

Las nuevas estrategias, nuclear y de seguridad, de Estados Unidos

The new nuclear and security strategies of the United States

RECIBIDO: 23 DE SEPTIEMBRE 2010 / ACEPTADO: 14 DE OCTUBRE 2010

María José CERVELL HORTAL

Profesora Contratada Doctor de Derecho Internacional Público
Universidad de Murcia
cervell@um.es

Resumen: Estados Unidos publicaba en los meses de marzo y abril de 2010 dos importantes documentos, la Estrategia Nuclear Revisada (*Nuclear Posture Review*) y la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*). El contenido de ambos y su visión del Derecho Internacional son objeto de este artículo, que hace además especial hincapié en tres cuestiones: la nueva visión de Barack Obama de la política nuclear, del terrorismo internacional y las novedades que las nuevas estrategias han supuesto en la concepción de la paz y seguridad internacionales de su Gobierno, con especial incidencia en los cambios respecto de la figura de la legítima defensa preventiva defendida por la anterior Administración estadounidense.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, Postura de Seguridad Nuclear, política nuclear estadounidense, legítima defensa preventiva, terrorismo internacional

Abstract: The United States published in March and April 2010 two important documents: the *Nuclear Posture Review* and the *National Security Strategy*. This article analyzes their content and vision of International Law, insisting on three subjects: Barack Obama's new perspective of the nuclear politics, the international terrorism and the innovations that the new strategies have on the the Government conception of international peace and security, stressing the changes suffered by the concept of preemptive self-defense defended by the the previous American Administration.

Key words: National Security Strategy, Nuclear Posture Review, the United States nuclear politics, preemptive self-defense, international terrorism

Resumé: Les États-Unis publiaient en mars et avril 2010 deux documents importants, la *Nuclear Posture Review* et la *National Security Strategy*. Le contenu des deux documents et leur vision du Droit International sont l'objet de cet article qui mets l'accent sur trois questions: la nouvelle vision de la politique nucléaire de Barack Obama, le terrorisme international et les nouveautés que les nouvelles stratégies ont supposées dans la conception de la paix et la sécurité internationale de son gouvernement, avec un spéciale réflexion sur les changements de la défense légitime préventive défendue par l'Administration américaine précédente.

Mots clés: Stratégie Nucléaire Révisé, Stratégie de Sécurité Nationale, politique nucléaire américaine, défense légitime préventive, terrorisme international

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NSS 2010: ¿CONTINUIDAD O RUPTURA? 2.1. Las amenazas continúan: el terrorismo y las armas de destrucción masiva. 2.2. EEUU y el resto del mundo: hacia el multilateralismo. 2.2.1. Su relación con los Estados 2.2.2. La reconciliación con el orden internacional. 2.3. El uso de la fuerza por Estados Unidos: ¿bye-by legitima defensa preventiva? 3. LA CUESTIÓN NUCLEAR: MÁS RUIDO QUE NUECES. 3.1. Las armas nucleares en manos de los Estados. 3.2. Las armas nucleares en manos de grupos terroristas. 4. INFLUENCIA DE LAS ESTRATEGIAS ESTADOUNIDENSES EN DOCUMENTOS SIMILARES. 5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Es cada vez más frecuente entre los Estados e incluso entre algunas organizaciones internacionales la redacción de documentos que definen las directrices generales que les guiarán en materia de seguridad y defensa en los años venideros. *Conceptos estratégicos*, *Directivas de seguridad* o *Estrategias de seguridad nacional* son algunas de las denominaciones formales que suelen adoptar. Lo usual es que contengan (según los casos) los parámetros que marcarán *ad intra* sus políticas en esos ámbitos, pero algunos de ellos, por el sujeto o actor del que emanan incorporan elementos que terminan afectando a otros Estados y suscitan por tanto el interés en el ámbito internacional¹.

Eso es precisamente lo que ha ocurrido con los documentos que se analizarán en este trabajo. El 6 de abril de 2010, el Departamento de Defensa de Estados Unidos daba a conocer su *Nuclear Posture Review*² (NPR, que libremente pero con la que creo una terminología más adecuada traduzco por Estrategia Nuclear Revisada) y algo menos de dos meses después, el 27 de mayo, su Presidente hacía pública la nueva *National Security Strategy* (Estrategia de Seguridad Nacional³, NSS 2010). La posición de Estados Unidos como líder mundial y la trascendencia e influencia que las decisiones de su Gobierno suelen tener en las relaciones internacionales justifican que sus Estrategias incluyan elementos que en mayor o menor medida afectan al funcionamiento de la comunidad internacional y que, por tanto, son cuidadosamente analizados.

Las estrategias de seguridad nacional no ofrecen más que unos parámetros básicos, con lo que suelen completarse con una serie de subestrategias,

¹ Sobre estrategias o diseños de política de seguridad, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Las Estrategias de Seguridad Nacional: ¿moda o necesidad?», *Revista de Estudios Europeos*, n° 51 (2009), pp. 125-141, FERNÁNDEZ SOLA, N.: «¿Una nueva estrategia de seguridad (2009)?», *Análisis del Real Instituto Elcano* 36/2009 y los numerosos trabajos de F. ARTEAGA al respecto («La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco», *Análisis del Real Instituto Elcano* 115/2006; «Japón y su nueva política de seguridad internacional», *Análisis del Real Instituto Elcano* 41/2007; «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 15/2009; «El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura», *Análisis del Real Instituto Elcano* 2/2010; «La Estrategia de Seguridad interior de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano* 75/2010).

² Disponible en www.defense.gov/npr. La traducción de este documento y de las Estrategias de Seguridad que se mencionan a lo largo de este artículo corresponden a la autora del mismo.

³ Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

más detalladas y normalmente posteriores en el tiempo a las generales⁴, pero no ha ocurrido así esta vez. La NPR se adelantaba en el tiempo a la NSS 2010 aunque, como veremos, las agendas de otros actores implicados en la cuestión nuclear han motivado, probablemente, que así sea para que el golpe de efecto fuera mayor.

2. LA NSS 2010: ¿CONTINUIDAD O RUPTURA?

La NSS de 2010, que nace en un momento, como ella misma proclama en sus primeras líneas de «cambios radicales», pretende dar a conocer, como corresponde a un documento de esta naturaleza, los objetivos políticos de la presidencia del Gobierno estadounidense y la estructura, contenido y orientación de la seguridad nacional en los próximos años. Al ser la primera Estrategia de Seguridad Nacional bajo el mandato de Barack Obama, ha suscitado grandes expectativas, ansiosos como estaban los especialistas en la materia por comprobar si se marcaban realmente distancias con las dos estrategias elaboradas bajo G. W. Bush en 2002 y 2006 y que estuvieron rodeadas, al menos en parte de su contenido, de grandes críticas y discusiones, sobre todo por incluir el concepto de legítima defensa preventiva⁵.

En realidad, aunque los aspectos más analizados de cualquier estrategia de seguridad nacional son siempre los militares, los de defensa e, incluso, los relacionados con la política exterior, no son estos sus únicos contenidos y en la NSS de 2010 se ve acaso con más claridad que en ocasiones anteriores: el lenguaje beligerante retrocede considerablemente y ganan protagonismo otros elementos que, aunque presentes en las Estrategias de 2002 y 2006, pasaban más desapercibidos. Si la NSS de 2006 abría sus páginas

⁴ F. ARTEAGA («La Estrategia de seguridad Nacional del presidente Obama, *Análisis del Real Instituto Elcano* 77/2010, pp. 13-15; p. 13) señala que, de acuerdo con esta filosofía, la NSS de 2006 influyó en la elaboración de las estrategias de Lucha contra el Terrorismo de septiembre de 2006 y de la *Homeland Security* de octubre de 2007.

⁵ *National Security Strategy* 2002 y *National Security Strategy* 2006, disponibles en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002> y <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>. En realidad, el Presidente estadounidense, de acuerdo con una norma de 1986 nunca respetada debería presentar una Estrategia al Congreso todos los años (*The Washington Post*, 27 May 2010).

proclamando «América está en guerra»⁶, la de 2010 encara el futuro con más cautela y control, convencida de que nos encontramos ante «momentos de transición»⁷. Las cuestiones de seguridad y defensa siguen ocupando el mayor número de páginas, pero se afrontan de manera más sosegada y el unilateralismo deja paso a la necesidad de relacionarse con otros Estados (existe, de hecho, una mención específica a las instituciones internacionales y a la promoción de la democracia y los derechos humanos⁸). El militarismo, aunque presente como no podía ser menos, convive por tanto con la necesidad de cooperación con otros actores internacionales y el deseo de aumentar los niveles de prosperidad que ya existía en las estrategias anteriores subsiste, pero se concibe de manera más amplia, pues no se limita al crecimiento económico sino que abarca la educación, el capital humano, la ciencia, la tecnología y la innovación.

Son cuatro los aspectos («nuestros intereses», dice la Estrategia) que centran el documento que a continuación analizaremos:

- Seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos y sus aliados. En este apartado se concede especial atención a la necesidad de reforzar la seguridad en el propio territorio americano⁹, o la importancia de detener y dismantelar a Al Qaeda y a los extremistas violentos en Afganistán, Pakistán y otras zonas del mundo, se reflexiona sobre el uso de la fuerza, sobre Oriente Medio, el refuerzo de Estados inestables y la seguridad en el ciberespacio.
- Prosperidad, en la que como señalé encuentran hueco la educación y el capital humano, la necesidad de mejorar en ciencia, tecnología e innovación, el desarrollo sostenible y la manera de afrontar el sistema económico y financiero norteamericano. Se aboga por una economía fuerte y creciente en el marco de un sistema económico internacional abierto, que promueva la oportunidad y la prosperidad. La crisis económica y financiera ha forzado, sin duda, a que este apartado reciba más

⁶ *National Security Strategy* 2006, March 2006, p. ii.

⁷ NSS 2010, *op. cit.*, página inicial.

⁸ NSS 2010, *op. cit.*, pp. 41 y ss. y 35 y ss., respectivamente.

