



La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006

Félix Arteaga *

Tema: El 16 de marzo de 2006 se publicó la última edición de la *National Security Strategy* de los EEUU. En ella, el presidente George Bush desarrolla su visión, objetivos y prioridades para la seguridad nacional de su Administración durante los próximos años. Este ARI describe su relevancia y contenido para la seguridad estadounidense y la compara con la seguridad española.

Resumen: El presidente de los EEUU ha promulgado, en marzo de este año, una nueva edición de la *National Security Strategy* (NSS) de los EEUU.¹ La anterior NSS de 2002 tuvo una repercusión que trascendió el ámbito de la comunidad estratégica tanto por editarse después de los atentados del 11 de septiembre como por hacerlo en vísperas de la guerra con Irak. La NSS de 2002 representó un cambio cualitativo respecto a las estrategias anteriores porque estableció como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo global. Sin embargo, el documento no se hizo popular por esa razón estratégica sino por su reivindicación de las acciones preventivas, generando un interés y una controversia que colocó el documento en el eje de los debates académicos, políticos y sociales sobre la seguridad internacional. Cuatro años después, se publica un nuevo documento que presenta más similitudes que diferencias respecto a la NSS de 2002.

La evaluación de la nueva estrategia de seguridad no puede medirse sólo por el contenido del documento publicado, ya que es necesario evaluarlo también en función de sus resultados. A la espera de ellos para poder realizar una valoración correcta, este ARI compara los resultados y evolución de la NSS de 2002 para establecer la relevancia de la Estrategia de Seguridad Nacional para el contexto político y estratégico al que sirve. A continuación, se comparan los contenidos de ambas estrategias para ver la permanencia o sustitución de sus elementos principales y, por último, se realiza una lectura de lo anterior en clave española para aplicarlas en la medida de lo posible a la realidad estratégica nacional.

Análisis:

La relevancia de la National Security Strategy en el planeamiento estratégico estadounidense

La *National Security Strategy* (NSS) no es una estrategia militar ni de defensa aunque describa las circunstancias y escenarios en los que EEUU prevé emplear su poder militar. Por el contrario, la NSS es una estrategia que aborda –junto a las anteriores– muchas otras dimensiones que afectan a la seguridad como las comerciales, las diplomáticas o

* Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED

¹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

las del desarrollo para influir en el contexto internacional y proteger los intereses de seguridad de los EE.UU. Ese carácter multidimensional es el que convierte la NSS en una “gran” estrategia que sirve de guía e integración a las distintas estrategias y políticas que se derivan de ella.² Anteriormente se ha manifestado la necesidad de tener en cuenta la ejecución, y no sólo el diseño, a la hora de evaluar la estrategia de seguridad porque no es lo mismo diseñar una estrategia de seguridad nacional que liderar una política de seguridad nacional. En líneas generales, las críticas a la anterior NSS de 2002 coinciden en torno a la insuficiente participación de los distintos planeamientos sectoriales en el diseño, en la falta de supervisión durante la ejecución de la estrategia y en el desequilibrio entre los distintos instrumentos, militares y no militares, en los que se apoya.

Respecto al diseño, la NSS se elabora por el Consejo de Seguridad Nacional para traducir la visión presidencial en objetivos concretos para orientar el planeamiento y ejecución del resto de los actores diplomáticos, económicos o militares del sistema de seguridad. La coordinación de los planeamientos no es fácil porque cada uno de los diferentes sistemas tiene su propia visión de los intereses y objetivos nacionales de seguridad de acuerdo con su tradición y papel corporativo, además de las diferencias de ideología que ostentan sus líderes.³ La diversificación de las lógicas según su adscripción al realismo o al neoconservadurismo, al unilateralismo o el multilateralismo, no sólo afecta a los niveles superiores de decisión, sino que se van entremezclando en los escalones inferiores. Por otro lado, la capacidad de planeamiento cuenta a la hora de influir en la estrategia final y, por eso, la Casa Blanca se ha ido apoyando en la mayor capacidad de planeamiento estratégico del sistema de defensa, sobrecargando el sistema en su propio perjuicio y postergando a otros departamentos, con el consiguiente distanciamiento de los procesos de planeamiento entre agencias. Como alternativa, los expertos recomendaron generar e integrar las capacidades de previsión a largo plazo de los sistemas de planeamiento no militares, de forma que se tengan en cuenta sus opiniones en la fase de definición de la propia estrategia de seguridad antes de promulgarla. Por esa razón, la NSS de 2006 propone reforzar la capacidad de planeamiento de todas las agencias y departamentos, orientándola hacia los resultados y facilitando la cooperación entre ellos. Si se aplican bien estas medidas, no sólo mejorará el diseño inicial sino que su ejecución encontrará menos resistencias y, sobre todo, se evitará que algún miembro del sistema se sienta excluido del planeamiento.

