

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE GEORGE BUSH Y BARACK OBAMA. SEGURIDAD VERSUS DERECHOS HUMANOS

THE STRATEGY OF NATIONAL SECURITY OF GEORGE BUSH AND BARACK OBAMA. SECURITY VERSUS RIGHTS HUMAN

María Luisa Soriano González

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla
mlsorgon@upo.es

Recibido: septiembre 2016

Aceptado: noviembre 2016

Palabras clave: teoría de la Guerra, ideología de George Bush, ideología de Barack Obama, política exterior de Estados Unidos

Keywords: theory of war, ideology of George Bush, ideology of Barack Obama, foreign policy of the United States

Resumen: El objeto de este artículo es precisar las diferencias entre Bush y Obama en política exterior y más concretamente en el ámbito de la guerra justa. Se examinan dos documentos muy importantes, las estrategias de seguridad nacional, diseñados por ambos presidentes, que muestran las semejanzas y divergencias entre ambos en relación con una serie de conceptos: guerra preventiva, política con Estados canallas, liderazgo internacional, estrategia militar...

En síntesis, Bush entiende que Estados Unidos desempeña un papel único en el concierto de las naciones, como promotor y guardián de la paz del mundo. Tiene una misión especial que le corresponde por ser una nación excepcional. De donde deriva también una especial responsabilidad ante Dios, el mundo y los ciudadanos estadounidenses. Obama no cree que la nación americana tenga una misión única y especial como guardián de la paz mundial. Estados Unidos es en su opinión el líder de un concierto de naciones, donde todos los Estados deben ser responsables en la tarea común de la prosecución y mantenimiento de la paz mundial.

Abstract: The object of this article is specify the differences between Bush and Obama in political outside and more specifically in the field of the war. Discussed two very important documents, *national security strategies*, designed by both presidents to show the similarities and differences in connection with a serie of concepts: preventive war, States rogue, international leadership, military strategy...

In short, Bush understands that United States plays a role in the concert of Nations, as promoter and guardian of the peace of the world. Has a mission special that it corresponds by be a nation unique. Where also derives a special responsibility before God, the world and U.S. citizens. Obama does not believe that the American nation has a unique and special mission as the guardian of world peace. In his opinion, United States is the leader of a concert of Nations, where all States must be responsible for the common task of the pursuit and maintenance of world peace.

1. Introducción

El presente trabajo se redacta en el marco de un proyecto colectivo de investigación sobre las fuentes y líneas básicas de la filosofía jurídico-política del presidente estadounidense Barack Obama.¹ En otras publicaciones se señalan los contrastes entre los presidentes estadounidenses Bush y Obama teniendo como puntos de referencias los discursos de ambos. Ahora seguimos insistiendo en el mismo tema, pero desde otra perspectiva, que podríamos llamar doctrinal, puesto que el punto de mira son los documentos de estrategia de seguridad nacional (*National Security Strategy*), en adelante NSS, que ambos presidentes han ido publicando durante sus mandatos. Del primero destaca el documento de septiembre de 2002, un año

1. Proyecto DER-2010 19588, titulado “Bases intelectuales y filosofía jurídico-política del presidente Barack Obama”, convocatoria pública y competitiva del Ministerio de Innovación, Ciencia y Empresa.

después del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono de Estados Unidos, y medio año antes del ataque de Estados Unidos a Irak.² Es un documento en el que Bush sienta su nueva doctrina de política exterior. Del segundo sobresale el documento de 6 de febrero de 2015, cuando ya Obama lleva un largo recorrido en política exterior durante dos mandatos y se enfrenta a varios focos de guerra al mismo tiempo y especialmente al enemigo que cree más potente contra los intereses nacionales, el Estado islámico.³ Fue ampliamente recensionado por la consejera de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Susan Rice, en la web de la Casa Blanca.⁴

2. Se contiene en los textos sobre Bush que estoy manejando, *El nuevo orden americano. Textos básicos*, C. Alarcón y R. Soriano (coords.), Almuzara, Córdoba, 2004, que se desglosa en tres clases de textos: a) legislativos, b) gubernamentales y c) doctrinales. La *National Security Strategy*, de septiembre de 2002, incluida en pp. 150-209, viene precedida de unos comentarios breves, tanto de este documento, quizás el más importante de Bush en política exterior, como de otros que le acompañan: el Proyecto “Guía para la planificación de la defensa”, y “La reconstrucción de las defensas de América”. A él se refieren las citas siguientes.

3. 2015_national_security_strategy PDF: (contiene el texto completo) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA09-2015_NSS2015_IJGS.pdf (contiene un resumen del documento elaborado por el Instituto español de Estudios Estratégicos), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy> (contiene un resumen con lo más destacado del documento por la oficina de prensa de la Casa Blanca).

4. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/remarks-national-security-advisor-susan-rice-2015-national-security-strategy>. En el documento se señalan –dice la consejera– los objetivos de seguridad nacional: a) la seguridad, b) la prosperidad, c) los valores y d) el orden internacional. Destaca el primero de ellos,

Ambos documentos van a servirnos para contrastar las ideas de los dos presidentes sobre los retos, condiciones y límites de una guerra justa.

Los presidentes Obama y Bush difieren en principio por su carácter, sin entrar todavía en distinciones políticas específicas. Bush creía vivir en un mundo hobbesiano, en el que predominaban los Estados que no cumplían sus promesas y tratados, o todo lo supeditaban a su interés coyuntural; un mundo en el que abundaban los *Estados fallidos* (Estados tiránicos que no se preocupaban del bien de sus ciudadanos) y *Estados canallas* (autores o cómplices del terrorismo). Sus biógrafos coinciden en asegurar que los sucesos del 11S de 2001 le cambiaron el carácter y le volvieron desconfiado y pesimista. Creía que cualquier aproximación a otras civilizaciones y culturas suponía un gran riesgo,⁵ porque éstas emplearían el diálogo como un ardid para asestar un duro golpe contra el desprevenido e incauto.

Obama contrasta con Bush por su reconocida empatía personal. En los terrenos de las relaciones humanas, de la política de partido, de la política presidencial. En las relaciones humanas el objetivo para él

que desglosa en una serie de campos: a) el terrorismo y la coalición internacional liderada por Estados Unidos, donde la principal tarea consiste en la ayuda y formación de fuerzas locales de los países en conflicto, que sustituyan al despliegue de soldados americanos en el terreno, b) la prohibición de armas nucleares, c) el freno a enfermedades pandémicas, como el ébola, d) el reto al cambio climático, y e) la seguridad cibernética,

5. A. Wolfson (“Conservatives and Neoconservatives,” en vol. col. I. Stelzer (ed.) *The neocon reader*, Grove Press, Nueva York, 2004, pp. 228-229) dice que el cambio se produce a partir del 11/S de 2001, pues hasta entonces Bush carecía de una política exterior definida y era más bien realista y pragmático.

es llegar a acuerdos desde la divergencia, con respeto y convenciendo, poniéndose en el lugar de los otros y sin abandonar las propias convicciones. En el ejercicio de la política sorprendió por buscar igualmente el consenso dentro de las diferencias, sin descalificar al adversario e incluso destacando los aspectos positivos de su discurso o sus acciones políticas.⁶ Es lo que hizo, p. e., en sus debates con el senador republicano McCain, su contrincante en las elecciones a la presidencia de Estados Unidos, del que destacó sus virtudes como militar y político. En la defensa de sus propuestas Obama intenta sumar y no restar en las filas de su propio partido, pero también ganando voluntades en las filas del partido republicano, al que no veía como un enemigo político a abatir, sino como un adversario al que convencer. Al tiempo que reconocía los méritos del adversario, intentaba ganárselo para su causa.⁷ Esta estrategia contraria al partidismo hace acto de presencia como un principio de actuación en el discurso de la victoria, de 5 de noviembre de 2008, en el que el candidato electo señala la

6. La coincidencia es total en sus biógrafos. Incluso antes de su victoria en las elecciones presidenciales de 2008 Robert Kuttner (*El desafío de Obama. La crisis económica de Estados Unidos y el poder de una Presidencia transformadora*, Algon Editores, Jaén, 2010, p. 232) resaltaba el carácter componedor del candidato Obama, señalando su método de construir voluntades sobre una propuesta con independencia del color político.

7. Estrategia que podía practicarse en Estados Unidos, donde los senadores y congresistas gozan de cierta independencia distante de la estricta disciplina de partido que se practica y exige en los partidos políticos europeos y singularmente en los españoles, donde campea como principal norma de conducta política no reconocer nada positivo del adversario y descalificar su comportamiento político por sistema, aunque incondicionalmente se esté de acuerdo con él.

