

¿Walker el subversivo o Wilson el visionario? Una exposición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush II

Jorge Giraldo Ramírez*

El pasado 20 de septiembre del 2002, el Presidente George Walker Bush presentó al Congreso de los Estados Unidos de América el documento titulado “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos” a manera de declaración acerca de una política de su Administración.¹ El texto representaba la formulación de una nueva política global de la primera potencia del mundo a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 y de las peculiaridades que tal acontecimiento tuvo: un ataque contra civiles, en territorio estadounidense, ejecutado por un grupo armado privado, que contaba con el respaldo público de un Estado.²

El documento suscitó una amplia polémica en el mundo desarrollado por el establecimiento de una doctrina de la supuesta guerra “preventiva”,³ una

* Magíster en Filosofía. Profesor de Cátedra del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.

1 Las citas textuales en español son responsabilidad del autor. Excepto que se indique o sea evidente otro sentido, las comillas encierran expresiones literales del documento y, los paréntesis, la respectiva sección del mismo. *The National Security Strategy of the United States*, puede consultarse en www.whitehouse.gov/nsc/nss.

2 Para una lectura del hecho, puede verse: Jorge Giraldo. “No polite. Pasado, presente y futuro del 11 de septiembre”. *Estudios Políticos* No. 19. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio - diciembre, 2001, pp. 121-140.

3 En lo que sigue trataré de mostrar que el término guerra *preventiva* no corresponde a la nueva política y que –a pesar de las dificultades de traducción– es indispensable entender dos tipos de guerra distinta cuando se usa la palabra “preventiva”, en español.

avalancha de estudios estratégicos en el país del Norte y, apenas, referencias marginales en los círculos políticos y académicos colombianos. El comienzo de una guerra ofensiva de Estados Unidos –apoyado militarmente por Gran Bretaña– contra Irak el 19 de marzo del 2003, después de varios meses de incubación, despejó cualquier duda sobre la voluntad de la Administración de Bush II de poner en práctica la nueva política.

Este artículo no pretende exceder los límites de una exposición del documento, pero como no se trata de una simple paráfrasis sino de una síntesis que llama la atención sobre los puntos cruciales de la nueva estrategia del gobierno estadounidense, sin duda incluye ya una primera visión sobre el sentido y las implicaciones de tal propuesta. Amén de aclaraciones, baste decir que queda pendiente un examen crítico y profundo del significado que para las relaciones internacionales y su teoría, así como para una filosofía de la justicia global, tiene esta política. Esta limitación debería compensarse por la premura de cumplir con la responsabilidad de avisar sobre una novedad que puede alterar significativamente el mundo en que vivimos.

El documento –“The National Security Strategy of the United States”– se divide en diez partes, una introducción y nueve secciones, que abordan cinco grandes temas así: los propósitos y valores (introducción y secciones I y II, este último titulado “Adalid de las aspiraciones por la dignidad humana”), así como una apretada síntesis de la estrategia; las siguientes tres secciones, hasta la V, delinean la nueva estrategia y sus títulos ayudan a comprender las prioridades y el orden de la misma: “Alianzas fuertes para derrotar el terrorismo global y prevenir ataques contra nosotros y nuestros amigos”, “Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales”, “Prevenir a nuestros enemigos de amenazarnos, lo mismo que a nuestros aliados y amigos, con armas de destrucción masiva”. La visión sobre el orden económico y las políticas para el desarrollo se plantean en las secciones VI y VII; la sección VIII se dedica, significativamente, al análisis de la situación de los centros de poder global vistos como competidores y al esbozo de una agenda con ellos; y la última sección se refiere a los cambios exigidos a la institucionalidad estadounidense para garantizar la eficacia de la política.

Para efectos de orden, se expondrán las ideas principales del documento en tres apartados que se refieren a los valores o ideales que dicen guiar la nueva política, los principales –y novedosos– conceptos que se adoptan en su formulación y, finalmente, la visión de las fuerzas en el mundo y los rasgos centrales de la estrategia propuesta.

