

Documento de Trabajo

Working Paper

**EEUU y las prioridades de política exterior
de la Administración Obama**

David García Cantalapiedra

26/03/2009

Documento de Trabajo N° 16/2009

EEUU y las prioridades de política exterior de la Administración Obama

David García Cantalapiedra

Introducción. ¿Grandes esperanzas?

La elección de Barak Obama ha creado unas expectativas en EEUU y en todo el mundo no conocidas en décadas. Sin embargo, estas “grandes esperanzas” de la homónima obra de Charles Dickens, están más cercanas a las palabras de otro de sus títulos celeberrimos, *Historia de dos ciudades*: “Fue el mejor de los tiempos, fue el peor de los tiempos...”. Comenzaba esta obra así, con una mezcla de realismo atroz y esperanza en el nuevo camino que se abría para el futuro. De la misma forma, a pesar de los cambios y la energía empleadas en el diseño de una nueva aproximación para la política exterior de EEUU, esta se verá constreñida por sus intereses vitales globales, el impacto de la recesión en la estabilidad y la dinámica producida tanto por la fluidez de un sistema internacional cambiante como por la continuidad de algunas de las políticas llevadas a cabo por la Administración Bush.

Ya durante la campaña electoral,¹ y en su discurso de toma de posesión, el presidente Obama reafirmaba que la nueva Administración de EEUU se enfrenta, amén de desafíos regionales de primera magnitud como Rusia, China e Irán, a tres amenazas globales para su seguridad nacional y para el mantenimiento de la seguridad del sistema internacional: (1) la Guerra Global contra el Terror (*Global War on Terror*, GWOT) en su versión *Long War*, con la pacificación de Afganistán como campo de batalla principal, pero sin olvidar el resto de los escenarios tales como el Sahel y el Cuerno de África; (2) la proliferación de armas de destrucción masiva, sobre todo evitando que lleguen a manos de organizaciones terroristas, pero también que Estados como Irán o Corea del Norte lleguen a desarrollar programas de armamento nuclear (a la vez, no hay que olvidar el futuro de los acuerdos de desarme START con Rusia, el Tratado de No Proliferación y la sanción final del tratado CTBT); y (3) el cambio climático, relacionado con el desarrollo de energías alternativas y la reducción de la dependencia de las exportaciones de petróleo, pero visto como una amenaza a la seguridad nacional. Paradójicamente, el incremento del uso de la energía nuclear debido a las necesidades energéticas futuras y del cambio climático, parece ir en dirección opuesta al peligro que supone la proliferación nuclear para la estabilidad y seguridad internacional:

*“We are the keepers of this legacy. Guided by these principles once more we can meet those new threats that demand even greater effort, even greater cooperation and understanding between nations. We will begin to responsibly leave Iraq to its people and forge a hard-earned peace in Afghanistan. With old friends and former foes, we'll work tirelessly to lessen the nuclear threat, and roll back the specter of a warming planet”.*²

El presidente Obama recoge la vieja herencia de la República en cuanto a la unión intrínseca de intereses y valores en la política exterior de EEUU, del poder y la legitimidad de sus acciones, que se pueden observar en la gran estrategia practicada durante el siglo XX: el mantenimiento de 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 postura de evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pueda desafiar ese sistema internacional:

¹ Véase David García Cantalapiedra (2008), “EEUU, las elecciones presidenciales y la herencia de la política exterior de la Administración Bush”, ARI nº 136/2008, Real Instituto Elcano, 24/X/2008.

² “President Barak H. Obama, Inaugural Address”, The White House, Washington DC, 20/I/2009.

*“Recall that earlier generations faced down fascism and communism not just with missiles and tanks, but with the sturdy alliances and enduring convictions. They understood that our power alone cannot protect us, nor does it entitle us to do as we please. Instead they knew that our power grows through its prudent use; our security emanates from the justness of our cause, the force of our example, the tempering qualities of humility and restraint”.*³

Sin embargo, EEUU se enfrenta a no sólo la recuperación de su reputación y liderazgo internacional sino a una serie de problemas y amenazas difíciles de evaluar por su importancia y complejidad: un nuevo y cambiante sistema internacional, la economía internacional y el desarrollo, el sistema institucional multilateral y las amenazas a la seguridad internacional. El nuevo sistema es más anárquico, con diferentes parámetros a los de la Guerra Fría, y a los de las Post-Guerra Fría, con una distribución diferente y asimétrica del poder y de las capacidades a nivel global y transatlántico que han transformado el sistema internacional, más que en un sistema no-polar,⁴ en un sistema de polaridad compleja: un tipo de “complejo de unipolaridad-multipolaridad”, que ya era percibido tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, pero que se afirmará con total claridad tras la crisis de Irak de 2003 y que se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional:

- En palabras de Henry Kissinger, el centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico.
- Aún se mantiene una preeminencia y superioridad militar de EEUU.
- Hay un creciente concierto de grandes potencias en un nivel económico: EEUU, China, la EU, Japón y algunos países en rápido desarrollo (por ejemplo, Brasil, Rusia y la India).
- Hay un debilitamiento alarmante de la preeminencia normativa⁵ de EEUU, entendida como una de las tres preeminencias necesarias para considerar a un Estado hegemónico junto con las preeminencias político-militar y económica. Esta preeminencia normativa se tratará de un entendimiento compartido sobre valores, normas, reglas y formas de autoridad, distribución del estatus, prestigio, responsabilidad y privilegios.

La Administración Obama en principio va a estar condicionada por la política exterior de la Administración Bush. No tanto por los parámetros que se establecieron en sus primeros cuatro años, sino por las “correcciones” realizadas en su segundo mandato, mucho más realista y multilateral, y que abandonó el unilateralismo de su primera Administración una vez que se produjo la salida del gobierno de casi todos los neoconservadores. Sin embargo, se han creado unas expectativas de mejora y cambio que preocupan en Washington, ya que esta situación está ejerciendo una presión adicional sobre la nueva Administración. En todo caso, esta última no estará en condiciones de acometer cambios en profundidad al menos hasta que no se produzcan la mayor parte de las confirmaciones de los puestos de la Administración que lleva a cabo el Senado, aunque la transición se ha realizado muy rápidamente y sin problemas gracias a la colaboración de la saliente Administración Bush y el Congreso esta en manos demócratas.

El pasado como prólogo: “Gran Estrategia” y política exterior tras la Guerra Fría

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

³ “President Barak H. Obama, Inaugural Address”, The White House, Washington DC, 20/I/2009.

⁴ Véase Richard Hass (2008), “The Age of Nonpolarity”, *Foreign Affairs*, mayo-junio.

⁵ Véase David García Cantalapiedra (2002), *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. Sobre una discusión más amplia, véase David García Cantalapiedra (2001), *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-92*, tesis doctoral, Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, UCM, Madrid, pp. v y ss.

de una política llega a ser incluso más importante porque todos los intereses no son, de hecho, permanentes. Esta es una de las conclusiones a las que se ha llegado tras el fin de la Guerra Fría en el debate sobre cuáles seguirán siendo los intereses primordiales de EEUU, a pesar de la situación internacional inestable, ciertas circunstancias geoestratégicas mantienen algunos postulados básicos en el diseño estratégico. “Estrategia” puede definirse brevemente como la relación entre los medios disponibles y los fines a conseguir. 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 incluir la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y morales de la nación. Esta concepción comprende una gran atención a los aspectos no militares de la estrategia: movilización económico-industrial, cultura política interna y la diplomacia.⁶

La Contención y los proyectos previos de Gran Estrategia producidos en la primera Administración Bush establecían una postura de Primacía,⁷ que se matizaría como Primacía Selectiva⁸ 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.