⁹ Recordemos que acontecimientos recientes habían demostrado a la población estadounidense que seguía siendo vulnerable: en diciembre de 2009, un pasajero nigeriano vinculado a Al Qaeda intentó explotar una bomba cuando su avión aterrizaba en Detroit y en mayo de 2010 un paquistaní fue arrestado por el intento de atentado con un coche bomba en Times Square (New York).

atención de la que la probablemente hubiera tenido bajo otras circunstancias¹⁰.

- Valores, entre los que destaca la necesidad de promover la democracia, los derechos humanos y la dignidad, concebidos como bienes universales.
- Orden internacional, liderado por Estados Unidos, pero que promueva la paz, la seguridad y las oportunidades, y en el que se insiste en la necesidad de establecer alianzas, reforzar la cooperación y mejorar la colaboración con las instituciones como única manera de afrontar los retos globales.

Analizar las concepciones de seguridad que ahora, en 2010, se asumen, las nuevas amenazas que se identifican y, sobre todo, determinar en qué medida rompe (o continúa) con las anteriores serán los propósitos de este apartado, lo que obligará a centrar el análisis en determinados aspectos (apartados uno, tres y cuatro que recoge la Estrategia y a los que acabo de hacer mención) y abandonar otros (cuestiones económicas), en el entendido de que son aquellos los que más interesan desde el punto de vista del Derecho Internacional.

2.1. *Las amenazas continúan: el terrorismo y las armas de destrucción masiva*

La Estrategia distingue desde sus primeras páginas¹¹ los elementos que definen el mundo actual, en el que sobresalen dos amenazas por encima de las demás: el terrorismo y las armas de destrucción masiva (sobre todo, las nucleares). A diferencia de las anteriores, en la Estrategia de 2010, estas (armas nucleares) ganan terreno a aquel (terrorismo), al reconocer que, aunque el terrorismo continúa siendo grave, «el peligro mayor para la población americana y la seguridad global aún proviene de las armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares». Junto a ellos se mencionan también otros, pero se les dedica una atención menor: la contaminación, el cambio climático, las pandemias, los conflictos en Estados inestables, las redes criminales globales...

¹⁰ NSS 2010, *óp. cit.*, pp. 28 y ss. La inclusión de estos elementos ha sido, con todo, criticada por algunos, alegando que no era el documento adecuado para hacerlo, por corresponder más bien a la categoría de «política general» (ARTEAGA, F.: «La Estrategia...», *óp. cit.*, p. 6).

¹¹ Véase su página 1.

Fueron las estrategias elaboradas por G. W. Bush las que, bajo la influencia directa de los atentados del 11-S, fijaron como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo islamista. Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 le declaraba abiertamente la guerra:

«Los Estados Unidos de América está desarrollando una guerra contra los terroristas de alcance global»¹²

Y la de 2006 no la daba por finalizada:

«La guerra contra el terror no ha acabado»¹³.

La de 2010, como apuntamos, continúa señalando al terrorismo como una de las mayores amenazas, pero elimina la palabra *guerra*, poco apropiada, y se centra claramente en una organización, Al-Qaeda¹⁴. La defensa contra este terrorismo tiene ahora dos frentes diferenciados¹⁵:

- De puertas adentro, mejorando la seguridad dentro del propio territorio estadounidense, para así procurar una respuesta rápida y eficaz ante un ataque.
- De puertas afuera, controlando dos Estados, Pakistán y Afganistán, en los se sitúa el «epicentro» del extremismo violento practicado por la organización terrorista.

La relación con estos Estados no se configura sin embargo de forma beligerante, sino desde la cooperación con sus gobiernos para controlar estos grupos. La presencia de ambos se incrementa en esta estrategia respecto de las anteriores: Pakistán aparecía en la de 2002 en un solo párrafo centrado en su problemática relación con la India (p. 10), y en la de 2006 se le vinculó por primera vez con Al-Queda, pero prácticamente de pasada¹⁶. En la de 2010 se multiplica el número de veces que se la nombra, pero siempre en tono amable,

¹² NSS 2002, p. 5.

¹³ NSS 2006, p. 8.

¹⁴ «Los Estados Unidos están llevando a cabo una campaña global contra Al Qaeda y sus terroristas adscritos» (p. 19).

¹⁵ NSS 2010, *op. cit.*, p. 20.

¹⁶ P. 11: «Pakistán y Arabia Saudí han llevado a cabo esfuerzos eficaces para capturar o matar a los líderes de la red Al-Qaeda». Su relación con la India también aparece en las páginas 14 y, sobre todo, 39.

indicando que se colaborará con su Gobierno para controlar a los extremistas y para consolidar la seguridad en el país. Por su parte, respecto de Afganistán se empieza a hablar de transición y reducción de tropas en julio de 2011 y de apoyo al Gobierno afgano con vistas a consolidar un gobierno estable en la zona¹⁷. Irak, presente en las dos estrategias anteriores, aunque sobre todo en la de 2006, en la que se le calificó de «frente central» de la lucha de los terroristas contra Estados Unidos¹⁸, abandona su papel de objetivo de ataque, concretando la Estrategia la importancia, si bien a grandes rasgos, de la transición a un Estado sin presencia de tropas extranjeras y con gobierno e instituciones democráticas y que garanticen la seguridad¹⁹.

La «Guerra al terror» (*war on terror*) que tantas líneas ocupó en las estrategias previas (sobre todo en la de 2006) ha visto drásticamente reducida su protagonismo y el enemigo se identifica claramente: el objetivo no es cualquier terrorismo islamista, sino el de Al Qaeda²⁰. Es más, Estados Unidos ya no lucha en solitario contra esa organización, sino que busca la cooperación, en especial con los dos Estados mencionados, para prevenir y evitar futuros ataques. Si pese a todo tuvieran lugar, América estará preparada para reaccionar de la manera más rápida y eficaz posible, se afirma²¹. El enfoque preventivo domina, por tanto, la filosofía de defensa ante el terrorismo, pero se hace más presente la idea de responder correctamente si, pese a los esfuerzos, los ataques se producen. Estados Unidos reconoce y asume así su debilidad, pero también declara a sus enemigos su capacidad para reaccionar ante los ataques. Como veremos, la legítima defensa preventiva no encaja, al menos tal y como se configuró en las anteriores, en esta nueva perspectiva de la lucha contra el terrorismo.

Por otro lado, como el terrorismo se vincula de manera especial con las armas nucleares, también la NPR ha tenido que dedicarle algunas líneas. Los ataques con armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas son

¹⁷ NSS 2010, *óp. cit.*, p. 21.

¹⁸ NSS 2006, p. 12.

¹⁹ En la p. 25 se concreta algo más cómo será esa transición y se pone como fecha de retirada definitiva finales de 2011, algo que Obama ya había anunciado con anterioridad.

²⁰ John O. Brennan, asesor de Obama en la lucha contra el terrorismo, así lo afirmó en un discurso en el *Center for Strategic and International Studies* (según noticia recogida por *The Washington Post*, 27 de mayo 2010): «No describimos a nuestros enemigos como yihadistas o islamistas (...)», luchamos contra Al Qaeda y los terroristas que la apoyan».

²¹ NSS 2010, *óp. cit.*, pp. 18-20.

de hecho calificados como «el mayor y más inmediato peligro» (p. iv), ante las evidencias de que Al Qaeda y sus aliados han emprendido un proceso para hacerse con armas nucleares. La mejor vía para evitarlo es impedir que los materiales nucleares caigan en sus manos o circulen en el mercado negro, articulando a tal fin estrictos controles que impidan el comercio ilícito de los mismos.

2.2. *EEUU y el resto del mundo: hacia el multilateralismo*

Las palabras compromiso y cooperación con otros Estados y con las instituciones internacionales es otro de los rasgos definitorios de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que rompe en este punto de manera radical con las anteriores, de claro corte unilateral.

De hecho, la cooperación y la diplomacia se conciben como elementos esenciales para enfrentarse a la violencia y a la proliferación nuclear, al cambio climático y a la inestabilidad económica, cuestiones que, según la Estrategia amenazan a todas las naciones, pero que ninguna puede encarar en solitario. Para los Estados adversarios la opción es clara: aceptar las normas internacionales y beneficiarse de una mayor integración en la comunidad internacional o no hacerlo y soportar las consecuencias de esta decisión, incluido un mayor aislamiento²². El rechazo al unilateralismo se muestra en toda su amplitud en los párrafos dedicados al orden internacional:

«sin mecanismos efectivos para forjar la cooperación internacional, las amenazas que no reconocen fronteras –como el cambio climático, las pandemias y el crimen transnacional– persistirán y se expandirán»²³

Quienes no acepten las reglas del juego no son por tanto bienvenidos, pero se echa de menos en todo el documento que las consecuencias que deberán soportar los reacios no se explicitan ni en ese apartado ni en posteriores. No esperábamos un catálogo de medidas, pues no es esa la labor de una estrategia de seguridad, pero alguna indicación algo más precisa que permitiera a

²² NSS 2010, *óp. cit.*, p. 11.

²³ NSS 2010, *óp. cit.*, 40.

aliados y adversarios hacer un balance de posibles consecuencias no hubiera estado, a mi juicio, de más.

2.2.1. Su relación con los Estados

La relación de Estados Unidos con el resto de Estados se define en la Estrategia de 2010 como la «piedra angular» de su compromiso con el mundo (p. 41). Entre las notas más destacables se sitúa el que, aunque se destierra el concepto de *rogue state*²⁴ presente en las anteriores, perviven los Estados puestos en el punto de mira. Afganistán y Pakistán, como señalamos, se mencionan de manera especial por la presencia de Al Qaeda (p. 20) dentro de sus fronteras, pero también aparecen Yemen y Somalia. Todos aparecieron ya en las estrategias anteriores, con lo que calificarlos de nuevos enemigos sería impropio, pero ahora las relaciones con ellos se basan no en la amenaza o la presión, sino en la cooperación.

Irak, como indicamos (*vid. supra* apartado 2.1) deja de ocupar el puesto prioritario del que gozó en las Estrategias de 2002 y 2006, fundamentalmente porque la situación del país es ahora bien diferente.