Los valores

“Las grandes luchas del siglo XX entre la libertad y el totalitarismo finalizaron con una victoria decisiva para las fuerzas de la libertad –y con un singular modelo sostenible para el éxito nacional: libertad, democracia y libre mercado” (Intr.). Esta frase expresa el juicio sobre las relaciones internacionales que supuestamente están superadas y que demandan un nuevo enfoque. El resultado de la Guerra Fría configura una “paz justa” que hay que defender de cualquier amenaza y exige utilizar el “sin igual poder” de Estados Unidos para crear una correlación de fuerzas global que favorezca la libertad humana y extienda esta condición a todos los rincones del mundo.

La paz conseguida, y que debe extenderse geográficamente, va más allá de la simple tranquilidad y el cese de conflictos bélicos entre Estados. Se trata de una paz sustantiva que concibe el desarrollo y la democracia como frutos de la acción libre de las personas, posible gracias a la eficacia de las nociones occidentales de derechos civiles y libre mercado. Esta visión –plena de cierto mesianismo moderno– se resume en la afirmación de que “el objetivo de esta estrategia es ayudar a construir un mundo no sólo más seguro sino también mejor” (s. I) y es presentada como la base para un nuevo “internacionalismo” estadounidense.

Los valores de la libertad y la justicia son “correctos y verdaderos” para toda la gente y cada persona, cada familia, es el titular de esas aspiraciones y ningún Estado puede abrogárselos y mucho menos exceptuarse de sus obligaciones al respecto. Para Estados Unidos, aquellos y sus consecuencias no son negociables. Un amplio catálogo de implicaciones se enumera en la sección II: imperio de la ley, limitación del poder absoluto del Estado, libre expresión, libertad de trabajo, justicia igual, respeto por las mujeres, tolerancia religiosa y étnica y respeto a la propiedad privada. Se trata de ideales que están en la fundación misma de Estados Unidos y que se han hecho efectivos en ese país como el “más fuerte, con la sociedad más libre y justa” (s. II).

Los conceptos: Guerra “preemptiva” y Estados “canallas”

El documento recoge varios conceptos que están en la base de la nueva configuración que adquiere la política exterior estadounidense. Ciertamente, no son conceptos nuevos pues están presentes en las discusiones sobre justicia global o sobre el sistema de relaciones internacionales en las últimas décadas; pero adoptados como categorías y criterios orientadores de las acciones de la mayor potencia mundial, cobran una relevancia distinta.

Sin duda, el más importante de esos conceptos es el de guerra “preemptiva” [*preemptive war*] como aquella que posee una calificación diferente de la guerra preventiva [*preventive war*], aunque –para nuestra ofuscación– casi siempre estos conceptos de guerra son tratados como si fueran una y la misma cosa, incluso en las traducciones académicas. La diferencia está en los textos mismos, en el distinto significado que los diccionarios les atribuyen y, sobre todo, en los límites que se están intentando trazar en la filosofía política y en la teoría de las relaciones internacionales desde *Just and Unjust Wars* (1977) de Michael Walzer, al menos. Ya Ruiz Miguel, había anotado que eran dos conceptos distintos, aunque la interpretación que sugiere de los mismos parezca trastocar sus significados.⁴

Para establecer la diferencia presentaré en dos frases las distintas interpretaciones. Ruiz Miguel sigue a Campbell, para decir que la guerra “preemptiva” “destaca no sólo la *inminencia del ataque*, sino también la *incontrovertible evidencia* de que se producirá”, mientras que la guerra preventiva alude “al caso de una guerra ante la *creencia* de que el ataque no es inminente pero sí *inevitable*”.⁵ La distinción aparece claramente en un artículo reciente de Lawrence Freedman.⁶ A mi juicio –y leyendo la insensible traducción española de Walzer– la guerra preventiva se refiere a un peligro inminente, mientras que la “preemptiva” se inicia ante un peligro lejano. Sería la diferencia que existe entre el reflejo y el cálculo.⁷ Por lo pronto, lo que importa es dejar sentada la existencia de un concepto, guerra “preemptiva”, y su distinción de otro, la guerra preventiva.

No es mi propósito desarrollar la discusión conceptual y menos aún sus implicaciones morales y políticas, sino el uso del concepto en la nueva estrategia que sigue la Administración Bush II en Estados Unidos. Los autores del texto se dan sus escauceos teóricos:

4 Alfonso Ruiz Miguel. *La justicia de la paz y de la guerra*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 114.

5 *Ibid.* Las cursivas son del original. Sigue a: Christy Campbell. *War Facts Now*. Londres, Fontana Paperbacks, 1982.

