizaciones como el IRA, ETA, *Bader-Meinhoff*, las Brigadas Rojas, *Hamas*, *Jihad Islámica*, los Mártires de Al-Aqsa o *Hizbolá*, sino que considera terror(ismo) a la actuación de estados que apoyan el terrorismo y las organizaciones terroristas, la búsqueda y proliferación

<sup>4</sup> Kaldor Mary. “American Power: from Compellence to Cosmopolitanism?”. *International Affairs*. Vol. 79, nº 1. January 2003.

<sup>5</sup> Beck, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres. 1992.

<sup>6</sup> Nye, Joseph. *The Paradox of American Power*. Oxford, NY. 2000.



de armas de destrucción masiva, WMD (Weapons of Mass Destruction) y, en general, la actitud agresiva regional de estados no democráticos y de los llamados *Rogue States*.

Desde estos parámetros, encontramos que, aunque manteniendo ciertas puntos de continuidad, se ha producido el mayor cambio en la política exterior norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial. Este cambio, además, se caracteriza por una aproximación unilateral a los asuntos internacionales, donde la Administración norteamericana va a instaurar una tendencia a prescindir de los tratados, organizaciones e incluso de las alianzas que en muchos casos EEUU creó. Esto afecta de manera clave a Europa pues significa que, aunque aún un interés clave para EEUU, ya no es el centro de su política estratégica, ya totalmente global en naturaleza y orientada a otras zonas regionales. Desde este punto de vista, será EEUU quién definirá las amenazas, su naturaleza y los medios para combatirla, pidiendo entonces a los demás estados apoyo incondicional para combatirlas, siguiendo sus planteamientos.

Veremos a qué responde el diseño de orden internacional que plantea la Administración Bush, y desde qué conceptos y bases ha partido para llegar al estadio superior de la Estrategia de Primacía diseñada desde el fin de la Guerra Fría, llegando a una ***Primacía Imperial***.

## **2.GRAN ESTRATEGIA Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU**

Cualquier estrategia debe comenzar por la definición de lo que constituye el interés nacional. La política de seguridad, defensa y militar debería estar anclada en los intereses esenciales. La elección de una política llega a ser incluso más importante, porque todos los intereses no son de hecho permanentes. Si hablamos de la dirección y coordinación de todos los recursos de la nación, o grupo de estados, para la obtención del objetivo político que se persigue, el cual debe estar definido por una política fundamental podemos definirla de *Gran Estrategia*. Una Gran Estrategia viable debe de incluir la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y morales de la nación. Esta concepción presta una gran atención a los aspectos no militares de la estrategia: movilización económico-industrial, cultura política interna y la diplomacia<sup>7</sup>.

La Contención y los proyectos previos de Gran Estrategia producidos en la primera Administración Bush y la Administración Clinton establecían una postura de **Primacía**<sup>8</sup>, que se matizaría como **Primacía Selectiva**<sup>9</sup> en la era Clinton con la política de *Multilateralismo Selectivo* (Assertive Multilateralism). Mantenían los caracteres de Primacía que también acompañaban a la Contención:

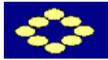
- un orden internacional abierto a los intereses y valores de EEUU, que incluye y la institucionalización y promoción de la democracia y el libre mercado, con la centralidad de EEUU en el sistema.
- evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global. Incluye la superioridad militar y tecnológica.

Estos caracteres se querían mantener tras el fin de la Guerra Fría. La Gran Estrategia de la Contención incluía la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares

<sup>7</sup> Kennedy, Paul (ed). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Un. Press. New Haven. 1991. pág. 4-5

<sup>8</sup> Véase García Cantalapiedra, David. *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Seguridad Europea 1989-1992*. Tesis Doctoral. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de CC. Políticas y de la Administración. UCM. 2001.

<sup>9</sup> Véase García Cantalapiedra, D. *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.



y morales de la nación contra la amenaza que suponía la URSS, junto con los caracteres de estrategia de primacía. Los caracteres de la Estrategia de Primacía Selectiva eran:

- Incertidumbre en los riesgos y posibles amenazas a la seguridad nacional. Esta situación sustituía a la amenaza soviética establecida en la Contención.
- 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 principios de la postura de Primacía se mantendrán en la Gran Estrategia que ha creado la Administración Bush, sustituyendo la incertidumbre por la Guerra al Terror(ismo), con lo que se establece una similitud con la amenaza soviética que va a impregnar todas las políticas de EEUU e incluye la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y morales de la nación, con lo que adquiere todos los caracteres de Gran Estrategia. A pesar de establecer estrategias de primacía, los proyectos de Bush padre y Clinton no llegaban a ser una verdadera Gran Estrategia, porque esa asignación de recursos no se realiza ante una amenaza a la seguridad y supervivencia de EEUU, sin embargo a partir del 11 de septiembre se considera un estado de guerra y se identifica una amenaza a la supervivencia de EEUU. Así, el desarrollo de la visión estratégica de EEUU y el proceso de evolución hacia una nueva Gran Estrategia Post-Guerra Fría han establecido unos caracteres que han alcanzado su estructura definitiva en la nueva Administración Bush:

- Guerra al Terror(ismo).
- 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.

Sin embargo, los principios de la postura de Primacía no los crea la nueva Administración sino que significan una continuidad dentro de la postura estratégica norteamericana desde el final de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, desde la Administración Truman se había diseñado una estrategia de primacía o preponderancia. Preponderancia o Primacía no significa dominio, 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<sup>10</sup>. Pero 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. Este principio se mantiene en el proyecto del plan-director de planificación de defensa (Defense Planning Guidance) DPG 1992-1999 creado bajo la dirección de los entonces Secretario de Defensa Richard Cheney y el subsecretario de defensa para política, (Under-Secretary of Defense for Policy) Paul Wolfowitz (hoy Vicepresidente y Vicesecretario de Defensa) estableciendo:

"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

<sup>10</sup> "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**". Policy Planning Staff. PPS paper. "Basis Issues raised by Draft NSC". Reappraisal of US Objectives and Strategy for National Security. ND, FRUS 1952-54, n<sup>o</sup>2, pág. 64-65



power....**Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor**".

Esta visión es clave durante la Guerra Fría, aunque con relación y prioritariamente hacia la URSS, pero se mantiene después durante y tras el fin de la Guerra Fría en la estrategia de seguridad nacional NSSD (National Security Strategy Document) de Reagan, Bush padre y Clinton<sup>11</sup>. Estas posturas, aunque transformadas pueden ser encontradas en algunos documentos lanzados por el Departamento de Defensa a los pocos meses de la toma de posesión del Presidente Bush<sup>12</sup>:

**“ The foundation of a peaceful world for ourselves and for our posterity rests on the ability of the US Armed Forces to maintain a substantial margin of national military advantage relative to others.** The US uses this advantage not to dominate others, but through cooperation with its friends and allies around the world **to dissuade new functional or geographic military competitions** from emerging and to manage them if they do”.

“The US is committed to expanding its network of friendships and alliances with the aim that eventually all of the world’s great powers will willing cooperate with it to safeguard freedom and preserve peace. **The aim is to extend the conditions favourable to peace and the US geo-strategic position far into the future**”

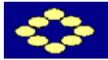
En este último párrafo encontramos claramente recogido el establecimiento de un orden mundial pacífico a través del convencimiento general de que EEUU es la única Superpotencia, y que existirá un acuerdo entre los grandes potencias sobre el orden internacional, salvaguardado gracias a la primacía de EEUU: *“Peace through Primacy”*

El fin de la Guerra Fría había despojado a la Gran Estrategia de EEUU del componente de amenaza inmediata y militar, el cual no era el único, aunque fuera al que se daba preferencia. El Presidente Bush padre anunciará la estrategia de EEUU en el nuevo orden mundial de la Post-Guerra Fría<sup>13</sup>: una estrategia de *Compromiso Pacífico* (Peaceful Engagement), seguridad indivisible o *Compromiso Colectivo* (Collective Engagement) y una *Paz Democrática* (Democratic Peace) con una *ampliación* (Enlargement) de las naciones democráticas. 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. Los Aliados serían el núcleo duro de una comunidad democrática en expansión que incluiría a las nuevas democracias de Europa Oriental, y donde la nueva Europa asumiría nuevas responsabilidades como socios en el liderazgo mundial (Ampliación). Este será el armazón teórico para el desarrollo de la estrategia global selectiva o de aproximación regional, *Estrategia de Compromiso y Ampliación* (Engagement and Enlargement) que creará la

<sup>11</sup> President Ronald Reagan. National Security Strategy of the United States 1988. The White House, Washington D.C. 1988. pág. 1; President George Bush. National Security Strategy of the United States August 1991. pág 4, 7; President William Clinton. National Security of Engagement and Enlargement, February 1996. pág 2; President William Clinton. National Security for a New Century. 1998, pág. 5

<sup>12</sup> Secretary of Defense Donald Rumsfeld. Guidance and Terms of Reference for the 2001 Quadrennial Defense Review. June 22, 2001. pág. 1

<sup>13</sup> President George Bush. Public Papers. Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen Colorado. August 2, 1990. pág. 1190-1194; 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



Administración Clinton<sup>14</sup>, teniendo un cierto continuismo del diseño de la Administración Bush: una postura selectiva de aproximación regional de *Compromiso Selectivo* (Selective Engagement) junto con *Ampliación* (Enlargement), que continúa la política de ampliar el número de estados democráticos, y por ende, de los miembros de la Alianza Atlántica siendo consistente su ampliación con este principio: "*The successor of a doctrine of Containment must be a strategy of Enlargement, Enlargement of the world's free community of market democracies*"<sup>15</sup>, basándose en el principio de que la ampliación del número de estados democráticos fortalecerá la seguridad internacional, ya que las democracias no hacen la guerra entre ellas<sup>16</sup>.

La situación hegemónica de EEUU tras la Guerra Fría partía de una posición parecida al significado del termino griego *Hegeisthai*, que significa liderar, poseer la autoridad de mando, una primacía que está informada por una noción de liderazgo legítimo y justo. En la Roma de Augusto, el *Imperium* era la concreción del saber reconocido socialmente o *Auctoritas*, y del poder socialmente establecido, la *Potestas*. Ambas concepciones permitían señalar las normas justas, disfrutar del reconocimiento social del saber, y ejercer la coerción y el castigo para que la autoridad sea obedecida. En este sentido EEUU mantenía una situación de preeminencia militar, económica y normativa, siendo esta última un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes, sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de status, prestigio, responsabilidades y privilegios que comparten los estados en cuanto al estado hegemónico y el sistema internacional establecido. En cierta manera ésta es la legitimación normativa a la política exterior de EEUU, que, junto con una capacidad reconocida del ejecutivo de poseer el conocimiento y la competencia necesarios para establecer las políticas idóneas y llevarlas a cabo correctamente, o legitimación cognitiva, le proporcionarán a EEUU la legitimidad de potencia hegemónica.

Sin embargo, nos encontramos con que existe una aparente contradicción entre estas políticas "idealistas y liberales" con el ejercicio del poder y la defensa del interés nacional dentro de la nueva Administración Bush, donde más que una lucha entre el Wilsonianismo y la *Realpolitik*, aparece una convivencia de ambas posturas tal como se daban en la era Reagan. Llevar hasta sus últimas consecuencias estas posturas de Compromiso y Ampliación, con la base ideológica neo-conservadora y la actual situación internacional, está llevando a EEUU desde una posición de potencia hegemónica benigna a una situación de **Primacía Imperial**. Esta concepción de imperial no se refiere a una relación de dominio y subordinación entre una metrópolis y unos territorios, sino a la naturaleza y el ejercicio del poder<sup>17</sup>, y se produce como consecuencia de ciertos caracteres internos y externos, los cuales vamos a explicar extensamente posteriormente, pero que podemos exponer brevemente:

1. Internamente, los atentados terroristas del 11 de septiembre permiten al Presidente Bush instalar una situación de Presidencia Imperial<sup>18</sup> donde la relación *Auctoritas* y *Potestas* dentro del *Imperium* es desequilibrada hacia la *Potestas*. Su *Auctoritas* o

<sup>14</sup> President William Clinton. National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, July 1994. GPO, Washington D.C. 1994

<sup>15</sup> Anthony Lake. From Containment to Enlargement. US Department of State, vol.4, nº 39. September 27, 1993.