necesidad de la unión de todos para alcanzar el éxito: “En este país avanzamos o fracasamos como una sola nación, como un solo pueblo. Resistamos la tentación de recaer en el partidismo, mezquindad e inmadurez que ha intoxicado nuestra vida política desde hace tanto tiempo”.⁸ En el ejercicio del cargo de presidente y en el ámbito de las relaciones internacionales Obama recalcó ante Naciones Unidas, la Unión europea, el mundo musulmán, que el camino para la paz mundial pasaba por el multilateralismo y el diálogo entre las culturas, que Estados Unidos no podía actuar solo sin la ayuda de sus aliados, que ante los conflictos bélicos había que actuar en coalición bajo la dirección de Naciones Unidas. En sus discursos expresó la inspiración recibida de grandes hombres de diálogo, propulsores de importantes cambios con instrumentos pacíficos, como Luther King o Nelson Mandela, de quien dijo que “le hizo querer ser un hombre mejor”. La Sudáfrica de Mandela –decía– había demostrado que se puede cambiar integrando a los sectores sociales en pugna: “Sudáfrica muestra que podemos elegir un mundo que no se defina por nuestras diferencias, sino por nuestras esperanzas comunes”.

Esta llamada a la colaboración y diálogo de todos se manifiesta en las grandes propuestas y las reformas de calado que no pueden esperar –la reforma migratoria, la extensión de los seguros médicos, el uso de las energías renovables, las ayudas a las clases medias...–. Es entonces cuando Obama pronuncia frases hechas y reiteradas, como la apelación a “los demócratas, republicanos e independientes” (todo el espectro político) o la referencia a

8. <http://www.beersandpolitics.com/discursos/barack-obama/discurso-de-la-victoria/36> (Consulta: 10.08.2015)

no tener en cuenta la división entre “Estados azules y Estados rojos”.

Veamos a continuación los puntos de convergencia y divergencia de los presidentes George Bush y Barack Obama en torno a sus Estrategias de Seguridad Nacional.

2. El liderazgo en el concierto de las naciones

2.1. El liderazgo de Estados Unidos para el presidente Bush no ofrece dudas. Estados Unidos es una nación excepcional por sus valores y su poder, y no solo debe desarrollar un liderazgo indiscutible en el mundo, sino que tiene la obligación de hacerlo.⁹ Repite que Estados Unidos debe ejercer un claro liderazgo, porque tiene una especial responsabilidad ante Dios, los americanos y el mundo. Puede actuar solo cuando los intereses nacionales lo exigen, sin esperar a autorizaciones en el ejercicio de sus acciones militares de protección de la paz mundial, de Estados Unidos y sus aliados, pero fuera de estas acciones excepcionales debe conformar coaliciones

9. El término “excepcionalismo” es algo que nos sorprende a los europeos, pero no a los estadounidenses, que están acostumbrados a este término, y no por boca de sus presidentes sino de la literatura en la que el excepcionalismo de la nación americana suele estar presente. Uno de los textos más referenciados es el grueso volumen de Seymour Martin Lipset (*El excepcionalismo americano. Una espada de doble filo*, FCE, México, 2000), en el que examina la singularidad de los estadounidenses y su nación en diversas materias: política exterior, valoración de su país (muy por encima de los compatriotas de otras naciones), libertad de mercado, empleo y trabajo, opinión sobre inmigrantes y minorías nacionales, prestaciones sociales (muy distintas a las de los europeos, favorables a ellas, mientras que los estadounidenses son reacios a un Estado social prestacionista), mérito y éxito profesional, etc.

internacionales bajo su indiscutible liderazgo. “Estados Unidos posee una fuerza y una influencia sin precedentes –y sin parangón- en el mundo. Sostenida por la fe en los principios de la libertad y en los valores de la sociedad libre, esta posición trae aparejadas responsabilidades, obligaciones y oportunidades incomparables”.¹⁰

El liderazgo ostenta una clara vertiente militar, pues Estados Unidos es el único país según el presidente que puede garantizar la paz en el mundo debido a su extraordinario poder. Recuerda que “la fuerza incomparable del ejército de Estados Unidos, junto a su presencia *in situ*, ha mantenido la paz en algunas de las regiones estratégicamente más vitales del mundo”.¹¹

2.2. En cambio para Obama el liderazgo ofrece dudas: “La cuestión no es que América deba liderar, sino cómo hacerlo”.¹² Y arguye que en determinadas circunstancias y ante la amenaza del extremismo terrorista la capacidad material de Estados Unidos no vale por sí misma, si no va acompañada de un liderazgo eficaz en allegar coaliciones de aliados y amigos contra un nuevo enemigo común y en vencerle en una nueva lucha ideológica. Liderazgo como “*primus inter pares*” y liderazgo en la lucha contra las ideas extremistas. Entresaco un texto de la NSS 2015: “Nuestro esfuerzo para trabajar con otros países para contrarrestar la ideología y causas originarias del extremismo violento será más importante que nuestra capacidad para vencer a los terroristas en el campo de batalla”.¹³ Hay otra frase emblemática que rubrica perfec-

10. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 155.

11. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 203.

12. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 3

13. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 5

tamente lo que para él representa el liderazgo de Estados Unidos: “En un mundo interconectado no hay problemas globales que puedan ser resueltos sin Estados Unidos, y pocos que puedan serlo por Estados Unidos solo”. Esta forma “blanda”, de “*primus inter pares*”, explica la pasividad de Obama, cada vez más criticada, en su comportamiento con los conflictos bélicos. Identifica y sopesa en ellos los intereses nacionales prioritarios, de cuya ponderación extrae que únicamente intervendrá en el caso de que tales intereses estén directa y relevantemente afectados.

3. Multilateralismo- Unilateralismo

3.1. George Bush fue muy criticado por la forma de llevar adelante la guerra de Irak, actuando en solitario y de espaldas a la comunidad internacional y las decisiones de Naciones Unidas. La guerra de Irak se ha convertido en un clásico del unilateralismo estadounidense en la política exterior. No es que el presidente Bush prescindiera o no valore la conveniencia de que su país actúe en la órbita internacional junto con sus aliados, sino que de sus palabras se deduce un liderazgo más alto e influyente, con menos dependencias exteriores de Estados Unidos, y la justificación de una forma de actuar más suelta en ese escenario, a la que denomina una forma “distintivamente americana”. Así se expresa: “La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos estará basada en un internacionalismo distintivamente americano”.¹⁴ Esta distinción justifica la actuación unilateral si es necesaria: “Estados Unidos no dudará en actuar solo, si

14. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 156.

fuese necesario, para ejercer el derecho de autodefensa”. Y así concluye el texto de *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* de 2002, que en sus últimos párrafos proclama la necesidad de la cooperación de todos los aliados contra el común enemigo de la libertad, el terrorismo, y a continuación de este canto a la cooperación termina con una frase contundente: “Estaremos (Estados Unidos) preparados para actuar solos cuando nuestros intereses y nuestras responsabilidades únicas así lo requieran”

3.2. Cuando Obama asumió la presidencia frecuentemente argüía en sus discursos –ante la Unión europea en los primeros meses de 2009, ante la comunidad musulmana en su famoso discurso de El Cairo en el verano de 2009, ante Naciones Unidas en septiembre de ese año– que estaba empeñado en “restaurar las alianzas rotas”, proclamando que actuaría en política exterior de consuno con sus aliados y amigos. Ha sido una constante por él mantenida a lo largo de sus dos mandatos, congratulándose de ser el urdidor de coaliciones y alianzas contra el enemigo común: Gadafi en Libia, Bachar El Asad en Siria, el Estado islámico en territorios de Irak y Siria, etc. Y continúa el mismo criterio en la NSS 2015, en la que elogia el sistema de Naciones Unidas y los tratados internacionales, a pesar de reconocer que este sistema no es perfecto.¹⁵ Y como muestra de su adhesión afirma que predicará con el ejemplo cumpliendo Estados Unidos sus responsabilidades en el orden internacional, promoviendo la aplicación de sanciones contra las infracciones (así actuó efectivamente en la aneación de Crimea a Rusia, aunque la dureza de las sanciones contra el infractor Putin dejó mucho que desear).

15. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 5.

Esto no quiere significar que Obama abjure totalmente de un unilateralismo de carácter excepcional, y siguiendo los precedentes de los presidentes estadounidenses proclama que también él actuará sólo en la política exterior si ello es necesario, si bien suele poner más requisitos a esta actuación por libre que otros presidentes. Veamos un ejemplo: “Estados Unidos usará la fuerza militar unilateralmente, si fuera necesario, cuando nuestros intereses vitales estén amenazados, cuando nuestro estilo de vida sea coaccionado y cuando la seguridad de nuestros aliados y amigos esté en peligro”.¹⁶

4. Valores americanos e intereses nacionales

4.1. Es un tándem muy frecuente en las palabras de Obama, como tendremos ocasión de ver, pero hace menos acto de presencia en las de Bush. Éste habla constantemente de los valores de Estados Unidos, que representa a una sociedad abierta de la que deben tomar ejemplos las demás sociedades políticas, y de los enemigos que acechan a este modelo de sociedad.¹⁷ El valor indiscutible para

16. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 2.