6 Lawrence Freedman, “Prevention, not Preemption”. CSIS. *The Washington Quarterly* Vol. 26. No. 2. Spring 2003, pp. 105-114.

7 Michael Walzer. *Guerras justas e injustas*. Barcelona, Paidós, 2001, pp. 117-130. Se refiere precisamente a “las anticipaciones”.

Durante siglos, el derecho internacional reconoció que no era necesario que las naciones sufran un ataque antes que puedan adoptar acciones para defenderse por sí mismos contra fuerzas que representan un peligro inminente de ataque. Los académicos en leyes y los juristas internacionales condicionaron, a menudo, la legitimidad de la “preemptión” [*preemption*] a la existencia de una amenaza inminente—con frecuencia una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas preparadas para atacar (s. V).

Esta entrada sirve para mostrar el argumento de que las amenazas actuales superan los medios y los objetivos convencionales. El 11 de Septiembre sería la prueba palmaria de ello. Sin embargo, los estrategas no quieren aparecer demasiado subversivos ya que afirman que la opción de acciones “preemptivas” contra una “amenaza suficiente” (s. V) está en la tradición política de Estados Unidos. Lo que se quiere sostener es que la anticipación hoy pasa a ser una prioridad. Se dice que la mayor amenaza es el riesgo de no actuar y que, por tanto, las acciones tendrán que darse “aunque exista incertidumbre sobre el tiempo y el lugar del ataque enemigo” (s. V).

A mi manera de ver, dos cosas quedan claras: la nueva doctrina de la guerra “preemptiva” va más allá del concepto tradicional de ataque anticipatorio, asociado al acto reflejo de atacar a aquel de quien proviene una amenaza inminente, e implica que habrá ataques asociados a peligros difusos y lejanos. Probablemente la aseveración más clara sea aquella que dice que “ejerceremos nuestro derecho a la autodefensa actuando ‘preemptivamente’ [*preemptively*] contra tales terroristas, para prevenir [*prevent*] que dañen a nuestro pueblo y a nuestro país” (s. III). En suma, tendremos una política estadounidense más agresiva, ofensiva, aunque aseguran que “no usarán la fuerza en todos los casos para anticipar [*preempt*] amenazas emergentes” (s. V) y que tal figura no debería ser usada por los Estados para la agresión, lo que de alguna manera es una aceptación implícita de los peligros que puede conllevar esa doctrina.

La otra categoría que entra a jugar un papel geopolítico importante es la de Estados “canallas” [*rogue states*]. Supuestamente estos Estados se hicieron visibles en la década de 1990, que comenzó con la disolución de la Unión Soviética y la Guerra del Golfo, y suponen unas características:

- a) oprimen a su propio pueblo y explotan los recursos nacionales para beneficio de unas élites;
- b) no respetan la legalidad internacional, violan los tratados y amenazan a sus vecinos;
- c) procuran adquirir armas de destrucción masiva y otras tecnologías militares;

- d) patrocinan el terrorismo en todo el mundo; y
- e) “rechazan los valores humanos básicos y odian a Estados Unidos porque los sostiene” (s. V).

Obviamente, estos Estados (“un pequeño número”) pasan a ser el nuevo enemigo público y declarado de Estados Unidos junto con los grupos privados armados incurridos en terrorismo. La primera es simplemente una novedad en el frente perpetuo de la perpetua guerra internacional, mientras la segunda supone un enemigo que era desconocido en la política exterior de los Estados y que siempre se miraba como un contrincante interno –más o menos justificado– de cada Estado particular.

Aunque el documento no usa expresamente una denominación para referirse a ellos, sí supone otra clase de Estados que en algún pasaje se califican como “débiles”. Digamos que, desde otro enfoque, serían Estados en construcción (probablemente, deconstrucción) con problemas graves de pobreza e institucionalidad pública en los que la corrupción y la falta de una administración moderna cierran un círculo vicioso de subdesarrollo. Este tipo de Estados se corresponde, en líneas gruesas, con lo que en la academia se viene denominando Estados “fallidos” [*failed states*] y que abarcan un espectro más amplio que incluye desde los simples Estados débiles [*weakness*], hasta los colapsados [*collapsed*].⁸

El nuevo mapa político y la estrategia

El globo terrestre se divide ahora, y antes de considerar cualquier estrategia, en tres campos que podrían denominarse muy descriptivamente como los amigos, los enemigos y los aún-no-amigos o competidores.