<sup>16</sup> El concepto de Ampliación y Paz Democrática responde al concepto de Kant de federación o liga de repúblicas que Antonio Truyol determina 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

<sup>17</sup> Augusto realiza una modificación constitucional al establecer bajo su persona los dos aspectos del *Imperium* en el 27 antes de cristo, pero deja virtualmente intacta la estructura institucional y constitucional de la República. Sin embargo, se considera que el ejercicio del poder y su naturaleza han sido modificados sustancialmente, estableciendo el comienzo de la etapa imperial de Roma.

<sup>18</sup> Véase Schlesinger, A. *The Imperial Presidency*. Houghton Mifflin. Boston. 1974.



legitimidad en política exterior llegaba a un equilibrio gracias a la valía de algunos miembros de su gobierno (véase Powell) aunque quedaba socavada por la percepción agresiva de su conducta. (Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz). La excepcionalidad de la Guerra contra el Terror permite conseguir que todo el país cierre filas alrededor del presidente como comandante en jefe en una situación de guerra. Esta situación se acentúa sobre todo tras las elecciones de noviembre de 2002, donde Bush consigue la mayoría en ambas cámaras del Congreso, situación que sólo disfrutaron brevemente Eisenhower y Reagan por menos de un año, rompiendo el tradicional control por parte de cada partido sólo sobre uno de los poderes ejecutivo o legislativo.

2. Desde el punto de vista exterior, EEUU disfruta de una posición internacional nunca vista en la Historia, donde no sólo su poder político, económico, militar y tecnológico es indiscutible, sino que se produce en una situación de relativa debilidad y cambio que afecta a otros estados o grupos de estados que hacen aún más apreciable la percepción de la diferencia de status<sup>19</sup>. Esta situación a priori podría significar mayor estabilidad internacional y la construcción de un orden mundial estable, pero la valoración del inmenso poder norteamericano por parte de posibles equilibradores (UE, Rusia, China), más la percepción de la postura unilateralista actual hacen que esa situación de hegemonía benigna aceptada hasta hace poco tiempo se haya empezado a resquebrajar.

El gran problema de esta percepción y de la realidad de la expansión del poder norteamericano es que alcanza unas cotas supremas en su preeminencia militar. Esta es uno de los componentes de la posición hegemónica junto con la preeminencia económica y normativa. Estas preeminencias están en relación directa con los Poderes Duros y Suaves de los que habla Joseph Nye<sup>20</sup>, donde los Poderes Duros son el poder militar, económico y tecnológico; los Suaves serían la cultura, las instituciones y la ideología. Además, incluye el llamado Poder Indirecto (Co-Optive Power), que es conseguir que los otros quieran lo que tú quieres. Sin embargo, dada la idiosincrasia de la actual administración y de la situación internacional, que inclina al ejercicio del *Imperium*, además del hecho innegable de la expansión del poder y las capacidades de EEUU, es el factor de la preeminencia militar en el que la Administración Bush tiene su mayor pivote. Esto no quiere decir que EEUU no posea o no ejerza estas capacidades de Poderes Suaves, pero la posibilidad de ejercer su postura de primacía a través de un mayor énfasis en la preeminencia militar, acaba creando una imagen de poder imperial.

Ya la última Administración Clinton reconocía la situación de supremacía militar en sus sucesivos documentos de seguridad nacional, aunque más dirigida a mantener un compromiso selectivo (selective engagement), pues a medio plazo veía poco probable la capacidad de mantener una situación de primacía. Probablemente esta situación de estrategia asimétrica puede que se volviera a producir en una segunda Administración Bush, tal como ocurrió en la segunda Administración Reagan, una vez realizados los planes de reinversión y transformación de las fuerzas armadas que se estaban llevando a cabo, reconociendo que, incluso para mantener una postura de primacía, existen otros medios a disposición de EEUU.

<sup>19</sup> America's World. The Economist. 23 October 1999. pàg. 15.

<sup>20</sup> Véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacía*. UNISCI Paper 22-23. Madrid 2002. pàg. 5-6. También la referencia a esta estructuración de poderes se puede consultar en Nye, J. *Bound to Lead*. Harper, NY. 1990. pàg. 31-32.



## 2.1. El marco interno de la política exterior de EEUU

### Los neoconservadores en la política exterior norteamericana

La influencia neo-conservadora<sup>21</sup> impregna de un carácter ideológico a la Gran Estrategia, más allá de los conceptos wilsonianos que antes reseñamos. Esta postura tiene en mente el legado de la era Reagan desde su “Peace through Strength” que se puede convertir en “Peace through Primacy”. En este sentido, la creación en 1997 del *Project for the New American Century*, fue la principal plataforma neoconservadora para lanzar su proyecto sobre como debía de estructurarse la política de exterior norteamericana y el papel de EEUU en el mundo, basado en una serie de principios neoconservadores que firmaban personas como Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz, Peter Rodman, Jeb Bush, Dan Quayle, Fred C. Ikle, Francis Fukuyama, Zalmay Khalilzad, Eliot Cohen o Aaron Friedberg<sup>22</sup>. El caso más claro lo tenemos con un artículo y posterior libro de uno de los líderes neoconservadores, *Power and Weakness*, de Robert Kagan<sup>23</sup>.

La parte dedicada a la política exterior y defensa de EEUU del proyecto se titula “*Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century*”, que es un documento de 90 páginas cuyos caracteres más importantes son el aumento del gasto en defensa, manteniendo un nivel mínimo de un 3,8% del PIB con aumentos de unos 20.000 millones al año; la transformación de las fuerzas armadas norteamericanas que les permita combatir varias campañas simultáneas y el mantenimiento de la presencia militar en el Golfo Pérsico. Con respecto a esta última característica, ya en 1998 un grupo de neoconservadores mandaron una carta abierta al Presidente Clinton pidiéndole una acción unilateral contra Irak. Firmaban 10 personas que ahora son miembros de la Administración Bush<sup>24</sup>.

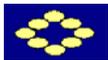
Siguiendo la concepción de primacía, el enfoque general, sin embargo, va a adquirir una visión neo-reaganiana, partiendo desde el punto de vista que ya se enunciara en 1981: “*Peace through Strength*”, instalando una concepción de estrategia de derribo generalizada (Rollback Strategy). Este tipo de estrategia no busca sólo contener al estado objetivo en sus límites, sino derribar su régimen a través de variados mecanismos, desde operaciones encubiertas y apoyo de grupos de la oposición hasta la opción del cambio de régimen. Esta estrategia establecía una defensa de EEUU mediante medios ofensivos, y, al suministrar la retórica del “Imperio del Mal” (Evil Empire) un componente ideológico a la estrategia, la convertía en simétrica y expansiva, ya que no se producía una selección de los intereses norteamericanos a defender, sino que incluía la defensa de todos los intereses de EEUU, con lo que riesgos y costes eran altos. Así que restauraba la competición abandonando la distensión,

<sup>21</sup> La base ideológica de los nuevos neo-conservadores proviene de las posturas y escritos de Leo Strauss. Gran parte de sus discípulos han alcanzado importantes puestos en los departamentos universitarios de filosofía y ciencia política, los negocios y el gobierno de EEUU. De hecho, es el padre intelectual de la revolución conservadora de Newt Gingrich y del “*Contract with America*”.

<sup>22</sup> Para ver una lista más completa véase *Peace through Primacy*. UNISCI Paper nº 30. Madrid, 2003. pág. 15-17.

<sup>23</sup> Kristol, W. and Kagan, Robert. “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”. *Foreign Affairs*, July/August 1996. “Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century,” September 2000. A Report of the Project for the New American Century; Project for the New American Century. Statement of Principles. June 3, 1997. Robert Kagan and William Kristol. *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. Encounter Books. San Francisco, 2000; Kagan, R. “Power and Weakness”. *Policy Review*, nº 113. June-July 2002. Kagan, R. *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus. Madrid, 2003. (es poco comprensible la traducción del título original “Of Paradise and Power”, ya que este ofrece una mejor visión de las posturas europea y norteamericana)

<sup>24</sup> Firmaban el Vice-Secretario de Estado, Richard Armitage, el Subsecretario de Estado, John Bolton junto con Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz, el Secretario de Defensa Adjunto, Peter Rodman, Zalmay Khalilzad, y Lewis Libby, jefe de Gabinete de Cheney. Como culminación a esta política, uno de los firmantes de este proyecto y miembro destacado de la Administración Reagan, Elliot Abrams, fue nombrado consejero especial del Presidente Bush y Director para Asuntos sobre Cercano Oriente y África del NSC, sustituyendo en el puesto a otro de los firmantes, Zalmay Khalilzad, que pasó a ser embajador especial para el tema iraquí, aunque actualmente ha sido nombrado embajador en Afganistán.



asumiendo las estrategias geopolíticas de la era Nixon-Kissinger, las concepciones expansivas de la era Kennedy-Johnson y la retórica de Wilson. Aquí la Doctrina Reagan comenzó a unir terrorismo con 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*. Así se producía **una re-militarización de la política exterior de EEUU**.

Sin embargo, esta concepción simétrica estaba en realidad matizada tanto en la era Reagan como ahora. En los años 80, la lucha interna en la Administración también había adoptado el realismo al establecer posturas y estrategias geopolíticas, y de hecho aún estableciendo una estrategia y postura global, el desarrollo se realizaba en zonas regionales concretas para devolver a los soviéticos a sus zonas originales de influencia, mientras se les debilitaba a nivel general por el gasto de medios en esas áreas (Europa, Centroamérica, África Central y Afganistán, sobre todo) y por la carrera de armamentos y la SDI. De la misma manera, el enfoque regional prioritario actual es el Gran Oriente Medio, Asia Central y Sur-Este asiático, donde se desarrolla operativamente la Guerra contra el Terrorismo, aunque su estrategia es global tanto por utilización de medios como por ámbito regional. A la vez, se llevan a la práctica los otros principios de la Gran Estrategia como son el control y reordenamiento de Oriente Medio y Asia Central (evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global denegando también la posibilidad de control de estas áreas clave), contener a la República Popular China y el establecimiento de un orden internacional favorable a EEUU.

### **Planteamientos y estructura de la Administración Bush**

Probablemente, y al contrario de lo que pudiera haber parecido a simple vista como vuelta de una Administración como la de Bush padre, la postura de la Administración Bush establece un perfil basado en un neo-reaganismo: reafirmación moral y religiosa, bajadas de impuestos, aumento del presupuesto de defensa y reafirmación de la posición de EEUU en el mundo como única Superpotencia. Desde el punto de vista ideológico, y recordando el discurso de Reagan en 1982 ante el Parlamento británico, donde estableció la famosa retórica del “Imperio del Mal” contra la URSS, Bush ha reafirmado su herencia en cuanto a la búsqueda de la libertad para toda la población de estados no democráticos en su discurso del 6 de noviembre de 2003 en una institución creada por Reagan, el *Nacional Endowment for Democracy*, de que EEUU ha adoptado una política de promoción de la libertad (a forward strategy for freedom) en todos estos estados, sobre todo centrándose en el Oriente Medio<sup>25</sup>. Establece que la expansión de la libertad es un derecho de toda la Humanidad, y EEUU ha adoptado la postura de impulsar su expansión como hizo en Europa y Asia tras la Segunda Guerra Mundial. Esto significa una afirmación del wilsonismo e idealismo como parte fundamental de la política exterior de EEUU.

Nos encontramos de nuevo, con un enfoque mixto entre las visiones realistas y geopolíticas, y el tradicionalismo idealista del wilsonismo, tal como podíamos observar en la era Reagan. Es, sin embargo, esta situación la que presenta una paradoja en la visión de la Administración Bush. Mientras demuestra unos caracteres de realismo estratégico en cuanto a maximización del poder y voluntad de su utilización, los enfoca hacia una concepción idealista en cuanto a la creación de un orden internacional de democracias, partiendo del concepto de que un mundo de democracias se acercaría progresivamente al ideal de Kant de la Paz Perpetua.