Irán y Corea del Norte, en su calidad de peligrosas potencias nucleares²⁵, son objeto de amonestaciones severas (dirigidas, sobre todo, a la primera), pero una vez más se precisa bien poco cuáles serían las consecuencias en caso de persistir su conducta. La única amenaza al Gobierno iraní es el aislamiento en caso de que insista, lo que, considerando lo poco que le ha amedrentado hasta ahora el que la gran mayoría de Estados le volvieran la espalda, no parece que vaya a convercerle de dar marcha atrás.

La NPR también incluye en su *lista negra* a esos dos Estados. Es cierto que acaso no lo hace de forma directa, pero cuando excluye, como veremos, de entre los beneficiarios del compromiso estadounidense de no empleo de armas nucleares a algunos Estados, resulta sencilla la tarea de poner nombres y apellidos (Irán y Corea del Norte) a quienes no lo son. Por si alguna duda quedaba, el Secretario de Defensa, Robert M. Gates, lo señaló expresamente antes

²⁴ *Rogue states* o Estados gamberros, rebeldes o hampones, que podrían definirse como aquellos que tratan cruelmente a su propia población, incumplen sus obligaciones internacionales y acumulan armas nucleares para amenazar a otros Estados, de acuerdo con la NSS 2002, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁵ Véase p. 23. Irán suscita además recelo por su apoyo al terrorismo (p. 26).

de presentar el documento: «hay un mensaje para Irán y Corea del Norte»²⁶ y las referencias a ambos son, en efecto, continuas.

Ciertamente, los dos Estados, ya en la lista negra de G. W. Bush se han convertido en los últimos años en la pesadilla de la seguridad en cuanto a armas nucleares se refiere. A ambos se acusa expresamente de haber violado sus obligaciones de no proliferación, desafiar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, buscar la capacidad de lanzamiento de misiles y resistirse a los esfuerzos internacionales que se han desplegado en numerosas ocasiones para intentar solventar las crisis que crearon, y el propio documento lo refleja²⁷. Desde la retirada de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación (TNP) en 2003, ejercer una labor adecuada de control de su capacidad nuclear ha sido una tarea prácticamente imposible y los ensayos llevados a cabo en 2006 (un año después de que Pyongyang anunciara formalmente la posesión de este armamento) y en 2009 (de mayor entidad y de carácter subterráneo esta vez) han contribuido a aumentar las tensiones sin que las peticiones, sanciones de los Estados y del Consejo de Seguridad (corte de suministros de tanques, barcos, misiles, helicópteros...) hayan servido de nada.

La postura de Irán no ha sido más dócil, pese a que formalmente sigue siendo parte en el TNP. Acusado de iniciar acciones para fabricar el arma nuclear desde 2002²⁸, en el marco de una coyuntura política e ideológica proclive (Mahmud Ahmadi-Nejad, jefe del Gobierno desde agosto de 2005 y de posturas claramente extremistas, ha propiciado una política claramente antiamericana y ha defendido el derecho iraní de acceder a la energía nuclear con fines pacíficos), se refugia en el artículo IV del TNP para proclamar su derecho a desarrollar programas nucleares pacíficos, pero los procesos de fabricación de uranio enriquecido llevados a cabo en su territorio han despertado un recelo aparentemente bien fundado. De poco han servido también en este caso las amenazas del Consejo de Seguridad y tras la resolución 1696 (2006), en la que el Consejo expresaba su preocupación ante las serias dudas de la AIEA acerca del cumplimiento por el Gobierno iraní del TNP, otras se encargaron de imponer sanciones que a ningún puerto han llegado²⁹. El Informe de la AIEA

²⁶ Véase la prensa de 6 de abril de 2010.

²⁷ NPR, p. iv.

²⁸ Véase BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El programa nuclear iraní en el ojo del huracán», *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII, núm. 1 (2005), pp. 105-119.

²⁹ Resolución 1737 (2007), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008).

de 10 de febrero de 2010³⁰ era claro: Irán no está prestando la cooperación debida y no está cumpliendo con las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo que induce a pensar que su programa nuclear tiene realmente una dimensión militar.

Esa es la más que probable razón de que en mayo de 2010 empezara a circular un borrador promovido por Francia, Estados Unidos y Reino Unido para imponer una nueva ronda de sanciones (la cuarta ya) aún más duras y para la que Estados Unidos parecía estar convenciendo a Rusia y China, los permanentes más reacios por sus relaciones con el régimen iraní. El 9 de junio de 2010, el Consejo de Seguridad adoptó finalmente una resolución en la que se dispone un nuevo paquete de sanciones contra Irán por la falta de cooperación de ese país para demostrar el carácter pacífico de su programa nuclear. El texto, finalmente propuesto por Francia, Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos, fue aprobado por 12 votos a favor, la abstención de Líbano y los votos en contra de Brasil y Turquía. La resolución impone por primera vez restricciones para la venta a ese país de armas convencionales como tanques, helicópteros y sistemas de cohetes, y autoriza a todos los Estados a inspeccionar las embarcaciones y aviones iraníes de los que tengan suficientes sospechas de que puedan transportar materiales relacionados con la industria nuclear. Se refuerza igualmente el control de las actividades financieras y bancarias del país y se aprueba el congelamiento de activos de entidades sospechosas de tener relación con las actividades no declaradas del programa nuclear. También se amplía una lista negra de empresas iraníes a las que se les prohíbe inversiones en el exterior y veda el vínculo de compañías iraníes en actividades relacionadas con la producción de uranio y la fabricación de misiles balísticos con capacidad de llevar cabezas nucleares. Además, el documento impone restricciones de viaje a individuos vinculados con las empresas incluidas en la lista, entre otras medidas³¹.

Como toda cara tiene su cruz, también hay hueco para la inclusión expresa de los Estados amigos (p. 41), con especial referencia a los Estados europeos y, claro está, a la OTAN y sus 27 integrantes. En el continente asiático, mención especial merecen Japón, Corea del Sur, *Australia*³², Filipinas y Tailandia,

³⁰ [Http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Report_Iran_18Feb2010.pdf](http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Report_Iran_18Feb2010.pdf)

³¹ S/RES/1929 (2010).

³² ¿Lapsus geográfico de la Estrategia? Entiendo que la intención de Estados Unidos ha sido englobar a este país de Oceanía en la región geográfica que abarca al resto, pero el que lo incluya expresamente en el un apartado que lleva por título «Aliados asiáticos» no parece muy correcto.

entre los que se subraya de manera especial (p. 42) a los dos primeros. En el continente americano, los vecinos estadounidenses (Méjico y Canadá) copan las atenciones, sobre todo el del sur, para el que la referencia expresa al tráfico de droga, de armas y la inmigración resulta obligada.

La paz árabe israelí, con un Estado de Israel y una Palestina independiente capaces de convivir, es otra de las aspiraciones de Estados Unidos, como también lo es lograr la estabilidad de aquél con el Líbano y Siria³³.

2.2.2. La reconciliación con el orden internacional

Como adelantamos, la reconciliación con el orden internacional y sus reglas es quizás una de las mayores aportaciones de la NSS 2010, que rompe así al fin con las tendencias a las que la anterior Administración americana se había acercado.

Naciones Unidas, después de quedar relegada en las Estrategias de 2002 y 2006, en las que hubo de conformarse con ser mencionada simplemente de pasada, recibe ahora la atención merecida³⁴ como mecanismo garante de la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad es objeto de mención expresa, en el sentido de que se apoya su reforma, pero no se llega a concretar en qué sentido: ¿alguna de las propuestas existentes?; ¿otras?; ¿cambia en algo Estados Unidos su concepción del derecho de veto?; ¿no sería adecuado que, puestos a imaginar, hubiera propuesto alguna reunión de contacto a tal efecto para iniciar así algún estudio de la cuestión?. Su apoyo hubiera sido, sin duda, determinante para reabrir la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad, sobre todo si, como reconoce, las instituciones internacionales no funcionan como deberían. Así formulada, la inclusión del Consejo de Seguridad aparenta ir más encaminada a guardar las apariencias que a otra cosa³⁵.

Con todo, se valora especialmente la labor de la ONU en cuestiones como el mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria, la recuperación

³³ El compromiso estadounidense fue en firme, como la labor de mediación asumida demuestra: el 2 de septiembre de 2010 se iniciaba una nueva ronda de conversaciones entre las partes (véase la prensa de esos días), pero tras la tercera reunión volvieron, una vez más, a distanciarse, por la insistencia de establecer asentamientos judíos en Cisjordania (el 1 de octubre la OLP anunciaba su intención de abandonar formalmente las conversaciones, véase www.abc.es, de 2 de octubre de 2010).

³⁴ NSS 2010, *op. cit.*, p. 46.

³⁵ Y, sin embargo, el Sr. Obama daba un paso al frente en noviembre de 2010 cuando, en una visita a la India proponía a este Estado como miembro permanente del Consejo de Seguridad (www.elpais.com, 8 de noviembre de 2010).

post-conflicto, la promoción de los derechos humanos, la proliferación de armas de destrucción masiva... Especial atención se otorga también a las organizaciones regionales (OTAN, OSCE, UA, OEA) (p. 46), cuyo refuerzo se defiende, sobre todo en cuestiones de seguridad.

La cooperación con otros Estados y con las instituciones resulta básica en lo que la Estrategia denomina *retos globales clave*³⁶. El cambio climático, una de las apuestas de la Administración Obama, es objeto de una referencia expresa, en la que se apoya la necesidad de disminuir las emisiones en el propio territorio y colaborar con otros Estados para trabajar sobre el Acuerdo de Copenhague (p. 47). Cooperación es también la clave para reaccionar a tiempo y de manera eficaz contra las pandemias y el crimen internacional (pp. 48-49), pese a que no se concrete mucho más al respecto.

La Estrategia cierra también con una referencia, breve pero interesante, a otras dos cuestiones:

- Los espacios compartidos, no sujetos a jurisdicción alguna (aire, mar y espacio). La seguridad al circular por ellos es prioritaria y Estados Unidos se compromete, en este punto, a ratificar la Convención sobre Derecho del Mar, lo que sin duda constituirá un gran paso adelante.
- El Ártico. Esta disputada tierra de nadie ha merecido un párrafo en la NSS 2010 expresando el compromiso estadounidense de intentar aunar sus intereses en la zona con la protección del medio ambiente, la gestión responsable de los recursos, la defensa de las comunidades indígenas y el apoyo a la investigación científica, buscando cooperación con el resto de Estados que se disputan la zona³⁷.