El mundo de los amigos es extenso: el continente americano donde las prioridades están en Canadá, México, Brasil, Chile y Colombia; África, en términos generales, donde al parecer Sudáfrica, Nigeria, Kenya y Etiopía están llamados a jugar un rol importante; Asia, poniendo a un lado sus grandes potencias, y resaltando los lazos estadounidenses con Japón, Filipinas, Corea

8 Véase: Robert Rotberg. “Failed States in a World of Terror”. *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2002; “The New Nature of Nation-State Failure”. CSIS. *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96; Phillip Mc Lean. “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?” CSIS. *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 123-134.

del Sur, Tailandia, Singapur e Indonesia; y Europa, con Rusia entre paréntesis. En el mundo europeo –culturalmente considerado– se destacan la Unión Europea como bloque, Australia y Nueva Zelanda.

El mundo de los enemigos está constituido por el puñado de Estados “canallas”, aquellos expuestos en los manifiestos de Bush II como Irak, Irán y Corea del Norte, y presumiblemente otros cuyo prontuario en Washington es malo como Sudán, Libia, Myanmar y un par de focos de violencia en África occidental y el Cuerno de África. Este campo enemigo incluye a los agentes armados privados.

El mundo de los competidores está integrado por Estados que tienen un poder tan significativo que son llamados los “otros centros principales de poder global”. Ellos son Rusia, India y China, países enormes, con capacidad militar, niveles de desarrollo económico, tradición cultural y peculiaridades políticas que les hacen especiales en el espectro global.

En este panorama, los peligros están claros. La mayor amenaza proviene, obviamente, del campo enemigo y en él se concentran las estrategias de guerra “preemptiva” contra la proliferación de armas de destrucción masiva y antiterrorista, que incluyen inteligencia, desarrollo tecnológico, fuerzas especiales, defensa antimisiles y la ilegitimación del terrorismo. Sin embargo, en el mundo de los amigos existen unos conflictos regionales que están demandando soluciones. Son cuatro, en orden de aparición:

- a) El conflicto palestino-israelí en el que la solución pasa por la construcción de un Estado palestino democrático, la retirada israelí de los territorios ocupados y el respeto de los derechos de los civiles palestinos.
- b) El conflicto indio-pakistaní para el cual no aparece una estrategia clara, lo que evidencia la complejidad de una disputa donde el territorio, la religión, las diferencias étnicas y el poder atómico de ambos lados, hacen difícil cualquier tratamiento.
- c) Indonesia, el país con mayor número de población musulmana del mundo, con enormes problemas étnicos y sociales y un Estado de derecho débil.
- d) Colombia, cuyo enredo es visto como el vínculo entre grupos terroristas y traficantes de drogas.
- e) África –así de extenso– en el que se conjugan Estados débiles y pandemias como el sida, la pobreza extrema y las guerras civiles locales (étnicas, políticas o económicas) que podrían extenderse a sus entornos regionales.

Entre los Estados competidores, la India pareciera entrañar más respeto que problemas y su aparición en esta sección (VIII) parece sugerir el reconocimiento de un poder cercano, amistoso pero autónomo. No pasa lo mismo con Rusia y China. El documento reconoce los progresos en las relaciones ruso-estadounidenses pero advierte que será largo y duro el camino para llegar a una asociación estratégica. Las armas de destrucción masiva y el “desigual compromiso” ruso con el libre mercado, son los obstáculos declarados. China es decisiva para la región de Asia-Pacífico considerando las peculiaridades de su Estado, su potencial militar, la débil protección al comercio libre (es el cuarto socio de Estados Unidos), más los conflictos en relación con los temas de derechos humanos y de Taiwán. Así que el reconocimiento de los avances en más de 30 años de cooperación, se ve ensombrecido por un diagnóstico problemático. De hecho, ningún otro país ameritó mayor número de palabras en el documento.

