

Doctrinas estratégicas estadounidenses a partir de 1945

“Al igual que muchos otros pueblos, nos alegramos del advenimiento del mundo de la Carta, porque nuestra sociedad se funda en los principios de la libre elección y la libre aceptación. Creemos que una sociedad abierta en el ámbito mundial se perpetuará y prosperará en la competencia pacífica, Creemos que la libertad y la diversidad constituyen el ambiente más favorable para el sentido creador del hombre y para el progreso social. Rechazamos todas las teorías del fatalismo histórico y de predestinación política o social. Dudamos de que exista una nación que pueda estar segura de poseer la verdad hasta el punto de tener el derecho de imponer a otras lo que ella considere justo. Y sabemos que una comunidad mundial de naciones independientes que acepten un concepto común del orden internacional ofrece las mejores garantías de seguridad para nuestro país y para nuestro pueblo. En la adhesión al mundo de la Carta es donde encuentran su expresión nuestras más profundas tradiciones filosóficas y donde adquiere más realismo nuestro interés nacional”.

Adlai Stevenson ante el Consejo de Seguridad, en ocasión de la crisis de los misiles en Cuba¹.

Un conjunto de diversas doctrinas estratégicas² fueron utilizadas por las sucesivas Administraciones estadounidenses como criterios estructurantes de sus políticas exterior

¹ S/PV.1022, del 23 de octubre de 1962, para. 18.

² “En derecho internacional, la palabra “doctrina” se aplica generalmente a un exitoso reclamo por un Estado a una prerrogativa especial presentada a partir de ese momento como parte permanente de su política exterior”. Reisman, Michael: “Old wine in new bottles: the Reagan and Brezhnev doctrines in contemporary international law and practice”, YILJ, Vol. 13, 1988. “Una doctrina de seguridad nacional es un conjunto de enunciados que expresa las visiones generales que los líderes políticos tienen acerca de cuáles son las oportunidades y amenazas que enfrenta el país y propone un conjunto desagregado de estrategias para hacer frente a ese escenario”. Calle & Merke, Fabián & Federico: “La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la era unipolar”, Agenda Internacional, Núm. 3, 2005, pág. 125; Reisman & Armstrong, Michael & Andrea: “The past and future of the claim of preemptive self-defense”, AJIL, Vol. 100, Num. 3, July 2006, pág. 525 y ss.

Sobre las doctrinas militares soviéticas y su historia: Odom, William: “Soviet military doctrine”, Foreign Affairs, Winter 1988/89. Véase también: Nagan & Hammer, Winston P. & Craig: “The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law”, BerkeleyJIL, Vol. 22, Num. 3, 2004. La aceptación o no de las “doctrinas” depende, en gran medida, de la correlación de fuerzas entre los Estados, es decir, de la capacidad que tienen aquellos que se oponen a esas políticas para evitar su cumplimiento práctico. La aquiescencia, aunque sea involuntaria, a su implementación crea condiciones favorables para su eventual transformación en normas de derecho internacional. La aplicación de la doctrina Brezhnev en Checoslovaquia no pudo evitarse en virtud de la correlación de fuerzas, pero su validez fue contestada política y jurídicamente, lo que impidió que se transformara en una norma de derecho internacional y que la intervención, por ese hecho, quedara legalizada. El régimen establecido por la intervención, sin embargo, fue posteriormente reconocido internacionalmente y legitimado por su aceptación como miembro de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la doctrina permaneció ilegal pero sus consecuencias fueron aceptadas.

y militar³; otras grandes potencias también formularon doctrinas de este tipo, de acuerdo con el contexto regional y global en el que actuaban⁴. La llamada “Doctrina Bush (h)” es heredera de las doctrinas estratégicas anteriores: en todas ellas se pueden encontrar diversos elementos que corresponden a un razonamiento preventivo.

La contención⁵ y la disuasión⁶ como ejes articulantes de la política exterior alcanzaron su clímax a partir de la Segunda Posguerra⁷. Dos documentos, uno del Presidente Truman⁸ y otro de George Kennan⁹, establecieron los elementos esenciales del paradigma de la contención occidental durante la Guerra Fría¹⁰. El advenimiento de la

³ Para una síntesis de textos oficiales, véase, por ejemplo: Brzezinski, Zbigniew: “Promise or peril. The Strategic Defense Initiative”, Ethics and Public Policy Center, Washington, 1986. Para una historia: Gaddis, John Lewis: “Estrategias de la contención”, GEL, 1989 y: “Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría 1941-1947”, GEL, 1989; Paterson, Thomas: “American foreign policy”, Heath, 1983. No se incluyen aquí, por razones de espacio, las numerosas variantes que la formulación de estas estrategias fue adoptando a lo largo de los años de la Guerra Fría.

⁴ Particularmente significativas por su rol en la Guerra Fría fueron las doctrinas de los períodos de Stalin, Krushchev, Brezhnev y Gorbachov en la URSS; Mao-Tse-Tung en China luego de su advenimiento al poder en 1949 y del General de Gaulle en Francia. La doctrina de alianza estratégica del Reino Unido con los EE.UU. también jugó, por supuesto, un rol clave en la Alianza Occidental.

⁵ Política dirigida a evitar la expansión del poder de un Estado hostil.

⁶ Amenaza de una masiva represalia militar, que busca evitar que un Estado hostil o enemigo inicie o vuelva a realizar un ataque armado.

⁷ La controversia sobre las fronteras de los dos futuros “bloques” se desató ya en la Conferencia de Yalta. Véase un detalle de esta cuestión en: Fainsod, Merle: “Some reflections on Soviet-American relations”, The American Political Science Review, Vol. 62, Num. 4, December 1968. También: “Protocol of Proceedings of Crimea Conference of the heads of the Governments of the United States of America, the United Kingdom, and the Union of Soviet Socialist Republics”, February 11, 1945 (disponible en:

<http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp>); Lansing, Warren: “Big 3 Doom Nazism and Reich Militarism; Agree on Freed Lands and Oaks Voting; Convoke United Nations in U.S. April 25”, NYT, February 12, 1945.

⁸ Truman, Harry S.: “Address before a Joint Session of Congress”, March 12, 1947 (disponible en:

http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp); Belair Jr., Felix: “Truman Acts to Save Nations From Red Rule”, NYT, March 13, 1947.

⁹ (...) *la presión soviética contra las instituciones libres del mundo occidental es algo que puede ser contenido por la hábil y vigilante aplicación de una contrafuerza contra una serie de puntos geográficos y políticos que se cambian constantemente de acuerdo con los giros y maniobras de la política soviética, pero que no puede ser alabado o negada su existencia*. X: “The Sources of Soviet Conduct”, Foreign Affairs, July 1947; Véase también: Kennan, George: “Two Hundred Years of American Policy: The United States and the Soviet Union, 1917-1976”, Foreign Affairs, July 1976; Gaddis, John Lewis: “Estrategias de la contención”, GEL, 1989. Paul Nitze completó este esquema doctrinario con su memorandum NSC-68 y otros documentos conexos. Véanse esos textos y su análisis en Drew, S. Nelson (ed.): “NSC-68: Forging the strategy of containment”, National Defense University, October 1996. Una síntesis de las doctrinas estadounidenses puede encontrarse en: Calle & Merke, Fabián & Federico: “La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la era unipolar”, Agenda Internacional, Núm. 3, 2005.

¹⁰ Para una historia de la Guerra Fría, véase: Gaddis, John Lewis: “Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría 1941-1947”, GEL, 1989; “The Cold War”, Penguin Books, 2005. La Administración Bush ha alabado en numerosas oportunidades la decisión de la Presidencia Truman de continuar con la política elegida a pesar de las dificultades y críticas del momento, como ejemplo de lucidez histórica y capacidad de liderazgo, trazando un paralelo con su tiempo. Por ejemplo: “Y cuando camino por los pasillos del Departamento de Estado, a veces pienso en la gente que se enfrentó al desafío después de la Segunda Guerra Mundial, gente como Acheson y Truman y Nitze y aquellos que recibieron un mundo destrozado después de la Segunda Guerra Mundial y sentaron las bases para la paz. Debe haber sido extraordinariamente difícil porque, se sabe, no era fácil. En 1946, los comunistas ganaron el 46 por ciento en Francia y el 48 por ciento en Italia. En 1947 hubo conflictos armados en Turquía y hubo una guerra civil en Grecia. En 1948, Alemania se dividió permanentemente por la crisis de Berlín. Checoslovaquia, una pequeña democracia, cayó ante un golpe comunista. En 1949, la Unión Soviética hizo explotar un arma nuclear cinco años antes de lo previsto

Unión Soviética como potencia nuclear instauró el llamado “equilibrio del terror”¹¹, que impedía la confrontación directa entre las dos superpotencias. La Doctrina Truman estableció un conjunto de orientaciones políticas que permanecerían a lo largo de toda la Guerra Fría:

- a). la necesidad de promover¹² el sistema¹³ democrático;
- b). que el régimen político no resultaba indiferente a la seguridad estadounidense y que las Naciones Unidas debían ser funcionales a esa definición de seguridad¹⁴;
- c). el compromiso con el apoyo a los aliados teniendo en vista el enemigo central¹⁵;
- d). la proyección de efectivos militares fuera del territorio de los Estados Unidos en razón de una confrontación global¹⁶;
- e). el mejoramiento del nivel de vida era un antídoto eficaz al radicalismo político¹⁷.

y triunfaron los comunistas chinos. No fueron reveses pequeños. Era un tiempo terrible. (...) Y unos 50 años después, fui capaz de ver reunirse a una Europa libre y pacífica, algo que creo que nunca pensaron que iba a suceder, pero ellos sentaron las bases para que ocurriera. Rice, Condoleezza: “Remarks at Town Hall Meeting With University Students”, U.S. State Department, March 16, 2006.

¹¹ La llamada “doctrina Dulles-Eisenhower” actualizó la doctrina Truman en el contexto de la “MAD” (“mutual assured destruction”-destrucción mutua segura-): las armas nucleares eran inutilizables (no proporcionales al fin buscado) al tiempo que necesarias, porque aseguraban unas represalias que acarrearían la destrucción propia y del adversario al mismo tiempo. Para el rol del terror en la estrategia de disuasión, véase: Gentile, Gian P.: “Planning for Preventive War, 1945–1950”, *Joint Forces Quarterly*, Spring 2000. Para el rol estratégico asignado por la doctrina Eisenhower al Medio Oriente y sus reservas petroleras, así como su consecuencia, la aceptación de regímenes no democráticos, véase: Murawiec, Laurent: “La fin de la «doctrina Eisenhower”, *Le Figaro*, 9 avril 2003.

¹² “Creo que debe ser la política de Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que están resistiendo los intentos de subyugación por parte de minorías armadas o presiones externas”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”.

¹³ La concepción de Truman, heredera de la visión wilsoniana, consideraba la democracia como un sistema de instituciones y valores que no podía reducirse a periódicas votaciones. Así, por ejemplo: “Un tipo de vida está basado en la voluntad de la mayoría, y se distingue por instituciones libres, gobiernos representativos, elecciones libres, garantías de libertad individual, libertad de expresión y de religión, y libertad frente a toda opresión política”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”.

¹⁴ “Para asegurar el desarrollo pacífico de las naciones, libre de coerción, Estados Unidos ha tomado un rol de liderazgo en el establecimiento de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas están diseñadas para hacer posible la libertad duradera y la independencia para todos sus miembros. No podremos realizar nuestros objetivos, sin embargo, a menos que estemos dispuestos a ayudar a los pueblos libres a mantener sus instituciones libres y su integridad nacional frente a movimientos agresivos que quieren imponerles regímenes totalitarios. Esto no es más que un franco reconocimiento de que los regímenes totalitarios impuestos a los pueblos libres, por una agresión directa o indirecta, minan los cimientos de la paz internacional y por lo tanto la seguridad de Estados Unidos”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”.

¹⁵ “Sólo es necesaria una ojeada al mapa para darse cuenta que la supervivencia y la integridad de la nación griega son de gran importancia en un contexto mucho más amplio. Si Grecia cayera bajo el control de una minoría armada, el efecto sobre su vecino, Turquía, sería inmediato y serio. La confusión y el desorden podrían esparcirse también a todo Medio Oriente. Más aún, la desaparición de Grecia como un Estado independiente tendría un profundo efecto sobre los países de Europa, cuyos pueblos están luchando contra grandes dificultades para mantener sus libertades y su independencia mientras reparan los daños de la guerra. Sería una tragedia indecible si estos países, que han luchado tanto tiempo contra circunstancias aplastantes, perdieran esa victoria por la que se han sacrificado tanto. El colapso de las instituciones libres y la pérdida de la independencia serían desastrosos no sólo para ellos sino para el mundo. El desaliento y el posible fracaso se esparcirían rápidamente al grupo de pueblos vecinos que luchan por mantener su libertad e independencia. Si fallamos en ayudar a Grecia y a Turquía en esta hora clave, el efecto llegará al Occidente y al Oriente. Debemos recurrir a una acción inmediata y resuelta”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”.

¹⁶ “Además de los fondos, le pido al Congreso que autorice destacar personal civil y militar americano para Grecia y Turquía, a pedido de dichos países, para asistirlos en las tareas de reconstrucción, y con el propósito de supervisar el uso de tal asistencia material y financiera mientras es aportada. Recomiendo que se le provea también autoridad para la instrucción del personal griego y turco seleccionado”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”.

La Administración Truman analizó exhaustivamente la conveniencia de realizar un ataque preventivo sobre la Unión Soviética cuando los Estados Unidos conservaban en el monopolio nuclear, pero su análisis meditado de las consecuencias negativas de la acción descartó finalmente esa opción¹⁸.

La doctrina de la contención¹⁹ trajo como consecuencia el establecimiento de las llamadas “esferas de influencia”, es decir, un conjunto de países sobre los que la superpotencia se arrogaba el derecho de intervenir para asegurar la intangibilidad del régimen político.²⁰ La competencia entre ambas se producía en el intento de generar las condiciones para un exitoso cambio de régimen en los países del área de influencia de la otra superpotencia y generó un conjunto de acciones y reacciones²¹ que involucraban diversos grados de intervención política y militar en terceros países, de manera directa, encubierta o a través de terceros países u organizaciones “revolucionarias”²². Ambas superpotencias se arrogaron así el derecho de intervenir en terceros países para asegurar y proteger sus diversos intereses ideológicos, económicos y estratégicos²³. A pesar de ello, la contención funcionó a lo largo de la Guerra Fría, porque permitió que nunca se enfrentaran cara a cara efectivos militares americanos y soviéticos.

¹⁷ “Las semillas de los regímenes totalitarios son alimentadas por la miseria y la penuria. Se esparcen y crecen en el vil suelo de la pobreza y los conflictos. Llegan a su máxima altura cuando la esperanza de la gente por una vida mejor ha muerto. Debemos mantener esa esperanza viva”. Truman, Harry S.: “Op. cit.”. La doctrina completó su ejecución con el Plan Marshall. Véase: Hogan, Michael J.: “The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952”, Cambridge University Press, 1989; Rostow, Walt W.: “Lecciones del Plan Marshall”, *Política Exterior*, Vol. XI, Núm. 58, Julio - Agosto 1997; Sachs, Jeffrey: “Ahora es necesario un nuevo Plan Marshall”, *Clarín*, 14 de diciembre de 2001.

¹⁸ “Algunos americanos favorecen una deliberada decisión de ir a la guerra contra la Unión Soviética en el futuro cercano. No hace falta decir que la idea de guerra “preventiva” –en el sentido de un ataque militar no provocado por un ataque militar sobre nosotros o nuestros aliados– es generalmente inaceptable para los americanos.” (...) “el shock de responsabilidad por un ataque sorpresa sería moralmente corrosivo. Muchos dudarían de que haya sido una “guerra justa” y de que todas las posibilidades razonables por un arreglo pacífico hayan sido exploradas de buena fe. Muchos más, proporcionalmente, sostendrían estas posiciones en otros países, particularmente en Europa Occidental y especialmente después de la ocupación soviética, tan solo porque la Unión Soviética liquidaría a los oponentes articulados. Sería, entonces, difícil después de tal guerra crear un orden internacional satisfactorio entre las naciones”. The White House: “A Report to the President pursuant to the President’s directive of January 31, 1950”, April 7, 1950.

¹⁹ Para un desarrollo de esta cuestión, véase: Gaddis, John Lewis: “Estrategias de la contención”, GEL, 1989; “The Rise, Fall and Future of Detente”, *Foreign Affairs*, 1983-1984. Para la contención durante la Administración Kennedy: Freedman, Lawrence: “Kennedy’s Wars. Berlin, Cuba, Laos and Vietnam”, Oxford University Press, 2000.

²⁰ Reisman las ha definido como “zonas de defensa crítica”, por el hecho de que la potencia hegemónica en el zona está dispuesta a utilizar la fuerza para evitar que un país caiga bajo la otra esfera de influencia.

Reisman, Michael: “Old wine in new bottles: the Reagan and Breznev doctrines in contemporary international law and practice”, *YILJ*, Vol. 13, 1988, pág. 172.

²¹ En el sentido de intentos de cambio de régimen (“acciones”) y restauración del régimen que correspondía a la esfera de influencia (“reacciones”).

²² En este trabajo se analizan diversos casos históricos que muestran las distintas variantes de estas intervenciones durante la Guerra Fría.

²³ Es lo que se ha denominado “soberanía permeable”: Nagan & Hammer, Winston P. & Craig: “The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law”, *BerkeleyJIL*, Vol. 22, Num. 3, 2004.

La doctrina de la “distensión” de los años de la Administración Nixon estuvo marcada por la influencia del modelo del equilibrio de poderes de Henry Kissinger²⁴ que, por el hecho de partir del reconocimiento de la existencia de las respectivas esferas de influencia, permitió la negociación de una cierta base legal²⁵ sobre la que organizar el escenario global, que no excluyó la continuación de las intervenciones correctivas dirigidas a mantener el control de los países de la zona²⁶.

La “doctrina Carter”, que la sucedió, significó un viraje en el desafío ideológico occidental a la justificación del modelo soviético: por medio de la defensa de derechos humanos, los Estados Unidos pasaron a la ofensiva política, alimentando las esperanzas de diversos grupos al interior del bloque comunista de que una mayor apertura o una deslegitimación fuerte del régimen podían convertirse en realidad²⁷. Al mismo tiempo, la Administración Carter²⁸ sostuvo la defensa de las áreas de interés estratégico prioritario para su país, como se comprobó a propósito de la invasión soviética en Afganistán²⁹.

²⁴ Kissinger, Henry: “Un mundo restaurado”, Fondo de Cultura Económica, México, 1973 ; “Mis memorias”, Atlántida, 1979 ; “Diplomacy”, Simon & Schuster, 1994 ; “Preemption and The End of Westphalia”, NPQ, Vol. 19, Num. 4, Fall 2002.

²⁵ “Los efectos positivos de la fase de las relaciones soviético-americanas conocida (de forma un poco confusa) como la *détente* Nixon-Kissinger (...) fueron comprimidos, en su mayor parte, en un período extraordinariamente corto, pero lleno de actividad: desde el momento de la visita de Kissinger a China en el verano de 1971 hasta la visita de Brezhnev a Estados Unidos en junio de 1973. Los acuerdos bilaterales individuales a los que se llegó en el transcurso de negociaciones varias y las visitas de primer nivel fueron demasiados como para enumerarlos aquí. Abarcaron entre 15 y 20 temas, a veces superpuestos, y a veces representando fases sucesivas en el tratamiento de una sola materia. No todos fueron de gran importancia política; un número de ellos representaron comienzos antes que un logro completo de arreglos abiertos, fructíferos y seguros; pero representaron pasos adelante. El más importante de todos fue, sin duda, el acuerdo SALT firmado por Nixon y Brezhnev en ocasión de la visita del primero a Moscú en mayo de 1972”. Kennan, George: “Two Hundred Years of American Policy: The United States and the Soviet Union, 1917-1976”, Foreign Affairs, July 1976.

²⁶ Los EE.UU. y la URSS firmaron un acuerdo sobre principios básicos para sus relaciones mutuas en Moscú, el 29 de mayo de 1972, que sentó las bases de lo que se llamó «la coexistencia pacífica». Kennan lo explicó de la siguiente manera: “(...) Por ardientes que fueran las afirmaciones de propósitos de parte de este oponente ideológico para destruir nuestro sistema, y por efusivo que haya sido el modo en que se aceptó el desafío por sectores de nuestra propia opinión pública, ninguna de las partes estaba en la posición, o estaría alguna vez en la posición, de lograr la destrucción total de la otra. Cada una podía desearlo, cada una podía hacer lo poco que estaba en sus manos para colaborar con los procesos que parecían dirigirse en ese sentido. Pero ninguna podía, por su propia acción, lograrlo; ni las fuerzas ulteriores produjeron ese resultado. El resultado fue que cada uno tuvo que aceptar, para bien o para mal, la existencia del otro y desde allí comenzar a diseñar sus políticas. Esta “coexistencia pacífica” –si se quiere– fue una realidad de la relación desde un comienzo. No hacía falta un Khrushchev o un Brezhnev para descubrirlo o crearlo”. Kennan, George: “Op. cit.”. Los documentos oficiales de la URSS reconocían que su acción estaba dirigida a terminar con el sistema capitalista, lo que finalmente se probó como un exagerado intento de cambio de sistema político a escala global. Para un análisis crítico de los postulados soviéticos sobre los que se asentaba la «coexistencia» y su relación con la Carta de las Naciones Unidas, véase: Schwebel, Stephen: “The Brezhnev Doctrine Repealed and Peaceful Co-Existence Enacted”, AJIL, Vol. 66, Num. 4, 1972. El texto de Kennan citado muestra también que las superpotencias se guiaban antes por la necesidad impuesta por la realidad de la correlación de fuerzas entre ellas, que por la formalidad de observar los principios o regulaciones de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁷ Para una historia de derechos humanos de los Estados Unidos y su relación con la política exterior, véase Pinto, Mónica: “No intervención y derechos humanos”, RJBA, 1989 - Tomo II-III, pág. 111 y ss.

²⁸ El gran estratega de su Administración, el Asesor Nacional de Seguridad Z. Brzezinski, por un lado consideraba que EE.UU. debía pasar a la ofensiva en aquellos campos en los que tenía una superioridad manifiesta frente a los países del bloque comunista (libertades públicas, desarrollo económico, nivel de vida); por el otro era partidario de la prudencia heredada del equilibrio de poder de Kissinger. La diferencia con éste era su mayor optimismo en la victoria occidental en el largo plazo. Véase, por ejemplo, Brzezinski,

La "Doctrina Reagan"³⁰ tuvo la originalidad de basar su acción en la presunción de que la Unión Soviética no estaba en condiciones políticas³¹, económicas³² ni tecnológicas para soportar una competencia estratégica fuerte con los Estados Unidos³³. El proyecto de la "Guerra de las Galaxias", un sistema satelital de defensa antimisiles, por ejemplo, era de tan alto costo y sofisticación científica y tecnológica, que, a la vez que teóricamente al menos podía cambiar la ecuación de la disuasión "MAD"³⁴, constituyó un desafío inalcanzable para la economía y la ciencia soviética³⁵. La doctrina se completaba con el apoyo a los gobiernos prooccidentales que resistían intentos de grupos armados de instalar un régimen "procomunista", y a las fuerzas irregulares que procuraban una modificación de un régimen "comunista" existente³⁶, política que obligó a realizar varias intervenciones, incluso armadas, en diversos países³⁷.

La estrategia de la Administración Reagan concluyó exitosamente: en 1989 se produjo la caída del Muro de Berlín y con ello terminó formalmente la Guerra Fría. La

Zbigniew: "Power and principle", FSG, New York, 1985; "Promise or peril", Ethics and Public Policy Center, Washington, 1986; Odom, William: "Soviet military doctrine", Foreign Affairs, Winter 1988/89.

²⁹ "Un intento de cualquier fuerza externa para ganar control de la región del Golfo Pérsico va a ser percibido como un asalto a los intereses vitales de Estados Unidos de América, y tal asalto será repelido por cualquier medio necesario, incluyendo la fuerza militar". Citado en Nagan & Hammer, Winston P. & Craig: "The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law", BerkeleyJIL, Vol. 22, Num. 3, 2004. Brzezinski, Scowcroft & Murphy, Zbigniew, Brent & Richard: "Contención diferenciada en el golfo Pérsico", Política Exterior, Vol. XI, Núm. 58, Julio - Agosto 1997.

³⁰ Para una detallada exposición de la doctrina Reagan, véase Kirkpatrick, Jeane: "Legitimacy and Force. National and International Dimensions. Volume One", Transaction Books, 1988, pág. 422 y ss., 432 y ss. y 440 y ss.; Kirkpatrick, Jeane: "The Reagan Doctrine and US Foreign Policy", The Heritage Foundation, 1985. La doctrina Reagan continuó con el modelo de las «esferas de influencia». Véase: Reisman, Michael: "Old wine in new bottles: the Reagan and Brezhnev doctrines in contemporary international law and practice", YILJ, Vol. 13, 1988. La presidencia de R. Reagan fue alabada por la Administración Bush (h), por su confianza en el triunfo del modelo democrático y la persistencia frente a sus críticos, dos valores que reivindicó para sí misma. Véase, por ejemplo: Bush, George W.: "Remarks at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy", The White House, November 6, 2003.

³¹ Kirkpatrick & Gerson, Jeane & Allan: "The Reagan Doctrine, Human Rights, and International Law", en Henkin, L: "Right vs. Might", 1991.

³² Kaiser, Robert G.: "The USSR in decline", Foreign Affairs, Vol. 67, Num. 2, Winter 1988/89.

³³ Brzezinski, Zbigniew: "Promise or peril. The Strategic Defense Initiative", Ethics and Public Policy Center, Washington, 1986; Kaiser, Robert G.: "Op. cit."; Rosenfeld, Stephen: "The Guns of July", Foreign Affairs, 1985-1986, pág. 701.

³⁴ Freedman, Lawrence: "Prevention, Not Preemption", TWQ, Vol. 26, Num. 2, Spring 2003, pág. 110.

³⁵ Gouré, Daniel: "The strategic competition and SDI", y Krebs, Thomas: "Can the Soviets counter SDI?" en: Brzezinski, S: "Promise and Peril".

³⁶ Para un análisis de las doctrinas Reagan, Clinton y Bush véase: Kohen, Marcelo G.: "The use of force by the United States after the end of the Cold War, and its impact on international law", (in Byers & Nolte: "United States Hegemony..."), 2003; Falk, Richard: "The Haiti Intervention: A Dangerous World Order Precedent for the United Nations", HarvardILJ, Vol. 36, Num. 1, 1995, pág. 351 y ss. Para Rosenfeld, la doctrina Reagan llevó también en la práctica a utilizar un medio que era en cierta manera similar al soviético: el armado de grupos rebeldes dirigidos a minar un gobierno pro-soviético basándose en un argumento similar pero de naturaleza distinta. Así como los soviéticos decían que el mundo tendía hacia el comunismo, la doctrina Reagan decía que había un deseo inherente al ser humano en favor de la libertad y que ellos estaban apoyando esa tendencia, que además estaba recogida como objetivo y propósito de las Naciones Unidas. Rosenfeld, Stephen: "The Guns of July", Foreign Affairs, 1985-1986, pág. 711.

³⁷ Para las intervenciones en América Latina durante la Administración Reagan, véase: Carothers, Thomas: "In the name of democracy. U.S. Policy Toward Latin America In the Reagan Years", University of California, Berkeley and Los Angeles, 1991.

presidencia de George Bush (padre) encontró que los Estados Unidos habían quedado como la única superpotencia, lo que le permitió comenzar a imaginar y modelar un “nuevo orden mundial”³⁸ basado en el progreso material y la difusión del régimen democrático. La Administración Clinton procuró institucionalizar un sistema global con la convicción de que se construiría un mundo pacífico bajo la “hegemonía benigna” de los Estados Unidos³⁹; la desaparición del bloque comunista eliminaba la necesidad de intervenciones por razones de seguridad, lo que permitió desarrollar una política más activa y flexible en favor de los derechos humanos y el régimen democrático, que podía incluir, dependiendo de las circunstancias⁴⁰, hasta la intervención humanitaria para evitar catástrofes sociales o crímenes contra la Humanidad. Ese “período de gracia” culminaría, también formalmente, el 11 de septiembre de 2001⁴¹.

El 11 de septiembre de 2001: un punto de inflexión.

El 11 de septiembre de 2001, 19 personas abordaron cuatro aviones comerciales en Boston, Newark y Washington, secuestraron los pasajeros antes de su aterrizaje, y estrellaron dos contra las Torres Gemelas en Nueva York⁴² y uno contra el Pentágono en

³⁸ Para la visión de la Administración Bush (p) sobre la Primera Guerra del Golfo y el derecho internacional, véase: Arnaud, Guillermo: “Bush tenía razón”, La Nación, 20 de octubre 2004.

³⁹ Calle & Merke, Fabián & Federico: “La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la era unipolar”, Agenda Internacional, Núm. 3, 2005.

⁴⁰ Falk considera que los límites a esta política estaban dados por el costo, que no debía ser demasiado alto, y por que no se planteara un conflicto con las preocupaciones estratégicas relacionadas con el comercio y la influencia. Falk, Richard: “The Haiti Intervention: A Dangerous World Order Precedent for the United Nations”, HarvardILJ, Vol. 36, Num. 1, 1995, pág. 351 y ss..

⁴¹ En realidad, diversos hechos ya eran percibidos en esa época como potencialmente desestabilizantes del “nuevo orden mundial”: “(...) Dos sucesos vinieron a poner paños fríos a tanto optimismo: la crisis étnico-religioso-cultural-nacional en la ex-Yugoslavia y la incapacidad de un número de Estados pobres para asegurar el “standard mínimo” de sus sociedades (como Somalia, Angola, Haití o Burundi. (...) Los “nuevos desafíos” pusieron al descubierto la incapacidad de las estructuras de seguridad europeas, diseñadas sobre la base del fin del conflicto Este-oeste (Estados persiguiendo objetivos nacionales versus otros Estados) para enfrentar y solucionar crisis que hacían implosión dentro de las sociedades y que, por su propia naturaleza, eran, en su mayoría, transnacionales. Del mismo modo, las crisis económicas y políticas en la periferia pobre no sólo generaron inestabilidades regionales o subregionales, sino también postergaron toda esperanza de reducción del flujo y la presión inmigratoria de sus poblaciones a las economías centrales. Tanto la crisis en los Balcanes como Somalia, Angola o Haití demostraron que la administración de los conflictos de los noventa no se agotará en la amenaza clásica del uso de la fuerza por parte de uno o varios Estados, aún actuando bajo el paraguas legitimador del Consejo de Seguridad. La parafernalia “high tech” diseñada para una guerra clásica, y puesta a prueba durante la Guerra del Golfo, no permite resolver “quirúrgicamente” este tipo de conflictos”. Dojas, Alberto E.: “Estrategia argentina sobre armas de destrucción en masa y su no proliferación. El caso de las armas químicas”, Trabajo presentado ante el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1994. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

⁴² En Boston, 5 secuestradores – Satam Al Suqami, Waleed Alshehri, Wali Alshehri, Mohamed Atta y Abdulaziz Alomari – tomaron el vuelo 11 de American Airlines, que partía del aeropuerto de Logan a las 8:10 A.M. en dirección a Los Angeles. Luego del despegue, se apoderaron del control del avión, volaron hacia Nueva York y a las 8:48 A.M. lo estrellaron contra la Torre Norte del World Trade Center. En Boston, 5 individuos – Marwan Al-Shehhi, Fayed Ahmed, Ahmed Alghamdi, Hamza Alghamdi y Moshad Alshehri – tomaron el vuelo 175 de United Airlines que partía del aeropuerto de Logan a las 7:58 A.M. en dirección a Los Angeles. Luego del despegue, se apoderaron del avión, volaron hacia Nueva York y, a las 9:03 A.M., lo estrellaron contra la Torre Sur del World Trade Center. A las 9:50 A.M. la Torre Sur colapsó, seguida por el de la Torre Norte a las 10:30 A.M.. Murphy, Sean: “Contemporary Practice of the United States relating to international law”, AJIL, Vol. 96, Num. 1, 2002; “Terrorist Attacks on World Trade Center and Pentagon”, AJIL, Vol. 96, Num. 1, 2002.

Virginia⁴³; el cuarto cayó en Pensilvania⁴⁴. Zaccarias Moussaoui⁴⁵, juzgado y condenado a prisión perpetua por los atentados del 11 de septiembre de 2001⁴⁶, reveló que Al Qaeda había planeado que un quinto avión se estrellara contra la Casa Blanca y que él había sido designado para cumplir con ese rol⁴⁷. Los hechos produjeron aproximadamente 3000 víctimas de 81 nacionalidades diferentes, el mayor número de muertes en un sólo día sobre el territorio estadounidense desde la Guerra Civil⁴⁸. Por primera vez desde Pearl Harbor⁴⁹, las imágenes, transmitidas a todo el mundo, mostraron que el territorio de los Estados Unidos no era inmune a un ataque⁵⁰: su influencia en la sociedad y la política

⁴³ En las afueras de Washington, cinco individuos - Khalid Almihdhar, Majed Moqed, Nawaf Al Hamzi, Salem Al Hamzi y Hani Hanjour - abordaron el vuelo 77 de American Airlines, que partía del aeropuerto de Dulles a las 8:10 A.M. en dirección a Los Angeles. Luego del despegue se apoderaron del avión y a las 9:39 A.M. lo estrellaron contra el edificio del Pentágono. Murphy, Sean, "op.cit."

⁴⁴ En Newark, cuatro individuos - Saeed H. Alghamdi, Ahmed Al-Haznawi, Ahmed Alnami y Ziad Samir Jarrah - tomaron el vuelo 93 de United Airlines, que partía del aeropuerto de Newark a las 8:01 A.M. en dirección a San Francisco. Luego del despegue se apoderaron del avión, pero aparentemente debido a la resistencia de los pasajeros, la aeronave se estrelló en el campo en Pensilvania a las 10:10 A.M. No hubo sobrevivientes. Murphy, Sean, "op.cit."

⁴⁵ Arrestado tres semanas antes de los atentados por problemas de inmigración.

⁴⁶ "La investigación", La Nación, 6 de septiembre de 2006.

⁴⁷ "El Sr. Moussaoui dijo que conocía desde antes los planes de Al Qaeda de hacer chocar aviones de línea contra el World Trade Center y afirmó que su rol ese día era hacer chocar otro avión contra la Casa Blanca. (...) Cuando uno de los abogados asinados por la Corte para el Sr. Moussaoui le preguntó si él debió haber sido el llamado vigésimo secuestrador (un miembro del equipo en el avión que cayó en Pennsylvania, con sólo cuatro secuestradores a bordo, mientras que los aviones que chocaron el Pentágono y el World Trade Center tenían equipos de cinco) él respondió, "No, no debía ser un quinto secuestrador". Pero, continuó, "se suponía que yo debía chocar un avión contra la Casa Blanca". Lewis, Neil: "Massaoui now ties himself to 9/11 plot", NYT, March 28, 2006.

⁴⁸ En respuesta, la U.S. Federal Aviation Administration ordenó el inmediato aterrizaje de todos los aviones en los aeropuertos más cercanos, prohibió el despegue de aviones desde todo aeropuerto americano por un período de 24 horas, y redirigió todos los vuelos internacionales a Canadá. El 22 de septiembre, el Presidente Bush (h) autorizó el desembolso de un paquete de ayuda destinado a la industria y a la creación de un Fondo de Compensación a las víctimas.

⁴⁹ Ataque aéreo japonés contra la base norteamericana en Hawaii, el 7 de diciembre de 1941, que causó la muerte de 2400 personas. Gaddis, John Lewis: "Surprise, security and the American experience", Harvard University Press, Cambridge, 2004, págs. 12 y ss. sostiene que el ataque sorpresa perpetrado por los ingleses contra las instalaciones gubernamentales de Washington en 1814 constituye el antecedente de las doctrinas precautorias y preventivas estadounidenses. Hendrickson, David C.: "Preemption, Unliteralism, and Hegemony: The American Tradition?", Orbis, Spring 2006, pág. 273, considera que ese ataque puede compararse, por sus efectos en su momento, a los ataques del 11/9, aunque duda que el ataque inglés pueda considerarse "sorpresivo" y la respuesta estadounidense (la guerra contra los Seminole) haya sido "precautoria".

⁵⁰ "El once de septiembre, los enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra contra nuestro país. Los estadounidenses han visto guerras, pero durante los pasados 136 años, esas guerras han sido en territorio extranjero, con la excepción de un domingo en 1941. Los estadounidenses han visto las bajas de guerra, pero no en el medio de una gran ciudad durante una mañana pacífica. Los estadounidenses han visto los ataques sorpresa, pero nunca antes contra miles de civiles. Todo esto se nos impuso en un solo día, y la noche cayó sobre un mundo distinto, un mundo en el que la propia libertad está bajo ataque". Bush, George W.: "Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense", Office of the Press Secretary, September 20, 2001. "Los ataques terroristas del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington en 2001, sin embargo, golpearon muy fuerte los Estados Unidos. Aún en el incidente de Pearl Harbor del 7 de diciembre de 1941, el territorio continental de los Estados Unidos no fue atacado por Japón, a pesar de que la Flota del Pacífico sufrió grandes pérdidas". Qichen, Qian: "Bush's Flawed Strategy", NPQ, Vol. 22, Num. 1, Winter 2005. Véase también Dupas, Gilberto: "Fundamentos, contradicções e conseqüências hegemônicas", Política Externa, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003.

americanas fue muy fuerte⁵¹, y trajo como consecuencia la adopción de un conjunto de medidas internas⁵² y externas⁵³ que cambiarían sustancialmente el escenario estadounidense y global, generando la controversia jurídica y política internacional más importante desde el fin de la Guerra Fría⁵⁴.

En una sesión conjunta del Congreso el 20 de septiembre siguiente, el Presidente Bush analizó que:

*“Esta noche somos un país que despertó al peligro y fue llamado a defender la libertad. Nuestra aflicción se ha convertido en ira, y la ira en determinación. Se hará justicia, ya sea trayendo a nuestros enemigos ante la justicia, o llevando la justicia a nuestros enemigos”*⁵⁵.

El ataque, agregó, había sido cometido por *“un conjunto de organizaciones terroristas afiliadas informalmente y conocida como al-Qaida”*⁵⁶, que tenía su base en Afganistán. *“Nuestro enemigo, definió el Presidente, es una red radical de terroristas y todos los gobiernos que los apoyen”*⁵⁷.

Condoleezza Rice, entonces Asesora Nacional de Seguridad, consideró que se iban a requerir varios años hasta poder entender los efectos a largo plazo del 11 de septiembre. En su opinión, la *“verdad más fundamental”* fue que ese día cristalizó la vulnerabilidad de su país no frente a grandes ejércitos sino a *“pequeños grupos de oscuros terroristas”*; no a grandes países, sino a Estados débiles o fallidos. *“La amenaza es tan grande como durante la*

⁵¹ *“Y somos hoy una nación diferente – más triste y fuerte, menos inocente y con más coraje, que aprecia más la vida y para muchos que sirven a nuestro país, más deseosa de arriesgar la vida por una gran causa”*. Bush, George W.: *“Address to the Nation on Homeland Security”*, The White House, June 6, 2002.

⁵² El Gobierno americano estableció un índice diario del nivel potencial de amenaza sobre la seguridad del país, que se da a conocer públicamente, y creó un Ministerio para la Seguridad Interna. *«Cada día analizo un documento llamado evaluación de riesgo. Resume los que nuestros servicios de inteligencia y agencias de seguridad han recogido sobre la actividad terrorista”*. Bush, George W.: *“Address to the Nation on Homeland Security”*, The White House, June 6, 2002.

⁵³ *“Hoy más de 60.000 efectivos americanos están desplegados alrededor del mundo en la guerra contra el terror – más de 7.000 en Afganistán, otros en las Filipinas, Yemen y la República de Georgia, para entrenar a las fuerzas locales”*. Bush, George W.: *“Address to the Nation on Homeland Security”*, The White House, June 6, 2002. En 2006, las fuerzas armadas estadounidenses tenían 350.000 efectivos estacionados en 130 países. Véase: U.S. Government: *“Quadrennial Defense Review Report”*, DOD, February 6, 2006, pág. 9.

⁵⁴ Sobre la diferente visión europea (menor importancia estratégica) del riesgo terrorista, véase, por ejemplo, Dupas, Gilberto: *“Fundamentos, contradicciones e consecuencias hegemónicas”*, Política Externa, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003; Cuche, Pascal: *“Irak: et si la France s’était trompé?”*, Politique Étrangère, 2003, Vol. 2, Été 2003.

⁵⁵ Bush, George W.: *“Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense”*, Office of the Press Secretary, September 20, 2001.

⁵⁶ *“Este grupo y su líder -- un hombre llamado Usama bin Ladin -- están vinculados a muchas otras organizaciones en distintos países, entre ellos la Yihad Islámica Egipcia y el Movimiento Islámico de Uzbekistán. Hay miles de estos terroristas en más de 60 países. Son reclutados de sus propias naciones y vecindarios, y llevados a campamentos en lugares tales como Afganistán, donde son entrenados en las tácticas del terror. Son devueltos a sus hogares o enviados a esconderse en países por todo el mundo para tramocar la maldad y la destrucción. Los líderes de al-Qaida tienen mucha influencia en Afganistán, y apoyan al régimen Talibán en el control de la mayoría de ese país”*. Bush, George W.: *“Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense”*, Office of the Press Secretary, September 20, 2001.

⁵⁷ Bush, George W.: *“Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense”*, Office of the Press Secretary, September 20, 2001. Para la definición de “terrorismo” de la Administración Bush, véase el capítulo sobre terrorismo en este trabajo.

Guerra Fría”⁵⁸, agregó, para luego definir que “Las nuevas tecnologías exigen que se piense de un modo nuevo cuando una amenaza se torna “inminente”. Por eso, por una cuestión de sentido común, los Estados Unidos deben estar preparados para actuar cuando sea necesario antes de que las amenazas se concreten por completo”⁵⁹.

De esta manera, quedó planteada la intención de la Administración de reformular el alcance de la inminencia de la amenaza para la procedencia de la legítima defensa.

Los elementos esenciales de la “Doctrina Bush (h)”.

La nueva doctrina estratégica comenzó a tomar forma a partir de varios discursos del entonces Presidente⁶⁰ y otros altos funcionarios de su Administración y quedó luego articulada en la “Estrategia Nacional de Seguridad” de septiembre de 2002⁶¹, actualizada posteriormente en 2006⁶², que se conocería luego como la “Doctrina de la Intervención Preventiva” o “Doctrina Bush (h)”⁶³: los Estados Unidos estaban en una nueva “guerra” contra el terrorismo internacional y los regímenes políticos que los apoyaban o protegían, que podía requerir intervenciones precautorias o preventivas en terceros países.

A los pocos días del atentado, se lanzó un ultimátum genérico hacia los regímenes hostiles o no cooperantes con la guerra contra el terrorismo:

“Y perseguiremos a las naciones que ayuden o den refugio al terrorismo. Toda nación, en toda región del mundo, ahora tiene que tomar una decisión. Están de nuestro lado, o están del lado de los terroristas. A partir de hoy, cualquier nación que continúe albergando o apoyando al terrorismo será considerada un régimen hostil por los Estados Unidos”⁶⁴.

En su discurso del 1 de junio de 2002 en la Academia Militar de West Point, el Presidente George W. Bush afirmó que uno de los mayores peligros para la seguridad de los Estados Unidos era el entrecruzamiento entre el radicalismo político y religioso y las tecnologías avanzadas. Si eso ocurriera, pequeños grupos o Estados sin gran potencial podrían golpear a las grandes naciones⁶⁵. Por ello, los Estados Unidos defenderían la paz

⁵⁸ Rice, Condoleezza: “Consciencia de vulnerabilidade inspirou doutrina”, *Política Externa*, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003, pág. 63.

⁵⁹ Rice, Condoleezza: “Consciencia de vulnerabilidade inspirou doutrina”, *Política Externa*, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003, pág. 64.

⁶⁰ Warshawsky, Steven M.: “Troubled thoughts on a troubling war”, *The American Thinker*, September 11, 2005.

⁶¹ U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

⁶² U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, March 2006.

⁶³ Para los antecedentes de la formulación de esta doctrina, véase, por ejemplo, Lins da Silva, Carlos: “Doutrina Bush foi gerada há dez anos”, *Política Externa*, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003.

⁶⁴ Bush, George W.: “Discurso ante una sesión conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense”, Office of the Press Secretary, September 20, 2001.

⁶⁵ “El peligro más grave para la libertad yace en el peligroso cruce del radicalismo y la tecnología. Cuando tenga lugar la diseminación de armas químicas, biológicas y nucleares, junto con la tecnología balística de misiles, incluso los Estados débiles y los grupos pequeños podrían alcanzar un poder catastrófico para atacar a las grandes naciones”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002.

mundial contra las amenazas de los terroristas y los regímenes políticos que los cobijaran y apoyasen⁶⁶.

Las características de estas nuevas amenazas requerían, por lo tanto, estrategias diferentes de las que se habían usado históricamente⁶⁷ para las relaciones entre Estados-Nación, porque se entendía que la disuasión no funcionaba contra las redes terroristas que actuaban en las sombras sin un pueblo o un territorio que defender⁶⁸ y cuyas tácticas tienen por objetivo destruir y provocar la mayor cantidad de víctimas inocentes⁶⁹ por medio del suicidio irracional⁷⁰. La contención tampoco era posible contra dictadores que poseían armas de destrucción en masa y estaban dispuestos a usarlas o entregarlas a grupos terroristas⁷¹; estos “Estados bandidos”⁷² consideraban a las armas de destrucción en masa como un instrumento de intimidación o de agresión militar hacia sus vecinos y enemigos.⁷³

La Administración Bush (h) consideró que los Estados Unidos debían efectuar los ajustes necesarios a su política de defensa para contrarrestar tanto la proliferación de armas de destrucción masiva como los regímenes que patrocinaban o amparaban al

⁶⁶ « (...) regímenes que protegen, apoyan y usan el terrorismo para obtener sus objetivos políticos». U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

⁶⁷ “...nuevas amenazas también requirieron un nuevo pensamiento”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002.

⁶⁸ “Disuasión – la promesa de una represalia masiva contra las naciones – no significa nada contra las redes terroristas ocultas que no tienen nación ni ciudadanos que defender”. Bush, George W.: “Op. cit.”. En el mismo sentido se ha expresado Bobbit, Philip: “The New Battle for Global Consensus”, NPQ, Fall 2002: “La disuasión funcionó contra la Unión Soviética porque sabíamos quiénes eran y dónde vivían. Si un misil era lanzado desde un silo soviético, lo veíamos instantáneamente. Estamos entrando en un período en el que las armas de destrucción masiva pueden ser usadas contra nosotros por grupos contra los cuales no podemos actuar en represalia. Todavía no sabemos dónde está Bin Laden. Si no se puede actuar en represalia contra un blanco, no se puede disuadir, y entonces hay que pasar a algo como la precaución (preemption)”.

⁶⁹ “Los conceptos tradicionales de la disuasión no funcionarán contra un enemigo terrorista cuyas tácticas declaradas son la destrucción gratuita y la identificación de inocentes como blancos de ataque; cuyos llamados “soldados” buscan la convertirse en mártires con su muerte y cuya protección más fuerte es la de no ser un Estado. La superposición existente entre los Estados que auspician el terror y aquellos que buscan conseguir armas de destrucción masiva nos fuerza a la acción”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

⁷⁰ La dificultad de la negociación política con individuos y grupos para los que la vida carece de valor ya había sido desarrollada por Hobbes, como se vio *ut supra*. El suicidio anula la racionalidad de la contención: la perplejidad fue enorme en un aparato militar como el americano, que aún tenía un fuerte componente doctrinario de la Guerra Fría basado en un paradigma de enemigos racionales.

⁷¹ “La contención no es posible cuando dictadores desequilibrados que poseen armas de destrucción masiva pueden disparar esas armas en misiles o secretamente proporcionárselas a dictadores aliados”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002. “... la disuasión basada sólo en la amenaza de represalia es menos factible que funcione contra líderes de Estados hostiles (“rogue states”) más dispuestos a tomar riesgos, jugando con la vida de sus pueblos y la riqueza de sus naciones”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002. Esta tesis ha sido objeto de controversia en la doctrina estratégica, como se verá más adelante.

⁷² Véase “Regímenes hostiles” más adelante.

⁷³ “Para los Estados canallas estas armas son herramientas de intimidación y de agresión militar contra sus vecinos”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

terrorismo⁷⁴ y, por lo tanto, era necesario prepararse para acciones precautorias y preventivas⁷⁵ destinadas a defender la libertad y las vidas de los americanos⁷⁶, atacando al enemigo donde se encontrara⁷⁷ (ergo, también en el territorio de otros Estados⁷⁸) y antes de que estas amenazas emergentes pudieran “conformarse plenamente”⁷⁹, provocando nuevos ataques⁸⁰.

Por todas estas razones, los Estados Unidos no podían continuar confiando solamente en responder una vez que se hubiera consumado un ataque⁸¹: la imposibilidad de disuadir a un atacante suicida potencial, a un régimen irracional o a un Estado fallido, la inmediatez de las amenazas actuales⁸² y la magnitud del potencial daño infligido derivado del uso de armas de destrucción en masa hacían imposible permitir que el enemigo golpeará primero⁸³. Esta estrategia, que combinaba elementos precautorios de las doctrinas de la anticipación y de la acumulación de eventos con otros de naturaleza preventiva es lo que se llamó “la doctrina de la intervención preventiva” o “doctrina Bush (h)”⁸⁴.

⁷⁴ “... debemos oponernos a la proliferación y enfrentar a los regímenes que auspician el terror...”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002. “Y nuestro miedo más grande es que los terroristas encuentren un atajo a sus locas ambiciones cuando un régimen ilegal les provee la tecnología para matar en escala masiva”. Bush, George W.: “Remarks at the U.N. General Assembly”, The White House, September 12, 2002.

⁷⁵ “Atacaremos a los terroristas antes de que puedan atacar a nuestro pueblo. (...) Prevendremos la aparición de Estados controlados por terroristas”. Bush, George W.: “Remarks by the President at the United States Air Force Academy Graduation Ceremony. Falcon Stadium, United States Air Force Academy.”, Office of the Press Secretary, June 2, 2004.

⁷⁶ “Y nuestra seguridad requerirá a todos los estadounidenses resolución y perspectiva de largo plazo, para estar preparados para actuar precautoriamente cuando sea necesario para defender nuestra libertad y nuestras vidas”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002.

⁷⁷ “El primer y mejor medio para asegurar el santuario Americano es atacar al enemigo allí donde se esconde y planifica, y es precisamente lo que estamos haciendo”. Bush, George W.: “Address to the Nation on Homeland Security”, The White House, June 6, 2002.

⁷⁸ Nagan & Hammer, Craig & Winston: “The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law”, BerkeleyJIL, Vol. 22, Num. 3, 2004, pág.408.

⁷⁹ “... como una cuestión de sentido común y legítima defensa, Estados Unidos va actuar contra tales amenazas emergentes antes de que estén completamente preparadas”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002. “Luego del 11 de septiembre, la Administración Bush expandió el derecho de legítima defensa hasta incluir el derecho a usar la fuerza contra las amenazas terroristas y de regímenes hostiles antes de que estén “plenamente preparados”. Daalder, Ivo & Steinberg, James: “Preventive War: a Useful Tool”, Los Angeles Times, December 4, 2005.

⁸⁰ “Debemos ir a la batalla con el enemigo, desbaratar sus planes y enfrentar las peores amenazas antes de que emerjan”. Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002.

⁸¹ “Dados los fines de los regímenes hostiles (“rogue states”) y de los terroristas, Estados Unidos ya no puede confiar solamente en una posición de reacción como en el pasado”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

⁸² Bolton, John: « Preemption as an Element of President's Bush Larger National Security Strategy », The Fletcher Forum of World Affairs, Vol. 29, Num. 3, Special Edition, Fall 2005, pág. 15 y 16.

⁸³ “La incapacidad para disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas actuales y la magnitud del daño potencial que podría ser causado por la selección de armas que hagan nuestros adversarios no permiten esa opción. No podemos dejar que nuestros enemigos ataquen primero”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002.

⁸⁴ Gordon sostiene que esta doctrina recoge algunos de los conceptos elaborados por Dick Cheney y sus asesores cuando, siendo secretario de Defensa durante la presidencia de Bush padre, presentó un documento

En este contexto, los Estados Unidos no podían esperar nuevamente que se produjera otro ataque para luego responder⁸⁵: el terrorismo internacional obligaba a tomar acciones precautorias para defenderse⁸⁶, inclusive si permanecía incierto el lugar y el momento del ataque. La Administración Bush (h) aclaró que este derecho no sería ejercido sino con carácter restrictivo y en casos de emergencia, por lo que no debía ser utilizado de manera generalizada como pretexto para una agresión⁸⁷.

La Doctrina Bush (h) se completó con otros elementos: la promoción⁸⁸ de un conjunto de valores comunes a la naturaleza humana⁸⁹ basados en la libertad y el progreso material, que florecen con la libertad política y que crearían las condiciones para la conformación de una sociedad global⁹⁰ pacífica⁹¹, aventando así los peligros del

conocido con el nombre de "Guía para la Planificación de la Defensa", que expresaba que los Estados Unidos deberían estar preparados para recurrir a la fuerza, si era necesario para prevenir y evitar la proliferación de armas nucleares. Gordon, Michael: "El huevo del águila: guerra preventiva", *La Nación*, 9 de febrero de 2003.

⁸⁵ "En una época en la que los enemigos de la civilización buscan de manera abierta y activa las tecnologías más destructivas del mundo, Estados Unidos no puede permanecer quieto mientras se incrementan los peligros". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002.

⁸⁶ "Cuanta mayor es la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción –y de mayor peso se vuelven los argumentos referidos a la realización de acciones anticipatorias para defenderse, incluso si hay incertezas respecto del momento y el lugar del ataque enemigo. Para anticiparse o prevenir esos actos hostiles por parte de nuestros adversarios, Estados Unidos, en caso de ser necesario, actuará precautoriamente (preemptively)". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002. En términos más prácticos: "Si los esfuerzos de prevención fracasan, Estados Unidos debe estar preparado para responder. Una respuesta efectiva requiere que Estados Unidos emplee todos los elementos del poder nacional, trabajando en conjunto con naciones que tengan ideas semejantes para ubicar, poner a salvo y destruir las armas de destrucción masiva. Estados Unidos utilizará medios pacíficos y cooperativos en la medida en que sea posible, pero empleará la fuerza cuando sea necesario. Esto requerirá un énfasis creciente en las operaciones de eliminación de las armas de destrucción masiva que localicen, identifiquen, pongan a salvo, desactiven y/o destruyan las capacidades y los programas que tenga un Estado o un actor no estatal en materia de armas de destrucción masiva en un ambiente hostil o incierto. Los Departamentos Militares organizarán, entrenarán y equiparán fuerzas conjuntas para esta misión cada vez más importante". U.S. Government: "Quadrennial Defense Review Report", DOD, February 6, 2006, págs. 34 y ss..

⁸⁷ "Estados Unidos no empleará la fuerza en todos los casos para prevenir (preempt) amenazas emergentes y tampoco las Naciones deberían usar la prevención (preemption) como un pretexto para la agresión. U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002.

⁸⁸ "Finalmente, Estados Unidos usará este momento de oportunidad para extender los beneficios de la libertad a todo el planeta. Trabajaremos activamente para traer la esperanza de la democracia, el desarrollo, el libre mercado a todos los rincones del mundo". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002.

⁸⁹ «La verdad moral es la misma en toda cultura, en todo tiempo y en todo lugar». Bush, George W.: "Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point", The White House, June 1, 2002. Falk considera que la doctrina está basada en un «moralismo evangélico» dirigido a formar un sistema global: Falk, Richard: "The New Bush Doctrine", *The Nation*, July 15, 2002. Véase también: Massuh, Víctor: "Bush, con la lógica de los titanes", *La Nación*, 9 de Abril de 2003. Packer considera que, de este modo, Bush (h) dejó atrás el paradigma realista tradicional de los republicanos, incluyendo a su padre: "El primer Presidente Bush nunca hizo semejantes proclamas acerca de Iraq o acerca de ningún otro país ensombrecido, puesto que pertenecía al ala de Nixon-Kissinger del Partido Republicano, "realistas" que creen en un equilibrio de poder y no confían en el discurso idealista de una "revolución democrática global". Packer, George: "A Democratic World", *The New Yorker*, February 16, 2004.

⁹⁰ "Estados Unidos debe pararse con firmeza en favor de las demandas no negociables de la dignidad humana: el poder del derecho, los límites del poder absoluto del Estado, la libertad de expresión, la libertad de culto, la justicia igualitaria, el respeto por las mujeres, la tolerancia religiosa y étnica y el respeto de la propiedad privada". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of América", The White House, September 17, 2002. Lindberg sostiene que la doctrina está basada en el paradigma de Fukuyama («el fin de la historia») y no en el de

radicalismo en la población musulmana generados por regímenes cerrados o autoritarios; una estrategia global basada en una capacidad militar capaz de disuadir a potenciales adversarios que deseen igualar o sobrepasar el poder de los Estados Unidos⁹² y la necesidad, en ciertos casos, de provocar un cambio de régimen incluso con el empleo de la fuerza armada: las fuerzas de los Estados Unidos debían mantener la capacidad de imponer su voluntad a todo adversario, fuera o no estatal, por medio de acciones que podían incluir la intervención contra bases terroristas en terceros países, el cambio de régimen político de un Estado hostil o la ocupación de territorios extranjeros⁹³.

La Administración estadounidense sostuvo que el derecho internacional autoriza a que los Estados no deban esperar a que un ataque tenga lugar para poder defenderse ante el riesgo de un ataque inminente⁹⁴; si bien se reconoció que el legítimo uso precautorio de la fuerza requería la existencia de una amenaza inminente⁹⁵, era necesario adaptar su definición a las características, objetivos y capacidades de los adversarios actuales, que pretenden dotarse de armas de destrucción en masa y provocar la muerte masiva de civiles: por ello, cuanto mayor es la amenaza, mayor era el riesgo que comportaba la inacción⁹⁶.

Huntington («el choque de las civilizaciones»). Lindberg, Tod: "War on Terror: The Bush Doctrine", Hoover Digest, Fall 2002. Así, por ejemplo: "La guerra contra el terrorismo, por lo tanto, no es un tipo de "choque de civilizaciones"; se trata en cambio de un choque entre la civilización y aquellos que pretenden destruirla". U.S. Government: "National Strategy for Combating Terrorism", The White House, February 2003.

⁹¹ La Doctrina Bush (h) parte del supuesto de que la política exterior se deriva de la política interna, siguiendo una concepción "wilsoniana". Véase: Jervis, Robert: "Why the Bush Doctrine cannot be sustained", PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005.

⁹² "Es tiempo de reafirmar el papel esencial de la fuerza militar estadounidense. Debemos construir y mantener nuestras defensas frente a todo a desafío. Nuestra máxima prioridad militar es defender Estados Unidos. Para hacerlo de modo eficaz, nuestro ejército debe: brindar seguridad a nuestros aliados y amigos; disuadir una futura competencia militar; desincentivar las amenazas contra los intereses, aliados y amigos de Estados Unidos; y vencer de manera decisiva a cualquier adversario en caso de que falle la disuasión". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002. "La doctrina de la prevención (preemption) de la administración Bush está basada en el supuesto de que el poder estadounidense es irresistible". Kober, Stanley: "What Napoleon and Bismarck Teach Us About Preventive War", Cato Institute, September 18, 2004.

⁹³ "(...) las fuerzas estadounidenses deben mantener su capacidad, bajo la dirección del Presidente, de imponer la voluntad de los Estados Unidos y sus socios de coalición frente a cualquier adversario, incluyendo Estados y entidades no estatales. Una victoria tan decisiva puede incluir el cambio de régimen de algún Estado adversario o la ocupación de territorio extranjero hasta que los objetivos estratégicos estadounidenses estén satisfechos". Department of Defense: "Quadrennial Defense Review Report", September 30, 2001, pág. 21.

⁹⁴ "Durante siglos, el derecho internacional reconoció que las naciones no debían soportar un ataque antes de que pudieran actuar lícitamente para defenderse contra fuerzas que presentaran un peligro inminente de ataque". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002.

⁹⁵ "Los doctrinarios del derecho y los juristas internacionales a menudo condicionaron la licitud de la precaución (preemption) a la existencia de una amenaza inminente -habitualmente, a una movilización manifiesta de fuerzas militares de tierra, aire y agua que se disponen a atacar". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002. Sobre la fórmula de Webster como antecedente de este razonamiento, véase: Gardner, Richard: "Neither Bush nor the "Jurisprudes"", AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003.

⁹⁶ "Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios actuales. Los regímenes hostiles y los terroristas no buscan atacarnos utilizando medios convencionales. Saben que esos ataques están destinados al fracaso. En cambio, recurren a actos de terror y, potencialmente, al uso de armas de destrucción masiva -armas que pueden ser fácilmente ocultadas, transferidas de manera subrepticia y utilizadas sin detección". U.S.

Como hemos visto en este capítulo, los usos precautorio y preventivo de la fuerza han sido objeto de importantes controversias doctrinarias que aún hoy siguen vigentes. Sin embargo, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad internacional y, en especial, a la de los Estados Unidos, llevó a la Administración Bush (h) a desarrollar una doctrina que, en rigor, recogía ciertos elementos que ya estaban presentes en las anteriores doctrinas estratégicas de su país⁹⁷.

Tampoco parece haber tantas novedades de fondo. Como veremos en términos concretos en los capítulos siguientes, gran parte de la controversia generada por las enunciaciones oficiales de la Administración Bush (h) fue el producto de una ambigüedad terminológica a la vez que de una controversia sobre el alcance del artículo 51 de la Carta y una insuficiente definición de la legítima defensa precautoria en sus cinco variantes. Los únicos elementos realmente preventivos de la doctrina eran los que hacían a cierta indefinición de la amenaza proveniente del régimen político que, como se verá más adelante, podría provenir de la naturaleza autoritaria aunque no hostil del régimen. El resto encuadraría ya sea en la interpretación estricta o amplia del artículo 51 o en alguna de las variables de la precaución.

El análisis de la doctrina Bush (h) y sus enunciados permite resumir las amenazas en seis grandes categorías: redes terroristas globales; redes delictivas internacionales; la obtención ilegal de ADM y sus tecnologías; los regímenes hostiles; los Estados fallidos y los regímenes autoritarios. En el capítulo III se analiza la naturaleza de cada una de las amenazas alegadas; en los capítulos IV y V la panoplia de respuestas que son utilizadas según la naturaleza de la amenaza y las circunstancias del caso para contrarrestarlas y la evolución histórica de su legalidad. En los tres capítulos se analizan diversos casos para comprobar la evaluación de la legalidad que surge de la práctica de los Estados.

La Administración Obama.

En su discurso de recepción del Premio Nobel de la Paz, el presidente estadounidense reconoció que la fuerza militar continuará siendo un instrumento de la política de los Estados, que la paz requiere una cierta capacidad militar para garantizarla⁹⁸ y que su país y sus aliados y amigos están enfrentados a una guerra contra el terrorismo⁹⁹.

Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002.

⁹⁷ Gray considera que los principales criterios para la acción preventiva comprenden: la fuerza debe ser el último recurso, no temporariamente, sino con referencia al esperado fracaso de los otros instrumentos políticos; la condición a ser prevenida por la fuerza tiene que ser juzgada demasiado peligrosa para ser tolerada; los beneficios de la acción militar preventiva deben ser mucho más grandes que los costos; debe existir una alta probabilidad de éxito militar. Gray, Colin: "The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration", Strategic Studies Institute, US Army War College, July 2007.

⁹⁸ «Pero el mundo debe recordar que no fueron simplemente instituciones internacionales – no sólo tratados y declaraciones – los que trajeron estabilidad al mundo de la Segunda Posguerra». Obama, Barack: "Nobel Lecture", Oslo, 10 December 2009.

⁹⁹ "Un movimiento no-violento no podría haber detenido a los ejércitos de Hitler. Las negociaciones no pueden convencer a los líderes de Al Qaeda de entregar sus armas. Decir que la fuerza puede a veces ser necesaria no es una apelación al cinismo – es un reconocimiento de la historia, las imperfecciones humanas y los límites de la razón". Obama, Barack: "Nobel Lecture", Oslo, 10 December 2009.

En todo lo que la doctrina de su predecesor tenía de definición de amenazas, los documentos producidos por su Administración no han representado un cambio significativo¹⁰⁰; por el contrario, puede observarse una línea de continuidad con el diagnóstico: las mismas amenazas continúan estando presentes como la prioridad de la política de defensa de su gobierno¹⁰¹: grupos extremistas violentos que planean la adquisición y el uso de ADM¹⁰²; insurgentes; organizaciones criminales transnacionales que corrompen mercados vitales y estratégicos, desestabilizan ciertos Estados y proveen armas y recursos a grupos terroristas; Estados fallidos y “espacios sin gobierno”¹⁰³ que ofrecen un refugio y posible acceso a ADM a redes terroristas¹⁰⁴.

En cuanto a las respuestas disponibles para enfrentarlas, tampoco la nueva Administración ha señalado un cambio significativo: combatir el terrorismo extremista, en particular la red Al-Qaida¹⁰⁵, “prevenir” sus acciones y la adquisición o uso de ADM¹⁰⁶;

¹⁰⁰ Esta postura ya surgía del artículo que el entonces potencial candidato escribió en *Foreign Affairs*: Obama, Barack: «Renewing American Leadership», *Foreign Affairs*, July/August 2007: «Las amenazas de este siglo son tan peligrosas y en cierta manera más complejas que las que hemos enfrentado en el pasado. Proviene de armas que pueden matar a escala masiva y de terroristas globales que responden a la alienación o una percibida injusticia con un nihilismo asesino. Proviene de regímenes hostiles («rogue states») aliados a terroristas y de potencias en ascenso que pueden desafiar tanto a los Estados Unidos como a los cimientos internacionales de la democracia liberal. Proviene de Estados débiles que no pueden controlar su territorio o proveer a las necesidades de sus pueblos». Las líneas de acción que recomendaba en el artículo eran: mirar más allá de Iraq hacia el Medio Oriente, revitalizar las fuerzas armadas, detener la difusión de las armas nucleares, combatir el terrorismo global, reconstruir las alianzas y la confianza en los Estados Unidos y construir sociedades justas, seguras y democráticas.

¹⁰¹ U.S. Government: “The National Intelligence Strategy”, Office of the Director of National Intelligence, August 2009; “Quadrennial Defense Review Report”, Department of Defense, February 2010; “Nuclear Posture Review”, Department of Defense, April 2010; Obama, Barack: “Remarks by the President at the Veterans of Foreign Wars Convention”, Phoenix, Arizona, August 17, 2009; “Remarks by President Barack Obama”, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009; Jones, James: “Speech as National Security Advisor at the Atlantic Council”, May 27, 2009; Biden, Joseph: “Remarks by Vicepresident Biden at 45th Munich Conference on Security Policy”, Munich, Germany, February 7, 2009.

¹⁰² U.S. Government: “The National Intelligence Strategy”, Office of the Director of National Intelligence, August 2009; También: Obama, Barack: “Remarks by President Barack Obama”, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009: “Abundan el mercado negro de secretos nucleares y materiales nucleares. La tecnología para construir la bomba se ha diseminado. Los terroristas están determinados a comprar, construir o robar una”. “Prevenir la proliferación nuclear y el terrorismo nuclear” es uno de los cinco objetivos claves de la estrategia nuclear de la Administración: “Nuclear Posture Review”, Department of Defense, April 2010, pág. 2.

¹⁰³ U.S. Government: “The National Intelligence Strategy”, Office of the Director of National Intelligence, August 2009, pág. 4.

¹⁰⁴ “Las violaciones deben ser castigadas. (...) El mundo debe estar unido para prevenir la diseminación de estas armas”. Obama, Barack: “Remarks by President Barack Obama”, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009. “Debemos esperar que por un futuro indefinido, grupos extremistas violentos, con o sin apoyo estatal, continuarán fomentando inestabilidad y desafiando los intereses de los Estados Unidos y sus aliados”. U.S. Government: “Quadrennial Defense Review Report”, Department of Defense, February 2010, pág. 20.

¹⁰⁵ La tesis de la «irracionalidad» del terrorismo musulmán también parece haber sido retenida: Biden, Joseph: “Remarks by Vicepresident Biden at 45th Munich Conference on Security Policy”, Munich, Germany, February 7, 2009: “En el mundo musulmán, un pequeño – y yo creo que muy pequeño- número de extremistas violentos están más allá del llamado de la razón”.

¹⁰⁶ Biden, Joseph: “Remarks by Vicepresident Biden at 45th Munich Conference on Security Policy”, Munich, Germany, February 7, 2009: “Nos esforzaremos por actuar preventivamente (‘preventively’), no precautoriamente (‘preemptively’), para evitar siempre que sea posible y donde sea posible la opción de último recurso entre los riesgos de la guerra y los peligros de la inacción. Recurriremos a todos los elementos de nuestro poder –militares y diplomáticos, inteligencia y policía, economía y cultura, para evitar que ocurran las crisis antes de que estén frente a nosotros”. La amenaza surge de la posibilidad de robo, captura o adquisición en el mercado negro: “Nuclear Posture

interceptar su transporte¹⁰⁷ y desmantelar sus redes; disuadir a potenciales enemigos¹⁰⁸ y evitar el desarrollo de eventuales crisis¹⁰⁹; los “regímenes inamistosos” también buscan las tecnologías y ADM, constituyendo también una amenaza¹¹⁰.

La única diferencia parece estar en el aspecto más “preventivo” de la doctrina Bush (h), que es el cambio de régimen por medios militares: el gobierno del presidente Obama ha privilegiado el valor del desarrollo y las buenas prácticas de gobierno antes que la intervención militar¹¹¹. Sin embargo, la Administración continúa la tradición estadounidense de considerar la libertad como un bien común a toda la Humanidad¹¹², que debe mantenerse el valor del liderazgo moral¹¹³ y que los regímenes no democráticos crean condiciones para el desarrollo del resentimiento antioccidental y el terrorismo¹¹⁴. Asimismo, se sigue evaluando que los Estados Unidos deben mantener la supremacía militar, particularmente ante el surgimiento de nuevos Estados poderosos¹¹⁵.

Review”, Department of Defense, April 2010, pág. 3. La tesis de la dificultad de disuadir a los actores no estatales está también contenida en: Blair, Dennis C. (Director of National Intelligence): “Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Armed Services Committee”, 10 March 2009: “*El uso de ADM por la mayoría de las naciones ha estado tradicionalmente constreñido por la lógica de la disuasión y por la diplomacia, pero estas restricciones pueden ser de menor utilidad para prevenir el uso de armas de destrucción en masa por grupos terroristas*”.

¹⁰⁷ La Administración continúa apoyando mecanismos de interceptación de tráficos ilegales como la PSI: «estamos implementando la solicitud del Presidente Obama de convertir a la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) en una institución internacional permanente»: “Nuclear Posture Review”, Department of Defense, April 2010, pág. 10. Otras iniciativas semejantes son: la “Iniciativa de Seguridad de Contenedores”; “Megaports” y la “Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear”, pág. 12.

¹⁰⁸ «(...) la actividades de prevención y disuasión estarán enfocadas a asegurar una defensa en profundidad de los Estados Unidos, prevenir la emergencia o reemergencia de amenazas terroristas internacionales, incluyendo Al-Qaeda; y disuadir otros potenciales adversarios importantes” (pág. 44). U.S. Government: “Quadrennial Defense Review Report”, Department of Defense, February 2010.

¹⁰⁹ Stares & Zenko, Paul & Micah: “Enhancing U.S. Preventive Action”, Council Special Report No. 48, Council on Foreign Relations, October 2009.

¹¹⁰ “Nuclear Posture Review”, Department of Defense, April 2010, pág. 6; ello incluye “revertir las ambiciones nucleares de Corea del Norte e Irán”, pág. 9.

¹¹¹ «(Mi nueva estrategia) reconoce que el poder militar solo no ganará esta guerra – que también necesitamos diplomacia y desarrollo y buen gobierno». Obama, Barack: “Remarks by the President at the Veterans of Foreign Wars Convention”, Phoenix, Arizona, August 17, 2009.

¹¹² Obama, Barack: “Remarks by President Barack Obama”, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009: “Estamos aquí hoy por el coraje de quienes se levantaron y asumieron los riesgos de decir que la libertad es un derecho de todo pueblo, no importa de qué lado de la pared vivan, y no importa como sean”.

¹¹³ Obama, Barack: “Remarks by President Barack Obama”, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009: “(la revolución de terciopelo) (...) prueba que el liderazgo moral es más poderoso que cualquier arma”.

¹¹⁴ Biden, Joseph: “Remarks by Vicepresident Biden at 45th Munich Conference on Security Policy”, Munich, Germany, February 7, 2009: “Las sociedad pobres y los Estados disfuncionales, como saben Ustedes tan bien como yo, pueden convertirse en caldos de cultivo del terrorismo, el conflicto y las enfermedades. Las naciones no democráticas frustran las justas aspiraciones de sus ciudadanos y alimentan el resentimiento”.

¹¹⁵ «La distribución global del poder político, económico y militar está cambiando y volviéndose más difuso. El surgimiento de China, el país más poblado del mundo, e India, la mayor democracia mundial, continuarán rediseñando el sistema internacional” (pág. 7). “Los intereses y el rol en el mundo de los Estados Unidos requieren Fuerzas Armadas con incomparables capacidades y una voluntad de parte de la nación de emplearlas en la defensa de nuestros intereses nacionales y el bien común” (pág. 9). “Si la disuasión fracasa y adversarios desafían nuestros intereses con la amenaza o el uso de la fuerza, los Estados Unidos deben estar preparados para responder en apoyo de los intereses nacionales estadounidenses” (pág. 15). U.S. Government: “Quadrennial Defense Review Report”, Department of Defense, February 2010. “Más allá de la misión, debemos mantener el dominio militar estadounidense”. Obama, Barack: “Remarks by the President at the Veterans of Foreign Wars Convention”, Phoenix, Arizona, August 17, 2009.

En adición a la supremacía en fuerzas convencionales, la disuasión nuclear tanto a nivel estratégico como regional continúan siendo objetivos claves de la política nuclear: "Nuclear Posture Review", Department of Defense, April 2010, pág. 2.