La supervisión de la ejecución podría facilitarse mediante la centralización, pero el Consejo de Seguridad Nacional ha descartado la tentación de crear una gran estructura de ejecución propia que duplique las existentes y se esfuerza en incrementar su capacidad de integración y supervisión. Para ello, adoptó un sistema de gestión basado en la centralización de la decisión y la descentralización de la ejecución. El presidente se hizo cargo personalmente de adoptar las decisiones una vez oídas las opiniones de los máximos responsables de su ejecución y, como responsable ejecutivo (*Chief Executive Officer*, CEO), sería el máximo responsable de los aciertos y fracasos. Este estilo presidencial (*CEO Presidency*) de coordinación vertical, de arriba hacia abajo, obliga al presidente a implicarse personalmente en el proceso de decisiones si quiere que el sistema de seguridad funcione, con el consiguiente recargo de su agenda y el coste político de su gestión directa. A falta de un sistema que controle el diseño y la ejecución de la NSS, la coherencia depende de la voluntad de las partes y de la dedicación que su máximo responsable le preste. Dado que la nueva NSS no ofrece ninguna propuesta de

² Cada una de las agencias desarrolla sus propias estrategias: National Strategy for Homeland Security, National Strategy for Combating Terrorism y National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, disponibles en <http://www.whitehouse.gov>.

³ Para una descripción de la influencia de las posiciones ideológicas en la seguridad y defensa de EE.UU, véase Soeren Kern, “Quién dirige la política exterior estadounidense”, ARI 23/2005, Real Instituto Elcano, 24/II/2006.

organización para reforzar el sistema de supervisión, es probable que padezca los mismos problemas de liderazgo que la anterior.

Los expertos también recomiendan introducir mecanismos reglados que faciliten la convergencia de forma mecánica, evitando que cada estrategia desate enfrentamientos entre los diferentes sistemas de planeamiento y que se acentúe el desfase entre diseño y ejecución. Por un lado, se propone implantar un mecanismo reglado y periódico de revisión de la seguridad nacional, similar al empleado en la *Quadrennial Defense Review*, y una guía de planeamiento similar a la *Defense Planning Guidance* utilizada para coordinar el planeamiento de defensa. La implantación de métodos estables y reglados de planeamiento normalizaría la elaboración y facilitaría su evolución y coherencia. Por la vía de la ejecución, y para asegurar que los objetivos de la NSS coincidan con las estrategias parciales, se deberían establecer indicadores de evaluación para verificar que la asignación sectorial de recursos y objetivos coincide con los objetivos fijados en la NSS. Ya que el análisis de la ejecución muestra que los departamentos y agencias tienden a mantener sus criterios, parece necesario establecer procedimientos de control que evalúen los progresos e identifiquen las desviaciones en la ejecución respecto a la estrategia presidencial. La NSS de 2006 tampoco adopta ninguna medida procedimental para mecanizar su proceso de elaboración, evaluar su rendimiento y medir la convergencia entre los distintos procesos, por lo que el Consejo de Seguridad Nacional no podrá ejercer eficazmente la función supervisora que le corresponde.