En lo que respecta al mantenimiento de la paz y los conflictos armados, Estados Unidos parte de la prevención como mejor manera de solucionarlos (pp. 47-48). Disuasión y prevención ocupan por tanto un lugar preeminente

³⁶ NSS, *óp. cit.*, p. 8.

³⁷ No en vano se calcula que el 30% del gas natural y el 13% del petróleo se encuentran allí, por no hablar de los recursos pesqueros. Varios han sido los enfrentamientos entre los Estados que reclaman soberanía; es decir, Rusia, Noruega, Canadá, Estados Unidos y Dinamarca. Recientemente (septiembre 2010) tenía lugar en Moscú el Foro Internacional sobre el Ártico, auspiciado por el Gobierno ruso. Cooperación y Derecho Internacional serán, según V. Putin, las claves para resolver el problema (<http://www.abc.es>, 16 de septiembre de 2010). Con anterioridad, la *Declaración de Ilulissat* de 28 de mayo de 2008 entre los cinco Estados que limitan con el Ártico había proclamado la necesidad de un uso responsable del territorio y la cooperación entre las partes. Sobre la cuestión, ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CINELLI, C.: «La cuestión ártica y el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, 2, 2009, pp. 381-409.

pero, ahora sí, llevándolas a cabo en el marco adecuado y bajo las premisas legales y no bajo la forma, como veremos, de ataques preventivos. La diplomacia se convierte por tanto en un factor imprescindible, y cuando prevenir no haya sido suficiente, Estados Unidos se compromete a apoyar a las fuerzas internacionales. El apoyo a las misiones de paz, tanto de Naciones Unidas como de la UE o la OTAN es absoluto (p. 48), lo que también supone un acertado paso adelante.

De entre todos los conflictos sobre los que la Estrategia se podría haber pronunciado, sólo el de Sudán ha sido elegido y aunque la situación del país ocupó parte de la campaña del Sr. Obama³⁸, choca cuanto menos que haya silencio respecto de otros (República Democrática del Congo, Somalia...), igualmente graves

Dos puntos reciben tratamiento específico en sendos párrafos, diferenciados además visualmente del resto:

- La prevención del genocidio y los asesinatos masivos. Se apoya aquí expresamente el concepto de *responsabilidad de proteger*³⁹ y el Gobierno se compromete a hacer esfuerzos para poner fin a estas conductas mediante medios diplomáticos, humanitarios, financieros y «en ciertos supuestos» (que desafortunadamente no aclara, p. 48), militares. Si bienvenida resulta la mención a la responsabilidad de proteger, desanima el constatar la parquedad con que se hace, sobre todo si de lo que hablamos es de un concepto que, como yo misma he afirmado en varias ocasiones, va perdiendo fuelle con los años. Es más, cuando se alude a poner en marcha medios militares en ciertos supuestos, ¿a qué se refiere realmente? Habremos de pensar que, puesto que todo el documento se impregna de

³⁸ Pues se incluye una referencia a la convocatoria del referéndum que, en su caso y en 2011, permitirá al Sur independizarse y al del conflicto en la región de Darfur. Estados Unidos ha nombrado, incluso, un Enviado Especial para Sudán (sobre la relación de Estados Unidos con el conflicto, véase CERVELL HORTAL, M^a. J., *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Comares, 2010, pp. 20-29).

³⁹ El concepto, creado en 2001 por la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados como revulsivo de la intervención humanitaria («The Responsibility to protect», *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, December 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>), parte de la idea de que si un Estado no es capaz de proteger a su propia población es la comunidad internacional quien debe sustituirlo al respecto (sobre el mismo, CERVELL HORTAL, M^a. J.: «La responsabilidad de proteger: cuando el sistema falla», en A. BLANC ALTEMIR [dir.], *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 336-359 y *Naciones Unidas, Derecho Internacional...*, *óp. cit.*, pp. 45 y ss.).

la voluntad de respetar el Derecho Internacional, la intervención militar se ajustará al capítulo VII de la Carta y a los requisitos que éste establece. Por otro lado, qué nueva oportunidad desperdiciada para aclarar qué hacer cuando, pese a la gravedad de la crisis humanitaria, el bloque del Consejo de Seguridad impide la intervención. Desde que el Gobierno estadounidense se comprometió (con Obama recientemente investido Presidente) a «aceptar seriamente su responsabilidad» con el concepto⁴⁰, Estados Unidos ha hecho pocas más declaraciones en este sentido. El dedicarle algo más de espacio y, sobre todo, de concreción hubiera sido un gran favor a esta figura en peligro de extinción. Por otro lado, la postura de la NSS 2010 ante las grandes crisis humanitarias sigue la línea que dejó entrever en su discurso del premio Nobel (diciembre 2009)⁴¹ y en el que, desde la justificación del uso de la fuerza por causas humanitarias (sin tampoco concretar bajo qué circunstancias) reafirmaba el papel que las fuerzas armadas con un *mandato claro* pueden desarrollar para mantener la paz. La tendencia hacia la prevención y la puesta en marcha de medidas que, antes del recurso a la fuerza, obliguen a los transgresores a reconducir su conducta se deja también entrever.

- Justicia internacional. Más decepcionante aún resulta la inclusión de este apartado, que nada nuevo aporta. Estados Unidos se limita a apoyar a los tribunales internacionales, pero con cautela en lo que se refiere a la Corte Penal Internacional (CPI) en aras, afirma, de la defensa de su personal y empeñado como sigue en que su ratificación podría dañarle, sin que ni siquiera los aires de renovación que aparentemente impregnaban la era Obama le hayan hecho cambiar al respecto. La Estrategia, en anacoluto discurso, pasa después a declararse comprometida con el Estatuto en la persecución de aquellos casos que fomenten los intereses y valores estadounidenses. ¿No sería más fácil, en un ejercicio de valentía, ratificarlo?; ¿es que queremos una CPI que funcione a golpe de resolución del Consejo de Seguridad, como en el asunto Darfur?⁴² Si

⁴⁰ Véase discurso ante el Consejo de Seguridad de 29 de enero de 2009 de Susan Rice, embajadora estadounidense ante la ONU (1 http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/government_statements/2109?theme=alt1).

⁴¹ El discurso puede consultarse en http://www.msnbc.msn.com/id/34360743/ns/politics-white_house/.

⁴² Sabido es que el asunto de Darfur (Sudán no es parte en el Estatuto de la Corte Penal Internacional) está siendo hoy juzgado por la Corte por la vía excepcional del artículo 13.b) del Estatuto.

lo que hace la Estrategia es advertir que esta vía puede emplearse más veces en el futuro, aun no dudando que a veces sea útil para evitar la impunidad de ciertos crímenes, resulta injusto que Estados Unidos quiera aplicar a otros los mecanismos que rechaza para sí mismo.

2.3. *El uso de la fuerza por Estados Unidos: ¿bye-bye legítima defensa preventiva?*

Si hubo un elemento puesto en la picota en las estrategias de 2002 y 2006 fue, sin duda alguna, la arrogación por Estados Unidos de ejercicio del derecho a la legítima defensa preventiva. La NSS de 2002 defendía este derecho como protección ante los ataques terroristas⁴³ buscando además cierto apoyo para ello en el Derecho Internacional, pues argumentaba que éste reconocía que los Estados no necesitan sufrir un ataque antes de tomar acciones para defenderse si hay peligro de un ataque *inminente*. Esta justificación le valió para argumentar a continuación la necesidad de reconfigurar el concepto de ataque inminente, necesario por la existencia de *rogue states* y terroristas que emplearían armas de destrucción masiva contra territorio estadounidense. Para prevenirlo, se afirmaba, «Estados Unidos actuará, de ser necesario, de manera preventiva»⁴⁴.

La Estrategia de 2006 reforzó la figura⁴⁵, reproduciendo incluso pasajes de la de 2002 y reafirmó que de ser necesario «no se excluye el uso de la fuerza antes de que tenga lugar el ataque, incluso si no existe certeza del lugar y tiempo» del mismo (p. 23). En 2006 se asumían, por tanto, sin más justificaciones y como algo consolidado, los ataques preventivos. Si la de 2002 había hecho ciertos esfuerzos por enmarcarla en el Derecho Internacional, optando por una terminología más aceptada, la de peligro inminente, en la que enmarcar

to; es decir, porque el Consejo de Seguridad superó esta vez el derecho de veto y decidió que la Corte examinara la cuestión.

⁴³ «America will act against such emerging threats before they are fully formed (...)While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack» (p. 6)

⁴⁴ P. 15. Es cierto que se puntualizó que no siempre usaría la fuerza para prevenir «ataques emergentes» y que actuaría conforme a la lógica y la razón en caso de hacerlo.

⁴⁵ P. 23: «De ser necesario (...), bajo los consolidados principios de la legítima defensa, no excluimos el uso de la fuerza antes de que tenga lugar el ataque».

acciones preventivas resultaba más factible (aunque una lectura más en profundidad del documento terminara convenciendo al lector de que, en realidad, la legítima defensa preventiva defendida era una reacción ante algo más que la inminencia de un ataque), la de 2006 ni siquiera se molestó en buscar esa justificación⁴⁶.

Todas las esperanzas de vuelta a la legalidad en lo que se refiere al uso de la fuerza y la legítima defensa estaban, por tanto, depositadas en la NSS 2010. No reniega esta del uso de la fuerza, necesario como afirma «para defender nuestro país y nuestros aliados o salvaguardar la paz y la seguridad», y no podía ser de otra manera: Estados Unidos sigue siendo consciente de la realidad en la que vive y su condición de potencia líder la obliga a asumir y defender ciertas tareas, por más que a algunos pese. Ningún giro radical se obra en este sentido, pero sí es cierto que se encara el asunto de una manera mucho más moderada:

- La observancia de las normas internacionales y la búsqueda de la cooperación con otros Estados y el respeto de los mecanismos e instituciones internacionales son los parámetros de referencia a los que el uso de la fuerza por el Gobierno estadounidense deberá ajustarse:

«Recurriremos a la diplomacia y al desarrollo de las normas e instituciones internacionales para ayudar a resolver las controversias, prevenir los conflictos y mantener la paz, mitigando cuando sea posible la necesidad del uso de la fuerza» (p. 22).