Todos ellos son caracteres que 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 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 postura de Primacía se mantendrán en la Gran Estrategia que creó la Administración Bush, sustituyendo la incertidumbre por la GWOT, con lo que se establecía un carácter similar a la amenaza soviética que impregnaría todas las políticas de EEUU e incluía 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 realizó 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 alcanzaron su estructura definitiva en la Administración Bush:

- Guerra Global contra el Terror (*Long War*).
- Un orden internacional favorable a los valores e intereses de EEUU.

⁶ Paul Kennedy (ed) (1991), *Grand Strategies in War and Peace*, Yale University Press, New Haven, pp. 4-5.

⁷ Véase García Cantalapiedra (2001).

⁸ Véase García Cantalapiedra (2002), pp. 11-12.

- 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 creó la nueva Administración sino que significaban 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, que no significaban dominio, pero sí un medio internacional abierto a los intereses y valores de EEUU. La búsqueda de un poder preponderante se produjo a principios de la Guerra Fría:

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

Pero la misma *rationale* establecida para el enfrentamiento con la URSS se mantuvo después, utilizando la incertidumbre de la situación internacional, partiendo del objetivo de evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pudiera desafiar el nuevo orden internacional. Este principio se mantuvo en el proyecto del plan-director de planificación de defensa (*Defense Planning Guidance*) DPG 1992-1999. El DPG es un documento clasificado que se desarrolla normalmente cada pocos años por el Departamento de Defensa como guía política de referencia para el estamento militar de alto nivel y la dirección civil del Pentágono, para facilitar un marco geopolítico en relación a las futuras necesidades presupuestarias y de niveles de fuerzas:¹⁰

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

Esta visión fue clave durante la Guerra Fría, aunque con relación y prioritariamente hacia la URSS, pero se mantuvo 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.¹¹ 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.

El fin de la Guerra Fría había despojado a la Gran Estrategia de EEUU del componente de amenaza inmediata y militar, que no era el único, aunque fuera al que se daba preferencia. En el famoso discurso de Aspen el 2 de agosto de 1990, concretado después ante la sesión conjunta del Congreso el 11 de septiembre de 1990,¹² el presidente Bush padre anunció la estrategia de EEUU en el nuevo orden mundial de la Post-Guerra Fría. Dibujó el diseño de un sistema internacional democrático y estable, anclado en los valores e ideales de EEUU, y marcado por la paz y la cooperación para la

⁹ “Policy Planning Staff PPS paper, Basic Issues Raised by Draft NSC, Reappraisal of US Objectives and Strategy for National Security”, FRUS 1952-54, nº 2, ND, pp. 64-65.

¹⁰ El DPG fue creado por el secretario de Defensa Richard Cheney y el subsecretario de Defensa para Política Paul Wolfowitz. Este proyecto de 46 páginas creó gran revuelo al ser filtradas ciertas partes a la prensa, lo que obligo a reescribirlo, aunque no quiere decir que no se mantuviera su filosofía y objetivos de forma implícita.

¹¹ “President Ronald Reagan. National Security Strategy of the United States 1988”. The White House, Washington DC, 1988, p. 1; “President George Bush. National Security Strategy of the United States August 1991”, pp. 4 y 7; “President William Clinton. National Security of Engagement and Enlargement, February 1996”, p. 2; “President William Clinton. National Security for a New Century. 1998”, p. 5.

¹² “President George Bush. Public Papers. Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen Colorado. August 2, 1990”, p. 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.

seguridad global bajo la ONU. Para este fin, estableció 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. Este último principio fue la única concesión al Liberalismo como productor de las condiciones para crear un sistema internacional estable, pacífico, democrático y de libre mercado, y que sería básico en la política exterior de la Administración Clinton: "... *ultimately the best strategy to insure our security and build a durable peace is support the advance of democracy elsewhere*".¹³

En este sistema, EEUU tendría el carácter de factor principal y, debido a sus intereses en todo el mundo, debería 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. En su discurso ante el Congreso, con la crisis del Golfo como telón de fondo, Bush acudía a la retórica de los valores e intereses de EEUU: democracia, mercado libre e imperio de la ley, donde estos informarían un orden internacional con instrumentos legales y políticos como la ONU y el Acta de Helsinki. Pero también establecía la visión realista y pragmática más acorde con lo que la Administración Bush estaba poniendo en práctica, contando con el valor del factor poder en la política internacional.

Muchos criticaron la postura de utilizar realismo y liberalismo internacional a la hora de crear el llamado Nuevo Orden Mundial tras la Guerra Fría:¹⁴ 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). A pesar de esta retórica del liberalismo wilsoniano y de una verdadera intención de conseguir el objetivo de ampliar la comunidad de Estados democráticos, el Nuevo Orden Mundial se encontraba con unas claras limitaciones: esto iba a funcionar en Europa y se quería sobre todo extender hacia el Este, pero, por supuesto, en el resto del mundo existían límites y debían ser abordados con realismo.

Este fue el armazón teórico para el desarrollo de la estrategia global selectiva o de aproximación regional, Estrategia de Compromiso y Ampliación (*Engagement and Enlargement*) que creó la Administración Clinton,¹⁵ siendo un 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, en consonancia 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*",¹⁶ basándose en el principio de que la ampliación del número de Estados democráticos fortalecerán la seguridad internacional ya que las democracias no se hacen la guerra entre ellas.¹⁷

Sin embargo, nos encontramos con que había 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*, apareció una convivencia de ambas posturas, tal como se daba 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, llevó a EEUU desde una posición de potencia

¹³ "President Clinton's State of Nation Message", *New York Times*, 26/I/1994. p. A17. Sobre estos argumentos véase John Owen (1994), "How Liberalism Produces Democratic Peace", *International Security*, vol. 19, nº 2, otoño, p. 87-125.

¹⁴ Joseph Nye (1992), "What New World Order", *Foreign Affairs*, vol. 71, nº 2, primavera, pp. 83-96.

¹⁵ "President William Clinton. National Security Strategy of Engagement and Enlargement", The White House, GPO, Washington DC, 1994.

¹⁶ A. Lake, "From Containment to Enlargement", US Department of State, vol. 4, nº 39, 27/IX/1993.

¹⁷ 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, 19805, p. xv.

hegemonía benigna a una especie de Primacía Imperial. La excepcionalidad de la Guerra Global contra el Terror permitió volver a la concepción de Presidencia Imperial, al conseguir que todo el país cerrara filas alrededor del presidente como comandante en jefe en una situación de guerra. Desde el punto de vista exterior, EEUU disfrutaba de una posición internacional nunca vista en la historia, donde no solo su poder político, económico, militar y tecnológico era indiscutible, sino que se producía en una situación de relativa debilidad y cambio que afectaba a otros Estados o grupos de Estados que hacían aún más apreciable la percepción de la diferencia de estatus. Esta situación podría *a priori* significar una mayor estabilidad internacional y la construcción de un orden mundial estable, pero la valoración del inmenso poder norteamericano por parte de posibles equilibradores (la UE, Rusia y China) más la postura unilateralista hicieron que esa percepción de hegemonía benigna se resquebrajara. 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. Sin embargo, dada la idiosincrasia de la Administración Bush, fue el factor de la preeminencia militar en el que tenía su mayor pivote. Esto no quiere decir que EEUU no poseyera o no ejerciera estas capacidades de *Soft Power*, pero la posibilidad de ejercer su postura de primacía a través de un mayor énfasis en la preeminencia militar acabó creando una imagen de poder imperial.

Planteamientos de política exterior de la Administración Obama: ¿cambio y continuidad?

En un primer momento, las ideas básicas del pensamiento en política exterior para EEUU en la Administración Obama podrían encontrarse en la llamada *Phoenix Initiative*, creada por un grupo de académicos pro-demócratas que publicaran en julio de 2008 un informe (*Strategic Leadership: Framework for a Twenty-first Century National Security Strategy*)¹⁸ que era en cierta manera una respuesta al neoconservador *Project for a New American Century*. Este grupo está formado por una serie de profesores e investigadores, algunos de ellos con experiencia en la Administración Clinton y que ejercerán responsabilidades en la Administración Obama.¹⁹ El informe está prologado por Susan Rice, actual embajadora ante la ONU, consejera de política exterior en la campaña presidencial y parte de la Administración Clinton en el Consejo de Seguridad Nacional y después como secretaria de Estado Adjunta en Asuntos Africanos.