Otro problema observado en la aplicación de la NSS de 2002 es el desequilibrio entre los distintos instrumentos, militares y no militares, en los que se apoyó. Las críticas revelan tanto la desproporción de la inversión en el instrumento militar como la debilidad de los instrumentos no militares disponibles para conseguir los objetivos previstos, como los de fomentar la democracia, la libertad y el desarrollo, entre otros. En estos instrumentos el margen de autonomía está limitado por la interdependencia y los objetivos de EEUU en materias como las de desarrollo dependen de la colaboración de terceros. El desequilibrio puede corregirse por vía presupuestaria, reforzando los instrumentos menos favorecidos, y no puede negarse que tras la NSS de 2002 se ha producido una mejora presupuestaria sustancial en los instrumentos no militares. Entre 2003 y 2006 los gastos de defensa, excluida la *Homeland Security*, han pasado de 405 billones de dólares a 535 billones aproximadamente, mientras que los de ayuda humanitaria y desarrollo han crecido de 11 billones a 20 billones y los de asuntos exteriores de 10 billones a 16 billones. Aunque no se pueden minusvalorar crecimientos del 32% y del 55% para los instrumentos no militares, persiste el desequilibrio entre los instrumentos, con lo que se reduce su capacidad de empleo alternativo. La NSS de 2006 no entra en materia presupuestaria ni introduce ningún mecanismo que vincule la asignación de recursos por los departamentos y agencias con las prioridades de las estrategias definidas.

Según lo anterior, la estrategia de seguridad nacional tiene que transformar su relevancia formal como documento programático, un reconocimiento que ya tiene en el conjunto estadounidense del planeamiento y con el que lidera todas las estrategias derivadas de ella, en una relevancia material como política de seguridad nacional, para conseguir unos resultados que avalen la calidad de su diseño y la eficacia de su ejecución. Salvo en los aspectos de coordinación del planeamiento, la NSS de 2006 mantiene el desfase entre diseño y política, entre el discurso y los resultados, sin proponer medidas de adaptación.

Los cambios en la NSS de 2006 respecto a la anterior de 2002

La NSS de 2006 es continuista respecto a la anterior, manteniendo su misma estructura y capitulado, aunque retoma –al igual que ya hiciera el presidente Clinton– los riesgos derivados de la globalización, como las epidemias, los tráfico ilícitos y los desastres naturales, aunque no los del calentamiento global. La NSS proroga la vigencia del terrorismo como principal amenaza a la seguridad de los EEUU. Se percibe como una

amenaza que justifica la movilización de los recursos y estrategias de seguridad nacional para llevar a cabo una guerra que –ahora se reconoce– va a ser larga y en la que deben emplear una combinación de instrumentos militares y no militares, a largo y corto plazo, unilaterales y multilaterales.⁴ Los resultados de la NSS de 2002 en materia de lucha contra el terrorismo presentan también errores y aciertos. Junto a los problemas en Irak, cabe constatar que no se han registrado atentados similares a los del 11-S en suelo americano, una posibilidad que puede ahora parecer remota pero que tras los atentados parecía inminente e inevitable, y que al-Qaeda ha perdido capacidad de iniciativa y de actuación. La NSS de 2006 continúa diversificando los frentes de lucha contra el terrorismo, desde la respuesta militar a los mecanismos diplomáticos, económicos o de desarrollo, desde la lucha unilateral por las ideas y el fomento de la democracia y la libertad a la cooperación multilateral. En esto, la estrategia de seguridad no escapa a la doctrina del planeamiento basado en los efectos que reivindica la consideración de instrumentos alternativos para conseguir los mismos efectos.

En segundo lugar, la NSS de 2006 mantiene el principio de la acción preventiva. La NSS de 2002 no inventó la defensa anticipatoria pero reconoció explícitamente su voluntad de recurrir a las acciones preventivas. Hasta entonces, éstas formaban parte implícita de la disuasión tradicional y sólo se recurría a ella en algunos casos extremos relacionados con los medios de destrucción masiva. Por ejemplo, en 1994, el secretario de Defensa, William Perry, amenazó a Corea del Norte con usar la fuerza si no retornaba a la disciplina del Tratado de No Proliferación; en 1998 el presidente Clinton autorizó el uso de la fuerza contra la planta química de al-Shifa en Sudan, contra los campos terroristas de entrenamiento en Khost, Afganistán, y contra las instalaciones iraquíes a finales del mismo año y, finalmente, el presidente Bush autorizó ataques contra terroristas en Yemen en 2002.