17. Estados Unidos es según el presidente un ejemplo para todas las naciones del mundo. Es la nación mimada por la historia y la Providencia, el reino de las libertades, que nació y fue siempre libre, e incluso tuvo que librar dos veces a Europa (la para él desagradecida Europa) de la tiranía. De ahí viene su propuesta de exportar los valores americanos de democracia y libertades a los regímenes tiránicos del mundo, a allí donde la democracia y las libertades no existen. Es sin dudas la parte más débil y criticada del ideario de Bush, especialmente desde los líderes de tantos países del mundo que no solo no creen que este modelo cacareado por el presidente estadounidense responda a la verdad,

Bush es la libertad: “La libertad individual es una pretensión no negociable de la dignidad humana”.¹⁸ Es el vector-guía de su política exterior, al que suele asociar a la “sociedad abierta”. Las libertades personal y política van acompañadas de la libertad económica y el libre mercado. Habla del “modelo aceptable que conduce por los caminos del triunfo a cualquier nación: el basado en la libertad individual, la democracia y la libre empresa”.¹⁹ Llega Bush a subrayar el carácter moral de la libertad económica: “El concepto de libre comercio” se dibuja con anterioridad como concepto moral que como un pilar básico de nuestra economía”.²⁰

Pero poco entra en el terreno práctico de la concurrencia conflictiva de estos valores con los intereses nacionales. Y lo hace dentro del “internacionalismo distintivamente americano”, marco al que tanto se refiere Bush y sus maestros neoconservadores como una forma peculiar de enfrentar Estados Unidos sus relaciones en el concierto internacional: “La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos estará basada en un internacionalismo distintivamente americano que refleje la

sino que por el contrario fue precisamente Estados Unidos quien ha derribado democracias existentes en el mundo. Crítica común en los pueblos árabe-musulmanes. Como ejemplo las palabras de R. Khalidi, que asegura que ya hubo en los países musulmanes una tradición democrática destruida por el colonialismo europeo y que de cara al futuro la democracia es posible (Khalidi, R., *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*, Catarata, Madrid, 2004, pp. 98 ss.)

18. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 154.

19. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 150.

20. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 183.

unión de nuestros valores y nuestros intereses”.²¹ A la postre esta aparente unión se resuelve en la práctica con el predominio de los intereses nacionales sobre los valores y los derechos humanos, cuando aquéllos resultan gravemente afectados en los conflictos internacionales.

4.2. Obama en primer término y al igual que Bush coloca en el primer peldaño de la política exterior de Estados Unidos los valores de la tradición americana –las libertades y la democracia-. Hasta el punto de que todo un epígrafe de la NSS 2015 lleva por título “Valores” (“Values”). Valores que son la guía del liderazgo: “Para liderar eficazmente un mundo que experimenta un cambio político relevante, Estados Unidos debe vivir nuestros valores en su territorio mientras promueve valores universales fuera”.²² Pues Obama no duda en afirmar, una y otra vez, que los valores de su país son valores universales, asumibles por todas las culturas del mundo: “Los valores americanos son un reflejo de los valores universales”.

Pero en el terreno de la política exterior los valores no son entidades absolutas, sino limitadas, en la medida de que entran en juego con la seguridad y los intereses de la nación y sus ciudadanos. Y Obama alude a que este conflicto puede darse, aunque en general caminan en la misma dirección los valores y la seguridad e intereses estadounidenses, reforzándose mutuamente. “Nuestros valores –afirma- son la fuente de la fortaleza y la seguridad”. Y pone el ejemplo de una colisión de valores y seguridad en prácticas que deben desaparecer de la política estadounidense y que se emplearon en los mandatos de su

21. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 156.

22. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 3.

predecesor en la Casa Blanca: las torturas y los interrogatorios indebidos a los presos de Guantánamo, que él quiere cerrar definitivamente, pero encuentra la oposición del Congreso imponiendo restricciones al traslado de los presos a otras instituciones penitenciarias.

5. Guerra preventiva y guerra legal internacional

5.1. El texto del presidente Bush está plagado de referencias a la necesidad de la guerra preventiva, después de referir que las circunstancias bélicas han cambiado, y que nos encontramos ante un nuevo enemigo, y por lo tanto Estados Unidos no puede permanecer en una actitud meramente defensiva y pasiva.²³ Hay un nuevo peligro amenazante: el de los Estados canallas y sus cómplices, el terrorismo, que pueden sorprender empleando armas de destrucción masiva contra Estados Unidos, sus aliados y amigos. Ya no basta la disuasión que era una estrategia militar adecuada para dos grandes y previsibles adversarios de la Guerra Fría.