El informe se distingue por querer establecer una nueva aproximación para la política exterior de EEUU: apartarse de los conceptos de Contención, Compromiso y Ampliación (*Containment, Engagement, and Enlargement*), y, en palabras de Rice, acabar con “las dicotomías entre políticas de poder realistas e idealismo liberal”. Se considera la interconexión e interdependencia global y la difusión de poder²⁰ como parámetros básicos del sistema internacional y, desde esta reflexión, EEUU no debería de ser siempre el líder en todas las iniciativas y su conducta debería estar conducida por los intereses norteamericanos, sobre todo cuando son parte de intereses comunes que pueden atraer a otros a colaborar, a través de un “Liderazgo Estratégico” (*Strategic Leadership*). Esta nueva doctrina tiene grandes dosis de pragmatismo en cuanto a buscar “acciones efectivas” en un enfoque de *Problem-Solving*, pero, sin embargo, mantiene ecos del Compromiso Selectivo (*Selective Engagement*) de la Administración Clinton y de doctrinas como la Doctrina Weinberger, donde EEUU debería solo actuar en situaciones donde los intereses vitales estén en juego y los objetivos sean claros y precisos. Además, mantiene posturas clásicas como una diplomacia fuerte, unas fuerzas armadas *state-of-the-art*, la recuperación y fortalecimiento económico y la promoción de la democracia y los derechos humanos. Gates se pronuncia también en esta línea: “*the United States is the strongest and greatest nation on earth, but there are still limits on what it can do. The power and global reach of its military have been an indispensable contributor to world peace and*

¹⁸ Center for a New American Security, “Strategic Leadership: Framework for a Twenty-first Century National Security Strategy”, A Phoenix Initiative Report, julio de 2008.

¹⁹ Anne-Marie Slaughter, Bruce W. Jentleson, Ivo H. Daalder, Antony J. Blinken, Lael Brainard, Kurt M. Campbell, Michael A. McFaul, James C. O’Brien, Gayle E. Smith y James B. Steinberg.

²⁰ Los planteamientos sobre la difusión de poder fueron ampliamente establecidos por Susan Strange a finales de los años 80 y principios de los 90. Véase, por ejemplo, Susan Strange (1997), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Londres.

must remain so. But not every outrage, every act of aggression, or every crisis can or should elicit a US military response".²¹

En este sentido, ofrece el informe cinco prioridades estratégicas, de las cuales las tres primeras sólo se pueden solucionar con la cooperación de gobiernos y organizaciones internacionales: terrorismo, proliferación nuclear y cambio climático y dependencia del petróleo. Estas son las prioridades que estableció el presidente Obama en su campaña electoral y en su discurso de toma de posesión. Las otras dos serían áreas prioritarias: Oriente Medio y Asia Oriental, aunque la primera lo haya sido enfocada en el tema de la retirada de Iraq y el programa nuclear iraní más que en relación al conflicto palestino-israelí, como se ha podido comprobar en el caso de la invasión israelí de Gaza, hasta la elección de su enviado especial el Senador George Michael, intermediario en las negociaciones en Irlanda del Norte durante la Administración Clinton.

Paradójicamente, la Administración Clinton y la Administración Bush ya habían comenzado a dar pasos en la evolución doctrinal de la política exterior norteamericana debido a los cambios estratégicos fundamentales tras la Guerra Fría, sobre todo con la estrategia de Compromiso y Ampliación (*Engagement and Enlargement*) y a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, que comenzó la sustitución de los conceptos de Disuasión (*Deterrence*) y Contención (*Containment*) por Defensa (*Defense*) y Compulsión (*Compellance*), en gran medida influenciado por el análisis que se había hecho a finales de los años 90 y el impacto de los atentados del 11 de septiembre. En este sentido, Peter Rodman, secretario de Defensa Adjunto para Asuntos de Seguridad Internacional en la primera Administración Bush, 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*".²² A la vez, se iban a añadir conceptos como la prevención y la anticipación (*preemption*) muchos ya previstos en la Administración Reagan. Ya en 1984 el secretario de Estado George Shultz establecía por primera vez esta aproximación:

"Can we a country, can the community of free nations, stand in a purely defensive posture and absorb the blows dealt by terrorists? I think not. From a practical standpoint, a purely passive defense does not provide enough of a deterrent to terrorism and the states that sponsor it. It is time to think long, hard and seriously about more active means of defense-defense through appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike".²³

Esta visión sería desarrollada por la Administración Clinton en su Iniciativa de Contraproliferación (*Counterproliferation Initiative, CPI*),²⁴ donde postulaba las acciones de anticipación contra armas de destrucción masiva (*Weapons of Mass Destruction, WMD*). Por ejemplo, el peligro que representaba la proliferación de WMD y su adquisición por parte de *Rogue States*, llevó a la Administración Reagan primero y posteriormente a la Administración Clinton a la conclusión de que estos adversarios serían difícilmente disuadidos por los mecanismos clásicos y que los efectos que produciría el uso de este armamento por parte de estos Estados u organizaciones terroristas eran tan graves que se debían tomar medidas estratégicas para evitar su uso o adquisición, y en el peor de

²¹ Robert Gates (2009), "A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age", *Foreign Affairs*, enero/febrero.

²² P. Rodman (1999), *Uneasy Giant: The Challenges to American Predominance*, Nixon Center, Washington, p. 2.

²³ "Secretary of State George Shultz. Remarks at the Jonathan Institute", Washington DC, 4/VII/1984.

²⁴ Z. Davis & M Reiss, "US Counterproliferation Doctrine: Issues for the Congress. Congressional Research Service Report", 94-734 ENR, 21/IX/1994, p. 8. El CPI se define como "*the activities of the DOD in combating proliferation, including diplomacy, arms control, export controls, and intelligence collection and analysis, with special emphasis on protecting US forces should confront an adversary armed with WMD or missiles*". Como se advierte, en la definición encontramos mecanismos preventivos. Es, sin embargo, el aspecto militar el más potenciado. Aparecen dos elementos diferenciados: uno defensivo y otro anticipatorio (*preemptive*). El defensivo se establece por medios militares, permitiendo a las fuerzas de EEUU defenderse contra WMD. En términos prácticos esto significa BMD y/o TMD; el ofensivo con el desarrollo de armamento convencional de alta penetración (*Deep Strike Weapons*) que representan los medios contrafuerza para la destrucción de infraestructuras de WMD.

los casos, su destrucción.²⁵ El vicepresidente Joseph Biden, en la 45ª Conferencia de Seguridad de Munich, deja claro, sin embargo, que EEUU abandona como doctrina de política exterior la Doctrina Bush de acciones anticipadas (*preemptive actions*),²⁶ aunque esto llevará necesariamente a la revisión de su política contraterrorista y de su doctrina nuclear. Desde este punto de vista, los problemas que presenta la disuasión de grupos terroristas a través de la disuasión extendida seguirán manifestándose.²⁷

Sin embargo, factores de política interna, la *Realpolitik* y el pragmatismo han actuado en la elección del equipo de política exterior y de seguridad nacional que, unido al equipo económico, podríamos considerar de “tercera Administración Clinton”: Hillary Clinton como secretaria de Estado; Robert Gates se mantiene como secretario de Defensa; el consejero de Seguridad Nacional será el general James Jones, antiguo SACEUR; Janet Napolitano, gobernadora de Arizona será la secretaria de *Homeland Security*; el director de la Inteligencia Nacional será el almirante Dennis Blair, antiguo jefe del Mando del Pacífico (USPACOM); y el director de la CIA será Leon Panetta, antiguo jefe de Gabinete del presidente Clinton. Este realismo también se puede apreciar en las confirmaciones de Hillary Clinton como secretaria de Estado e, incluso de la propia Susan Rice como embajadora ante la ONU. Clinton, por ejemplo, establece que la mejor forma de llevar a cabo los intereses de EEUU es enfrentarse a las amenazas globales con mecanismos globales y soluciones globales, a través del reconocimiento de la interdependencia y de la unión de principios y pragmatismo:

*“The best way to advance America’s interest in reducing global threats and seizing global opportunities is to design and implement global solutions. This is our reality... The President-Elect and I believe that foreign policy must be based on a marriage of principles and pragmatism, not rigid ideology... Our security, our vitality, and our ability to lead in today’s world oblige us to recognize the overwhelming fact of our interdependence”.*²⁸

En este sentido, tanto Clinton como Rice apoyan el uso de Naciones Unidas y de las instituciones internacionales, pero establecen que de no ser esto posible trabajarán con coaliciones de aliados y tampoco descartarán el uso de la fuerza militar si fuera necesario. Esta postura la ha reafirmado Biden en Munich, declarando que EEUU actuará de manera conjunta siempre que sea posible pero que cuando no lo sea lo hará solo.²⁹ Sin embargo, tanto él como Gates han dejado claro que EEUU no tendrá como objetivo de su política exterior el cambio de régimen.³⁰ Clinton ha lanzado ya un mensaje claro en su viaje a Asia, sobre todo hacia Japón y Corea del Sur, pero también para aliados europeos y otras potencias: si se desea un EEUU multilateral, los aliados deberán participar más en las operaciones multilaterales.³¹

El futuro de la *Long War* en la Administración Obama: el significado de Afganistán

Como candidato, Obama ya establecía la GWOT como una de las prioridades de su política exterior, aunque no hasta avanzado 2008 estableció Afganistán como el frente principal de este esfuerzo.³² Esta posición la reafirmó ya en su discurso de toma de posesión casi nada más

²⁵ Robert G. Joseph (director del Center for Counterproliferation Research, NDU) (1996), “The Impact of NBC Proliferation on Doctrine and Operations”, *Joint Forces Quarterly*, nº 1, otoño. p. 80.

²⁶ “Remarks by Vice-President J. Biden at 45th Munich Security Conference on Security Policy. Office of the Vice-President. The White House”, 7/II/2009.

²⁷ “Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Interim Report”, 15/XII/2008.

²⁸ “Statement of Senador Hillary Rodham Clinton. Nominee for Secretary of State. Foreign Relations Committee. US Senate”, 13/I/2009, p. 3.

²⁹ “Remarks by Vice-President J. Biden at 45th Munich Security Conference on Security Policy”, Office of the Vice-President, The White House, 7/II/2009.

³⁰ “*The United States is unlikely to repeat another Iraq or Afghanistan – that is, forced regime change followed by nation building under fire*”. Robert Gates (2009), “A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age”, *Foreign Affairs*, enero/febrero.

³¹ “Secretary of State Hillary Rodham Clinton The US and Japan: Collaborating to Address Global Concerns. Remarks upon arrival in Tokyo, Japan”, Tokio, 16/II/2009.

³² Véase García Cantalapiedra (2008).

comenzar: en el segundo párrafo, tras los agradecimientos, ya establece que “*Our nation is at war against a far-reaching network of violence and hatred*”.³³ En este sentido, mantiene la condición de EEUU realizada por el presidente Bush en su discurso del Estado de la Nación de 2002, de que el país había sido atacado y estaba en guerra. Desde aquí, la Administración Bush desarrolló el concepto de GWOT, que ha mantenido tres objetivos fundamentales: (1) los grupos terroristas; (2) la proliferación de armas de destrucción masiva; y (3) los llamados *Rogue States* –Irak, Irán, Corea del Norte, Siria y Libia–. De hecho, la Administración Obama sigue manteniendo estos objetivos: terrorismo (pasando por Afganistán y Pakistán), la proliferación de armas de destrucción masiva, sobre todo armamento nuclear, el fin de la pacificación y retirada de Irak, e Irán:

“As our military presence decreases over time, we should still expect to be involved in Iraq on some level for many years to come – assuming a sovereign Iraq continues to seek our partnership. The stability of Iraq remains critical to the future of the Middle East, a region that multiple presidents of both political parties have considered vital to the national security of the United States. Beyond these operations, one of the greatest dangers we continue to face is the toxic mix of rogue nations, terrorist groups, and nuclear, chemical, or biological weapons”.³⁴

En esta línea se mueve, no obstante, la crítica de la excesiva militarización de la política exterior y de la política en Afganistán, como la manifestación de una limitación para la capacidad de maniobra del presidente, sobre todo por el mantenimiento de Robert Gates en el Pentágono, del general Petraeus como jefe del Mando Central (CENTCOM), el general David McKiernan como jefe de ISAF y de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, más el nombramiento de militares para posiciones clave en el equipo de seguridad nacional, como el director de la Inteligencia Nacional, el almirante Dennis Blair, antiguo jefe del Mando del Pacífico (USPACOM), el general James L. Jones como consejero de Seguridad Nacional y el general Eikenberry como embajador en Kabul. Paradójicamente, esta “militarización” es debida a que todos ellos han mantenido una clara sintonía con las posturas del candidato Obama, mucho más que con los “civiles” en el Pentágono y en la Administración Bush en general.

Sin embargo, la prioridad de la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de WMD tiene una interpretación diferente, desligada de la retórica y la práctica de la “expansión de la democracia” y una priorización de los objetivos con intento de redefinición de su significado, aunque la unión de terrorismo-armas de destrucción masiva-*Rogue States* sigue siendo la concepción subyacente. Aunque Obama estableció durante la campaña presidencial un enfoque geopolítico a la GWOT, fijándolo principalmente en Afganistán-Pakistán, y en el peligro de la proliferación no tanto como amenaza estatal (misiles y armas NBQ) que respaldaban el desarrollo de sistemas BMD, sino como uso de estas armas por grupos terroristas.³⁵ Esto no quiere decir un cambio significativo de la GWOT: aunque parece un discurso de transformación, en realidad es una adaptación y un cambio en la nomenclatura. Es más, es una respuesta simétrica, más que asimétrica, al caso afgano: la Administración Bush eligió a Irak como frente para la GWOT (*war of choice*); Obama reacciona a la situación en Afganistán cuando esta se ha deteriorado tras el fracaso de la “solución paquistaní” a través del apoyo de EEUU al general Musarraf. Ambas iniciativas están imbuidas de un marco geopolítico que reafirma la idea de Gran Oriente Medio (su parte central, Irak, y su parte oriental, Afganistán), concepto geográfico y político creado precisamente para establecer una política determinada en todo un área interconectada desde el Mediterráneo hasta la frontera con China, ya enunciado a principios del siglo XX por el almirante Mahan con su concepto de *Middle Strip*.³⁶ Sin embargo, la política para Afganistán tiene dos objetivos y, en cierta manera,

³³ “President Barack H. Obama, Inaugural Address”, The White House, Washington DC, 20/I/2009.

³⁴ “Statement of Secretary of Defense Robert Gates before US Senate Foreign Affairs Committee”, 27/I/2009, p. 3.

³⁵ Sin embargo, el vicepresidente Biden, aunque aceptando mecanismos de cooperación y aseguramiento hacia Rusia, ha mantenido la intención de EEUU de continuar con la instalación del sistema BDM en Polonia y República Checa.