La doctrina de la defensa anticipatoria no se mencionó a propósito de potencias como China y Rusia, ni en respuesta a cualquier amenaza, sino sólo en relación con el acceso de Estados fallidos o grupos terroristas a medios de destrucción masiva. En las postrimerías de los atentados del 11-S y ante la impotencia de las doctrinas e instrumentos tradicionales para hacer frente a los nuevos actores y amenazas, parecía lógico reforzar el lenguaje de la disuasión y sembrar la incertidumbre entre los agresores potenciales. En un tono dirigido fundamentalmente a los ciudadanos estadounidenses y a los terroristas potenciales, se transmitió el mensaje de que se iba a utilizar la fuerza cuando fuera necesario, incluso sin esperar a que las evidencias justificaran una acción anticipada, para evitar que se repitieran los atentados de 2001. Sin embargo, los términos en los que se plasmó en la NSS dañaron la imagen de la causa estadounidense, restaron apoyo entre sus aliados y alimentaron la deslegitimación de la estrategia. Aprovechando la legitimidad de la defensa anticipatoria, una figura que justifica el uso de la fuerza ante una amenaza inminente como ejercicio del derecho a la autodefensa del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, la NSS de 2002 amplió su contenido para incluir las acciones preventivas que se salen de ese marco. Formulada la doctrina en vísperas de la invasión de Irak sin concretar los detalles, su interpretación se hizo siguiendo la analogía del caso práctico para dar contenido en la doctrina.

Desde entonces, el debate se ha ido asentando y se han ido definiendo los argumentos favorables y contrarios a la defensa anticipatoria. Entre otros, el informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas recoge ambos argumentos y condiciona la legítima defensa anticipatoria a la existencia de amenazas inminentes, a ser el último recurso, a la

⁴ La NSS de 2006 mantiene la denominación de “guerra” para su lucha contra el terrorismo global. El término se ha popularizado y un cambio a otra terminología menos militarista, como la barajada por la Casa Blanca por el de *Struggle Against Violent Extremism*, desorientaría a quienes la apoyan y podría percibirse como un cambio de estrategia por aquellos contra los que se dirige.

proporcionalidad y a la autorización del Consejo de Seguridad.⁵ Aceptado el principio durante la campaña electoral de 2004 por el candidato demócrata, John Kerry, el principio ha perdido valor de cambio político y, de hecho, el presidente Bush no ha vuelto a utilizar el término en los dos últimos discursos sobre el estado de la nación. Una vez que las acciones en Afganistán e Irak dejaron clara la voluntad estadounidense de actuar cuando sea y donde sea contra el terrorismo, se esperaba algún gesto hacia los aliados para contrarrestar la imagen de unilateralidad creada y alguna restricción adicional al principio. Sin embargo, la NSS de 2006 mantiene la defensa anticipatoria en los mismos términos. Aunque manifieste su preferencia por acciones no militares, como la diplomática que ha llevado a cabo junto a Japón, China, Rusia y Corea del Sur para establecer un acuerdo regional que prevenga la proliferación en Corea del Norte, y aunque se reconozca el fallo en la evaluación de la amenaza iraquí, se sigue apostando por el error antes que por la pasividad.

La estrategia para prevenir el acceso a medios de destrucción masiva ha funcionado bien en el caso de Libia, que anunció en diciembre de 2003 el desmantelamiento de sus programas de armas de destrucción masiva tras la interceptación previa de material nuclear remitido por la red paquistaní de Abdul Qadeer Khan bajo las medidas de vigilancia impuestas por la *Proliferation Security Initiative* de la anterior NSS. Por el contrario, la posibilidad de que EEUU pudiera llevar a cabo una acción preventiva no ha menoscabado la voluntad iraní de acceder a la capacidad militar. Sea porque tampoco se aplicó previamente la doctrina de la defensa anticipatoria en Corea del Norte o, precisamente, para evitar que se emplee en el futuro, la NSS no ha disuadido a Irán de acceder al club nuclear. Si nos atenemos a la literalidad de los términos con los que se refiere a Irán la NSS de 2006, su perfil encaja el de un candidato a una acción de fuerza preventiva. La diferencia respecto a la situación de Irak es que la mayor paciencia de EEUU, apoyando los sucesivos intentos diplomáticos de negociación y postergando la confrontación hasta agotar la vía diplomática, pudiera verse recompensada con una legitimación del recurso a la fuerza por un foro multilateral. Está por ver si Irán es el país que representa un mayor reto para EEUU o para el Consejo de Seguridad.