- El uso de la fuerza es, como afirmé, necesario, aunque los Estados se comprometen a agotar otras opciones y sopesar con cuidado los costes y riesgos de actuar. Estados Unidos mitigará siempre que sea posible la necesidad del uso de la fuerza e intentará (si debe emplearla) un amplio apoyo internacional, trabajando codo con codo con instituciones como la OTAN y el Consejo de Seguridad.

Todos los analistas se apresuraron a proclamar como la gran victoria de la nueva Estrategia la desaparición en sus páginas de la figura de la legítima

⁴⁶ Sobre las dos estrategias y su concepción de legítima defensa preventiva, véase BERMEJO GARCÍA, R.: «Guerra y paz (el palo y la zanahoria) en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de marzo de 2006», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVIII, 1 (2006), pp. 574-581 y GRAY, C.: «The Bush Doctrine revisited: the 2006 National Security Strategy of the USA», *Chinese Journal of International Law*, vol. 5, n° 3 (2006), pp. 555-578.

defensa preventiva⁴⁷ pero... ¿es realmente así? Lo cierto es que ninguno de sus párrafos renuncia de manera formal a la figura. Y ni siquiera se pronuncia con claridad sobre el rechazo del uso unilateral ni del uso preventivo de la fuerza armada, como por otra parte en algunos medios estadounidenses se ha hecho notar⁴⁸. Dice así el texto adoptado en mayo de 2010: «los Estados Unidos deben reservarse el derecho a actuar unilateralmente si es necesario para defender a nuestra nación y nuestros intereses, aunque intentaremos también («yet we will also seek...») [repárese, «intentaremos»] adherirnos a los parámetros que rigen el uso de la fuerza»⁴⁹.

3. LA CUESTIÓN NUCLEAR: MÁS RUIDO QUE NUECES

Como analicé en el apartado anterior, terrorismo y armas nucleares son las cuestiones de seguridad prioritarias para el Gobierno estadounidense. Dedicar un apartado específico a las armas nucleares era obligado porque también el segundo documento al que aludíamos, la NPR, se centra en ellas.

Dado que, como mencioné, la NPR se había hecho pública antes de la NSS, ninguna novedad destacable puede reseñarse en esta, que se limita por tanto a constatar algunos de los aspectos que el otro documento se había encargado de detallar. Los objetivos que aparecen en la NSS 2010 son⁵⁰:

- La consecución de un mundo sin armas nucleares.
- Reforzar el Tratado de No Proliferación Nuclear.
- Ofrecer opciones a Irán y Corea del Norte: en concreto, Estados Unidos declara que pretende la desnuclearización de la península de Corea y evitar que Irán desarrolle un arma nuclear. Si se muestran dispuestas

⁴⁷ Basta echar un vistazo a las editoriales o publicaciones de los periódicos de esos días (por ejemplo, K. de Young para el *Washington Post* o P. Reynolds para la *BBC*, ambas de 27 de mayo de 2010).

⁴⁸ Efectivamente, ya hay quien no se ha dejado seducir por las apariencias y ha reseñado que en la Estrategia Obama continúan presentes más elementos de las Estrategias de Bush de los que *a priori* pudiera parecer (véase un artículo publicado en *Foreign Policy*, por P. Feaver, el 27 de mayo de 2010 (http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/05/27/obama_s_national_security_strategy_real_change_or_just_bush_lite) y en *The New York Times* por D. E. SANGER y M. BAKER.: «New Security Strategy focuses on managing threats» (<http://www.nytimes.com/2010/05/28/world/28strategy.html?paer=rss&emc=rss&p...>, 27/5/2010).

⁴⁹ NSS 2010, *óp. cit.*, p. 22.

⁵⁰ Pp. 23-24.

a ello, podrán disfrutar de una integración política y económica en la comunidad internacional. Si no, aumentará su aislamiento (no se dice más...)

- Evitar la vulnerabilidad del material y las armas nucleares. Para hacerlo posible se cuenta con la Cumbre de Seguridad Global Nuclear de 2010 y se pone como fecha tope 2013. Se menciona también la Iniciativa de Seguridad en Proliferación y la Iniciativa Global para combatir el terrorismo nuclear.
- Apoyar la energía nuclear pacífica.
- Hacer frente a las amenazas biológicas (desaparece cualquier mención a las químicas, sí presentes en estrategias anteriores).

El origen del peligro nuclear tanto en la NSS 2010 como en la NPR es doble: de un lado, su empleo por grupos terroristas⁵¹ y, de otro, por Estados descontrolados (Irán, Corea del Norte).

La Estrategia Nuclear Revisada de abril de 2010 es, por tanto, la que mejor nos permite conocer cuál es la agenda que el Presidente se compromete a poner en práctica para reducir la amenaza nuclear. Este nuevo documento ha sustituido al elaborado en 2002 bajo el Gobierno de G. W. Bush⁵², quebrando en algunos de sus puntos la tendencia marcada por aquel pero, al igual que ocurre con la NSS, hay cuestiones en la que mantiene una continuidad esencial, obligada por el papel de primera potencia de Estados Unidos que obliga a asumir estrategias a veces incómodas pero también necesarias.

La NPR es en realidad el compromiso formal y público que permite ver cumplida la promesa que el presidente Obama hizo en mayo de 2009 en el marco de una cumbre entre Estados Unidos y la Unión Europea en Praga⁵³ (con motivo del 10º aniversario de la entrada de la OTAN de la República Checa): garantizar un mundo libre de armas nucleares y empezar a limitar drásticamente su empleo.

Son cinco los objetivos principales que incorpora, títulos, además, de los principales apartados de que consta su esquema (p. iii), que intentan la difícil

⁵¹ NSS 2010, p. 23: «El mayor y más urgente riesgo al que se enfrenta el pueblo americano es un ataque terrorista con armas nucleares».

⁵² Un resumen de la *Nuclear Posture Review* de 8 de enero de 2002, en <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>

⁵³ El discurso puede consultarse en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/

tarea de aunar el cumplimiento del compromiso contraído en Praga y preservar los intereses de seguridad estadounidenses: 1) prevención de la proliferación nuclear y el terrorismo nuclear, 2) reducción del papel de las armas nucleares de Estados Unidos en la estrategia de seguridad nuclear, 3) mantenimiento de la disuasión y la estabilidad estratégica con niveles de fuerzas nucleares reducidas, 4) ampliación de la disuasión regional y refuerzo de las relaciones con los aliados y socios estadounidenses y 5) mantenimiento de un arsenal nuclear estable, seguro y efectivo.

3.1. *Las armas nucleares en manos de los Estados*

La premisa de mayor calado de la NPR es la renuncia formal de Estados Unidos al empleo de armas nucleares (o a la amenaza de su empleo) contra los Estados que sean parte en el Tratado de No Proliferación Nuclear que, además, cumplan con las obligaciones que éste establece (p. 15 del documento). El TNP continúa siendo, por tanto, pese a su ya lejana fecha de aprobación (1968) el instrumento de obligada referencia en cuestiones de no proliferación. Surgida en una época y coyuntura bien diferente, con una concepción de seguridad (Guerra Fría y amenaza soviética) que nada tiene que ver con la actual, ha sido el único instrumento que ha logrado aunar cierto consenso (no universal, con todo, como es sabido) y garantizar cierta estabilidad. La postura de Estados Unidos respecto del arma nuclear ha evolucionado, pero siempre ha defendido la validez del TNP, que además de controlar la proliferación le permite seguir disfrutando de su *status* de potencia nuclear⁵⁴.

¿En qué medida suponen la NPR y la NSS 2010 un cambio de actitud respecto de las armas nucleares? Si en pleno apogeo de la Guerra Fría se con-

⁵⁴ En mayo de 2010 tenía lugar la última conferencia de revisión del TNP (el tratado exige celebrarlas cada cinco años). En la Declaración final (doc. NPT/CONF.2010/50), las cinco potencias se comprometieron a acelerar el proceso de desarme y se convocaba a las partes del Tratado a una nueva reunión en 2012 con el fin de crear una zona libre de armas nucleares en Oriente Próximo. La Conferencia, aunque de éxito un tanto limitado, resultó en comparación con la anteriormente celebrada (2005) un avance considerable y la labor diplomática de Estados Unidos tuvo mucho que ver al respecto. Sobre la cuestión, FERNÁNDEZ SOLA, N.: «Una respuesta multilateral a la proliferación nuclear: las perspectivas de la Conferencia de revisión de 2010 del Tratado de No Proliferación Nuclear», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º XXV (2009), pp. 319-345 y AGUIRRE DE CÁRCER, M.: «La Conferencia de Examen del TNP», *ARI* 81/2010, Real Instituto Elcano, 5 de mayo de 2010.

templaba la respuesta nuclear incluso para responder a un ataque convencional a gran escala desplegado por la Unión Soviética en territorio europeo, la desaparición de la rivalidad entre los dos bloques motivó que, con motivo de la Conferencia de Revisión y Ampliación del TNP de 1995, Estados Unidos y los otros cuatro oficialmente nucleares (Reino Unido, China, Francia y Rusia) garantizaran públicamente el no empleo de armas nucleares contra los Estados no nucleares que formara parte de ese tratado⁵⁵ salvo en caso de invasión o ataque contra ellos, sus territorios, fuerzas armadas o aliados, o sobre un Estado con el que tuvieran un acuerdo de seguridad. La declaración, aunque en apariencia similar a la que incluye la NPR de 2010 dejaba abiertas muchas más posibilidades de empleo de las armas nucleares. Es más, pasaron a ser la primera opción a tener en cuenta ante un ataque químico o biológico, sobre todo una vez que Estados Unidos optó por ratificar los Tratados que le impedían conservar este tipo de armamento (la *Convención sobre Armas Biológicas* de 1972 y la *Convención sobre Armas Químicas* de 1993) y, por tanto, responder con él.