Son numerosos los párrafos que podemos traer a colación del documento de estrategia de seguridad nacional de 2002: “nuestra mejor defensa es un mejor ata-

que...destruyendo la amenaza antes de que ésta alcance nuestras fronteras...no podemos permitir que nuestros enemigos golpeen primero”. Entresaco el texto más explícito: “Estados Unidos ha mantenido la opción de llevar a cabo acciones preventivas para responder con ventaja suficiente a las amenazas para nuestra seguridad nacional. Mientras más grande sea la amenaza, más grande se torna el peligro de inacción y más se hará necesario, por lo tanto, adoptar acciones de carácter preventivo para defendernos, incluso aunque la incertidumbre permanezca en relación al momento y el lugar donde el enemigo atacará. Para contestar con contundencia o prevenir tales actos hostiles, Estados Unidos, si fuese necesario, actuará preventivamente”.²⁴

Los requisitos de la guerra no constituyen una cuestión que frecuente Bush en sus escritos y discursos. Al final de su NSS 2002 dedica unas líneas al modo de ejecución de la guerra, respecto a la que dice que “las razones de nuestras acciones en todo momento serán evidentes, al igual que la fuerza que emplearemos siempre será proporcionada, y asimismo la causa por la que lucharemos siempre será justa”.²⁵ Evidencia, proporcionalidad y justicia. Ahora todos sabemos que en la guerra de Irak emprendida por Bush faltaron estos requisitos de la evidencia, la proporcionalidad y la justicia. De hecho, Bush declaró y ejecutó la guerra de espaldas a la legalidad internacional, unilateralmente y con el único apoyo de Reino Unido y España.

23. Alex Bellamy ha expuesto que el concepto de guerra preventiva no es unívoco en los escritos de Bush. En algunos discursos del presidente (como en mayo de 2002 en Alemania o junio de este mismo año en la academia militar de West Point) defiende una guerra preventiva sin necesidad de la certeza de un ataque mientras que en su NSS 2002 la guerra preventiva exige la certeza e inminencia del ataque enemigo, aunque no se sepa el lugar y momento concreto (Bellamy, A.J., *Guerras justas. De Cicerón a Irak*, FCE, México, 2009, p. 255).

24. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 178.

25. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 179.

5.2. La NSS 2015 del presidente Obama contiene una sección denominada “Construir la capacidad para prevenir los conflictos”, pero en ella no aparece ninguna alusión a una acción militar preventiva, sino una preocupación para atender a las causas de los conflictos e impedir que éstos se generen. Bush hablaba de atacar antes de que la amenaza se cumpla. Obama no llega a expresar tanto y se refiere más concretamente a las causas originarias (*root causes*) de los conflictos y a la conveniencia de que la prevención sea realizada junto con los aliados, no en soledad, y con organizaciones internacionales. “Continuaremos trabajando –alega- con los aliados y las organizaciones internacionales para dirigirnos a las causas originarias del conflicto antes de que irrumpa”.²⁶ Y en la lista de objetivos se muestra bastante generoso en el empleo de acciones de todo tipo para favorecer a los que llama Estados frágiles (*fragile States*) y atender a sus necesidades, para que de este modo no sean presa del terrorismo y se conviertan en “vulnerables huéspedes del extremismo y el terrorismo”. También en otro apartado de este importante texto de seguridad nacional, titulado “Previniendo los crímenes en masa”, Obama afirma que es conveniente “actuar preventivamente antes de que la situación alcance proporciones de crisis”, pero después de asegurar que tiene “un fuerte interés en liderar una respuesta internacional contra el genocidio y los crímenes de masa”. Considera que la comunidad internacional es responsable de evitar estos crímenes de largo alcance cuando los Gobiernos locales no protegen a sus poblaciones. No dice más. No entra en la cuestión del modo de la prevención antes de que los crímenes acontezcan.

26. National Security Strategy 2015, op. cit., p. 6.

Tampoco habla de acciones militares preventivas.

Obama acude más veces que Bush a los requisitos de la guerra justa y amplía su enumeración. Y así dice que las acciones militares tienen que ser “efectivas, justas y consistentes con las reglas de derecho”²⁷ y en otro pasaje afirma: “Actuaremos legalmente, con discernimiento, proporcionalmente y dentro de los límites de una estricta responsabilidad”.

6. Estados fallidos y canallas

6.1. En el documento *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, de septiembre de 2002 se alude a la colaboración de terroristas, tiranos y tecnologías como nuevo riesgo contra las sociedades libres. Los tiranos y tiranías se convierten en Estados canallas cuando protegen y son cómplices de terroristas.²⁸ El concepto de Estados canallas es amplio: “Estados Unidos no hará ninguna concesión a las demandas de los terroristas y nunca pactará con ellos. No hacemos distinción entre los terroristas y quienes conocen sus guaridas o simplemente les facilitan cualquier tipo de ayuda”.²⁹ El citado do-

27. *National Security Strategy 2015*, op., cit., p. 6.

28. El concepto de Estado canalla es más pacífico que la lista en la que Estados Unidos relaciona los Estados canallas, pues hay Estados canallas que no están en la lista, de la misma manera que otros que están en ella son simplemente discolos con la política exterior de Estados Unidos. Hay que tener en cuenta el doble rasero de medir el “canallismo” y terrorismo de las administraciones estadounidenses, que ha resaltado frecuentemente en sus escritos Noam Chomski (Chomsky, N., *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Barcelona, 2001)

29. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 161.

cumento señala las características que definen a un Estado como canalla: ayuda al terrorismo y grupos terroristas y adquisición de armas de destrucción masiva, rechazo de la dignidad de la persona y los derechos humanos, imposición de un régimen tiránico sobre su pueblo y violación de tratados y normas de derecho internacional.³⁰

Una parte importante de la NSS 2002 corresponde a los Estados canallas. Son, por otro lado, muy frecuentes las referencias a esta clase de Estado en el texto del documento, a los que asocia siempre a los Estados cómplices del terrorismo. La única política con los Estados canallas es según el presidente la guerra sin cuartel; guerra que ya llevaría a cabo con el primero de su lista, Irak, en marzo de 2003, y que pensaba prolongar con el ataque a otros Estados de la misma ralea, los que en su argot constituían el “Eje del Mal”.

6.2. Obama prescinde de la terminología y no habla de Estados canallas. Prefiere la referencia a *Estados fallidos* o *Estados frágiles*, que son aquéllos que con un sistema político dictatorial no buscan el interés general de sus ciudadanos o que no son capaces de procurar y conseguir su bienestar y de defenderlos de los ataques del extremismo. En relación con este tipo de Estado el presidente siempre se muestra solícito para ayudar a sus combatientes sociedades internas deseosas de provocar un cambio del régimen dictatorial y sustituirlo por una nueva democracia. Lo dice claramente: “Establecer nuevas relaciones con emergentes poderes democráticos con los que nuestros intereses estén crecientemente alineados”.³¹

30. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 174.

31. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 8.

Tras el verano de 2014 y con ocasión de la eclosión del Estado islámico y la publicidad de sus crueles prácticas contra los adversarios –decapitación, quema en vivo, etc.–, Obama sin adoptar una adjectivación específica y dura como Bush reitera constantemente en sus discursos una frase: “ISIL (El Estado islámico de Irak y Levante) debe ser destruido” y alude como su predecesor en el cargo a la lucha entre el bien y el mal y la necesidad de una coalición para salvar la cultura occidental y los valores americanos –la democracia y las libertades– que para él son valores universales e innegociables.

7. Estrategia militar

7.1. El presidente Bush tenía un programa de guerra contra el “Eje del Mal”, que comenzaba en Irak. Pero la guerra de Irak se le volvió en contra y el programa pasó al cajón presidencial. No sabemos qué habría deparado el futuro si la guerra de Irak hubiera sido un éxito, pues probablemente Bush habría seguido encontrando la oposición de Naciones Unidas y sus tradicionales aliados (aunque no olvidemos que Reino Unido y España le siguieron en sus tambores de guerra contra Irak). ¿Se hubiera atrevido con los otros puntales del “Eje del Mal”, Irán y Corea del Norte?. Lo que es claro es que Bush, siguiendo los consejos de los neoconservadores, a muchos de los cuales colocó en puestos importantes de su legislatura, aumentó en grandes dosis el presupuesto de defensa, y no dudó en llevar los soldados estadounidenses al territorio de los campos de batalla. Ni neoconservadores en altos puestos de responsabilidad política ni botas americanas sobre el terreno han sido objetivos de la estrategia militar de Obama.

Como dicen sus biógrafos, Bush cambió radicalmente tras los acontecimientos del 11-S de 2001. Advirtió el riesgo constante de un nuevo enemigo: pequeño en número, escurridizo, invisible, de enorme capacidad mortífera. Muy distinto a los visibles y predecibles enemigos de antaño: los ejércitos de los Estados. El riesgo le lleva a concebir la extraordinaria vulnerabilidad de Estados Unidos y de cualquier amigo y aliado de su país: “Las características que más apreciamos –nuestra libertad, nuestras ciudades, nuestros sistemas de viaje y nuestra vida moderna- son vulnerables al terrorismo”.³² Como consecuencia de esta vulnerabilidad Bush defiende el incremento en gran medida del gasto militar, la atribución de plenos poderes a la Presidencia de Estados Unidos y la excepción de los soldados estadounidenses del control de Tribunal Penal Internacional.

7.2. Obama cambió radicalmente la estrategia militar de su predecesor en la presidencia de Estados Unidos. Su método se movía alrededor de dos polos: repliegue a casa de los ejércitos destacados en zonas de conflicto bélico, como Irak y Afganistán, e inversión en la preparación de las fuerzas de seguridad y militares locales de estos países y otros más donde los intereses estadounidenses estuvieran comprometidos. Respecto al primer polo la política de *reductio ad intra* en el empleo de las tropas se ve palpablemente en las propias cifras manejadas por Obama: “Hace seis años había 180.000 soldados en Irak y Afganistán. Hoy, poco más de 15.000”. Cuando aparece un nuevo conflicto bélico el presidente acostumbra a convocar a los medios de comunicación y les dice reiteradamente: no derramaré sangre de nuestros soldados en territorios

32. *El nuevo orden americano. Textos básicos*, op. cit., p. 208.

extranjeros y no intervendré a no ser que los intereses vitales de Estados Unidos estén seriamente afectados. En relación con el segundo eje de su estrategia a cambio de la no directa intervención en las zonas de conflicto intenta compensar su pasividad con la ayuda a los Gobiernos locales aliados y a su política de defensa. Su intención es “construir la capacidad de otros para prevenir las causas y consecuencias del conflicto”.³³

8. Conclusiones

La *National Security Strategy 2002* de George Bush se explica desde el ataque sufrido por Estados Unidos a manos de los terroristas en septiembre de 2001. Los tratadistas coinciden en que este acontecimiento, tan grave como inesperado, cambió la mentalidad del presidente y le condujo a toda una cruzada contra el terrorismo internacional. Aparece en su glosario jurídico-político términos nuevos o que con él adquieren un nuevo significado, como “Estados canallas”, “guerra preventiva” o “cambio de regímenes políticos”. Estado canalla es el que es él mismo terrorista o cómplice del terrorismo, y que por ello merece la guerra sin concesiones y sin cuartel. La guerra contra un nuevo enemigo escurridizo y mortífero no puede ser otra que la guerra preventiva, una guerra legítima aunque no siga los cánones del derecho internacional y las resoluciones de Naciones Unidas. La paz mundial exige según el presidente estadounidense algo especial y costoso: el cambio de regímenes políticos en los Estados tiránicos y canallas, la conversión de tiranías en democracias, porque únicamente las democracias pueden acabar

33. *National Security Strategy 2015*, op. cit., p. 7.

con las guerras; un orden mundial de democracias sería el mejor antídoto para asegurar la paz mundial. Bush sigue los dictados de sus mentores doctrinales, los neoconservadores americanos, partidarios de extender por el mundo los valores americanos compendiados en la democracia y las libertades, derribando y cambiando los sistemas políticos tiránicos por nuevas democracias. Prueba de su fidelidad a los postulados neoconservadores es el nombramiento de algunos destacados correligionarios del neoconservadurismo americano para ocupar los más altos puestos en el Banco Mundial o Naciones Unidas. Tras los acontecimientos de 2001 a las duras normas de seguridad en política interior acompañó una política exterior basada en estos nuevos conceptos.

Barack Obama, que no vivió una luctuosa experiencia como la de George Bush, prefiere en su *National Security Strategy* 2015 hablar de Estados frágiles (no canallas), que son los que no saben o no quieren que sus ciudadanos caminen hacia la democracia, las libertades y el bienestar. También defiende la idea de una guerra legal internacional, una guerra siguiendo las reglas y las resoluciones de Naciones Unidas, aunque en la realidad, como otros presidentes de Estados Unidos, haya practicado en algunas ocasiones el

unilateralismo, cuando los intereses nacionales estaban implicados y afectados seriamente. Y en vez de interferir directamente en determinados Estados (como hizo Bush en Irak) con un cambio de régimen político, opta por mantenerse al margen y apoyar a los rebeldes interiores de esos Estados en sus luchas por traer a sus compatriotas un nuevo régimen democrático de libertades y bienestar general.

En síntesis, Bush entiende que Estados Unidos desempeña un papel único en el concierto de las naciones, como promotor y guardián de la paz del mundo. Tiene una misión especial que le corresponde por ser una nación excepcional. De donde deriva también una especial responsabilidad ante Dios, el mundo y los ciudadanos estadounidenses.

Obama no llega a tanto. No cree que la nación americana tenga una misión única y especial como guardián de la paz mundial. Estados Unidos es en su opinión el líder de un concierto de naciones, donde todos los Estados deben ser responsables en la tarea común de la prosecución y mantenimiento de la paz mundial. Estados Unidos -reitera Obama en sus discursos- necesita a sus aliados de la misma manera que sus aliados necesitan a Estados Unidos.