Otro aspecto controvertido de la anterior NSS fue la proclividad a la acción unilateral. Percibida a partir de su opción por la defensa anticipatoria, coincide con la tradición estadounidense de actuar preferentemente en cooperación con terceros países y organizaciones internacionales pero sin descartar la posibilidad de hacerlo sólo. Esta visión está cerca de lo que la Estrategia Europea de Seguridad denomina multilateralismo efectivo, aunque entendida con más dosis de escepticismo y menos de paciencia. La unilateralidad mostrada por EEUU tras el 11-S era incompatible con los marcos multilaterales en las que sus aliados naturales prefieren adoptar decisiones colegiadas y regladas, incluso si tienen que colaborar en excepciones como ocurrió en Kosovo. La nueva NSS se esfuerza por mantener el protagonismo internacional de los EEUU, añadiendo un esfuerzo de comunicación con el resto de actores para evitar parecer y sentirse aislados frente al terrorismo internacional. También diversifica los escenarios de colaboración más allá del tradicional marco atlántico y de las potencias occidentales. El recurso a la vía colectiva no debe confundirse con una apuesta por las instituciones tradicionales de seguridad, porque la NSS no descarta concertarse mediante coaliciones, como en su *Proliferation Security Initiative* o la *APEC Secure Trade* para combatir el comercio ilegal, o con regímenes de colaboración contra las enfermedades contagiosas como el *International Partnership on Avian and Pandemic Influenza* o la *Global Threat Reduction Initiative* sobre materiales radioactivos.

⁵ Apartados 188-192 del informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf).

No obstante, la NSS de 2006 parece haber entendido que para que existan coaliciones de interés (*coalitions of the willing*), EEUU debe cultivar el deseo de participar en ellas y eso precisa una política de comunicación a la que se encamina la transformación de la diplomacia estadounidense. El Departamento de Estado ha puesto en marcha una estrategia para transformar el sistema diplomático –la denominada *transformational diplomacy*– que pretende conseguir esos objetivos mediante la reestructuración del Servicio Exterior para acentuar su interacción con los actores internacionales más relevantes y, desde luego, con el resto de las agencias y departamentos que intervienen en la seguridad nacional. La iniciativa parece razonable sobre el papel, pero podríamos preguntarnos si están coordinadas las estrategias y objetivos del Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional, si van a contar con los medios necesarios y, de contar con ellos, si los van a emplear de forma que los recursos se asignen prioritariamente a la transformación de la diplomacia.

Finalmente, el fomento de la democracia y la libertad han sido dos de los objetivos más conocidos de las NSS de 2002 y de 2006. Proceden de la tradición de la filosofía política estadounidense que se apoya en la alta consideración del modelo interno (ejemplarismo) y en su proyección internacional como misión de su política exterior (reivindicacionismo). Lo peculiar de la NSS de 2002 era la vehemencia con la que apoyaba el fomento de la democracia y la creencia en que su imposición bastaría para desencadenar un proceso de conversiones voluntarias (*shock and awe*) a la democracia y la libertad. La estrategia no ha funcionado como se esperaba y la nueva NSS continúa apostando por fomentar la democracia y la libertad como objetivos estructurales, a largo plazo, y mediante instrumentos vinculados al desarrollo, la transparencia, el desarrollo de la sociedad civil y la protección internacional de los derechos humanos. Tanto la NSS de 2006 como la de 2002 consideran que la proyección de la democracia y la libertad son asuntos de los que depende la seguridad nacional de EEUU y no se trata de deberes morales ni medios para conseguir otros intereses. La persistencia de estos objetivos en la estrategia de seguridad confirma la primacía del idealismo sobre el aislacionismo en la acción exterior. La estrategia de primacía adoptada por EEUU y que le obliga a intervenir en los asuntos de la seguridad internacional se corresponde también con esa visión idealista, ya que en términos prácticos cualquier otra estrategia de compromiso selectivo o de seguridad cooperativa ahorraría a EEUU muchos enemigos y gastos. Continuidad en lo esencial del contenido y leves cambios en el estilo son, por lo tanto, las notas de comparación de ambas estrategias.