Las Estrategias Nacionales de Seguridad de 2002 y 2006 supusieron cierta marcha atrás: la respuesta nuclear era viable no sólo ante un ataque de igual naturaleza, sino también ante uno de origen químico o biológico perpetrado por un Estado, pero también por el amenazante actor internacional que tras los atentados del 11-S saltaba a la palestra con más fuerza que nunca: los grupos terroristas⁵⁶. De hecho, la Revisión de la Estrategia Nuclear aprobada en 2002⁵⁷ confirmó la posibilidad de empleo de armas nucleares si razones políticas o militares lo aconsejaban.

Las declaraciones de 1995 se desvanecían, por tanto, del panorama internacional. Y sin embargo, la NPR de 2010 nos trae de vuelta a un escenario más prometedor, al eliminar, *a priori*, la respuesta nuclear ante ataques químicos y biológicos. También gracias a ella podemos despedirnos ya, parece, del papel prioritario que la repuesta nuclear había adquirido como mecanismo de defensa ante ataques previos y así lo confirmaba un mes y medio más tarde la NSS.

El compromiso del Sr. Obama con la desnuclearización inunda todo el documento: el armamento nuclear ya no es visto como una opción prioritaria,

⁵⁵ Declaraciones de 5 y 6 de abril de 1995 (A/50/153, S/1995/263 de 6 de abril de 1995 y S/1995/261, S/1995/262, S/1995/264 y S/1995/265), a las que el propio Consejo de Seguridad, en su res. 984/1995, de 11 de abril aludió.

⁵⁶ *Vid.* pp. 14-15.

⁵⁷ Un resumen de la misma, en <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>

ni siquiera ante un ataque químico o biológico ante cualquier circunstancia, como antes ocurría. Para estos ataques se opta ahora por lo que se denomina una respuesta convencional devastadora⁵⁸, en el entendido de que el Gobierno cuenta con suficientes defensas antimisiles y capacidades convencionales para reaccionar. Y lo que se hace con esto es en realidad poner al día la declaración de no primer uso que los cinco Estados nucleares ya habían proclamado en 1995.

Pero Estados Unidos se reserva (p. 16) el derecho a replantearse esta garantía de respuesta nuclear si las circunstancias lo aconsejan en caso de sufrir un ataque biológico, dado el potencial de destrucción de estas armas. Nada se dice de ataques químicos, ni en este punto ni en otros de este documento o de la NSS⁵⁹, mientras que sí lo hacían sus predecesoras de 2002 y 2006.

El documento no especifica de manera suficientemente clara si la restricción en el empleo de armas nucleares se contempla como un «primer uso» o como respuesta a un ataque previo («Estados Unidos no empleará o amenazará con emplear armas nucleares contra Estados no nucleares que sean parte en el Tratado de No Proliferación y que cumplan con sus obligaciones de no proliferación», p. 15). Si partimos de la primera opción, lo cierto es que no emplear armas nucleares en primer lugar no es una graciosa concesión estadounidense sino algo que, *a priori*, viene impuesto por la legalidad internacional porque, ¿cómo podría justificarse una agresión de este tipo sin ataque previo?.

La lógica dicta, pues la primera opción raya en la ilegalidad, que se trata de la segunda y que el compromiso es no usar las armas nucleares estadounidenses incluso tras sufrir (siendo la precisión importante) un ataque químico o biológico. De no ser así, carecería de sentido la excepción que a dicha renuncia de principio el documento establece, pues como señalamos EEUU se reserva el cambiar de opinión (esto es, usar armas nucleares), si las circunstancias lo exigieran en caso de ataque previo biológico.

Analizada con calma la renuncia de Estados Unidos al empleo de armas nucleares, parece existir en ella más ruido que nueces por cascar, dado que en realidad su único avance se ha producido en el campo, por así decirlo, de la

⁵⁸ P. 16 de la NPR.

⁵⁹ La NSS 2010 (p. 24) dedica un apartado a responder a los ataques biológicos, pero como la NPR se había encargado ya de la respuesta militar a ese ataque, la NSS se centra más bien en reforzar la seguridad de los materiales biológicos y en cómo reaccionar en caso de producirse una crisis de esta naturaleza.

biología porque sólo se juega con la posibilidad de que sea el armamento biológico el que ponga en peligro la seguridad estadounidense en algún momento. Ciertamente, el empleo y la posesión de armas químicas está más controlado, por no decir erradicado, gracias a la práctica universalidad de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) de 1993⁶⁰. La verificación exhaustiva a la que, gracias a este instrumento, se someten los Estados da garantías suficientes de que ningún Estado conserva armas de esta naturaleza de entidad significativa, pero no ha ocurrido igual con la Convención sobre Armas Biológicas de 1972, respecto de la que han fracasado estrepitosamente (en gran parte, por cierto, por las reticencias estadounidenses) los intentos de dotarla de un régimen similar. Aunque *a priori* solventada por las razones que imaginamos y acabamos de esbozar, quizás no hubiera estado de más, una vez que EEUU buscaba asegurarse las espaldas, contemplar también la cuestión de un ataque químico; y es que, a fin de cuentas, garantías absolutas de que los Estados no vuelvan de nuevo en un futuro sus ojos a las armas químicas no existen.

La preocupación por las armas biológicas que este párrafo de la NPR (y también la NSS) refleja nos obliga además a formularnos una pregunta: ¿se han previsto también pasos para lograr un adecuado control de estas armas? Aunque la respuesta es afirmativa, debe matizarse que no se ha hecho a través de un tratado multilateral de desarme y que tampoco cuenta con el entusiasmo de EEUU: la prensa se hacía eco de cómo el 9 de diciembre de 2009⁶¹, en un discurso en la reunión anual de los Estados Parte en la CAB, se anunciaba el plan de la nueva política estadounidense para evitar la proliferación de armas de esta naturaleza, que seguía la línea de la anterior Administración al oponerse a cualquier régimen internacional encargado de verificar las reservas de agentes biológicos y negarse por tanto a participar en la dotación de un protocolo de verificación a esta convención, decisión que ya había tomado el presidente Bush en diciembre de 2001⁶² echando por tierra las negociaciones que desde 1995 se habían llevado a cabo para redactarlo. La *Estrategia Nacional*

⁶⁰ A 21 de mayo de 2009 (última fecha disponible en la web de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (www.opcw.org), 188 Estados son parte en la Convención, 2 (Israel y Myanmar) la han firmado pero no ratificado y sólo 5 no han hecho ni lo uno ni lo otro (Angola, Corea del Norte, Egipto, Somalia y Siria). Las cifras la consolidan como uno de los mayores éxitos en materia de desarme. Al respecto, CERVELL HORTAL, M^a. J., *El Derecho Internacional y las armas químicas*, Ministerio de Defensa, 2005.

⁶¹ [Http://www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

⁶² [Http://www.armscontrol.org/subject/16/date](http://www.armscontrol.org/subject/16/date)

para contrarrestar las amenazas biológicas, elaborada en noviembre de 2009⁶³ ha preferido centrarse en la prevención de ataques biológicos desarrollados por terroristas o en las maneras de responder ante enfermedades a gran escala causadas por agentes de este tipo, ya sea por naturales o intencionados.

En definitiva, aunque la NPR se ha anunciado como un cambio radical en la concepción de las armas nucleares estadounidenses, un análisis más profundo parece indicar que en realidad no es más que un retorno a la normalidad y la legalidad que la Estrategia nuclear de G. W. Bush nunca debería haber abandonado.

El resto de Estados (los no partes en el TNP que posean armas nucleares o los que, pese a serlo, no cumplan sus obligaciones de no proliferación), no se verán beneficiados por esta política de respuesta no nuclear, con lo que estas armas podrán ser empleadas contra ataques de cualquier tipo (convencionales, químicos o biológicos) que provinieran de tales sujetos. Pese a todo, se afirma que incluso respecto de éstos pervive el compromiso de utilizar las armas nucleares sólo «en circunstancias extremas para defender los intereses vitales de los Estados Unidos o sus aliados» (p. 16). Y no puedo evitar que venga a mi mente lo afirmado en su día por el Tribunal Internacional de Justicia en la *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares* (1996), en la que pese a declarar la clara conculcación de las normas del Derecho Internacional Humanitario por las armas nucleares reconoció sus serias dudas a declarar su ilicitud en «circunstancias extremadas de legítima defensa en las que corriera peligro la propia supervivencia del Estados»⁶⁴.

3.2. *Las armas nucleares en manos de grupos terroristas*

Las armas nucleares en poder de los Estados representan un peligro nada desdeñable, pero no lo son menos en manos de grupos terroristas, que se mueven en la mayoría de ocasiones sin los criterios de racionalidad que *normalmente* (y nótese *la cursiva*) mueven las políticas estatales.

El control de los materiales nucleares es, de hecho, uno de los objetivos prioritarios de la NPR y de la NSS, sirviendo además al doble propósito de

⁶³ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Counteracting_BioThreats.pdf

⁶⁴ *CIJ Recueil*, 1996, párr. 105.2. E.

controlar tanto a los Estados *outsider* (terminología por la que la nueva Administración Demócrata ha sustituido a la de *rogue states* del republicano Bush) como a los grupos terroristas. Mejora del control de las exportaciones y de las fronteras, restricciones en la transferencia de materiales de doble uso, ayudas a los Estados que se propongan mejorar controles e inspecciones transfronterizas⁶⁵ son algunas de las propuestas, muchas de ellas ensayadas ya, que el documento pone sobre la mesa. Destaca sobre todo el ánimo en llevar a cabo estas medidas de control en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad que sobre la materia existen y que ahora se ven reforzadas con este apoyo explícito estadounidense:

- La resolución 1540 del Consejo de Seguridad, de 5 de noviembre de 2004⁶⁶ fue la primera en encarar de manera directa el peligro de las armas de destrucción masiva en manos de agentes no estatales y grupos terroristas (definido por la propia resolución como «persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución»), proponiendo actuar contra el tráfico ilícito de este armamento, los sistemas vectores y materiales conexos y estableciendo obligaciones para que todos los Estados establezcan controles internos para evitar la proliferación de estas armas. El Comité que crea (Comité 1540)⁶⁷ para verificar el cumplimiento de la resolución admitía ya en su segundo Informe⁶⁸ que la total aplicación de la resolución llevará tiempo, y el dispar cumplimiento de los Estados en la entrega de los Informes a los que están obligados así lo demuestra, pero al menos se está trabajando en la cuestión y el apoyo estadounidense puede ser crucial en este aspecto.
- Aplicar satisfactoriamente la resolución 1887 (2009), de 24 de septiembre, que contempla varias medidas para mejorar y reforzar el TNP y la AIEA, en especial para proteger los materiales nucleares vulnerables, es otro de objetivos que se fija el Documento⁶⁹.