<sup>25</sup> President Bush discusses Freedom in Iraq and Middle East. Remarks at the National Endowment for Democracy. US Chamber of Commerce. Washington D.C. Office of the Press Secretary. The White House. November 6, 2003.



El equipo de política exterior y seguridad nacional de la Administración Bush está formado por miembros con mucha experiencia en administraciones anteriores<sup>26</sup>. El Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) se ha modificado y reducido de tamaño bajo la dirección de la Consejera de Seguridad Nacional (National Security Advisor) NSA Condolezza Rice. Proveniente del mundo académico (Rectora de la Universidad de Standford), había trabajado ya en el staff del NSC en la primera Administración Bush como directora para asuntos soviéticos bajo la protección del entonces NSA y ahora presidente del *Foreign Intelligence Advisory Board*, general Brent Scowcroft. Su relación con la familia Bush y la total confianza que disfruta, la convirtieron en tutora del entonces gobernador de Texas en asuntos de política exterior.

Parece que en un primer momento el NSC y el Departamento de Defensa funcionaban aislando prácticamente a Powell y el Departamento de Estado, con lo que no se puede hablar exactamente de modelo mixto, aunque a raíz del 11 de septiembre las reuniones del NSC fueron múltiples entre Bush y todos los miembros del gabinete<sup>27</sup>. El problema es que dada la división en la Administración Bush en política exterior, el NSA está asumiendo un papel demasiado visible entre Powell y Rumsfeld, marcando las políticas presidenciales, compitiendo con el Departamento de Estado, y alcanzando un papel en el exterior que no corresponde a un coordinador en las políticas de seguridad nacional. Rice ha mantenido un perfil alto, incluyendo encuentros con ministros de exteriores y comunicando políticas públicamente a la vez que Powell, apareciendo regularmente en televisión en programas de gran audiencia. Aunque todo ello pueda ser apropiado a veces y como un medio de conocer a contrapartes es peligroso que sea la norma, pero desde el punto de vista de la Casa Blanca, en una administración con discusiones internas, muchas veces es una manera de mantener el control y establecer claramente la postura del Presidente Bush.

### **3. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE EEUU TRAS EL FIN DE LA POST-GUERRA FRÍA**

El desarrollo de la política de seguridad norteamericana tras el fin de la era de post-guerra fría esta marcado, no sólo por los acontecimientos internacionales, sino por una bicefalia acentuada en los papeles y políticas desarrolladas en este área. Así, tenemos una acentuada división entre Halcones (Hawks) y Palomas (Doves), que hacen muy visibles las luchas dentro de la Administración Bush. Por una parte, los sectores neoconservadores y sus apoyos, como Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz, y el Departamento de Defensa, y por otra los más pragmáticos como Powell y el Departamento de Estado. Condolezza Rice disfruta de la total confianza y acceso al Presidente Bush, ha mostrado una tendencia más pragmática, aunque muchas veces ha defendido posturas presidenciales más en consonancia con la visión de los Halcones. Se puede decir que al conseguir el control sobre Irak para el NSC, la política de seguridad es probable que se estabilizará en un sentido más pragmático, teniendo en cuenta además las elecciones presidenciales de noviembre de 2004. Una de las pruebas más importantes ha sido el reciente viaje a Asia realizado por el Presidente Bush en octubre de 2003, donde se ha apreciado una suavización de posturas hasta entonces muy marcadas por el sector duro de la Administración. Así, vamos a ver los diseños de política exterior y de seguridad que podemos adjudicar en gran medida a la influencia del NSC y el Departamento de Estado, aunque en

<sup>26</sup> Para una revisión de la vida profesional de los miembros de la Administración Bush y su relación anteriores administraciones (Reagan y Bush padre, o incluso Nixon y Ford) y la estructura del NSC, véase mi obra *Peace through Primacy*. UNISCI Paper nº 30. Madrid, 2003. pág. 18-27.

<sup>27</sup> Véase por ejemplo un artículo sobre la posición de Powell en la administración publicado un día antes de los ataques del 11 de septiembre. *Odd Man. Time*, September 10, 2001. En cuanto a las reuniones del NSC se pueden ver algunos ejemplos en el libro de Bob Woodward. *Bush en guerra*. Península, Barcelona. 2002.



cuestiones defensivas se aprecia claramente la visión del Departamento de Defensa, sobre todo de su dirección civil.

Sin embargo la manifestación de la hegemonía norteamericana constituirá más un problema que una bendición para los intereses de EEUU. Peter Rodman, actual Secretario de Defensa Adjunto para Asuntos de Seguridad Internacional, escribía en 1999: *“Most of the world’s other major powers have made it into a central theme of their foreign policy to attempt to build counterweights to American power. This is in fact one of the main trends in international politics today”*<sup>28</sup>. Es de notar que las tendencias a contrapesar a EEUU creando una coalición de estados no se ha producido a pesar de toda la retórica creada, ya fuera con los acuerdos entre China y Rusia, la atribución del título de “Hiperpotencia” o la política de bloqueo francesa en el Consejo de Seguridad en relación a la guerra en Irak. De hecho, la guerra contra el terrorismo había suavizado las relaciones con Rusia y China, aunque esto no quiere decir que ambas potencias tengan intenciones benignas ni hayan abandonado sus intereses. Ambas, que teóricamente se enfrentaban a la preponderancia norteamericana, han adoptado una política de cooperación con EEUU, no sólo en este campo sino en otros estratégicos y económicos, al menos a nivel declarativo.

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. Veamos entonces porqué y cómo se llega a la concepción de la llamada Doctrina Bush.

### **3.1. La Doctrina Bush y la nueva política militar**

La Doctrina Bush comprende dos características muy simples que enlazan tanto el aspecto ideológico wilsioniano-neoconservador de universalizar los valores, libre mercado y la democracia tal como la entiende EEUU, junto con la defensa preventiva contra las amenazas no tradicionales. En esencia, es el establecimiento de la primacía de EEUU. Hemos visto anteriormente la filosofía de esta Ampliación Democrática, y ahora vamos a abordar los mecanismo y principios de la defensa preventiva. Así, es importante conseguir la diferenciación entre el aspecto político y el aspecto operativo de la Doctrina Bush. Además dentro de ambos también es imperativo una clara diferenciación entre el aspecto estratégico (política nuclear y MD) y el político-operativo-militar (antiterrorismo, contraterrorismo, contrainsurgencia). Esta tarea es complicada puesto que todos ellos están relacionados, y en algunos casos integrados, y cumple un aspecto dentro del marco general.

Debemos comenzar con que la Doctrina Bush es la culminación de la evolución de la Doctrina Reagan, cuando partiendo de sus concepciones creadas en los años 80, se comenzó a unir terrorismo e insurgencia en el contexto de los estados del Tercer Mundo, a agresión regional, apoyo al terrorismo, y búsqueda de WMD, que definían el status de *Rogue State*, estableciendo durante las Administraciones Clinton la Doctrina de los *Rogue States*.

<sup>28</sup> Rodman, Peter. *Uneasy Giant: the Challenges to American Predominance*. Nixon Center, Washington D.C. 1999. pág.2



Finalmente, estas características han cristalizado en una doctrina tras los ataques del 11 de septiembre que, tanto política como operativamente, rompe con el planteamiento estratégico norteamericano, y explicita una conducta operativa ya planteada claramente con la Doctrina Reagan. Sin embargo, sus características no son nuevas como hemos visto, sino que se convierten en una política global tanto declarativa como operativa en el contexto de la Guerra al Terror y en el marco de la Sociedad de Riesgo en la era de la Globalización.

### **Antecedentes. La Doctrina Reagan y la Doctrina de los Rogue States**

Estratégicamente, la Doctrina Reagan proclamaba su intención de proteger el Mundo Libre del expansionismo soviético. Ya no se podía acudir a la Contención y la Disuasión, ya que en la práctica y moralmente eran insostenibles. Se debía arrollar (rollback) esta postura apoyando las fuerzas democráticas en todos los países donde se produjera esta presencia o influencia. Pero, de hecho, la realidad de la aplicación de la Doctrina Reagan era que estaba preparada para ciertas zonas o estados en ciertas condiciones como Nicaragua, Filipinas, Afganistán y Angola (aunque también se utilizó en Vietnam, Mozambique, Yemen del Sur y Etiopía). De la misma forma, estados como Corea del Norte se dejaban fuera de su aplicación. Esto se debía, aparte de por las razones objetivas de cada situación, a las distintas razones que se tenían por parte de los neoconservadores dentro y fuera de la Administración Reagan que la apoyaban y los arquitectos realistas miembros del NSC responsables de su articulación. Mientras se realizaba una política declarativa con objetivos neo-conservadores, su articulación operativa perseguía otros objetivos.

Para el planteamiento neo-conservador, una doctrina intervencionista tenía su legitimidad en que EEUU tenía la responsabilidad moral, más allá de defender los intereses de seguridad nacional norteamericanos, de defender la causa de la democracia y la libertad, dándole un derecho ilimitado a intervenir en interés de una “revolución global democrática”. Un punto básico de la doctrina era que no sólo se debía apoyar fuerzas anti-soviéticas para conseguir ventajas estratégicas, militares o económicas, sino que esas fuerzas lideraban principios morales como la universalidad de los Derechos Humanos y la libertad de elección, valores percibidos por los neoconservadores como integrales a la forma de vida americana (American Way of Life). El mecanismo de la Contención ya no era suficiente.

La Doctrina Reagan, además, empezó no solo a considerarse contra regímenes o grupos con respaldo soviético, sino también contra el islamismo radical, el crimen transnacional y otras actividades que se empezaban a denominar genéricamente terrorismo. Desde este punto de vista, se entraba en una concepción de guerra total desde la descripción de operaciones predominantemente políticas y psicológicas del LIC (Low-Intensity Conflict). Así, la estrategia de los LICs se convertía en política<sup>29</sup>. La noción de combatir el terrorismo era central para la Doctrina Reagan y desde el punto de vista de guerra total que abrazaba los aspectos económico, político, militar ideológico y psicológico, sólo el carácter multidimensional del LIC podía responder a esta necesidad. Además, en un momento álgido del Síndrome Vietnam, esto permitía en cierta manera circunvenirlo utilizando el termino de lucha contra el terrorismo permitiendo desafiar el síndrome y dando un título de legitimidad a una posible intervención militar contra estados que se percibieran como base, apoyo o creadores de esta actividad. Dada la naturaleza de la amenaza, EEUU estaba justificado para utilizar la fuerza militar.

<sup>29</sup> Véase NSDD 159. Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures. The White House. 18 January 1985. También como la etiqueta de lucha contra el terrorismo internacional se establecía para todas estas situaciones y como se llega a establecer esta postura como la nueva guía de la política exterior de EEUU, se puede consultar Landau, Saul. *The Dangerous Doctrine-National Security and US Foreign Policy*. Westview. London. 1985



Sin embargo, la limitación establecida en la selectividad del uso del LIC en cuanto a su aplicación en ciertos objetivos del Tercer Mundo para evitar un conflicto directo con la URSS ya no se da, aunque la selectividad en el uso de mecanismos como el LIC, el LIW (Low-Intensity Warfare), los conflictos y guerra asimétrica, también se produce hoy en función del ámbito regional (aunque se sigue repitiendo en Afganistán y Filipinas) y ciertos objetivos diferentes de la Guerra contra el Terrorismo. Esta selección también venía dada por la tensión entre neoconservadores y pragmatistas en la Administración Reagan, cuestión que se produce hoy en la Administración Bush. El mecanismo, además de favorecer una aproximación militar convencional a pesar de los adelantos tecnológicos y cambios doctrinales en Afganistán en cuanto a uso de fuerzas especiales, y la falta de una aproximación contrainsurgencia allí y en las operaciones en Irak, también marca una lucha entre el Pentágono y el NSC-Departamento de Estado. Aún así vemos que la concepción de Guerra contra el Terrorismo es global en su concepción y en su extensión, por la naturaleza de la amenaza, sus capacidades y por su distribución geográfica, aunque la aplicación de las medidas políticas, económicas, policiales, jurídicas, militares o psicológicas se realicen de forma selectiva o con diferente grado de énfasis según sea el área geográfica

Tras la Guerra Fría, la Doctrina Reagan va a entrar en una fase de redefinición debido al cambio de marco general, pero no tanto en cuanto a los objetivos y mecanismos. Además, consideraciones estratégicas hacían que un estado como Irak, que cumplía las condiciones de “fuera de la ley” (outlaw) y de *rogue state*, fuera considerado aliado y no se situaba en las listas de estados sponsor del terrorismo. Desde este punto de vista, se comienza a basar la consideración de estados en connivencia con el terrorismo en su conducta exterior, independientemente del carácter de su régimen. La primera Administración Bush identifica estados cuya situación “causa preocupación” como Irán, Libia, Corea del Norte, y después Irak. Pero no los caracterizaba como “rogue”. Será paradójicamente, la Administración Clinton, en relación al tema de Irak e Irán, la que establezca una definición de “rogue state” y las reglas de esta doctrina, que no solo incluirá una política de contención sino de derribo (rollback).