Conclusiones

Cambios colaterales: una lectura española

La elaboración y divulgación de una estrategia de seguridad tiene un valor *per se* como ejercicio de transparencia y de compromiso democrático con la acción de gobierno. El Ejecutivo manifiesta sus prioridades de seguridad y las opciones de respuesta con la que piensa afrontar los problemas de seguridad de su legislatura. También tiene un valor de liderazgo, en la medida en que orienta los planeamientos y políticas de los distintos departamentos implicados en la seguridad nacional.

En el caso español, no hay una obligación legal, como en el caso estadounidense, de explicitar la estrategia gubernamental para afrontar la seguridad en su sentido amplio ni tampoco un amplio consenso sobre que la seguridad nacional sea la principal obligación del Gobierno. Las directivas de defensa nacional han sido, hasta ahora, el documento más parecido a una estrategia de seguridad pero desde una perspectiva militar y de la defensa que no puede integrar otros instrumentos diplomáticos o económicos. La situación española no es un hecho aislado en el panorama estratégico, porque sólo las grandes potencias han tenido necesidad de elaborar estrategias de seguridad a la altura de su proyección exterior mientras que las potencias medianas como la española sólo se

han preocupado de adaptar sus estrategias de defensa nacional a la creciente internacionalización de su seguridad.

La carencia de una estrategia española de seguridad no tendría mayor trascendencia si se compensara con un sistema adecuado de coordinación y supervisión de la seguridad. A medida que la seguridad se ha tornado multidimensional, con nuevas facetas no militares, y que se ha ido difuminando la división tradicional –y artificial– entre seguridad interior y exterior, se ha visto la necesidad de coordinar los planeamientos implicados si se quiere asegurar la coherencia y sinergia de su seguridad. Esta constatación ha llegado antes a las grandes potencias, pero ya está afectando a todos los Gobiernos que se preocupan por la seguridad y aquí es donde España, y muchos otros actores de su nivel, tienen un reto por delante. Las dificultades y carencias a las que se enfrenta el Consejo de Seguridad Nacional de una superpotencia como los EEUU deberían servir para escarmentar en cabeza ajena salvando las lógicas distancias y abordar –de una vez por todas– la definición de un sistema de seguridad nacional.

La existencia de una estrategia y de un sistema de seguridad no es una condición suficiente para afrontar los riesgos con eficacia, pero sí es una condición necesaria para intentarlo. La seguridad es cada vez más compleja porque aparecen nuevos problemas y surgen nuevos protagonistas. Mientras se reducen la cantidad y la eficacia de los instrumentos disponibles, se mantienen las tareas adicionales y proliferan las demandas adicionales de seguridad (*securitization*). La constatación de la complejidad coloca a los responsables de la seguridad ante el dilema de ampliar y profundizar el planeamiento o abandonarse a la improvisación.

La lectura de la NSS en clave española, nos debería llevar a la reflexión sobre los problemas descritos por si fueran similares *mutatis mutandis* a los nuestros. ¿Es necesario tener una estrategia de seguridad? Si lo es, ¿cómo coordinamos su diseño y su ejecución? Si repasamos los Ministerios y agencias implicados en la seguridad y revisamos sus métodos de planeamiento, ¿coincidirán sus objetivos?, ¿contarán con estrategias sectoriales? El cuestionario podría prolongarse hacia los niveles inferiores de decisión, pero las preguntas anteriores bastarían para determinar si tenemos una racionalidad y un método para la elaboración y ejecución de la seguridad o carecemos de ellos. En el primer caso tendremos una política pública de seguridad y en el segundo tendremos sólo un conglomerado de relaciones de seguridad. En el primer caso podremos ser un actor global e influir en la seguridad del mundo y en el segundo, simplemente, podremos estar por el mundo de la seguridad.

Félix Arteaga

Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED