

[Imprimir Página Web](#)

La Estrategia Nacional de Seguridad de Bush: Misión liberal, antiterrorismo y defensa preventiva

Manuel Coma

ARI Nº 93-2002 - 8.11.2002

En este análisis se comenta el nuevo documento estratégico americano, centrando el análisis en los aspectos que han resultado más polémicos: la posibilidad de recurrir a los ataques anticipatorios y el propósito de mantener la ventaja militar actual.

El presidente americano ha publicado el documento central en el proceso estadounidense de elaboración estratégica, exigido por el Parlamento desde 1986. Suele tratarse de documentos relativamente rutinarios, pero el actual ha sido objeto de duras críticas por las razones expuestas más arriba. Sin embargo, los ataques anticipatorios no son más que una opción que cualquier potencia se deja abierta. Lo que realmente le puede dar relevancia a la *Estrategia* es la voluntad que deja traslucir, de perpetuar, la actual posición americana de superioridad absoluta en todas las dimensiones del poder.

El pasado 20 de septiembre la administración Bush hacía público el documento presidencial llamado *National Security Strategy*, primero de su mandato y clave del arco de toda la formulación estratégica americana. Habitualmente, estos documentos de política declarativa han suscitado un eco público muy escaso, no sólo en los medios de comunicación sino incluso entre analistas de los *think tanks*. La presente edición, por el contrario, se ha convertido en término universal de referencia de toda clase de discursos políticos y artículos periodísticos y el número de análisis que le dedican revistas académicas y sitios web especializados crece de semana en semana.

Una gran parte del impacto conseguido se debe a la actualidad de la campaña antiterrorista, con la que el documento está muy directamente relacionado, y más todavía al apasionado debate en curso sobre una posible guerra con Irak, pues muchos interpretan la *Estrategia* como una justificación de tal medida, mediante una doctrina de ataque preventivo.

Pero más allá de las connotaciones de actualidad que lo han popularizado, el documento puede llegar a tener la importancia histórica de aquel otro que en 1950 consagró la contención por medio de la disuasión nuclear como la estrategia americana que se mantuvo a lo largo de la Guerra Fría. La formulación actual podría a llegar a ser el sustituto de la anterior para muchos años, la estrategia para la supremacía americana en las condiciones de unipolaridad.

¿Qué tipo de documento?

Una ley de iniciativa parlamentaria del año 1986 exige que el presidente presente cada año en enero, coincidiendo con el discurso sobre el Estado de la Nación, el documento llamado *National Security Strategy*, el más alto rango de todo el ciclo de planeamiento estratégico de Estados Unidos, el cual se supone que debe inspirar otro documento doctrinal, la *National Military Strategy*, responsabilidad del secretario de Defensa. Además, también por mandato del Congreso, el Pentágono debe presentar cada cuatro años una revisión estratégica, mucho más extensa y detallada, bajo el nombre de *Quadrennial Defense Review*. Junto a estos documentos públicos, el presidente firma cada año varias docenas de directrices (*Presidential Directives*) de contenido estratégico, éstas para uso interno de la administración y por tanto clasificadas en su mayoría.

En la práctica, no todos los años desde 1986 se ha elaborado la *Estrategia* y casi nunca se ha presentado en enero, como ha ocurrido con la primera del actual presidente, que aparece ahora, el 20 de septiembre del segundo año de su mandato.

Como ya se ha dicho, el eco mediático suele ser escaso, lo que no significa que estas piezas de política declarativa sean irrelevantes. Se elaboran en un proceso inter-agencias en el que los organismos implicados pugnan por introducir sus preferencias en la agenda presidencial. Por otro lado, lo que resulta del proceso se convierte a su vez en un indicador de las grandes líneas de la administración en materias estratégicas y de política exterior, útil para

los distintos estamentos de la propia administración pero también como instrumento de comunicación con el resto del mundo.

El nombre oficial del documento, *Estrategia Nacional de Seguridad*, no es todo lo claro que cabría esperar. En la comunidad estratégica americana se habla de estrategia nacional o gran estrategia (designada en inglés con el adjetivo *grand*) como aquella que apunta a los grandes objetivos nacionales de todo género, poniendo en juego para conseguirlos todos los recursos de los que dispone el país, entre los que se cuentan los militares, pero no necesariamente como los más importantes. Realmente de eso se trata en este tipo de documentos, con lo que la utilización de la palabra "seguridad" resulta un tanto reduccionista. La consecución de la seguridad es central al planteamiento de la *Estrategia*, pero ésta trasciende la mera seguridad.

La versión 2002 de la *Estrategia* pone el énfasis en las metas, los objetivos y aspiraciones de todo tipo que la administración en el poder considera deseables para el país en el orden internacional o bien el tipo de orden internacional que conviene a Estados Unidos. En menor medida, sin embargo, entra en los detalles de cómo conseguir esos objetivos y convertir en realidad esas aspiraciones. En cuanto que toda estrategia pone en relación medios con fines, caben, pues, algunas objeciones al uso de la palabra estrategia. Los objetivos pueden ser calificados de estratégicos, pero en menor medida se diseñan estrategias para alcanzarlos. Se trata ante todo de enunciar principios y la *Estrategia* se refiere a los medios para alcanzarlos sólo de la manera más general.

Contenido

Mientras que la mayoría de los comentarios públicos han destacado aquellas frases en las que se contempla la acción preventiva, la mayor parte del texto está dedicada a señalar como misión de Estados Unidos la promoción de los principios liberales, tanto en el orden político como en el económico, como la clave para la solución de los males del mundo. La *Estrategia* resulta así una mezcla de exaltado idealismo y descarnado realismo. El primero corresponde a la más antigua, continua y poderosa tradición americana en política exterior, tradición que desde la Primera Guerra Mundial suele denominarse *Wilsonianismo*. El elemento realista, al que se dedica este análisis, reside en el gran papel que se atribuye al uso de la fuerza en la consecución de la seguridad.

Ataques preventivos

Este segundo elemento, el que ha llamado más poderosamente la atención, gira entorno a una identificación nítida y rotunda del enemigo: el terrorismo. Pero a su vez el terrorismo aparece conectado con el armamento de destrucción masiva y éste con los "Estados granujas" o "delincuentes", pues la *Estrategia* consagra la reaparición en el lenguaje oficial americano de la expresión *rogue state*, sustituida en tiempos de Clinton por la más suave "Estados preocupantes" (*states of concern*). Varias veces se repite a lo largo de todo el texto que el peligro reside en "el cruce de radicalismo y tecnología".

Éste es el razonamiento que vincula los tres miembros del trinomio amenazador (terrorismo-armas de destrucción masiva-granujas): Está probada la búsqueda por parte de Al-Qaida de ese tipo de armamento. Futuras organizaciones similares tendrán las mismas aspiraciones. Pero sólo pueden adquirirlo a través de Estados que se lo proporcionen, pues no está al alcance de organizaciones infraestatales. Sólo Estados que poseen estas armas y las desarrollan, adquiriéndolas mediante la violación sistemática de normas internacionales y compromisos contractuales (como el Tratado de No Proliferación nuclear y otros que prohíben el armamento químico y biológico), los cuales han usado como pantalla para engañar a la comunidad internacional; que se han valido del terrorismo propio y protegido y promovido el ajeno como medio de actuación estatal; que han mostrado una enconada hostilidad contra Estados Unidos (el Gran Satán); que han llegado a usar armas químicas incluso contra su propia población, sólo esos Estados podrán llegar a estar interesados en atacar objetivos civiles con armas de destrucción masiva, directamente o por intermedio de organizaciones terroristas internacionales.

Contra esas organizaciones y esos Estados, argumenta la *Estrategia*, la disuasión clásica no ofrece garantías. "Los conceptos tradicionales de disuasión no funcionarán contra un enemigo terrorista cuya táctica confesada es la destrucción sin sentido y la conversión de los inocentes en objetivos militares; cuyos supuestos soldados buscan el martirio en la muerte y cuya mejor protección es la carencia de Estado". Si esto es bastante obvio respecto a los terroristas no lo es tanto en lo que se refiere a los Estados o más bien regímenes delincuentes. Es cierto que están dispuestos a imponerle a su propia población riesgos y castigos que ningún otro sistema político podría asumir y también que los déspotas que los dirigen debido a su aislamiento y sus peculiaridades psicológicas son bastante propensos a grandes errores de cálculo. Todo ello interfiere en el eficaz funcionamiento de la disuasión. Pero por otro lado, en completa oposición a los agentes del terrorismo fundamentalista, el objetivo número uno de los Sadam y los Kim Il Jung es la propia supervivencia que vinculan a la de su régimen. Esa preocupación primordial ofrece un flanco vulnerable a la amenaza disuasoria que la *Estrategia* pasa por alto. Para el documento americano resulta axiomático que dada la magnitud del peligro y la alta probabilidad de que algún día se materialice, no hay más remedio que recurrir a la defensa preventiva.