⁶⁵ NPR, *op. cit.*, p. 10

⁶⁶ Al respecto, DAFAN, M.: «Security Council Resolution 1540. WMD and non-state trafficking», *Disarmament Diplomacy*, vol. 79, April-May 2005, <http://www.acronym.org/dd/dd79/79md.htm>

⁶⁷ [Http://www.un.org/sc/1540/](http://www.un.org/sc/1540/)

⁶⁸ Doc. S/2008/493, de 30 de julio, p. 3.

⁶⁹ NSS 2010, *op. cit.*, p. 11

- Consolidar la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*, propuesta por G. W. Bush el 31 de mayo de 2003, que permite a los Estados detener e inspeccionar los vehículos, barcos o aviones sospechosos de transportar armas de destrucción masiva, tan pronto entren en el territorio de alguno de los Estados que la secundan⁷⁰. La NPR pretende convertirla en una institución internacional permanente (p. 10) y consolidar así de manera definitiva este proyecto al que ya se han unido más de noventa Estados⁷¹.
- Reforzar la Iniciativa Global para combatir el terrorismo nuclear, auspiciada por los presidentes Bush y Putin en la cumbre de julio de 2006 celebrada en San Petersburgo⁷² con el fin de aunar la experiencia de ambos Estados en no proliferación y lucha contra el terrorismo.

En las páginas iniciales puse de relieve lo poco usual que resultaba que una subestrategia se adelantara a una estrategia y que seguramente razones de agenda y oportunidad aconsejaron que así fuera. Escasos días después de la publicación de la NPR, Estados Unidos tenía la oportunidad de demostrar que su compromiso con un mundo nuclearmente más seguro no era una mera declaración de intenciones: el 12 y 13 de abril de 2010 Washington era el escenario de la Cumbre de Seguridad Nuclear, a la que 47 Estados, representantes de Naciones Unidas, la AIEA y la UE fueron convocados⁷³ para buscar formas de reforzar la cooperación internacional con el fin de prevenir el terrorismo nuclear, proteger los materiales y evitar su tráfico ilícito y ya son varias las propuestas concretas en lo que se refiere a la reducción de la disponibilidad

⁷⁰ WEINER, T.: «Proliferation Security Initiative to stem flow of WMD material», *Center for Non-proliferation Studies*, 16 July 2003, <http://cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm> y BOESE, W.: «The Proliferation Security Initiative: an interview with John Bolton», *Arms Control Today*, December 2003, http://www.armscontrol.org/act/2003_12/PSI.asp; también <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI/asp> y la información oficial de Estados Unidos (<http://www.state.gov/t/np/rls/other/46858.htm>)

⁷¹ Con todo, 5 Estados decisivos no lo apoyan (India, Pakistán, Malasia, Indonesia y China). Al respecto, SORRILLO, E.: «Obama's Nuclear Security Summit and the International Non-Proliferation Regime, ISPI Policy Brief, n° 163, octubre 2009, disponible en http://www.ispionline.it/it/documents/PB_163_2009.pdf

⁷² Detalles al respecto, en http://www.ispionline.it/it/documents/PB_163_2009.pdf

⁷³ <http://www.state.gov/nuclearsummit>. La AIEA, la UE y la Interpol participan en la Iniciativa. Al igual que la Iniciativa de Proliferación Nuclear, no se trata de un mecanismo institucional, pero ha logrado que Estados reacios a participar en aquella (China, India, Pakistán) sí lo hagan en esta. Actualmente cuenta con 82 Estados.

de uranio y plutonio enriquecidos⁷⁴. Un mes más tarde (28 de mayo), Estados Unidos era uno de los Estados que en la Conferencia de Revisión del TNP aprobaban un Plan de Acción para destruir esas armas⁷⁵.

El éxito en conseguir la no proliferación plena precisa además de esfuerzos en tres ámbitos, directamente relacionados con tratados (o borradores) de desarme y control de armamento:

- Ratificación del nuevo START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) entre Estados Unidos y Rusia⁷⁶. El START I de 1991 (expirado en diciembre de 2009) fue reactivado merced a un nuevo tratado firmado el 8 de abril de 2010, que permitirá la eliminación en siete años de un 30% de los arsenales nucleares que aún cobijan el 90% de las armas nucleares totales
- La ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (que sí firmó en 1996⁷⁷) está en el aire, aunque el documento parece indicar que Estados Unidos terminará siendo parte (pp. vii, xiv y 13).
- Iniciar las negociaciones para la firma de un Tratado para la prohibición de la producción de material fisiónable (esto es, uranio altamente enriquecido o plutonio) a las que el documento se había comprometido⁷⁸. Existe, de hecho, un comité convocado desde 1998 (aunque nombrado formalmente en 2006) por la Conferencia de Desarme para acordar su contenido, pero hasta la fecha no se ha logrado avance alguno, en gran parte por las reticencias de la anterior Administración estadounidense, que consideraba imposible el establecimiento de un sistema de verificación eficaz.

Las tres iniciativas marcan una nueva era en lo que a estos tratados se refiere sobre todo porque la Administración Republicana del Presidente Bush era claramente contraria a los mismos, como la retirada estadounidense del Tratado ABM o la resistencia feroz al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares se encargaron de demostrar.

⁷⁴ Información del *Bureau of International Information Programs*, US Department of State, www.america.gov

⁷⁵ Centro de Noticias ONU, 8 de junio de 2010.

⁷⁶ Disponible en <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/04/08/new-start-treaty-and-protocol>

⁷⁷ [Http://www.ctbto.org/](http://www.ctbto.org/)

⁷⁸ P. 13.

4. INFLUENCIA DE LAS ESTRATEGIAS ESTADOUNIDENSES EN DOCUMENTOS SIMILARES

Como se apuntó en su momento, el grado de repercusión de las estrategias nacionales de seguridad estadounidenses suele ser considerable, tanto por las concepciones en temas de seguridad que incluyen como por la impronta que puedan dejar en las estrategias de otros actores. Ahora bien, ¿influyen también de manera directa en determinadas orientaciones de la política exterior o en la configuración del Derecho Internacional?

Las Estrategias de 2002 y 2006 no fueron capaces por contrarrestar de manera demasiado obvia los cánones jurídicos internacionales pero, ¿ocurrirá otra cosa con la de 2010, más respetuosa en este sentido y más abierta a la cooperación?

Entre las organizaciones que se ocupan de las cuestiones de paz y seguridad internacionales existen documentos similares a los que acabamos de analizar y muchos de ellos se encuentran siendo actualmente revisados. En el ámbito de la OTAN existe un Concepto Estratégico⁷⁹ desde 1999, nacido en un contexto bien diferente⁸⁰, al actual y, por tanto, claramente desfasado. En la cumbre de Estrasburgo-Kiehl se acordó su revisión, prevista para otoño de 2010 en Lisboa. La Organización, nacida con naturaleza estrictamente militar cuando el enemigo estaba claramente identificado (URSS) deberá reorientarse adecuadamente para resolver los principales problemas del siglo XXI, que ya no se limitan a contiendas interestatales sino que provienen de focos tan dispares como el terrorismo, los retos medioambientales, el tráfico de sustan-

⁷⁹ Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo de 23 y 24 de abril de 1999. Y reitero que se trata de un documento sólo similar a una estrategia de seguridad porque aunque tienen objetivos prácticamente idénticos (definir las orientaciones en materia de seguridad y defensa), su contenido no siempre lo es (al respecto, ARTEAGA, F.: «El nuevo Concepto...», *óp. cit.*; sobre las diferencias, véase pp. 1-2). Véase también MUÑOZ GARCÍA, E. F. y ORTIZ LÓPEZ CÁMARA, A.: «El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española», Documento de Trabajo 49/2010, OPEX, Fundación Alternativas (disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/el-nuevo-concepto-estrategico-de-la-otan-una-aportacion-espanola>).

⁸⁰ Por ejemplo, el Concepto afirmaba lo siguiente: «las circunstancias en las que tendría que darse el uso de las armas nucleares son extremadamente remotas». Obviamente, el escenario ha cambiado considerablemente: en 1999 se pensaba en armas nucleares sólo en posesión de Estados y, lo que es más importante, los Estados que hoy suponen una amenaza nuclear no habían desarrollado aún todo su potencial.

cias, el crimen organizado... Es más, la OTAN, integrada en la actualidad por 28 miembros, bien diferentes entre sí además desde la incorporación de los Estados del este de Europa, encuentra a veces difícil acordar posiciones comunes respecto de los temas mencionados o de otros que han conseguido crear grandes disensiones en su seno (sistemas antimisiles, intervenciones en Estados como Afganistán, política exterior rusa, relaciones con la UE...).

Estados Unidos continúa mostrando un total apoyo a la Organización, a la que considera como la alianza más importante en seguridad actualmente⁸¹, pero está claro que redefinirla será necesario si se pretende que sea realmente eficaz, como importante será definir su papel respecto de otras con las que comparte esferas de competencia⁸². A buen seguro la NSS 2010 estadounidense, por su enfoque de los problemas más acuciantes de la seguridad internacional y por emanar de quien emana, será fuente de inspiración en la redacción del nuevo Concepto Estratégico.

Menos obligada a seguir algunos de los parámetros de la NSS 2010 se sentirá la Unión Europea, en la que también existen documentos de este tipo. Actualmente es la Estrategia Europea de Seguridad aprobada el 12 de diciembre de 2003⁸³ la que define los retos mundiales y las principales amenazas a la seguridad en la Unión. Dos rasgos la diferencian de los documentos de este tipo que Estados Unidos elabora: de un lado, su formulación es aún más general que en estos, algo comprensible dado que la seguridad nacional es una competencia exclusiva de los Estados Miembros⁸⁴; de otro, aunque las amenazas que la Estrategia enumera (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los Estados y delincuencia organizada) coinciden en gran medida con los de la potencia americana, su tradicional apuesta por el multilateralismo para afrontarlos provocaron que, en determinados momentos (los de vigencia de las Estrategias de la era Bush y, sobre todo, su unilateralismo y concepción de la legítima defensa preventiva) las distancias entre ambas fueran considerables.

