

Capítulo 3

La dinámica institucional en tiempos de crisis

3.1. El fracaso estructural y funcional de las instituciones: Truman y Eisenhower, los orígenes del conflicto.

Las relaciones diplomáticas y la fuerza militar han jugado un papel determinante en la toma de decisiones del poder ejecutivo desde la concepción de una presidencia moderna por parte de los progresivistas:

Diplomatic and military recommendations reached the White House separately, and the relationships between political aims and military capabilities had to be gauged by the President. Although this system would work for a strategy minded President like Theodore Roosevelt, it displayed its failings even in his time.²²⁰

Franklin D. Roosevelt, fungiendo como secretario naval, escribió al secretario de estado Charles E. Hughes lo siguiente respecto a la política exterior de los Estados Unidos y al papel del Departamento de Estado:

It is fundamental principle that the foreign policy of our government is in the hands of the State Department. It is also accepted fact that the foreign policy of a government depends for its acceptance by other nations upon the naval and military force that is behind it...It is probable that certain policies are of such importance to our national interests that they must be defended at all cost. On the other hand, certain policies are not, by the expense they would entail. Hence it is submitted that in the framing of our policies, it is necessary for the State Department to know how much they will cost to maintain by force, in order to assign them their relative importance, in order to formulate plans and building programs.²²¹

En esta carta se anexaba una propuesta de estructura organizacional de una nueva agencia responsable de definir la política exterior y la seguridad nacional. La preparación de esta propuesta fue responsabilidad del *Naval War College*. La propuesta asignaba responsabilidades para las diferentes posiciones de la agencia que incorporaba a funcionarios del Departamento de Estado, el Departamento de Guerra y el Departamento Naval, quienes tendrían la responsabilidad de estimar los recursos nacionales y definir los objetivos estadounidenses para cualquier guerra posible.²²² Sin

²²⁰ May, Ernest R. (1955) "The Development of Political-Military Consultation in the United States." *Political Science Quarterly* 70 (Junio): 161-180.

²²¹ Freidel, Frank. (1954) *Franklin D. Roosevelt: The Ordeal*. Boston: Harper Collins Publishers, pp. 19-20.

²²² May, *op. cit.*, pp. 161-180.

embargo, la carta y sus anexos fueron enterrados en los archivos generales del Departamento de Estado, por lo que el secretario de estado nunca abrió la carta ni revisó los anexos. La primera propuesta para un Consejo de Seguridad Nacional fue descartada por esta acción.²²³

En 1945, con la insistencia del secretario de guerra Henry I. Stimson y el secretario naval James F. Forrestal se estableció el Comité Coordinador de Estado, Guerra, Naval (SWNCC). El éxito de este comité radicó en conseguir un foro para exponer asuntos de políticas importantes. Este comité, compuesto de secretarías asistentes, fue más allá de lo que se esperaba al preparar los planes para ocupar Alemania, Austria y Japón. Sin embargo, este comité solo se limitó al diseño de planes. La toma de decisiones permaneció en el presidente asesorado por los principales secretarios de estado.²²⁴

Para los propósitos estadounidenses, el esfuerzo de guerra estaba coordinado por el presidente Roosevelt. Este presidente no depositó su confianza en comités militares o de política exterior, sino que tomó en cuenta a ciertos consejeros, como Harry Hopkins y James F. Byrnes. También incorporó la perspectiva de los secretarios militares para diseñar e implementar sus políticas. Por lo general, Roosevelt excluyó al secretario de estado y al Departamento de Estado en el diseño e implementación de su política exterior. El secretario de estado fue excluido de las reuniones y se quedó en los Estados Unidos cuando el presidente negoció con los líderes de Rusia e Inglaterra, y fue excluido de las reuniones de Roosevelt con Churchill en Washington y en Québec.²²⁵

Por otro lado, el SWNCC tenía sus limitaciones. En primer lugar, estaba incapacitado para hacer políticas. Aunque el comité era capaz de un trabajo rápido, como lo mostró en la fabricación de ocho días de un rendimiento de Japón cuando el General Josip Broz Tito amenazó marchar contra las fuerzas aliadas en Trieste, la acción de los Estados Unidos siempre iba más allá de los poderes de las secretarías asistentes que coordinaban el comité. Por ello mismo, la decisión de Trieste fue

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ May, *op. cit.*

tomada por el presidente y su gabinete con poco estudio preliminar.²²⁶ Otra limitación era que el comité solo realizaba recomendaciones cuando se lo solicitaba alguno de los departamentos. Como resultado, fue incapaz de incidir en ciertas cuestiones de la negociación. Los arreglos para la ocupación de Berlín fueron acordados por soldados y diplomáticos europeos, siendo aprobados por el presidente Truman.²²⁷ El SWNCC nunca tuvo oportunidad de examinar los arreglos para la ocupación de Berlín y ello resultó en la pérdida de acceso a la ciudad para los estadounidenses.