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”<sup>30</sup>. Esta elaboración teórica venía tras el establecimiento de la política de Doble Contención (Dual Containment) en 1993<sup>31</sup>. Paradójicamente, el concepto de *rogue state* que se refiere a estados que apoyan el terrorismo, que buscan armas de destrucción masiva y que desafía el orden político regional, es una concepción más realista que idealista dentro de la tradición de la política exterior de EEUU.

Será la posterior evolución de la situación internacional, sobre todo en Irak, y el progresivo aumento de actos terrorista de Al Qaeda, junto con el dominio republicano del Congreso y finalmente la llegada al poder de los sectores neoconservadores en la Administración Bush, la que introduzca completamente el aspecto intrínseco del carácter de

<sup>30</sup> Lake, Anthony. “Confronting Backlash States”. *Foreign Affairs* 73, nº 2 March-April 1994.

<sup>31</sup> Martin Indyk. “Challenges to US Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities”. The Soref Symposium. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. May 18-19, 1993.



los regímenes como condición de la doctrina. Esto creará prácticamente *de facto* la futura Doctrina Bush bastante antes de su aparición.

La denominación de “Ejes del Mal” tras el 11 septiembre introducía el factor ideológico que no existía en la Doctrina de los *Rogue states*, pero que sí tenía la Doctrina Reagan, desde la retórica del “Imperio del Mal”. La clave de esta postura es que para los neoconservadores la conducta de esos estados se puede contener como en el caso de Irak, pero esto sólo son los efectos. Hay que atacar el origen y el origen de esta conducta es la naturaleza del régimen en si. No se puede intentar contener indefinidamente porque esta contención puede llegar a fallar. En muchos casos hay que proceder al cambio de régimen. Los *Rogue States* siguen siendo los mismos: Irak, Corea del Norte e Irán, pero se les da esta nueva denominación<sup>32</sup>. Posteriormente se ampliará este número incluyendo Libia, Siria y Cuba, que también se consideraban *Rogue States* previamente, hecho reafirmado en octubre de 2003<sup>33</sup>. Así, la Doctrina Bush, junto con las concepciones de prevención y compulsión, volvía a la concepción de guerra total, la noción de combatir el terrorismo mediante los aspectos económico, político, militar, ideológico y psicológico, mecanismo que adquiere aspectos de la Gran Estrategia que la Administración Bush pone en marcha y que proporciona la “misión” a EEUU de establecer un orden internacional de estados democráticos.

Veamos el aspecto estratégico, que va más allá de la Doctrina Reagan y la Doctrina Bush, y que tiene su origen también en los años 80, ya que fue el primer paso en un cambio de orientación en el significado de las armas nucleares, que va a culminar en 2001.

### **La Defensa Extendida: El NPR 2001 y la Nueva Triada Estratégica**

Debido a la evolución de la situación internacional y del pensamiento estratégico general y de EEUU en particular, se ha ido creando un nuevo concepto que llamo Defensa Extendida. Como vamos a ver la Disuasión como concepto y la disuasión nuclear en particular, ya no son en la práctica mecanismos donde basar el núcleo estratégico norteamericano. Esto no quiere decir que la disuasión nuclear no funcione ni que no sea utilizable, pero ya no como lo fue en la Guerra Fría y en la época MAD. Así lo reconocen muchos de los grandes teóricos y académicos de la disuasión y del pensamiento estratégico, aunque otros también siguen manteniendo su vigencia<sup>34</sup>. Sin embargo, a nivel político y estratégico, EEUU ha llegado a la culminación de una evolución en su pensamiento estratégico que también ha culminado en una política declarativa de su Administración en cuanto a la sustitución de la Disuasión y los remanentes de la Contención, por la Defensa y la Compulsión-Coerción, como núcleo básico de sus postura estratégica. De aquí desarrollamos teóricamente un concepto que se puede considerar Defensa Extendida, en un sentido de protección, no solo como defensas estratégicas, sino con medios ofensivos y defensivos. Vemos que la concepción de Disuasión Extendida que EEUU tenía en Europa y Asia carece de sentido, ya que los problemas estratégicos y de seguridad son otros (aunque se podría discutir en el caso de Irak y Corea del Norte la vigencia de la disuasión nuclear). Sobre todo el concepto se aplicaría en el escenario asiático más que en el europeo, que, sin ninguna duda, afectaría a las posturas regionales en relación al uso de la disuasión.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Under-Secretary of State for Arms Control and International Security John Bolton. Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction. Remarks to Heritage Foundation. May 6, 2002. Department of State. Washington D.C.; Under Secretary for Arms Control and International Security John R. Bolton. The New World after Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction. Remarks to the Bruges Group. London, United Kingdom. October 30, 2003. Department of State. Washington D.C.

<sup>34</sup> Vease por ejemplo, Payne, Keith. *Deterrence in the Second Nuclear Age*. University Press of Kentucky. 1996.



En el fondo subyace el principio, no de una necesidad defensiva de EEUU, atendiendo no solo a las amenazas de WMD, estructurada ahora en el *Homeland Security* y *Homeland Defense*, sino en la capacidad de ejercer la proyección de fuerza por parte de EEUU en todo el mundo para defender sus intereses, acudiendo a una mezcla de mecanismos ofensivos y defensivos, permitiendo la protección de sus tropas y bases en ultramar además de sus aliados. El concepto de Disuasión Extendida, ya fuera en su acepción de prevención de un ataque sobre un aliado, o como contribución a la estabilidad del sistema o sub-sistema, tanto para producir una distribución de poder que garantice la seguridad o para controlar un estado para garantizar la seguridad de otros, ya no es válida, o al menos sólo lo es parcialmente, probablemente a nivel regional y no en todos los escenarios. El concepto va a ser la protección (Extended Protection) mediante medios defensivos y ofensivos, una “Defensa Extendida” (Extended Defense)<sup>35</sup>.

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*”<sup>36</sup>. 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 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.

La Doctrina Bush y el NSSD 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-4 (National Security Presidential Directive) para la revisión de la postura nuclear ofensiva y defensiva norteamericana<sup>37</sup>. 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. Este consiste en el fin de la Disuasión como centro de la postura estratégica de EEUU, para pasar a la Defensa Estratégica, posición afirmada con la emisión de la NSPD 23 en diciembre de 2002<sup>38</sup>.

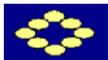
La posibilidad de que la Disuasión tradicional tuviera efecto era problemática y, de hecho, lo más probable es que fallara por varias razones: la ausencia de entendimiento mutuo y comunicación efectiva, el perfil de las personalidades de los líderes de posibles adversarios regionales tendentes a aceptar 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 por parte de estos regímenes con poca preocupación de sus

<sup>35</sup> Para una explicación completa véase *Peace through Primacy*. UNISCI Paper nº 30. Madrid, 2003. pág.46-54.

<sup>36</sup> 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; NSSD 2002, pág 13. Esto se reafirma en la NSPD 23 (National Policy on Ballistic Missile Defense: “... *the dynamics of deterrence are different than in the Cold War....*”. Más adelante continúa: “*In recognition of ....new threats... the United States must make progress in fielding a new triad composed of long-range conventional and nuclear strike capabilities, missile defenses and a robust industrial and research development infrastructures*”. National Security Presidential Directive 23. (NSPD 23). National Policy on Ballistic Missile Defense. The White House. Washington. 16 December 2002.

<sup>37</sup> National Security Presidential Directive 4. (NSPD 4) Review of the US Nuclear Offensive and Defensive Postures. The White House. 2001.

<sup>38</sup> National Security Presidential Directive 23. (NSPD 23). National Policy on Ballistic Missile Defense. The White House. Washington. 16 December 2002.



consecuencias. No se ven como armas de último recurso, sino como medios de uso en el campo de batalla (weapons of choice). Este proceso de 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 juego.

En el CPI ya encontramos mecanismos preventivos, no solo militares sino también el uso de la inteligencia, mecanismos de control de exportaciones y la diplomacia. Es, sin embargo, el aspecto militar el más potenciado. Aparecen dos elementos diferenciados: uno defensivo, que significa ABMs, ya sean NMD y/o TMDs, y otro anticipatorio (preemptive), con el desarrollo de medios contrafuerza para la destrucción de infraestructuras de WMD, (Deep Strike Weapons). El uso de sistemas nucleares o nuclear-convencional contra WMD llegaría a ser la política de uso de las fuerzas nucleares de EEUU tras la Guerra Fría, codificado por la Doctrina Conjunta para operaciones nucleares del JCS (Joint Doctrine for Nuclear Operations) y la doctrina para operaciones nucleares conjuntas de teatro (Doctrine for Joint Theater Nuclear Operations)<sup>39</sup>.

Desde este punto de vista, se empezaba a valorar 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 superficial y profunda<sup>40</sup>.

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. La concepción asimétrica del conflicto y la Guerra-Red (Netwar) 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, según el *Quadrennial Defense Review*.<sup>41</sup> Los ataques pueden ser aleatorios, con medios o no NBQ, en territorio norteamericano o no. Esto hace que se tienda a la creación de una panoplia de conceptos y medios militares que permitan enfrentarse a esta nueva situación.

La revisión de la política nuclear de EEUU, el NPR 2001 (Nuclear Posture Review)<sup>42</sup> lo reafirmaría en cuanto a la nueva concepción de la política nuclear de la Administración Bush que se basa en tres principios o una nueva Triada: Uno ofensivo, otro defensivo y una capacidad de reconstitución de la industria de defensa. El NPR está también en consonancia con el QDR y su postura basada en las capacidades y no ya en las amenazas<sup>43</sup>. Algunas partes filtradas del informe señalan Corea del Norte, Irak, Irán, Siria y Libia que podrían significar contingencias inmediatas. Pero también se incluye China, sobre todo por Taiwan, sin olvidar a Rusia. Se mejora y moderniza el sistema de mando y control e inteligencia. La primera pierna

<sup>39</sup> JCS. Joint Publication 3-12. Doctrine for Joint Nuclear Operations. April 23, 1993; JCS. Joint Publication 3-12.1. Doctrine for Joint Theater Nuclear Operations. February 6, 1996.

<sup>40</sup> Véase *Peace through Primacy*. UNISCI Paper nº 30. Madrid, 2003. pág.53-56.

<sup>41</sup> Quadrennial Defense Review Report. Department of Defense. September 30, 2001. pág. 13

<sup>42</sup> NPR 2001. Special Briefing on Nuclear Posture Review. DoD News Transcripts. January 9, 2002.

<sup>43</sup> Under-Secretary of Defense for Policy Douglas Feith. Statement on the Nuclear Posture Review. Hearing before the Senate Armed Services Committee. February 14, 2002.



de la nueva Triada incluye fuerzas de ataque no nucleares (convencionales y operaciones de información).

La culminación de esta postura ha sido la evolución final de la CPI con la estrategia nacional contra WMD y la Iniciativa de Seguridad de la Proliferación (Proliferation Security Initiative), PSI, lanzada por el Presidente Bush el 31 de mayo de 2003 en Polonia. El 11 de diciembre de 2002 se emitía la estrategia nacional contra las WMD (National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction) que reconoce explícitamente el uso de ataques anticipados contra objetivos WMD<sup>44</sup>. La PSI es un componente esencial de la estrategia contraproliferación, ya que establece un mecanismo de coordinación y cooperación internacional contra el tráfico de WMD<sup>45</sup>. Partiendo de los acuerdos establecidos en la reunión del G-8 en Junio de 2002 en Kananakis.

### **“Second to no one”: la nueva visión de la Guerra de EEUU**

Ya se vislumbraba la supremacía tecnológica y organizativa de las fuerzas armadas norteamericanas, cuyas bases se crearon en la era Reagan, tras tres procesos producidos en los últimos 20 años: la Revolución en Asuntos Militares, RMA (Revolution in Military Affairs), el concepto de guerra basada en la interconexión de redes (Net-centric Warfare) y la transformación de lo militar (Military Transformation).

El *Quadrennial Defense Review 2001*, QDR, es el documento que sienta las nuevas bases tanto para la nueva política de defensa como para las fuerzas armadas norteamericanas en el siglo XXI<sup>46</sup>. El QDR junto con el NSSD establecen que las fuerzas armadas norteamericanas no pueden estar en inferioridad de ningunas otras del mundo (second to no one). El QDR esta basado en la premisa de que, en combinación con otros instrumentos al servicio de EEUU: “ *the foundation of a peaceful world for ourselves and for our posterity rests on the ability of the US Armed Forces to maintain a substantial margin of national military advantage relative to others* ”<sup>47</sup>. Militarmente esta concepción responde al dominio en todo el espectro del conflicto (Full Spectrum Dominance) según establece la *Joint Vision 2020*, publicada por el JCS en el 2000<sup>48</sup>. Esta basado en el análisis de la situación internacional y su futura proyección, en la consideración de que las amenazas requieren una inmediata respuesta, ya que se cuenta con un “arco de inestabilidad” que se extiende desde el hemisferio occidental hacia África del Norte y el litoral de Asia Oriental que incluyen áreas con estados fallidos que son caldo de cultivo del terrorismo<sup>49</sup>. Esto, además, coincide con el establecimiento de un marco de gestión del riesgo en la conducción de la guerra que incluye gestión de riesgos en la dirección de las fuerzas, en la dirección de las operaciones, en los desafíos futuros y en los riesgos institucionales<sup>50</sup>.

Una de las más importantes características de la postura militar en consonancia con la Gran Estrategia, el NSSD y el QDR 2001, es también el Plan de Mandos Unificado (Unified Command Plan) y su progresiva evolución desde el fin de la Guerra Fría hasta su actual

<sup>44</sup> National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. December 2002. The White House. Washington D.C.

<sup>45</sup> The New World after Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction. Under Secretary for Arms Control and International Security John R. Bolton. Remarks to the Bruges Group. London, United Kingdom. October 30, 2003. Department of State. Washington D.C.

<sup>46</sup> Transforming the US Global Defense Posture. Undersecretary of Defense for Policy Douglas Feith, to the Center of Strategic and International Studies, CSIS, Washington D.C. December 3, 2003.

<sup>47</sup> Guidance and Terms of Reference for the 2001 Quadrennial Defense Review. June 22, 2001. pág. 1.

<sup>48</sup> Department of Defense. Joint Vision 2020. Joint Chiefs of Staff. Washington D.C. June 2000. pág.6

<sup>49</sup> US Military Presence in Iraq: Implications for Global Defense Posture. Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz. Statement before the House Armed Service Committee. Washington D.C. June 18, 2003.

<sup>50</sup> Presentation of Defense Planning Guidance. Department of Defense. May 21, 2002. Washington D.C.



estructura<sup>51</sup>. Una de las mayores pruebas del abandono total de las concepciones de la Guerra Fría y la nueva visión global es la inclusión de Rusia en el área de responsabilidad del Mando Europeo, (USEURCOM), hecho que nunca se había producido, donde se observa la prueba de que EEUU se ve como la única Superpotencia. Uno de los mandos que ha recibido mayor impacto ha sido el Mando Europeo, US European Command (USEUCOM), ya que ha aumentado su área de responsabilidad, incluyendo no solo la mitad del Océano Atlántico y la zona del Mar Caspio, sino que por primera vez incluye todo el territorio de Rusia. Además, hay que observar que el CINC de este mando es también el SACEUR, (Supreme Allied Command Europe) comandante supremo de las fuerzas aliadas de la Alianza Atlántica. EEUU mantiene ahora cinco mandos regionales y cuatro funcionales:

- US Northern Command (USNORTHCOM): de reciente creación, cubre toda América del Norte, incluyendo Canadá, México y parte del Caribe. Y tiene como misión defender EEUU y facilita apoyo militar a las autoridades civiles. Incluye el sistema de defensa aeroespacial NORAD (North American Aerospace Defense). La creación de este mando tiene relación directa con el 11 de septiembre y el *Homeland Defense*.
- US Strategic Command, USSTRATCOM: tiene bajo su mando todas las fuerzas estratégicas de EEUU, la defensa antimisiles y ahora ha absorbido el mando espacial, USSPACECOM y sus funciones.

La reestructuración del Plan de Mandos Unificado está en directa relación con el desarrollo de la política estratégica de EEUU en Euroasia tal como vamos a ver. Aparte de las innovaciones producidas por la Guerra al Terrorismo, la penetración norteamericana desde el Cáucaso hasta China tiene su reflejo en los repartos progresivos de las áreas de responsabilidad del USEUCOM y el USCENTCOM: por ejemplo, en octubre de 1998 EEUU expandió el AOR del USEURCOM al Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, y en octubre de 2002 se incluiría Rusia; Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán se incluyeron en el AOR del USCENTCOM en octubre de 1999 (estas Repúblicas y las caucásicas son miembros de la Asociación para la Paz de la OTAN).

#### **4.LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESTRATÉGICA DE EEUU: CONTINUIDAD Y CAMBIO**

Desde mitad de los años noventa se ha estado hablando de la vuelta del “Gran Juego”. Este concepto se ha utilizado, entre otros, por el antiguo consejero de seguridad nacional de la Administración Carter, Zbigniew Brzezinski, en su obra “*El Gran Tablero Mundial*” y por Michael Klare en “*Resources War*”<sup>52</sup> Eurasia ha pasado de ser un problema de seguridad a un problema global, siendo el núcleo de este problema Asia Central. Esta visión es deudora de la geopolítica, pero también de nuevas consideraciones. Las más peligrosas son las relacionadas con la seguridad.

La política estratégica de EEUU tras la Guerra Fría se ha enfocado de manera fundamental en Asia Central y el Cáucaso, y se ha desarrollado dentro de un marco geopolítico, el cual puede chocar con el de Rusia y de China. Esta visión, aunque utiliza

<sup>51</sup> La última modificación fue en octubre de 2002, donde se crean y modifican varios CINC: USNORTHCOM; USJFCOM, que sustituye al USACOM, y el nuevo USSTRATCOM, que absorbe el USSPACECOM. También se producen modificaciones en las áreas de responsabilidad de algunos mandos regionales. Véase obra *Peace through Primacy*. UNISCI Paper nº 30. Madrid, 2003. pág. 61-64.

<sup>52</sup> Brzezinski, Zbigniew. “*El Gran Tablero Mundial*”. Paidós, Barcelona. 1998; Klare, Michael. *Resources War*. Owl Books, 1999.



conceptos de *Rimland* procedentes de Mckinder y Spykman a nivel general, tienen mucho que ver con Mahan, sobre todo en Asia Central. Esta claro que si echamos un vistazo a la conducta norteamericana aquí y en su periferia durante los últimos 10 años, nos encontraremos con el concepto de Mahan de *Middle Strip* y con el desarrollo de ciertas políticas en relación a este concepto. Paradójicamente, el concepto de Balcanes Euroasiáticos tiene más relación con la *Middle Strip* de Mahan que con el argumento del control del *Heartland*, aunque ambos conceptos se solapan a la hora de hablar sobre la prioridad en el control de Europa Oriental, los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central

A la vez, algunas de las nuevas consideraciones tienen que ver con la energía: el argumento de crear canales y ferrocarriles en el área que escribió Mahan, han sido sustituidos por la búsqueda de gas y petróleo, y la construcción de una red de oleoductos y gaseoductos: la Geopolítica se ve superada por la Geo-energía.

#### **4.1. Gran Estrategia, interés nacional y geopolítica**

Desde el fin de la Guerra fría y la desmembración de la Unión Soviética, EEUU volvió sus ojos hacia una inmensa área que va desde Turquía hasta China. Se empezaron a resaltar las reminiscencias del Gran Juego entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EEUU empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vedada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista tanto geoestratégico (control del *Heartland*), como político y económico (necesidades y control de rutas energéticas), y posteriormente, como campo principal de operaciones, principalmente militares, en la lucha contra el terrorismo.

De hecho, y como veremos más tarde, **la política de EEUU en esta inmensa área se convierte en el objetivo de la política estratégica de EEUU Post-post-Guerra Fría.** Para ello, desde el final de la Guerra Fría se han utilizado dos mecanismos básicos: la política de expansión hacia el este de la OTAN, en todas sus modalidades, ya sea con nuevos miembros o con programas como la Asociación para la Paz, y la diversificación de las fuentes energéticas, en cuanto a su procedencia geográfica en cuanto al petróleo, pero también con la iniciativa de utilizar progresivamente otras fuentes energéticas para sustituirlo. Pero, además, hay que incluir el objetivo de la reordenación del “Gran Oriente Medio”. Tras el 11 de septiembre, el presencia en la zona y la política llevada a cabo por EEUU con la inclusión de muchos de los estados de la zona en la Asociación para la Paz de la OTAN, resultó ser de un inestimable valor a la hora de iniciar la llamada Guerra contra el Terrorismo en la zona, comenzando por las operaciones militares en Afganistán. De igual forma, la política sobre Irak y la visión general sobre Oriente Medio y el Golfo Pérsico ha pasado de la contención a una postura ofensiva para acabar con el régimen de Sadam Husein (regime change), como el primer paso hacia una reordenación general del área.

Sin embargo, en principio, la política de EEUU se comenzó a establecer en función de diferentes necesidades e intereses superpuestos pueden, en un momento dado, crear fricciones e incluso problemas: véase la política de apoyo a algunos estados en función de la Guerra al Terrorismo, con relación a la diplomacia del petróleo y al establecimiento de bases militares más o menos estables en el área. Por ejemplo, Uzbekistán se ha convertido en un aliado clave, pero también puede convertirse en un problema. Arabia Saudita está en una preocupante situación interna y quiere jugar un papel de líder árabe en el conflicto árabe-israelí. La nueva aproximación EEUU-Rusia a raíz de la Guerra al Terrorismo, la inclusión rusa en las reuniones del Consejo Atlántico y la firma del tratado de reducción de armas nucleares ofensivas se completa con la política rusa de aumentar su presencia y producción petrolera,



presentando un desafío para la OPEC, aunque permitiendo la presencia norteamericana en un área de referencia para la seguridad rusa como es el Cáucaso y Asia Central. Estas referencias se deben unir con la Guerra al Terrorismo llevada a cabo en Afganistán y su posterior estabilización, y en diferentes lugares de la zona, junto con la diplomacia del petróleo que se lleva jugando desde principio de los años 90 por parte de la Administración y las grandes petroleras norteamericanas.

EEUU ha ido poco a poco estableciendo una franja desde los Balcanes hasta Pakistán a nivel geoestratégico que le permitirá controlar las nuevas rutas del petróleo y gas procedentes del Cáucaso, Mar Caspio y Asia Central, ya que las necesidades energéticas de EEUU y mundiales, además del control estratégico de las futuras reservas y producción petrolera, es de vital importancia para EEUU. Esto, además, va a permitir una dependencia norteamericana menor de la producción de Oriente Medio y de los estados árabes de la OPEC que vendrá muy bien a la larga si la Guerra al Terrorismo se mantiene y si se produce un nuevo conflicto con Irak. EEUU seguiría manteniendo el control y la salvaguardia de las rutas energéticas de las que sobre todo dependen Europa y Asia, diversificando y reduciendo su propia dependencia de esta producción. Esta política es ahora totalmente evidente tras la posición adoptada por la Administración Bush prácticamente antes de su toma de posesión y sobre todo tras la publicación de su Política Energética Nacional: véanse también los documentos sobre Estrategia de Seguridad Nacional desde Reagan a Bush tanto para el control del *Heartland* como para la reducción de la dependencia petrolera de Oriente Medio. Además, el fin político va a ser la reordenación del área, utilizando a Irak como medio, 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.

Desde un punto de vista geopolítico y estratégico es un área prioritaria para crear la política global norteamericana, reforzada al incluir los factores energéticos, no solo como necesidad económica sino como método de control sobre otras áreas (Europa y Asia por su dependencia de esas fuentes energéticas) y como garantizador de su suministro como Superpotencia que establece un orden mundial. Además, se convierte en frente principal de la Guerra contra el Terrorismo al estar incluidos en el área la mayoría de los estados que mantienen organizaciones terroristas, dan apoyo o son utilizadas como bases o proporcionan miembros a éstas. Veamos cómo EEUU va añadiendo poco a poco las piezas a este puzzle, desde el momento en que comienza a mirar hacia las antiguas repúblicas de la Unión Soviética en el Cáucaso y Asia Central al desarrollar su visión estratégica Post-Guerra Fría.

Partiendo de la definición de Gran Estrategia que hicimos anteriormente y la concepción de preponderancia o primacía, veíamos que el DPG de 1992 establecía el objetivo de evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pueda desafiar el nuevo orden internacional. Pero el párrafo tiene unas líneas finales claves para entender el planteamiento estratégico y geopolítico de EEUU tras el fin de la Post-Guerra Fría:

**...Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor". These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union and Southwest Asia".**

Esta es una visión geopolítica en línea con las teorías de sir Halford McKinder<sup>53</sup>, que vienen establecidas en la estrategia de seguridad nacional NSSD de Reagan, de Bush y

---

<sup>53</sup> Quién domina Europa del Este controla el *Heartland* (Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central-Siberia), quién domina el *Heartland* controla la *World Island* (Eurasia), y quién domina Eurasia controla el Mundo



Clinton<sup>54</sup>. Estos principios habían sido el poso del internacionalismo de la Doctrina Truman, el Plan Marshall y la Contención, ya que evitar el control total de la masa euroasiática por parte de la URSS era el objetivo de la Contención, y había que evitar que quien controlara el *Heartland* controlara toda Eurasia. Durante la Guerra Fría se había llevado a cabo este objetivo mediante las alianzas en sus periferias (*Rimland*) siguiendo las posturas de Nicholas Spykman<sup>55</sup>: Gran Bretaña, Alemania, Turquía, Irán, Pakistán y Japón, incluso China en la era Nixon-Kissinger. Tras el derrumbamiento del imperio soviético, se iba a llevar a cabo mediante el mantenimiento de tropas en Arabia Saudita, Corea del Sur, Japón, y la OTAN (Asociación para la Paz y la ampliación).

Para ver la nueva articulación de esta postura establecida en documentos de política estratégica durante la Guerra Fría, su final y Post-Guerra Fría, partimos de la concepción de evitar que un poder terrestre que controlara el *Heartland* dominara Eurasia (principalmente hablamos de USSR/Russia). Así, si el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe significaban una doctrina para evitar que potencias extranjeras tomaran el control de partes de América del norte y de aquellas áreas donde EEUU tenía intereses, es consecuente entonces una postura por la cual se evite la aparición de una potencia que busque la hegemonía regional o mundial: una doctrina de denegación. La diferencia radica en que esta postura no sólo se aplicará a EEUU continental (CONUS) y su periferia, sino a nivel global, teniendo en cuenta que los intereses de EEUU son globales o están repartidos en todo el mundo<sup>56</sup>.

Desde este punto de vista global, esto posibilita el control de la estabilidad en las áreas más importantes para los intereses de EEUU, además del acceso a los recursos estratégicos. Esta postura, mantenida en los últimos 25 años, va a continuar su desarrollo en la Administración Bush. Pero a pesar de la supervivencia de esta interpretación reduccionista del enfoque marítimo, las posturas geopolíticas amplias se fueron abriendo paso desde principios del siglo XX hasta adoptarse con la creación del NSC-68 que creaba la política de Contención. Sin embargo, esta concepción tiene en cuenta la postura de Mahan de que EEUU es una potencia marítima y que su política exterior estaba condicionada, tanto en su época como hoy por la capacidad de proyección de fuerza<sup>57</sup>: las bases de reparaciones y puestos carboneros para el despliegue de una armada, se han sustituido por una red de bases en todo el mundo que permitan proyectar o mantener tropas, aviones y buques a cualquier lugar del mundo. Esto es lo que se hizo en la Guerra Fría, situándolas en el *Rimland*, para contener a la URSS, que controlaba el *Heartland*. Hoy, como Rusia no controla Europa del Este ni totalmente Asia Central, es el área entre Turquía y China, la franja llamada "*Middle Strip*", la que vuelve a primer plano.

A la vez que Mackinder creaba su concepto de *Hearthland*, Mahan, creaba el "*Shatter Belt*" o "*Middle Strip*"<sup>58</sup>, donde esta franja es una inmensa zona de inestabilidad desde los Balcanes al Noreste de Asia (Japón, Rusia, China) a través del Gran Oriente Medio, incluyendo Irán, Pakistán y Afganistán. Ambos conceptos incluyen Asia Central y su periferia, y ambos coinciden en la importancia de controlar o denegar el control de este área en política estratégica. Sin embargo, como veremos más tarde, la postura de las repúblicas centroasiáticas

<sup>54</sup> President Ronald Reagan. National Security Strategy of the United States 1988. The White House, Washington D.C. 1988. pág. 1; President George Bush. National Security Strategy of the United States August 1991. pág. 4, 7; President William Clinton. National Security of Engagement and Enlargement, February 1996. pág. 2; President William Clinton. National Security for a New Century. 1998, pág. 5

<sup>55</sup> Spykman, Nicholas. *American's Strategy in World Politics*. Brace and Co. NY. 1942. pág. 181.

<sup>56</sup> El reconocimiento de la vulnerabilidad del CONUS tras el 11 de septiembre, ha llevado a volver a tomar esta postura y la Doctrina Monroe ha recibido un nuevo impulso a través de la Doctrina Bush y el Homeland Security.

<sup>57</sup> Mahan, A. *The Interest of America in Sea-Power*. Sampson. London 1898.

<sup>58</sup> Mahan, A. *The Problem of Asia*. Sampson. London. 1900. pág. 47.



hoy no responde en gran medida a los intereses norteamericanos, a pesar de la creación de GUUAM<sup>59</sup>. Así, la creación del Grupo de Shangai, al margen de los intereses de EEUU, representa una gran dificultad desde el punto de vista norteamericano y un factor que permite la reafirmación rusa y china en el área.

Para EEUU, desde su concepción de potencia marítima durante el siglo XIX y parte del siglo XX, el problema principal en Asia ha sido siempre la capacidad de proyección de fuerza y la ventaja de las potencias terrestres como Rusia y China. Sin embargo, la política estratégica norteamericana ha estado solventando este problema durante los últimos 10 años mediante una política de penetración en el *Middle Strip*: desde Europa del Este y los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central hasta Afganistán, incluyendo su periferia, el Gran Oriente Medio y todo el Golfo Pérsico. Después, la Guerra del Golfo, la progresiva penetración de compañías petroleras norteamericanas y occidentales en el Cáucaso y Asia Central, la reafirmación de la alianza con Turquía, los acuerdos de Dayton, su política de acuerdos con las repúblicas centroasiáticas, la ampliación de la OTAN al Este, del programa de Asociación para la Paz de la OTAN, la guerra de Kosovo, del conflicto en Afganistán, de Irak y de la Guerra al Terrorismo en general. La penetración realizada está relacionada con los objetivos políticos y la voluntad de crear un orden internacional, de forma pro-activa e incluso agresiva relacionada con la disconformidad con el status quo actual, sobre todo pensando en los *Rogue States* y la capacidad de despliegue de todos sus medios, y poder para establecer un orden mundial de acuerdo a los intereses y valores de EEUU, o a una nueva interpretación de estos intereses y valores de acuerdo con los principios neoconservadores que están enraizados en el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe.

## **5. LA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH EN EURASIA: SEGURIDAD NACIONAL PLUS SEGURIDAD ENERGÉTICA**

El desarrollo de la política exterior de EEUU en la Administración Bush está 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 “Gran Oriente Medio”*. Ya ha habido expertos y comentaristas que han hablado de un reordenamiento de Oriente Medio, pero se quedan cortos al no considerar las periferias a este concepto y zonas incluidas en el concepto Gran Oriente Medio. Esto puede hacer que no se comprenda en toda su amplitud y profundidad el plan estratégico de EEUU<sup>60</sup>. Esta misión es una característica fundamental para la existencia de una Gran Estrategia como tal, ya que proporciona una concepción ideológica y moral a ese sentido misionero que ha tenido EEUU desde su creación, y que parecía que había perdido tras el fin de la Guerra Fría<sup>61</sup>. 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. El problema al que se enfrenta EEUU es, sin embargo, la falta de legitimidad que tiene ante las poblaciones (y algunos gobiernos) de la zona. Establecer un orden regional requiere un consentimiento, un consenso, además de la voluntad y la capacidad de realizarlo. EEUU se enfrenta a una situación muy complicada porque, aunque, como opción más ambiciosa, se

<sup>59</sup> El GUUAM esta formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia. Véase Priego, Alberto. El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central. UNISCI Discusión Paper nº 3. Octubre 2003.

<sup>60</sup> Algunos analistas si lo establecían aunque no hablaban del concepto Gran Oriente Medio. Por ejemplo, la conferencia de William Pfaff patrocinada por el Real Instituto Elcano el 11 de septiembre de 2002, o artículos como el de John Lewis Gaddis en la revista *Foreign Policy*.

<sup>61</sup> 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



comprometa a encabezar un proyecto reformista que trate de modernizar y transformar el panorama árabe, éstos no creerán en que es una campaña wilsoniana<sup>62</sup> para extender la modernidad en el mundo árabe, sobre todo por su beligerancia, introversión quejosa de sus propios males y su alejamiento de la modernidad<sup>63</sup>.

### El Gran Oriente Medio<sup>64</sup>

Los intereses de EEUU en la zona se han perpetuado durante los últimos 50 años, sobre todo basándose en la premisa de la necesidad de una producción de combustible abundante y barata que permita el mantenimiento de la economía global y su crecimiento. Sin embargo hay otros intereses estratégicos unidos a este principio básico, que coincide con la postura ya expuesta establecida con la Doctrina Carter, y que se mantiene desde el fin de la Guerra Fría tanto en la Administración Bush padre, las de Clinton y la actual, y probablemente las que la sigan. Esta se deriva del principio básico de la Gran Estrategia norteamericana: evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que desafíe el orden internacional. De aquí que EEUU tenga un interés vital en evitar que cualquier potencia hostil (regional o global) tome el control de la región y de sus recursos. Esto incluye el mantener el pivote que significa geoestratégicamente el Golfo Pérsico para acceder a la zona que podríamos definir el Gran Oriente Medio-Asia Central<sup>65</sup>.

Las relaciones de Arabia Saudita con EEUU se han enfriado no solo por el problema palestino-israelí sino también por la política del régimen saudí de apoyo económico a la creación de mezquitas y escuelas coránicas que difunden el wahabismo, y la oposición de sectores del país a que se mantengan las bases norteamericanas en territorio sagrado para el Islam, ya que alberga la Meca y Medina, los dos primeros santuarios del mundo musulmán. Esta ha sido también una de las causas que esgrimían los dirigentes de Al Qaeda para sus operaciones terroristas. Aquí se debe incluir la negativa inicial a la utilización de las bases norteamericanas en su territorio para realizar un ataque sobre Irak, ya que esto reduciría su liderazgo religioso (de hecho EEUU tenía pensado cerrar sus bases y lo ha hecho). Pero Arabia Saudita se encuentra con problemas internos en cuanto a las presiones modernizadoras que ha sufrido sobre todo desde EEUU de su sistema de monarquía teocrática. Estos problemas en cuanto a la falta de modernización se han reflejado en su política petrolera y económica.

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 terrorismo. No es sorprendente, pues, la política comenzada para derribar no solo a Sadam sino su estructura de poder y establecer un gobierno pro-norteamericano.

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 las

<sup>62</sup> President Bush discusses Freedom in Iraq and Middle East. Remarks at the National Endowment for Democracy. US Chamber of Commerce. Washington D.C. Office of the Press Secretary. The White House. November 6, 2003.

<sup>63</sup> Véase Ajami, Fouad. “Iraq and the Arabs’ Future”. *Foreign Affairs*. Vol. 82, nº 1. January-February 2003.

<sup>64</sup> Este punto esta basado en la ponencia “La política de EEUU en el Gran Mediterráneo-Asia Central: diplomacia, petróleo y guerra al terror”. Congreso sobre Seguridad organizado por la Universidad de Granada en octubre de 2002. También *Peace through Primacy*, pág.

<sup>65</sup> Blackwill, R. And Stümer, M. (ed). *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. CSIA. The MIT Press. Mass. 1997



líneas de esta estrategia, es la política de Doble Contención. Sin embargo, esta política de contención para conseguir la caída de Sadam había fallado en 1998-99 y lanzó el debate en dos direcciones dentro del gobierno norteamericano: desde el Congreso y fuera de él<sup>66</sup> se estableció una línea dura, apoyando el derribo de Sadam, tal como lo demuestra la aprobación del *Iraq Liberation Act of 1998*<sup>67</sup>. 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 impedir 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). 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.

### El Mediterráneo, el Cáucaso y Asia Central

La política norteamericana hacia la zona tiene su origen en la primera Administración Bush, pero el interés primigenio se enfocaba en las políticas de no proliferación nuclear, desarme y control de armamentos tras la desaparición de la Unión Soviética<sup>68</sup>. Sin embargo la existencia de gas y petróleo centraron la atención también sobre Azerbaiyán y, progresivamente, durante la Administración Clinton se fue estableciendo el desarrollo de una estrategia regional más amplia sobre todo alrededor de la cuenca del Caspio que daría su fruto en 1997. Primero, durante 1994-95 se toma la decisión de acabar con el monopolio del control ruso sobre la energía en el Transcaucaso y en 1997, estableciendo que EEUU tiene un interés directo en diversificar y aumentar sus suministros energéticos en el ámbito mundial, y que ha llegado a ser una política de EEUU la promoción de un rápido desarrollo de las fuentes energéticas del Caspio para reforzar la seguridad energética occidental<sup>69</sup>. Para ello es fundamental la independencia y estabilidad de las repúblicas centroasiáticas para EEUU<sup>70</sup>. A pesar de ello no se produjo un verdadero impulso hasta 1999, cuando el Movimiento Islámico de Uzbekistán, comenzó a lanzar ataques contra Uzbekistán desde sus bases de Afganistán y Tayikistán, y se giró hacia una política de fortalecimiento militar de los regímenes<sup>71</sup>, a través del programa de Asociación para la Paz.

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Public Law 105-338. *Iraq Liberation Act of 1998*.

<sup>68</sup> EEUU es el primer estado que reconoció a Kazajstán el 21 de diciembre de 1991.

<sup>69</sup> US Congress. *Caspian Region Energy Development Report*. US Department of State. House International Relations Committee. April 15, 1997. p. 1.

<sup>70</sup> Deputy Secretary of State Strobe Talbott. “A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia”. Address at the John Hopkins School of Advanced International Studies. Washington D.C. July 21, 1997.

<sup>71</sup> Véase US Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union. FY 1999 Annual Report. Office of the Coordinator of US Assistance to the NIS. January 2000. Sobre todo los cuadros presupuestarios que incluyen los gastos desde el FY 1992 hasta el FY 1999. Véase Fiscal Year 2002. US Assistance to Turkmenistan, Tajikistan, Kyrgyz Republic, Kazakhstan, Georgia, Azerbaijan, Armenia, and Uzbekistan. Bureau of European and Eurasian Affairs. US DoS. June 6, 2002



Parte de la estrategia de integrar a esta área en las instituciones políticas, económicas y militares occidentales es la utilización de la OTAN y de su ampliación<sup>72</sup>. Uno de los mecanismos fue la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y posteriormente el programa de Asociación para la Paz de 1994, que permitía la cooperación militar con los estados de Europa del Este, Cáucaso y Asia Central, y facilitaba la relación con EEUU<sup>73</sup>. En los Balcanes se han puesto en marcha planes de estabilización, varios proyectos con estudios de viabilidad sobre oleoductos y se estableció en Albania una de sus mayores bases en el extranjero que es *Camp Bondsteel*. Además la Alianza también comenzó a establecer planes en el Mediterráneo como el Diálogo Mediterráneo, pero también se comenzó a observar la ampliación del AOR del Mando Sur de la OTAN, AFSOUTH, sobre todo desde el punto de vista norteamericano hacia su periferia: esto es, hacia el Cáucaso, Mar Caspio e incluso Kazajistán y Turkmenistán, tal como explicaba el jefe del AFSOUTH, Almirante Joseph López en 1998<sup>74</sup>. Hace un año no había destacamentos permanentes allí; hoy hay unos 4000 soldados construyendo bases, colaborando en la guerra en Afganistán y entrenando tropas en doctrinas anti-insurgencia. El Pentágono está negociando la instalación de una base aérea en los suburbios de Baku. El segundo jefe del US European Command, General Chuck Wald declaraba: *“Azerbaijan’s territory is situated in the best place for US bases and provides the best flying times to the Middle East, Russia and even China”*<sup>75</sup>.

Así, la política de la Administración Bush se basa en la seguridad: la lucha contra el terrorismo y en la seguridad energética que reduzca la dependencia norteamericana del petróleo de Oriente Medio, permitiendo a las repúblicas del Cáucaso y Asia Central salir de la pobreza. Si se consigue prosperidad se creará estabilidad<sup>76</sup>. Claramente es una posición pragmática que parte del fracaso en cuanto a las expectativas de cambio a sistemas democráticos en la zona que se mantuvieron durante los años 90, permitiendo la perpetuación de gobiernos autoritarios y la falta de reformas económicas que han llevado a la pobreza y al refuerzo de la represión que han creado facilitado la expansión y reforzamiento de organizaciones terroristas. La clave son los oleoductos donde tanto diplomacia y petróleo confluyen. El petróleo debe fluir a través del Mar Negro y el Mediterráneo antes de que se pueda cargar en los petroleros.

La intención de EEUU ha sido crear una red de oleoductos que favorezcan a sus amigos, aislando a Irán. Para ello apoyó un plan de oleoducto Bakú-Ceyhan, uno de los proyectos más importantes Chevron-Texaco y el gobierno de EEUU, aunque Irán también ha intentado ser la ruta principal de oleoductos de la zona. Azerbaiyán ve la presencia de EEUU como una política de seguro contra cualquier futura jugada de Rusia por reasumir el control del país. A China tampoco le gusta la presencia norteamericana ya que sospecha que la guerra antiterrorista no es el objetivo real sino establecer bases para mantenerla vigilada, y si es necesario contener sus actividades en la región.

<sup>72</sup> García Cantalapiedra, David. *The Relations between the European Union and the United States. The Implementation Problem of the New Transatlantic Agenda’s First Objective of the Action Plan*. Final Report. June 1999. NATO Individual Fellowship 1997-99. pág. 11-19.

<sup>73</sup> Priego, Alberto. *La Asociación para la Paz. Creación, evolución y perspectivas de futuro*. Tesina para la consecución del Diploma de Estudios Avanzados. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas de la UCM. Junio 2002.

<sup>74</sup> WEU Colloquy. Remarks of Admiral T. Joseph Lopez. AFSOUTH Commander. Madrid, May 6, 1998.

<sup>75</sup> US defense chief to visit strategic south Caucasus region. Baku, AFP. December 3, 2003.

<sup>76</sup> The US Role in Central Asia. B. Lynn Pascoe. Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Central Asia and the South Caucasus. June 27, 2002. Washington D.C.



La Administración Bush se ha centrado ahora en dos pivotes principales en la zona: en Asia Central, Uzbekistán, siguiendo una política de realismo en cuanto a la centralidad de este estado, su población y potencialidades en la zona; en el Cáucaso, Georgia, con su política continuada de apoyo a Sheverdnadze hasta que ha sido imposible su mantenimiento en el poder. El Presidente de Uzbekistán, Islam Karimov, ha reforzado su posición en el país gracias a la campaña en Afganistán, permitiendo el estacionamiento de tropas norteamericanas y el uso de la base de Khanabad. Aunque también ha buscado el apoyo en otros estados de Asia Central como Kirguizistán (base en Manas) y Tayikistán (en Dushanbe y Kuljab), la alianza con Uzbekistán se ha reforzado debido a la Guerra al Terrorismo, siendo un factor clave en el status geopolítico de la zona.

La política de la Administración Bush intenta que no se vea su política en la zona como una expansión imperial, y esta promocionando un aumento de la prosperidad mediante el abandono de economías de estilo soviético, adopción de reglas democráticas, los derechos humanos y evitar el apoyo a los grupos terroristas. Así, EEUU, tras los últimos acontecimientos y declaraciones oficiales de miembros de la Administración Bush, mantiene tres intereses estratégicos en Asia Central, apoyándose en la relación con Georgia y Uzbekistán sobre todo, también con Kazajistán y Azerbaiyán, promoviendo el GUUAM, y dando menos importancia a las organizaciones regionales:

- Seguridad: Guerra al Terror(ismo): grupos, proliferación y tráfico de drogas.
- Energía: tránsito viable y fiable de gas y petróleo del Caspio a los mercados, y el uso de las ganancias de la energía para el mantenimiento de un crecimiento económico sostenido y equilibrado.
- Reformas internas: democracia y la economía de mercado.

## **6. CONCLUSIÓN: PRIMACIA IMPERIAL, AUCTORITAS Y DOCTRINA BUSH**

La mayor preocupación entre los estados hoy no parece ser la guerra contra el terrorismo o la situación en Irak, sino el ejercicio unilateral de poder que ejerce EEUU. Desgraciadamente, esto no es producto de la posición neoconservadora, la política de Administración Bush o del 11 de septiembre. Sin excluir estos factores, existe uno estructural que marca con mayor fuerza esta conducta, que es la posición hegemónica sin rival de EEUU en el sistema internacional. Sin embargo, hay opiniones que aciertan al decir que ya la primera Administración Bush y las de Clinton actuaban teniendo en cuenta a los aliados y, a través de grandes coaliciones, minimizaban los costes de EEUU. El problema es que según el poder se expande, así lo hacen los intereses de un estado. Esto es, la mayoría de los estados se preocupan por su periferia más inmediata principalmente en función de su poder. Pero para la potencia hegemónica, debido a su poder y sus intereses, el mundo entero es su periferia. Probablemente, la conducta de la Administración Bush, que ha adoptado tras el 11 de septiembre ha sido una combinación de poder, percepción de vulnerabilidad y ventana de oportunidades, ya que sus primeros planteamientos al llegar a la presidencia no fueron tan radicales, aunque existía la planificación de ciertas políticas que se han podido poner en práctica rápidamente y que de otro modo quizás hubieran tardado más en plasmarse. Teniendo en cuenta esto y lo establecido anteriormente, la creencia de la Administración Bush de que el régimen de Sadam Hussein significaba una amenaza inaceptable para EEUU sólo subraya la



expansión de esos intereses. La guerra en Irak sería difícil de entender y aceptar si el único propósito hubiera sido desarmar el régimen e incluso cambiar de régimen<sup>77</sup>.

### **“Peace through Primacy”**

Una estrategia de Primacía era una de las posibilidades que se apuntaban ya a partir de la primera Administración 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 Administración Clinton, para llegar a la nueva Administración Bush, donde se han establecido sin tapujos políticas imperiales. Nos encontramos en un desarrollo extremo 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. 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. Pero dentro del perfil militar, el uso de todos los medios disponibles para la lucha contra el terrorismo, permite la expansión de la inversión en sistemas que permitirá a EEUU mantener su supremacía militar y tecnológica con lo que poder mantener su política en el área, manteniendo la seguridad energética y por ende, económica, a la vez que cumple el factor geoestratégico de controlar el *Hearthland*.

Tras el 11 de septiembre, la toma de posición en la zona y la política llevada a cabo por EEUU con la inclusión de muchos de los estados de la zona en la Asociación para la Paz de la OTAN, ha resultado ser de inestimable valor, y ha introducido bases militares y acuerdos de seguridad en una de las últimas áreas del mundo donde EEUU no tenía bases. *EEUU ha ido poco a poco estableciendo una franja de control desde los Balcanes hasta Pakistán a nivel geoestratégico, casi el Middle Trip de Mahan, que le permitirá control de la zona y de las nuevas rutas del petróleo y gas procedentes del Cáucaso, Mar Caspio y Asia Central, ya que las necesidades energéticas de EEUU y mundiales, además del control estratégico de las futuras reservas y producción petrolera es de vital importancia para EEUU.*

El reconocimiento de la vulnerabilidad del CONUS tras el 11 de septiembre, ha llevado a volver a tomar esta postura y la Doctrina Monroe ha recibido un nuevo impulso a través de la Doctrina Bush y el *Homeland Security*. Así, los tres pilares sobre los que se sustenta el NSSD, establecidos por Bush en su discurso de West Point y repetidos por Rice, defender la paz, preservar la paz y extender la paz, están en directa relación con los tres principios que conforman la Gran Estrategia de EEUU.

<sup>77</sup> Jervis, Robert. “The Compulsive Empire”. *Foreign Policy*. July/August 2003. pág 86.



Esta postura establece una estrategia simétrica, al estilo de la postura de la era Reagan creada para hacer retroceder y reducir el poder de la URSS (Rollback Strategy). Así restauraba la re-militarización de la competición, asumiendo las estrategias geopolíticas de la era Nixon-Kissinger, las concepciones expansivas de la era Kennedy-Johnson y la retórica de Wilson. En el caso de la Gran Estrategia diseñada por la Administración Bush, se reproduce esta estrategia simétrica, con el mismo componente ideológico neo-conservador que disfrutaba la de Reagan, sustituyendo el Imperio del Mal con el Eje del Mal, con una “*Rollback Strategy*” en cuanto a la Guerra al Terrorismo, que incluye una puesta al día de la Doctrina Reagan con la Doctrina Bush, renovando el aspecto de la SDI con la MD: mantiene una visión expansiva, wilsoniana, pero con aproximaciones geopolíticas y geoestratégicas. La visión de Paz a través de Fortaleza: “Peace through Strength”, llega a ser “Peace through Primacy”, esto es, ***una re-militarización de la política exterior***. La Doctrina Bush se convierte así en la culminación de la 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, la ideologización intrínseca que tiene la Guerra al Terrorismo, debido a la postura de miembros de la Administración y allegados a ésta como neoconservadores, va a impregnar la visión general de la Gran Estrategia con lo cual se va a dar un aspecto “ideológico” a la política exterior y de seguridad norteamericana que no tenía desde la era Reagan.

Sin embargo, es probable que, tal como ocurrió en la segunda Administración Reagan, una vez realizados los planes de reinversión y transformación de las fuerzas armadas que se estaban llevando a cabo, en una segunda Administración Bush, se tienda a que, incluso para mantener una postura de primacía, existen otros medios a disposición de EEUU, girando a una situación de mayor cooperación internacional y uso de la diplomacia..

### **La Doctrina Bush**

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 fechado en marzo del 2001<sup>78</sup> vuelve a la Doctrina Weinberger-Powell<sup>79</sup>. 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. De esta manera se completaba la concepción de cómo, cuándo y dónde se emplearían las fuerzas armadas norteamericanas. Este último aspecto es importante porque éstas podían ser utilizadas en otras formas o contextos, pero no siguiendo la estructura de Fuerza Decisiva, por ejemplo en operaciones de paz, en las llamadas operaciones de baja intensidad, LIC (Low Intensity Conflicts), o en operativos como el de Afganistán. En estos casos, estamos hablando de utilización de fuerzas especiales junto con fuerzas de otros estados o locales, donde nos acercamos más a las concepciones de la Doctrina Reagan como cuerpo general que da cobertura a operaciones de contrainsurgencia y contraterrorista, sobre todo en el punto donde se encuentran terrorismo y WMD. Ambas concepciones, Doctrina Reagan y Doctrina Weinberger-Powell, se encuentran ahora encajadas dentro de la Doctrina Bush, y sus criterios se utilizarán según se necesiten unas y otras, cubriendo todo el espectro del conflicto, reinventando la estrategia del conflicto donde se va a separar de manera clara el aspecto diplomático (por ejemplo, diplomacia coercitiva, coactiva, disuasión) del militar, sin entrar en una política de escalada.

<sup>78</sup> Rumsfeld spells out his rules for combat. The New York Times. October 15, 2002.

<sup>79</sup> Weinberger, Caspar. "The Uses of Military Power", Defense 85. Arlington, Virginia: American Forces Information Service, January 1985. pág. 2-11



Esta concepción del uso de la fuerza se había puesto en cuestión tras el fin de la Guerra Fría durante la era Clinton sobre todo<sup>80</sup>. Sin embargo, un uso de la fuerza decisivo se va a favorecer, sobre todo siguiendo las reglas de compromiso de Rumsfeld: las tropas norteamericanas sólo 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 Decisiva<sup>81</sup>. Esto además culmina también con la nueva estrategia contra WMD, que converge con el NSSD, la *National Strategy for Homeland Security*, y la *National Strategy for Combat Terrorism*<sup>82</sup> **estableciendo una nueva concepción integral de la política de seguridad y defensa de EEUU**. La Doctrina Bush acierta al considerar muy reducida la efectividad de la Disuasión contra organizaciones terroristas, aunque todavía podría ser válida contra *rogue states*<sup>83</sup>.

Sin embargo, la Doctrina Bush no es un criterio o conjunto de criterios operativos 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 acción 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*”. 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 y del concepto Fuerza Decisiva. 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.

### El vínculo transatlántico

Probablemente el enfoque de la Administración Bush en cuanto a la consideración de la soberanía de EEUU y la búsqueda de la seguridad total 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 NSSD 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 Bush y la

<sup>80</sup> Véase todo el debate sobre el uso de la fuerza en García Cantalapiedra, op. cit. nota 8. pág. 250-275.

<sup>81</sup> “Any use of pre-emptive force must be decisive, Powell says”. The Washington Post, June 17, 2002.

<sup>82</sup> National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. December 2002; National Strategy for Combat Terrorism. February 2003.

<sup>83</sup> Esta es una postura que defiende Philip Bobbitt en, *The Shield of Achilles: War Peace and the Course of History*. Alfred A. Knopf, NY, 2002. pág. 685.



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? Aparte 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: una “Defensa Extendida”(Extended Defense), la protección (Extended Protection) mediante medios defensivos y ofensivos<sup>84</sup>.

Se ha producido un extenso debate en ambos lados del Atlántico en cuanto a la situación y futuro de las relaciones transatlánticas. Verdaderamente la cuestión no es que los “Americanos son de Marte y los Europeos de Venus”, como dice Robert Kagan. El problema es la naturaleza, cantidad, calidad, voluntad, capacidad y ejercicio del poder junto con los intereses del estado(s). Desde este punto de vista, algunos estados europeos como Francia no han rechazado el uso de la fuerza en acciones exteriores ni en política antiterrorista, acorde a sus capacidades. Véanse su política en antiguas posesiones en África recientemente como Costa de Marfil, o la guerra en Argelia en los años 60. Evidentemente, si las apreciaciones de la falta de centralidad del Consejo de Seguridad de la ONU en los conflictos internacionales fueran ciertas y la falta de poder de UE en la escena internacional se correspondiera *strictu sensu* con todas las referencias públicas y académicas elaboradas, el papel de Francia quedaría reducido a su peso real en la escena internacional como estado, y su influencia real quedaría reducida a sus antiguas posesiones coloniales<sup>85</sup>.

Esta apreciación del poder norteamericano empuja a Europa, o a algunos de sus estados a una postura de *Free Raiders*, pero no tanto como argumento del reforzamiento de la identidad y futuro de la UE (aunque hay algo de razón en ello), sino como excusa para seguir defendiendo los intereses internos y externos del estado, utilizando la UE como multiplicador de poder. Por eso no es extraño que estados más pequeños como Italia o España, y otros candidatos al ingreso en la UE sobre todo de Europa del Este, apoyen la postura de EEUU en Irak, ya que en términos de poder temen más el dominio de un eje franco-alemán que al poder norteamericano.

El problema entre ambos lados del Atlántico es que estas diferencias se han ido creando progresivamente desde los años 80. Ha existido una convergencia que se ha producido desde la recuperación económica europea tras la Segunda Guerra Mundial, donde el ratio de ingresos per capita europeos pasó de ser un 54% del norteamericano a más de un 80% en 1990. También las tasas de fertilidad y de población estable eran similares hasta mitad de los años 80. Se había producido una aproximación de EEUU a Europa en cuanto a la salud pública durante el proyecto de Gran Sociedad del Presidente Johnson, y de Europa a EEUU en los años 80 en cuanto a la privatización y desregulación de la economía, con una aproximación mayor debido a la sintonía entre Reagan y Margaret Thatcher. Sin embargo, a partir de estos años, Europa se ha ido quedando atrás. En cuanto a índice de fertilidad y proyecciones de población e inmigración (aunque a corto y medio plazo la UE tendrá mayor población debido a las ampliaciones), sin embargo será más vieja que la norteamericana. Económica y tecnológicamente, Europa ha perdido el tren del crecimiento, la productividad y la innovación con respecto a EEUU<sup>86</sup>. Pero el aspecto más preocupante ha sido que la introversión europea en su propia construcción y la progresiva pérdida de centralidad de Europa en la preocupación sobre la seguridad han llegado a un punto álgido en el momento en que EEUU tiene un

<sup>84</sup> Véase García Cantalapiedra, David. “La postura estratégica de EEUU en Asia Pacifico: de la Disuasión Extendida a la Defensa Extendida”. VI Congreso de la AEEP. Valladolid, 5-8 de junio 2002.

<sup>85</sup> Véase Jervis, Robert. “The Compulsive Empire”. *Foreign Policy*. July/August 2003.

<sup>86</sup> A nation apart. A survey of America. *The Economist*. November 8, 2003. pág. 5-7.



gobierno con poca preocupación por Europa (descontando el primer año de Clinton), hecho acentuado por el 11 de septiembre y las posturas europeas ante la Guerra contra el Terrorismo y la crisis de Irak. Pero éste es un proceso que se iba produciendo desde hace varios años desde el fin de la Guerra Fría. Por su interés, reproduzco un párrafo de mi tesis doctoral, donde ya advertía de la postura de EEUU hacia Europa en el futuro<sup>87</sup>: "los intereses de EEUU y la política hacia Europa son un elemento más, aunque de gran importancia, en la política global de Washington. El valor primario de Europa para EEUU, aparte de su interés económico, es un apoyo moral y práctico en la política global norteamericana: en caso de un gran conflicto regional, los ojos de Washington se volverán hacia sus Aliados en Europa Occidental para un esfuerzo colectivo. Pero si Europa no proporciona este apoyo, EEUU actuara unilateralmente y entonces los Aliados europeos perderán su valor."

### **La falta de Auctoritas**

EEUU alcanza una posición de primacía que ha pasado en los últimos años de una versión que podríamos calificar de hegemonía benevolente a otra de Primacía Imperial. 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, el ABM, la Convención de Armas Biológicas, el 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 puede condenar 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.

---

<sup>87</sup> García Cantalapiedra, op. cit. nota 8. pág 187.