³⁶ Véase García Cantalapiedra (2008).

dos estrategias en dos niveles pero imbricadas en la política regional: una para los talibán y otra para al-Qaeda. En este sentido, la aproximación comprensiva, la “afganización” y la futura oleada va más en el sentido de conseguir un acuerdo con los sectores moderados de los talibán, y conseguir un enfoque prioritario sobre al-Qaeda. Para ello, EEUU además tiene que continuar el “Gran Juego” en Asia Central con Rusia (y China) y considerar una apertura con Irán para la solución afgana. Pero tal como establece el DNI almirante Blair:

*“No improvement in Afghanistan is possible without Pakistan taking control of its border areas and improving governance, creating economic and educational opportunities throughout the country. The government is losing authority in parts of the North-West Frontier Province and has less control of its semi-autonomous tribal areas: even in the more developed parts of the country, mounting economic hardships and frustration over poor governance have given rise to greater radicalization”.*³⁷

El fracaso en Afganistán y Pakistán supondría: primero, la propagación del ideario de al-Qaeda cuando, en momentos de relativa debilidad y fatiga, busca territorios no tanto fallidos sino frágiles como Yemen o Estados del Sahel y el Cuerno de África (Níger, Mali y Somalia); segundo, la visión de derrota en Asia Central y debilitamiento de la posición de EEUU en la zona frente a Rusia y China (e Irán); y tercero, además, un daño casi definitivo a las relaciones transatlánticas y a su principal instrumento, la OTAN, ya de por sí heridas por el uso indiscriminado de la crisis de Irak por parte de sectores políticos tanto en EEUU como en Europa y la percepción de un declive irreparable de un EEUU azotado por la recesión. A la larga podría suponer también la desestabilización de Pakistán, una probable vuelta a la reactivación del problema de Cachemira y la posibilidad de un conflicto armado con la India. Esta posibilidad se ve aumentada por las percepciones indias tras los ataques terroristas a Bombay en noviembre de 2008.³⁸

La GWOT y Afganistán son también dos asuntos básicos para las relaciones transatlánticas y atraviesan de forma vital la idea de establecer mayor cooperación con Europa y un enfoque más multilateral en general en la política de la Administración Obama. Existen grandes expectativas por parte de Europa hacia esta nueva Administración, pero no son menores que las que está situando EEUU en la ayuda europea. Claramente, Obama quiere más tropas europeas en Afganistán, y lo pedirá en la próxima cumbre de la OTAN en Estrasburgo, en el 60 aniversario de su creación, tal como hizo en su momento en la Cumbre de Bucarest de 2008 el presidente Bush. Incluso, el presidente Obama no ha pedido a Australia (contribuyente con unas 1.000 tropas), tras conversaciones con el primer ministro Kevin Rudd, un aumento de su contribución, dada la opinión extendida de que no tendría mucho sentido hacerlo si no se produce un compromiso europeo en números suficientes, ya que en algunos círculos políticos y militares no se percibe esta voluntad europea. Sin embargo, existe una falsa esperanza extendida entre los aliados europeos de que no se realice esta petición, ya que en este lado del Atlántico se sabe que la prioridad de la política de seguridad de esta Administración es Afganistán, aún sabiendo las críticas del secretario de Defensa Gates por no haber cumplido las promesas de más fuerzas de combate, helicópteros de transporte y personal de apoyo. En este sentido –con el envío de más de 32.000 nuevas fuerzas norteamericanas– van las declaraciones del secretario Gates en el Senado sobre que la prioridad militar es Afganistán:

*“There is little doubt that our greatest military challenge right now is Afghanistan... the United States has focused more on Central Asia in recent months. President Obama has made it clear that the Afghanistan theater should be our top overseas military priority”.*³⁹

³⁷ “DNI Admiral Dennis Blair. Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”, US Senate, 12/II/2009, p. 18.

³⁸ DNI Blair, p. 25.

³⁹ “Statement of Secretary of Defense Robert Gates before US Senate Foreign Affairs Committee, 27/I/2009, p. 1.

Esta declaración y el nombramiento de un peso pesado como Richard Holbrooke como enviado especial para Afganistán y Pakistán, y de un antiguo comandante en la zona, el teniente general Karl Eikenberry, como embajador en Kabul, son señales suficientes para valorar la prioridad que es este conflicto para la nueva Administración norteamericana. Richard Holbrooke, enviado especial en Bosnia y embajador en la ONU en la Administración Clinton, ha sido elegido por el presidente Obama como enviado especial para Afganistán y Pakistán. Ha sido hombre de confianza de los Clinton y apoyó a Hillary Clinton en las primarias, aunque posteriormente ha apoyado a Obama y a su agenda en política exterior y, de hecho, estuvo en Georgia en la crisis de agosto, ya que es amigo personal del presidente Mikhail Saakashvili.⁴⁰ Holbrooke ha respaldado el nombramiento como embajador en Kabul del teniente general Karl W. Eikenberry, el cual ha estado 18 meses al mando de las tropas norteamericanas en Afganistán y era vicepresidente del Comité Militar de la OTAN. Mantiene buenas relaciones con el presidente Karzai y fue de los primeros en advertir de la resurgencia de los talibán y el planteamiento erróneo de la estrategia de la OTAN en Afganistán. Su aproximación a la pacificación del país se acerca a la “afganización”, ya que ha sido un fuerte defensor del fortalecimiento del ejército afgano y su uso contra los talibán, en línea con las ideas del presidente Obama. Además, apoya el incremento de fuerzas establecido por el Pentágono y comparte la idea de que es fundamental acabar con los refugios de al Qaeda en Pakistán.

La proliferación de armas de destrucción masiva

El peligro de proliferación exige, desde algunos sectores, que EEUU ratifique el Tratado sobre prohibición total de pruebas nucleares (CTBT) lo antes posible. En este sentido, EEUU se ha mantenido en una moratoria unilateral desde 1992, en parte como medida de confianza en el proceso de fin de la Guerra Fría, prueba de su progresivo abandono en la centralidad de las armas nucleares como núcleo duro de su política de seguridad y defensa, y debido a la fiabilidad y modernidad de su arsenal nuclear, tanto desplegado como almacenado. El tratado que fue firmado por el presidente Clinton en 2000, justo antes de abandonar la Casa Blanca, no fue ratificado por el Senado. Las dudas sobre la fiabilidad y mantenimiento de las armas nucleares a largo plazo, junto con la evolución del sistema internacional, donde se apreciaba una tendencia a la proliferación entre algunos Estados y la búsqueda por parte de entidades terrorista como al-Qaeda, provocaron una reconsideración en la política nuclear de EEUU, manteniendo la moratoria unilateral pero sin la ratificación del CTBT. Para algunos, fue una puesta al día en consonancia con el nuevo sistema internacional; para otros, una nueva apuesta por la nuclearización de la política de seguridad de EEUU, a pesar del claro giro hacia las defensas estratégicas y una reducción en la centralidad de las armas nucleares en la política de seguridad nacional de EEUU tras la revisión de la postura nuclear norteamericana de 2001 (NPR). Existen nueve Estados nucleares, de acuerdo a los estándares del Tratado de No Proliferación Nuclear, pero también hay otro número de Estados que no son parte de la Convención de Armas Biológicas o de la de Armas Químicas.

La proliferación nuclear, o al menos los intentos de reabrir programas de investigación, se ha empezado a extender sobre todo por el área del Gran Oriente Medio, como en el caso de Irak y Libia. Siria, Arabia Saudí, Jordania, Egipto y Argelia han realizado en los últimos años declaraciones en ese sentido. Sin embargo, esta tendencia no ha sido producida por la existencia de un Estado nuclear en la zona en los últimos 40 años, que era Israel, sino por el programa nuclear iraní, con lo que EEUU debe ofrecer incentivos a estos Estados para que no desarrollen programas nucleares. Hasta ahora, la Disuasión Extendida de EEUU había funcionado en la zona⁴¹ pero parece que no es efectiva contra el dilema de seguridad que está creando el programa nuclear iraní, que no es tanto relativo a EEUU sino hacia los Estados de Oriente Medio y también del Cáucaso, Asia Central y Sur de Asia. Además, está Turquía. Aunque no ha realizado ninguna declaración al respecto, su política declarativa afirmaba que tenía una política de disuasión nuclear, esto es, la

⁴⁰ Véase, por ejemplo, su artículo “The Next President. Mastering a Daunting Agenda”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2008.

⁴¹ Véase Kathleen J. McInnis (2005), “Extended Deterrence: The US Credibility Gap in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, vol. 28, nº 3, verano.

ofrecida por la OTAN/EEUU (pero ya no realiza este tipo de declaración). Además, existe una tendencia a la re-nuclearización, debida a la tendencia a precios más altos de los combustibles fósiles, la contaminación producida por el dióxido de carbono, el progresivo aumento de la demanda por parte de China y la India y los conflictos geopolíticos producidos por esa demanda. De hecho, varios Estados europeos ya se han lanzado por esa senda, como el Reino Unido, Italia y Finlandia; China construirá 30 centrales en 15 años. ¿Como sustraerle a otros Estados los beneficios de esta energía y cómo evitar que más Estados tengan capacidad nuclear y que se utilice de forma militar o se desvíe a organizaciones terroristas?

El Tratado de No Proliferación nació fundamentalmente porque la competición estratégica de la URSS y EEUU alcanzó niveles tan peligrosos que tenía por objetivo ralentizar esta competición y permitir una serie de tratados que controlaran esta peligrosa dinámica, iniciando una serie de conversaciones en tres áreas básicas que servirían de pilares de la estabilidad estratégica de la Guerra Fría:

- Limitaciones en armas estratégicas como SALT I y SALT II.
- El Tratado ABM de 1972 que evite defensas estratégicas.
- Los tratados de prohibición de instalación de armamento nuclear en el espacio y el uso pacífico del espacio de 1967.

En este sentido, todos estos tratados han perdido su razón de ser y, en mayor o menor medida, su eficacia dado el cambio del sistema internacional: SALT dio paso a START; el tratado ABM fue denunciado por EEUU en 2001; y los acuerdos sobre armamento y uso pacífico del espacio están entrando también en una situación de obsolescencia estratégica si no se actualizan. Aún así, las modificaciones y actualizaciones del TNP han intentado mantener el régimen de no proliferación también con la ayuda de otros acuerdos internacionales, como el de Wannessar, el del *Nuclear Suppliers Group* o la iniciativa PSI (*Proliferation Security Initiative*). Sin embargo, y desgraciadamente con independencia de la política de EEUU, el problema de la proliferación de armas de destrucción masiva es claramente un peligro directo y existencial para la seguridad internacional, ya que son mecanismos para compensar la debilidad o inferioridad militar convencional, o para buscar una mayor postura regional o global. En este caso, la progresiva obsolescencia de la capacidad convencional y debilidad económica en Corea del Norte ha jugado un papel fundamental a la hora de mantener su programa nuclear, a pesar de las negociaciones a seis bandas llevadas a cabo en los últimos años. Además, la adquisición de estas capacidades por los llamados *Rogue States* ha sido ampliamente documentada tras el descubrimiento de la red del científico paquistaní A.Q. Khan. En este sentido, la Administración Obama se ha centrado en gran medida en evitar que la proliferación de WMD pueda permitir su adquisición por organizaciones terroristas, pero esto no le ha hecho olvidar la relación estratégica con Rusia y el futuro de la reducción y verificación de ambos arsenales nucleares.

Los tratados de reducción de armas estratégicas START I y II en los años 90, y finalmente en 2002 el tratado SORT, han reducido en un 75% el número de cabezas desplegadas y establecido mecanismos de transparencia y verificación. Además, el tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio INF (entre 500 y 5.500 km) eliminó toda una clase de armamento de misiles terrestres y de crucero. Por parte norteamericana, las fuerzas nucleares han sido reducidas a un cuarto de lo que eran en la Guerra Fría y no se han desplegado nuevos sistemas, exceptuando la sustitución de SLBM por SLCM en cuatro submarinos nucleares estratégicos (SSBN). De esta manera, las fuerzas nucleares estratégicas están limitadas a 6.000 cabezas desplegadas en la triada: en ICBM y SLBM el límite está en 4.900 por cada lado, manteniendo EEUU 4.800 y Rusia 3.500; en bombarderos estratégicos 1.098 por parte norteamericana y 624 por parte rusa. Bajo el tratado SORT, por ejemplo, EEUU mantiene actualmente 5.914 cabezas nucleares estratégicas, y esto quedaría en 2012 en 1.700-2.200, en 450 ICBM *Minuteman III*, 14 SSBN clase Ohio con 336 lanzadores *Trident D-5* y 56 bombarderos estratégicos B-52 y 20 B-2. Sin embargo los mecanismos de

contabilidad establecidos en el START, que expira en 2009, no parece que vayan a continuar, y no están claros los mecanismos de contabilidad en SORT.

Ya el 17 de octubre de 2008, el Departamento de Estado lanzaba una propuesta de conversaciones sobre la expiración del START I (que reduce el número de cabezas nucleares estratégicas desplegadas de 10.000 a 6.000) en 2009 en Ginebra a través de la *Joint Compliance and Inspection Commisión*, que se encarga de la ejecución y vigilancia del tratado. El tratado START I de 1991 obliga a las partes (incluidas Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania, aunque ninguna tiene ya armamento nuclear) a reunirse al menos una vez al año antes de la fecha de expiración del tratado para discutir si se debería ampliar el acuerdo por otros cinco años. EEUU y Rusia, sin embargo, han estado negociando desde hace dos años un acuerdo post-START, y el secretario de Defensa Robert Gates establecía mayores reducciones en el número de cabezas desplegadas y mayores medidas de verificación, mientras que el presidente ruso Dmitry Medvedev daba la máxima importancia a la conclusión de un nuevo texto legal sobre desarme nuclear con EEUU que reemplace el START. En este sentido, se prefiere avanzar más que mantener el modelo del tratado SORT de 2002, que aunque reduce el número de cabezas estratégicas desplegadas entre 1.700-2.200 para 2012, las cabezas no son destruidas sino solo almacenadas. El Kremlin desea también no sólo destruir las cabezas sino los vectores de lanzamiento, sobre todo desde que la Administración Bush estableció un programa sobre sistemas convencionales de largo alcance *Prompt Global Strike*. La Administración Bush lanzaría una iniciativa para estudiar capacidades de ataque convencionales de largo alcance en 2001 que pudieran destruir cualquier objetivo desde cualquier lugar del mundo en menos de una hora, estableciendo esta intención en el QDR 2006. Esta iniciativa se basaba en la conversión de 24 misiles estratégicos navales SLBM *Trident D-5* en misiles con cabezas convencionales. Así, cada submarino estratégico SSBN norteamericano llevaría dos misiles convencionales junto con los otros 22 armados de forma nuclear. Aunque esto podría producir errores de identificación en un lanzamiento convencional con un ataque nuclear por sorpresa, el *National Research Council* emitió un informe a través de un panel sobre estas capacidades en mayo de 2007 apoyando el plan de convencionalización de los *Trident* mientras se buscaban otras capacidades que empiecen a estar operativas en 2015.

Rusia también ha tomado nota cuidadosamente del informe de septiembre de 2008, realizado por el Departamento de Defensa y el Departamento de Energía de EEUU, *National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century*, que articula la visión norteamericana sobre el papel de las armas nucleares y la disuasión en el siglo XXI.⁴² El informe considera, aparte de que hay Estados que siguen preocupando a EEUU como Irán y Corea del Norte y la modernización de las fuerzas nucleares de China, que hay una situación donde se ve una potencialmente más hostil Rusia. Además, se sigue manteniendo el papel de las armas nucleares como mecanismo básico de la Disuasión Extendida hacia socios y aliados, y deben ser mantenidas en niveles suficientes para disuadir a cualquier competidor futuro de iniciar una carrera de armamentos. En este sentido, la existencia de un programa para generar nuevas cabezas nucleares, *Reliable Replacement Warhead* (RRW), ha introducido dudas también sobre el compromiso norteamericano de moratoria unilateral de pruebas nucleares y la futura confirmación del CTBT por parte del Senado de EEUU. La Administración Bush y la *National Nuclear Security Administration* (NNSA) la agencia semi-autónoma del Departamento de Energía que gestiona los ocho complejos dedicados al armamento nuclear, argumentaba que EEUU podría aumentar la reducción de cabezas nucleares (unas 5.400) porque con este programa habría menos necesidad de preservarlas cuando se construyeran nuevas cabezas basadas en necesidades *ad hoc*. Sin embargo, el Congreso, ante las dudas que ha producido el programa, ha denegado fondos para su desarrollo por segundo año consecutivo. A pesar de ello, el secretario Gates mantiene la necesidad de mantenimiento del arsenal nuclear norteamericano y ha comenzado a reparar los problemas existentes en la Fuerza Aérea en cuanto al control y mantenimiento de las fuerzas nucleares, mejorando el proceso de inspección del material nuclear,

⁴² DOD-DOE, “*National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century*”, septiembre de 2008, Washington DC.

centralizando su control en el nuevo cuartel general para supervisión e integración de los programas nucleares (*Strategic Deterrence and Nuclear Integration*), creando el mando de ataque global (*Global Strike Command*, bajo el que estarán bombarderos estratégicos y misiles ICBM) y estableciendo un control único sobre la cadena de abastecimiento para los programas nucleares en el *Nuclear Weapons Center* de la base aérea en Kirtland. Además, la Comisión Schlesinger sobre la postura nuclear de EEUU ha establecido en su informe interino la creación de una secretaría adjunta para disuasión y el desarrollo y mantenimiento de un plan estratégico para la modernización y sostenimiento de las fuerzas nucleares de EEUU.⁴³ Sin embargo, ha habido señales de que Rusia suspendería la instalación de sus misiles *Iskander* si hubiera una señal positiva por parte de la Administración Obama en cuanto al despliegue del sistema BMD en Polonia y la República Checa. El vicepresidente Biden ha extendido la mano hacia Rusia en este sentido, pero reafirmando el mantenimiento del sistema en Europa.⁴⁴

Sin embargo, seguimos viendo el tema de la proliferación solo en términos de proliferación nuclear. La proliferación de armamento biológico, unida o separada del uso de nanotecnología, o simplemente un terrorista suicida pueden provocar efectos iguales o peores al de la proliferación nuclear. La lógica de que como arma estratégica no servía y como táctica podía producir efectos incluso contrarios al objetivo deseado en el campo de batalla ha cambiado. Dada la diferente naturaleza de los conflictos y los diferentes tipos de grupos con sus diferentes motivaciones y diferentes insurgencias, los terroristas y el crimen organizado pueden conseguir objetivos utilizando este tipo de armamento. Su utilización no tiene que buscar un efecto “militar”, dentro de una campaña de comunicación estratégica, que utiliza un ataque terrorista para conseguir un objetivo político y/o psicológico, que puede ser el de mostrar la capacidad para infligir grandes costes: por ejemplo, el ataque con ántrax en 2001 en el Capitolio en Washington DC hizo que el Congreso funcionara de forma deficiente durante meses, con un coste de varios cientos de millones de dólares en limpieza e instalación de un sistema de seguridad y vigilancia, solo con unos pocos gramos de ántrax y el valor de unas cartas. Un ejercicio de simulación, *Dark Winter*, en 2001, recreó un ataque con viruela en tres ciudades de EEUU. En 13 días, el virus se encontraba en 25 estados y en 15 países fuera de EEUU, con cientos de miles de muertos. Además, cada vez será más barato conseguir este tipos de armamento dados los avances genéticos y la reducción de costes en la creación de productos biológicos

Cambio climático y seguridad nacional

Desde 2006 ha sido creciente la importancia de los estudios sobre el impacto del cambio climático y los problemas energéticos en la política de seguridad nacional norteamericana. En septiembre de 2007, la Cámara de Representantes del Congreso de EEUU llevó a cabo una serie de sesiones sobre las implicaciones en la seguridad nacional del cambio climático. El subcomité de investigación y supervisión del Comité de Ciencia y Tecnología llevó a cabo una serie de sesiones sobre las implicaciones en la seguridad nacional del cambio climático. Aunque desde los años 90 se había estado advirtiendo los efectos del cambio climático en la economía, hasta 2007 no se había producido un enfoque desde el punto de vista de la seguridad nacional. Ya la política de EEUU había comenzado a cambiar y, como culminación, EEUU se unía en la Conferencia sobre el Clima de la ONU a la *UN Framework Convention on Climate Change* para establecer el llamado Plan de Acción de Bali en diciembre de 2007 para reducir entre un 22% y un 40% las emisiones de dióxido de carbono hacia el año 2020. En este sentido, y uniéndose al informe del *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), tanto el Senado como la Cámara de Representantes pidieron y tomaron medidas legislativas en esta dirección, y han aparecido una serie de informes desde varios de los más reputados *think-tanks* de EEUU. La preocupación por el impacto del cambio climático no era nueva en el Congreso de EEUU, que ya estableció el *US Global Change Research Program* en

⁴³ “Commission on the Strategic Posture of the United States. Interim Report”, 15/XII/2008.

⁴⁴ “Remarks by Vice-President J. Biden at 45th Munich Security Conference on Security Policy, Office of the Vice-President, The White House”, 7/II/2009.

1990, puesta al día en junio de 2007 con la propuesta H.R. 906, enmendando este programa. La actualización requiere que el presidente envíe al Congreso un informe cuatrienal que analice, por ejemplo, la vulnerabilidad de algunas regiones del mundo a cambios globales, incluyendo un análisis de las implicaciones de estos cambios para medidas de asistencia internacional, población desplazada y seguridad nacional.

El Congreso había estado considerando legislación por la que las agencias federales de inteligencia trabajen sobre la relación entre cambio climático y la seguridad nacional. La legislación H.R. 2082 y S. 1538 ordena al DNI enviar al Congreso en los 270 días siguientes a la publicación de la legislación de un estimación de inteligencia (*National Intelligence Estimate*, NIE) sobre los efectos geopolíticos del cambio climático global y sus implicaciones para la seguridad nacional de EEUU. Así, el *National Intelligence Council* (NIC), bajo la dirección de su director y vicedirector de Inteligencia Nacional (DDNI), comenzó las investigaciones en 2006 mediante una revisión del *National Intelligence Priorities Framework*.⁴⁵ Este trabajo daría lugar al *National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030*.

A la vez, se fueron produciendo paralelamente toda una serie de estudios sobre el impacto del cambio climático en la seguridad nacional y en la dependencia energética realizados por varios prestigiosos institutos de investigación: el Global Business Network publicó el informe *Impacts of Climate Change: A System Vulnerability Approach to Consider the Potential Impacts to 2050 of a Mid-Upper Greenhouse Gas Emissions Scenario*; el informe de mayo de 2008 del *Strategic Studies Institute*, del *US Army War College*, editado por Carolyn Pumphrey, *Global Climate Change: National Security Implications*; también el CSIS ha publicado un informe, con la participación del antiguo director de la CIA, titulado *The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change*; y Joshua W. Busby es el autor del informe *Climate Change and National Security. An Agenda for Action*, publicado por el *Council on Foreign Relations* en noviembre de 2007. Sin embargo, el informe que más impacto ha tenido ha sido el publicado por el *Center for Naval Analysis*, titulado *National Security and the Threat of Climate Change*, que señala el posible efecto multiplicador de inestabilidad en determinadas áreas del mundo, provocando además graves desafíos para la seguridad de EEUU. El subcomité de investigación y supervisión del Comité de Ciencia y Tecnología recibió testimonios, entre otros, del presidente del *Military Advisory Board* del CNA, antiguo jefe del Estado Mayor del Ejército, general Gordon Sullivan, que habían publicado su informe en mayo de 2007. En él establecía las conclusiones de su estudio: primero, el cambio climático es una grave amenaza para la seguridad nacional de EEUU; segundo, el cambio climático actúa como un multiplicador de amenazas para la inestabilidad de muchas regiones más bien volátiles en todo el mundo; tercero, también puede añadir tensiones a regiones estables; y cuarto, cambio climático, seguridad nacional y dependencia energética están relacionadas a un número de desafíos globales. La noción de Seguridad Climática, esto es, el potencial para el aumento de conflictos globales y para comprometer la seguridad nacional por parte del cambio climático, empezó a tomar importancia sobre todo tras este informe y la experiencia del Huracán Katerina. Sobre todo porque el tema del cambio climático había cruzado del aspecto puramente medioambiental para convertirse en una percepción emergente que incluso permitiera acelerar la aceptación del gobierno de su potencial peligrosidad, y aconsejaba integrar las consecuencias para la seguridad del cambio climático en las estrategias de seguridad y defensa nacional, y que el Departamento de Defensa dirigiera una valoración del impacto que el cambio climático podría tener en las instalaciones y capacidad de las fuerzas norteamericanas desplegadas en todo el mundo.

⁴⁵ El NIC reunió a los *National Intelligence Officers for Science and Technology, and for Economics* y la *Long Range Analysis Unit* del NIC con el apoyo del *DIA Armed Forces Medical Intelligence Center*, la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado, la *CIA Office of Transnational Issues*, la *National Geospatial-Intelligence Agency* y la Oficina de Inteligencia Naval. Unido a este grupo también realizaron el estudio dos instituciones: el *US Global Change Research Program* y el *Joint Global Research Institute*, programas pertenecientes al *Battelle Memorial Institute* y a la Universidad de Maryland, el *Pacific Northwest National Laboratory*, *Columbia University's Center for International Herat Science Information Network* y la *Naval Postgraduate School* de Monterey.

Sin embargo, el informe del CNA y la declaración de sus miembros en el Senado no entraban en la defensa de reducciones drásticas en las emisiones, sino más bien establecían la adaptación a este cambio y ponían el énfasis en la planificación para esta adaptación, aunque sí recomendaban la estabilización de las emisiones para evitar “*significant disruption to global security and stability*”. Paradójicamente, tanto estrategias de adaptación como coordinación militar entre Estados se llevarán a cabo antes de conseguir un verdadero acuerdo sobre reducción de emisiones más allá del Plan de Acción de Bali, e incluso dan mayor credibilidad al tema del cambio climático al ser promocionado por el Pentágono y la Comunidad de Inteligencia. En este sentido, el NIA (*National Intelligence Assessment*) sobre el impacto del cambio climático en la seguridad nacional hacia 2030 fue presentado por el vice-DNI, Thomas Fingar, en junio de 2008 ante los comités de inteligencia y energía y calentamiento global de la Cámara de Representantes.⁴⁶ Las proyecciones realizadas para el año 2030, utilizando datos del *4th Assessment IPCC Report*, especulan sobre conflictos producidos por la falta de agua y alimentos, refugiados desde zonas con carestía de recursos, la inestabilidad interna en Estados clave y la necesidad de abrir nuevas líneas marítimas para acceder a recursos minerales y energéticos (por ejemplo, ante el aumento de tormentas en el Golfo Pérsico o en zonas clave de comercio marítimo como el estrecho de Malaca o cerca de los polos). Esto llevaría a la necesidad de intervención de manera inusual a las fuerzas armadas norteamericanas y necesitaría el aumento de la productividad agrícola y la mejora y reparación de infraestructuras, aunque los impactos indirectos afectarían también potencialmente a la seguridad de EEUU. En este sentido, aunque esas dinámicas no serían por sí solas capaces de provocar un Estado fallido, si podrían empeorar problemas como la pobreza, la expansión de enfermedades, las instituciones políticas débiles, las tensiones sociales y la degradación medioambiental, e incluso disparar conflictos entre Estados.

A nivel regional, Africa Subsahariana es la región más vulnerable al cambio climático por todos sus problemas sociales, políticos, económicos y medioambientales.⁴⁷ La producción agrícola dependiente de las precipitaciones se podría reducir un 50% hacia 2020. En este sentido, el AFRICOM podrá estar expuesto, si se produce un impacto climático severo, a una gran presión operativa y novedosa, y los Estados de la zona estarán más expuestos a la expansión de enfermedades e inseguridad alimentaria. En Asia, por ejemplo, hacia 2025 los cultivos de cereales se reducirán entre un 2,5% y un 10%, y algunas proyecciones indican que unos 50 millones de habitantes más se situarán bajo el riego de hambruna, y el aumento de consumo de agua más el aumento de población puede poner entre 120-1.200 millones de personas en situación de escasez de agua potable. Algunas de estas situaciones pondrán bajo *stress* operativo a las fuerzas norteamericanas en la zona ya que esto disparará las emergencias humanitarias, con lo que el transporte militar y la estructura de apoyo a las fuerzas de combate reducirán su capacidad de respuesta y la profundidad estratégica para operaciones de combate.

Conclusiones

La Administración Obama va a estar condicionada por la política exterior de la Administración Bush, no tanto por sus políticas sino por la complejidad de la seguridad internacional actual y por los intereses vitales de EEUU. Aunque no existen adversarios directos militares de EEUU, sí que existen amenazas crecientes, tanto funcionales como regionales. Sin embargo, a juicio del DNI almirante Blair, el impacto más importante en la seguridad y la política exterior de EEUU va a ser producido por la crisis financiera, dados sus efectos multiplicadores en las incertidumbres económicas y políticas. Además, sigue reafirmando los temas prioritarios repetidos por el presidente Obama y sus secretarios de Estado y Defensa: terrorismo, armas de destrucción masiva y

⁴⁶ “Statement of Dr Thomas Fingar, Deputy Director of National Intelligence for Analysis and Chairman of the National Intelligence Council, National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030, House Permanent Select Committee on Intelligence, House Select Committee on Energy Independence and Global Warming, US Congress”, 25/VI/2008.

⁴⁷ National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World”, NIC 2008-003, noviembre de 2008, p. 56.

cambio climático. Las tendencias en estas prioridades ya se habían producido durante la Administración Clinton y continuaron durante la Administración Bush. Incluso aunque el vicepresidente Biden ha expresado la intención de hablar con Irán y Rusia, la posición en cuanto al programa nuclear iraní y sobre el sistema BDM en Europa no ha cambiado sustancialmente a pesar de la mejora de la posición iraní y rusa por la situación en Afganistán y las limitaciones que sufre EEUU en este sentido. Además, los aliados europeos van a mantener las mismas cautelas ante las operaciones en la zona y hay que tener en cuenta la negativa alemana en cuanto a este tema y la ampliación de la OTAN, relacionado a sus relaciones y dependencia energética de Rusia. EEUU tendrá también la intención de ofrecer una reducción en el armamento nuclear estratégico de un 80%, con un tratado que reduzca a 1.000 cabezas nucleares las capacidades de Rusia y EEUU, con lo que tendrá que negociar con Rusia en alguno de los anteriores apartados.

Subyace la necesidad de mantener la GWOT, aunque Biden descarte las acciones de anticipación, amén del cierre de Guantánamo y la suspensión de los tribunales militares, como muestra del cambio del discurso y en la práctica de la política contraterrorista. Sin embargo, los tres parámetros básicos de la *Long War*, tal como se fueron configurando durante la Administración Clinton y Bush, se mantienen: lucha contra organizaciones terroristas, contra la proliferación de armas de destrucción masiva y enfrentamiento a los *Rogue States* en Oriente Medio y Asia. Aunque ha habido un cambio en el discurso y la retórica, esto no cambia las realidades geopolíticas ni la política de Irán, Rusia o China. Esperemos que dentro de poco comencemos a abandonar “el peor de los tiempos” y nos dirijamos “al mejor de los tiempos”.

David García Cantalapiedra
Universidad Complutense de Madrid