Habida cuenta lo pol3mico que este planteamiento ha resultado y la limitada extensi3n que la *Estrategia* le dedica al tema, ser3 3til reunir todas las referencias al mismo a lo largo del texto para formarse un juicio:

En el cuarto p3rrafo aparece la primera menci3n "*Como cuesti3n de sentido com3n y autodefensa, Am3rica actuar3 contra tales amenazas emergentes [las de las "tecnolog3as peligrosas"] antes de que est3n plenamente formadas...La historia juzgar3 con dureza a los que vieron venir el peligro y no actuaron. En el nuevo mundo la 3nica senda de la seguridad es la senda de la acci3n.*"

M3s adelante, en el tercer apartado o cap3tulo, dedicado espec3ficamente a la lucha contra el terrorismo, se dice: "*Desbarataremos y destruiremos las organizaciones terroristas... identificando y destruyendo la amenaza antes de que alcance nuestras fronteras. Aunque USA se esforzar3 continuamente en contar con el apoyo de la comunidad internacional, no vacilaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la autodefensa actuando anticipadamente (preemptively).*"

Hay que saltar al quinto cap3tulo, dedicado a la prevenci3n de las armas de destrucci3n masiva, para volver a encontrar formulaciones similares: "*Tenemos que estar preparados para parar a los Estados granujas y sus clientes terroristas antes de que sean capaces de amenazar con o usar las armas de destrucci3n masiva contra Estados Unidos y nuestros aliados y amigos*"... "*Debemos disuadir y defender contra la amenaza antes de que se desencadene*"... "*Estados Unidos ya no puede basarse solamente en una postura reactiva...La incapacidad para disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas de hoy d3a, y la magnitud del da3o potencial que las armas preferidas de nuestros adversarios podr3an causar, no permiten esa opci3n. No podemos dejar que nuestros enemigos golpeen primero.*" ..."*El solapamiento entre Estados que patrocinan el terror y los que buscan armas de destrucci3n masiva nos obliga a la acci3n.*"... "*Cuanto mayor es la amenaza mayor es el riesgo de la inacci3n y mayores son las razones para adoptar una acci3n anticipatoria...incluso si permanece la incertidumbre respecto al momento y lugar del ataque enemigo. Para adelantarse a o impedir (forestall or prevent) estos actos hostiles... Estados Unidos actuar3, si es necesario, anticipadamente (preemptively).*" "*Estados Unidos no utilizar3 fuerza en todos los casos para adelantarse (to preempt) a las amenazas emergentes ni deben las naciones recurrir al ataque preventivo (use preemption) como un pretexto para la agresi3n. Sin embargo, en una 3poca en la que los enemigos de la civilizaci3n buscan abierta y activamente las tecnolog3as m3s destructivas del mundo, Estados Unidos no puede permanecer ocioso mientras se forma el peligro. Procederemos siempre reflexivamente, sopesando las consecuencias de nuestras acciones.... El objetivo de nuestras acciones ser3 siempre eliminar una amenaza espec3fica a Estados Unidos o a nuestros aliados y amigos. Los motivos de nuestras acciones ser3n claros, la fuerza, mesurada y la causa, justa.*"

3sta es la totalidad de las menciones literales que se hacen al tema de los ataques preventivos, o m3s bien de anticipaci3n, en el texto de la *Estrategia*. Tal y como aparecen formuladas se corresponde con la pr3ctica universal tanto de Estados como individuos. Salvo algunos cu3queros radicales, nadie se somete resignadamente a un ataque destructivo para demostrar lo justificado que hubiera sido defenderse. Nadie, por principio, renuncia a la defensa anticipatoria, aunque no sea habitual que se proclame como doctrina. Se sobreentiende.

La *Estrategia* presupone que la nueva convergencia de megaterrorismo, Estados delincuentes y armas de destrucci3n masiva hacen conveniente proclamar a los cuatro vientos que se reserva el derecho de recurrir al ataque anticipado. Al fin y al cabo esa amenaza s3 podr3a tener un cierto valor disuasorio. Con un m3nimo y tosco componente nuclear en sus arsenales, m3s toneladas de agentes qu3micos y biol3gicos, lo que primariamente tratan los Estados granujas es asegurarse de no poder ser disuadidos. Su armamento es en primer lugar contradisuasor. Su credibilidad est3 en su probado desprecio por la vida humana. Contrarrestar la contradisuasi3n tiene sentido estrat3gico y puede ser un acto de elemental prudencia.

Las discrepancias se dan en cuanto a la estimaci3n de la probabilidad, de la inminencia y de la magnitud del peligro. La atribuci3n de un valor muy alto al tercer par3metro compensa en alguna medida valores no tan altos en los otros dos. Ese es el caso cuando se trata de armas de destrucci3n masiva, pero en qu3 manos se encuentren no es menos decisivo a la hora de evaluar el peligro.

En la literalidad del texto no hay nada que fundamente un uso generalizado y continuo del ataque preventivo, algo que pudiera convertirse en un m3todo imperial para subyugar a todo el que se resista a la voluntad americana. Resulta incluso exagerado hablar de doctrina cuando todo se limita a hacer expl3cito que Estados Unidos se reserva el derecho de recurrir, en casos considerados extremos, a un tipo de acci3n a la que nadie renuncia por completo y ning3n derecho llega a prohibir expresamente.

Conviene aclarar el problema de traducción que supone la palabra inglesa *preemption* que, como se ha hecho ver por medio de los paréntesis, es la que la *Estrategia* usa en todo momento. El inglés distingue entre ese concepto y el de *prevention*. El español confunde ambos en "prevención", "prevenir", "preventivo". En el primer caso se ataca primero para adelantarse a la segura agresión enemiga. En el segundo caso se toma la iniciativa porque el futuro el enemigo, si se decidiese a atacarnos, se encontraría en mejor posición que ahora. Se trata de arrebatarle esa ventaja que el futuro le deparará para no correr riesgos pero su agresión, en todo caso, no es inminente. Para mantener esa distinción en español se ha preferido para el primer significado la familia de palabras del sustantivo "anticipación".

Sin embargo, a pesar del vocabulario utilizado, es dudoso que la idea expuesta en las frases traducidas más arriba se corresponda perfectamente con el significado de *preemptive*. Se da por seguro que aquellos regímenes terminarán usando el armamento que tratan de conseguir imponiendo tan enormes sacrificios a sus pueblos, pero ese uso no parece inminente. Haría falta un tercer matiz intermedio. Mientras tanto la acción que los Estados Unidos se reservan el derecho de acometer participa de las características de ambos tipos de ataque, en parte anticipatorio en parte preventivo.

Una consideración que ayuda a comprender la posición que la *Estrategia* adopta es que los ataques anticipatorios o preventivos, inadmisibles en circunstancias normales, constituyen la norma en circunstancias de guerra. Ningún contendiente espera a que una unidad enemiga le ataque si de antemano puede destruirla. El mundo ha superado el trauma del 11 de septiembre y se olvida que ese trauma es mucho más profundo y duradero para los americanos. Cuando los altos responsables de la administración Bush hablan de guerra contra el terrorismo y amenazas afines, no deben entenderse sus palabras en un sentido meramente alegórico. Psicológicamente el pueblo americano vive en un estado de guerra contra la amenaza terrorista.

Así pues, la nueva *Estrategia Nacional de Seguridad* tiene algo de estrategia de guerra. En ese sentido, su carácter efímero o duradero depende decisivamente del desarrollo de los acontecimientos. El éxito de la estrategia contra el trinomio de las nuevas amenazas la terminaría haciendo innecesaria, de la misma forma que la victoria en la Guerra Fría acabó con la contención. Por otro lado, la estrategia de los terroristas incide en la de sus perseguidores. No habría nada como un nuevo gran atentado para endurecer la posición americana, incrementar su grado de alerta y acallar a los críticos de las acciones preventivas. Pero si el atentado no se produce, la tensión no puede mantenerse indefinidamente. Aunque en la *Estrategia* se repite uno de los latiguillos del discurso oficial americano desde el 11 de septiembre: "se trata de una campaña larga", su período de vigencia difícilmente tendrá la duración de la Guerra Fría. En su dimensión cuasi-bélica debería caducar a medio plazo.

Disuadir a los competidores militares

Hay sin embargo otro aspecto que contiene las semillas de la perennidad y puede, por tanto inscribirse en el largo plazo. Aparece poco más que insinuada en otro punto, muy someramente tratado en el documento, que sí encierra una vocación de permanencia. Ha pasado relativamente desapercibido, sin duda por la extrema brevedad de su enunciación, para escándalo de los críticos más acérrimos que no han dejado de denunciarlo. Figura sólo en dos frases, en el último apartado del texto, dedicado a la las instituciones de seguridad nacional. Al enumerar las exigencias del aparato militar para cumplir con su misión de defender Estados Unidos, cuenta entre ellas, escuetamente, "*disuadir futuras competiciones militares*". Más adelante afirma que "*nuestras fuerzas serán suficientemente poderosas como para disuadir a potenciales adversarios de tratar de conseguir un incremento de sus ejércitos en la esperanza de sobrepasar o igualar el poder de Estados Unidos*".

La sorpresa de los sorprendidos es sorprendente. A pesar de su exigüidad, muy posiblemente estas palabras contengan la proclamación paladina de un propósito de preeminencia o hegemonía. ¿Pero alguien puede imaginar una administración americana que pretendiese mantener el nivel de sus fuerzas militares lo suficientemente bajo como para que todos sus potenciales adversarios pudieran igualarlas o sobrepasarlas?

Se trata en todo caso de competir manteniendo la ventaja que las FFAA americanas poseen en todas las dimensiones del poder militar, pero ante todo en el plano tecnológico: "*Debemos construir y mantener nuestras defensas más allá de [cualquier] desafío*". Otros medios también cuentan y a lo largo de todo el texto se resalta la importancia de contar con aliados y con las instituciones internacionales, pero siempre asegurándose la capacidad de poder actuar solos. En la que hemos llamado dimensión idealista o wilsoniana de la *Estrategia*, a la que se le dedica mucho más espacio que a su componente realista, queda claro que Estados Unidos, en el orden internacional, se propone fines que van mucho más allá de la defensa, contando con instrumentos que nada tienen que ver con lo militar.

Pero atrás quedan muchas de las especulaciones estratégicas de la posguerra fría, como la idea de que el poder militar pasaba a un plano secundario en la competición entre naciones y que la caída del muro y el desplome de la Unión Soviética significaba el paso de la primacía de la geopolítica en las relaciones internacionales al de la goeconomía. Estados Unidos habría de seguir los pasos de Japón y no a la inversa.

Si el realismo se ve reafirmado por el mantenimiento del papel de la fuerza en el orden internacional, otro de sus postulados centrales se tambalea. Los grandes análisis de comienzos de los años noventa presuponían que las posiciones hegemónicas eran efímeras. Rápidamente se formarían coaliciones contra el hegemón que contrarrestarían su poder superior y establecerían un equilibrio o balanza de poderes. De ahí que los Kissinger y los Brzezinski aplicasen sus esfuerzos a encauzar la ineluctable transición hacia ese equilibrio, de manera que se realizase evitando las tensiones y crisis, preservando los intereses americanos e insuflando el nuevo orden de los valores democráticos propios del sistema americano.

Una década después y a pesar de varios amagos de triángulos estratégicos equilibradores, la balanza no se ve por ninguna parte y el diferencial de poder de Estados Unidos respecto al mundo no deja de crecer. Ya en algunos documentos de la era Clinton comienzan a insinuarse estrategias de apuntalamiento de esta situación, aunque con timidez. Al fin y al cabo las presidencias de Clinton representan a la generación de Vietnam, educada en la desconfianza del poder en general y en el de su propio país en particular. El segundo Bush recurre a colaboradores mayores que él –Cheney, Rumsfeld, Powell– de la época de su padre, como un puente hacia el futuro. Es un equipo que refleja la ilimitada confianza del conservadurismo americano en la superioridad material y moral de los Estados Unidos. Para ellos no hay duda de que la preservación de esa superioridad es buena para América y buena para el mundo.

Conclusión

La *Estrategia Nacional de Seguridad* hecha pública el 20 de septiembre se reafirma en la misión americana de difundir en el mundo los principios de libertad, democracia, libre empresa y libre comercio, que están en la base del sistema americano y que la *Estrategia* considera el fundamento del la paz y de la prosperidad internacionales.

Esa veta wilsoniana aparece entrelazada con algunas aseveraciones de carácter descarnadamente realista, como la opción a la defensa anticipatoria y la voluntad de no dejarse sobrepasar militarmente por ningún rival, que han suscitado una gran polémica.

En su identificación de la amenaza en el trinomio terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados delincuentes y en su proclamación de guerra sin cuartel contra esos peligros hasta su completa eliminación, se trata de una estrategia de guerra. Pero como esa guerra tendrá probablemente un desenlace, la estrategia puede resultar bastante efímera.

Lo que dota de una dimensión histórica a la actual edición de la *Estrategia* es que refleja y consagra una situación de hecho. La hegemonía puede mantenerse. Estados Unidos tiene los medios para conservar su superioridad en todos los campos. Aunque molesten muchas veces y asusten algunas, son el principal proveedor de seguridad en el mundo. Siempre pueden encontrar más amigos, aunque sean renuentes, que enemigos. Un triunfo demócrata podría llevar a nuevas formulaciones estratégicas que limen aristas y eviten expresiones políticamente incorrectas, pero el giro que la actual formulación representa parece destinado a durar.

Manuel Coma

Analista principal, Área de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)