Nótese varias curiosidades en este mapa. En Latinoamérica, ni Cuba ni Venezuela merecieron atención; en el mundo árabe, aliados tradicionales como Jordania y Egipto no figuran entre los pivotes regionales que se enumeran en otros continentes (pareciera que la estrategia no contara con ningún pivote en Oriente Medio, con la notable excepción de Israel); el silencio en torno de Arabia Saudita es más significativo si consideramos su enorme flujo de caja, su condición de cuna del fundamentalismo wannabí y base de buena parte de los grupos terroristas islámicos. Los estrategas estadounidenses han considerado a Europa como parte de un único bloque, pero lo que a principios de 1990 era una hipótesis, hoy parece una realidad inminente: el posible fraccionamiento de Occidente, a partir del reverdecimiento de la vieja doctrina francesa del equilibrio de poder y –el hecho más notable– del grito de independencia alemán, 57 años después de la derrota.

¿Cómo se supone que se articulan estos elementos?

El primer movimiento es unilateral: “Estaremos preparados para actuar aparte [de los aliados] siempre que nuestros intereses y responsabilidades lo exijan” (s. IX); “No dudaremos en actuar solos, si es necesario” (s. III). El nuevo mundo no supone liderazgos compartidos y pareciera que el mecanismo de Naciones Unidas –parcialmente democrático, parcialmente aristocrático– no es eficaz ante la clase de peligros inmediatos y potencialmente catastróficos que se prevén. Esto no significa que la ONU desaparezca de la visión de los autores. De algún modo la ONU se vería mejor en la condición de organismo multilateral

especializado, reflejo de una alianza, pero sólo de una más entre otras, regionales como la Organización de Estados Americanos o la ASEAN, o especializadas como la Organización Mundial de Comercio o la OTAN.

El espíritu de este unilateralismo son los valores fundacionales de Estados Unidos; el documento pareciera concluir que mientras la versión estadounidense de la libertad, la democracia y el libre mercado no estén consolidados en todo el planeta, éste seguirá siendo un lugar peligroso. Mientras tanto, el mundo será de los estrategas y las relaciones internacionales se guiarán por una dialéctica amigo-enemigo en la que el factor decisivo serán los intereses de la gran potencia. Nuestra suerte estará en manos de los arúspices del Pentágono que presagiarán Armagedones y Apocalipsis por doquier.

Si una acción ofensiva, ubicua y constante de Estados Unidos hace pensar en el trastocamiento de las actuales relaciones, institucionalidad y legalidad internacionales, una estrategia de carácter regional pudiera ser el factor de orden, a juicio de los autores. Es como si las organizaciones regionales despuntaran como factores de estabilidad y gobernabilidad en el mundo, bajo el liderazgo que una veintena de países bien distribuidos y escogidos.

No todo es estrategia militar, alianzas regionales y forcejeos con los pares. Esta exposición quedaría incompleta si no registra una parte importante (s. VI y VII) destinada a la cooperación económica y social—especialmente hacia los países en desarrollo—que aspira a garantizar el apoyo estadounidense, sobre evaluaciones de eficacia y con base en el espíritu del “buen republicano”. Esto quiere decir que habrá ayuda siempre que cada Estado demuestre transparencia, lucha contra la corrupción y compromiso con los ideales liberales.

Este tipo de poder global que se quiere construir en Washington requiere cambios en la estructura y funciones del gobierno de Estados Unidos. Se exige la transformación de los organismos de inteligencia, se fortalece la autoridad del Director de la CIA, se reforma la estructura de las fuerzas armadas, se mejora la infraestructura del Departamento de Estado y se exige “proveer al Presidente con un amplio rango de opciones militares” (s. IX). Todo esto con una cláusula de protección final: salvaguardar a los estadounidenses “de las potenciales investigación, acusación o persecución por parte de la Corte Penal Internacional” (s. IX).

La nueva estrategia de Bush II promete un cambio drástico. ¿Adónde irá? ¿Cómo juzgarán en el futuro a George W. Bush? ¿Como a un nuevo Wilson que delineó un orden mundial bajo el ideal de Estados Unidos? ¿Como a una

versión reeditada del aventurero William Walker que organizó expediciones en la Centroamérica del siglo XIX y fue Presidente espurio de Nicaragua por un año? ¿Habrá una nueva revolución en la sociedad internacional como las de 1648 o 1945?