⁸¹ NSS 2010, *op. cit.*, p. 41.

⁸² La propia NSS 2010 lo expresa (p. 41: «What is needed, therefore, is a realignment of national actions and international institutions with shared interests»).

⁸³ La Estrategia, presentada por el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, fue adoptada por el Consejo Europeo en su reunión de 12 y 13 de diciembre de 2003. Más información al respecto puede consultarse en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_es.htm

⁸⁴ Art. 4.2 del *Tratado de la Unión Europea*, tras su modificación por el Tratado de Lisboa.

Una Estrategia como la elaborada por la Administración Obama encontrará sin duda menos problemas que las anteriores para ser aceptada por los miembros de la Unión, de manera que es más que probable que coincidan en algunos de sus planteamientos pese a la tradicional tendencia de la europea de no dejarse influenciar por factores externos. Las dudas se despejarán en breve, suponemos, porque la Estrategia Europea se encuentra en fase de reflexión desde que la presidencia francesa (segundo semestre de 2008) tomara la decisión de actualizarla⁸⁵, aunque no existe aún fecha prevista para ello. La Unión Europea cuenta, además, con una Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (2003), complementada por un documento de reflexión sobre el control y la mejora de la aplicación coherente de aquella⁸⁶, algunos de cuyos puntos (refuerzo de instrumentos multilaterales en la lucha contra las armas de destrucción masiva, control de exportaciones, cooperación con otros Estados y organizaciones) no son difíciles de conciliar con la NSS 2010.

También los especialistas españoles habrán prestado especial atención a la estrategia americana, pues la redacción de una estrategia de seguridad para España fue una de las promesas del actual Gobierno. Hasta que ese momento llegue, deberemos contentarnos con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005⁸⁷ y la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, sucesora de la 1/2004. Precisamente esa Directiva señala que debe enmarcarse «en una Estrategia de Seguridad Nacional cuya necesidad resulta evidente»⁸⁸. La Directiva parte del compromiso de España con la defensa de la paz y la seguridad internacional con respeto a la legalidad internacional y el ejercicio del multilateralismo⁸⁹. Teniendo en cuenta, además, que las amenazas que define coinciden en gran medida con las que apunta la NSS 2010 (terrorismo, crimen organizado, armas de destrucción masiva, Estados fallidos, lucha por los recursos naturales y

⁸⁵ Ese año se presentó también un Informe sobre su aplicación. Una reflexión de la Estrategia Europea, en ARTIAGA, F.: «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *ARI* 15 (2009), 22 de enero de 2009.

⁸⁶ Ambos documentos pueden consultarse en www.europa.eu

⁸⁷ BOE 17 de noviembre de 2005. La ley recalca la proyección internacional de España y atribuye a la presidencia del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos.

⁸⁸ Directiva de Defensa Nacional 1/2008, disponible en http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/armadaEspañola/documentacion_reglamentos/07_directiva_defensa_nacional, p. 2.

⁸⁹ Directiva, *op. cit.*, p. 8. El Consejo de Defensa es el que verifica las directrices que incluye la Directiva y presenta un Informe anual al Presidente del Gobierno.

ciberseguridad⁹⁰, la conciliación de nuestra Estrategia en ciernes no supondrá, *a priori*, grandes problemas de compatibilidad con aquella. El Sr. Solana, responsable de la redacción del documento español, tiene de plazo hasta el 30 de noviembre para cumplir el encargo⁹¹, así que estaremos atentos.

5. CONCLUSIONES

Después de todo lo analizado hasta ahora, calificar a la NSS 2010 como *rompedora* sería acaso exagerado, pero sí supone un avance considerable y calificable de positivo respecto de sus antecesoras. No son en realidad tantas, al menos en ciertos aspectos, las distancias que la Administración Demócrata ha marcado con su predecesora, aunque es cierto que en general el lenguaje se suaviza y que Estados Unidos demuestra, en líneas generales, su voluntad de no abrir innecesariamente las puertas del redil de la legalidad internacional y a buscar la cooperación con el resto de actores que conforman la sociedad internacional. No renuncia a su papel de primera potencia y la Estrategia conserva aspectos que claramente dejan entrever su papel preponderante, pero su insistencia en ajustarse a los estándares internacionales y a que otros lo hagan bajo pena de condenarles al ostracismo demuestra que pretende convertirse en un modelo a seguir y no tanto en un enemigo que sólo inspire recelo. Las reglas son para todos, se detente o no el liderazgo mundial.

Ejercerlo lleva aparejado reconocer que el uso de la fuerza es necesario y así se reconoce, pero la Estrategia es mucho menos beligerante y cauta, como ya afirmamos, que las de 2002 y 2006 y aunque es cierto que nos hubiera gustado verlo reflejado de manera más clara, todo parece indicar que la idea de la legítima defensa preventiva ha sido aparcada por el Gobierno demócrata que, si finalmente se decantara por recurrir a ella (recordemos que tampoco se cierra en banda) tendría más reparos y dificultades en hacerlo porque se ha comprometido con las normas e instituciones internacionales. Plenamente vigente, por supuesto, sigue la defensa que Estados Unidos hace de la legítima defensa anticipatoria (*anticipatory self defense*) para hacer frente a ataques *inminentes*.

⁹⁰ Directiva, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

⁹¹ Véase El País, 24 de diciembre de 2009.

De hecho, desde el punto de vista de la estrategia militar se ha preferido apostar por las acciones preventivas más que por las reactivas. La prevención, pausada, meditada y concertada (con otros Estados, con OOH) se busca siempre como primera opción para solucionar los grandes problemas internacionales. Aparece, por ejemplo, para prevenir la proliferación, el terrorismo, el genocidio y las crisis humanitarias, conectando así con otras tendencias similares que parecen surgir en los últimos tiempos (responsabilidad de proteger⁹²), pero también para hacer frente a la degradación medioambiental o el crimen organizado. Desaparece así, además, el enfoque bélico que durante un tiempo se dio a la prevención (NSS 2002 y 2006 y su concepción de la legítima defensa preventiva) y que nunca debería haber existido en un concepto que parece rechazarlo por su propia naturaleza. Gana ahora, en compensación, protagonismo⁹³ el concepto de recuperación (*resilience*), convencido el presidente de que hay que estar preparado para actuar ante cualquier emergencia.

El terrorismo sigue siendo el gran enemigo a vencer, pero el objetivo es ahora la organización Al Qaeda. Y no parece apostarse por grandes guerras para derrotarla, sino por cooperar con aquellos Estados en cuyos territorios se despliega la organización. Quizás esa sea la vía, dado que las guerras de Irak y Afganistán parecen haber probado que los métodos tradicionales (guerra contra las amenazas) no siempre son los más indicados.

Especialmente destacable es el giro que se da en torno a las armas nucleares. Las concesiones que la Estrategia hace a los Estados parte en el TNP que se muestren respetuosos con su articulado parecen buscar dos objetivos: uno, animar a los Estados que no lo hayan ratificado aún a hacerlo (p. 15) y dos, promover que quienes ya son parte lo cumplan adecuadamente. La duda que surge es la de si realmente estas previsiones convencerán a quienes van

⁹² Efectivamente, aunque el concepto de la prevención no es nuevo en el Derecho Internacional, se está intentando relanzar desde nuevos enfoques. Acaso el más llamativo sea la tendencia a reforzar la faceta preventiva en el concepto de la responsabilidad de proteger (dejando así en segundo plano las de reaccionar y reconstruir), como dejó claro el *Informe sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger* del Secretario General de las Naciones Unidas, doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009. Al respecto, CERVELL HORTAL, M. J.: «De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir», en C. RAMÓN CHORNET (coord), *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 131-156 y «Análisis y críticas del Informe del SGNU sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)», en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Iustel, AEPDIRI, Universidad de La Rioja, 2010, pp. 483-492.

⁹³ Como afirma ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad nuclear del presidente...», *op. cit.*



dirigidas y les harán cambiar de actitud. De momento, la NPR no parece haber impresionado al líder iraní, que el 14 de mayo de 2010, en la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación proponía sustituir el tratado por uno nuevo (al que incluso daba nueva denominación: Tratado de Desarme Nuclear y No Proliferación).

Lograr un mundo libre de armas nucleares no será tarea fácil ni rápida. Ni la NRP ni la NSS 2010 renuncian a la posesión por Estados Unidos de armas nucleares, pues parte del hecho de su necesaria existencia para asegurar la estabilidad frente a otros Estados que también las poseen y para hacer frente a posibles nuevas amenazas. Para que ello fuera posible deberían darse las condiciones que la propia Casa Blanca enumera en la NPR (p. xv): paralización de la proliferación de armas nucleares, transparencia en los programas y capacidades de los Estados involucrados en cuestiones nucleares, mejora de los métodos de verificación y tecnologías capaces de detectar violaciones de obligaciones de desarme, medidas rotundas de cumplimiento y creíbles para paralizar esas violaciones y resolución de conflictos regionales que pudieran ocasionar el interés de Estados rivales en la adquisición de armas nucleares. ¿Se dan?; la Estrategia Nuclear Revisada se responde a sí misma con contundencia: «esas condiciones no existen hoy».

Puede que la tarea de dejar atrás el miedo nuclear resulte incluso imposible, pero el hecho de que la mayor potencia nuclear del Planeta se haya comprometido a luchar por la causa es, sin duda, una meta que durante años resultó impensable.

A la Estrategia aprobada en 2010 se le acusa de ser demasiado abstracta, general y no concretar aspectos que merecerían un mayor detalle. Probablemente sea cierto, pero lo más importante ahora es trabajar para completar lo que el documento deja a medias: crear auténticos lazos de cooperación con los Estados, actuar codo con codo con Naciones Unidas, convertir a Rusia en el amigo más fiel, formar parte de los tratados internacionales que el documento promete ratificar... El día a día será la gran prueba de fuego para la primera Estrategia del Presidente Barack Obama.