La administración Truman apreció la trascendencia de las recomendaciones del SWNCC, pero también entendió que necesitaba una agencia de toma de decisiones con el poder de revisar todas las recomendaciones realizadas por los departamentos de Defensa y Estado, hasta el punto que cuando la guerra estaba terminando se reconoció la necesidad de un proceso más estructurado para la definición e implementación de la política exterior diplomática y militar. El principal precursor de esta idea era el nuevo presidente Harry S. Truman. Éste tomó la presidencia después de la muerte de Roosevelt en abril de 1945. Truman escribió en sus memorias que fue influido por su experiencia cuando trabajó en la Conferencia de Postdam con el SWNCC, el predecesor del NSC.

At Potsdam I had been impressed with the cooperation between our State, Army and Navy Departments. Through a coordinating committee they had worked out a way of tackling common practices without the usual jurisdictional conflicts.²²⁸

La batalla dentro del departamento sobre la disposición de las unidades de investigación e inteligencia transferidas de la Oficina de Servicios Estratégicos (*Office of Strategic Services, OSS*) en octubre de 1945 es valiosa para entender la advertencia proveniente del McCartherismo sobre la posición del Departamento de Estado dentro del gobierno. También empezó a tratar el asunto sobre la burocracia y sobre dónde debían ser tomadas las decisiones y dónde descansar el liderazgo. La

²²⁶ Grew, Joseph. (1952) *Turbulent Era*. Tomo II. New York: St. Martin's Press, pp. 1474-1485.

²²⁷ Speech by Mr. Truman, *New York Times*, 5 Octubre, 1952, p. 82. Speech by Mr. Eisenhower, *The New York Times*, Octubre 8, 1952, p. 23.

²²⁸ Truman, Harry S. (1956) *Years of Trial and Hope, Vol. II, Memoirs*. New York: Doubleday & Company, p. 55.

actitud que los presidentes y secretarios tienen puede cambiar pero la continuidad del Departamento ha llevado a muchos presidentes a desconfiar y disgustarse del Departamento de Estado.²²⁹

En 1942, la Armada y la Naval combinaron sus esfuerzos en un Comité de Inteligencia como una alianza de defensa contra la OSS del Coronel William Donovan.²³⁰ Para el final de la guerra, éste tenía doce mil personas en todas las divisiones de inteligencia. Un año antes el Departamento de Estado tenía 18 personas asignadas a este trabajo.²³¹ En 1943, la propuesta de Donovan para un servicio centralizado de inteligencia fue bloqueada en el Pentágono.

Cuando el presidente Truman tornó su atención en este problema, analizó la recomendación del Secretario Byrnes, compartida por el Buró de Presupuesto, sobre la propuesta de Donovan para una agencia centralizada de inteligencia, la cual debía responder a la autoridad del secretario de estado. En ese momento, los servicios armados reaccionaron a la recomendación, argumentando que:

complete merger of the intelligence services of the State, War, and Navy departments is not considered feasible since each of these departments requires operating intelligence peculiar to itself” y su recomendación de una Agencia Central de Inteligencia “to coordinate and, as far as practicable, unify all foreign intelligence activities and to synthesize...”²³²

Sin embargo, el presidente decidió transferir las unidades de inteligencia del Coronel Donovan y la operación de inteligencia al Departamento de Estado.²³³ El presidente escribió a Byrnes que:

I particularly desire that you take the lead in developing a comprehensive and coordinated foreign intelligence program for all federal agencies concerned with that type of activity. This should be done through the creation of an Inter-departmental Group, heading up, under the State Department, which should formulate plans for my approval.²³⁴

Esta orden fue contundente. Lo mismo fue el plan del Buró de Presupuesto sobre la actuación del presidente. El plan acordaba que el secretario de estado debería ser el punto central para el liderazgo en las actividades de inteligencia, lo cual debería ser supervisado por un director civil, un

²²⁹ Acheson, Dean. (1969) *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: Norton, p. 157.

²³⁰ Eberstadt, Ferdinand. (1945) “Senate Committee Report,” *Committee on Naval Affairs*, 22 Octubre, pp. 161-62.

²³¹ Ransom, Howe. (1958) *Central Intelligence and National Security*. Cambridge: Harvard University Press, pp.52-53

²³² Eberstadt, Ferdinand. (1958) “Unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security,” Senate Committee on Naval Affairs, 79th Congress, 1st Session. *Report to the Secretary of the Navy*, Independence, Missouri: Harry S. Truman Library p. 163.

²³³ Truman, *op. cit.*, p. 56.

²³⁴ Acheson, *op. cit.*, p. 158.

hombre del Departamento de Estado, habilitado con autoridad. Para firmar esta organización, el buró recomendó y el presidente ordenó, el 20 de septiembre, la transferencia las unidades de investigación e inteligencia de la Oficina de Servicios Estratégicos al Departamento de Estado.²³⁵

El Coronel Alfred McCormack de la Inteligencia de la Armada fue designado por el secretario Byrnes, como Asistente Especial para Investigación e Inteligencia. McCormack gozó de una alta reputación durante la guerra por su trabajo de inteligencia en la Armada. Por lo que Byrnes le asignó la reestructuración de la inteligencia y localizarla en el Departamento de Estado. Esta consistió en evaluar las diferentes partes de la OSS para determinar qué unidades y qué personal desaparecería de la OSS, qué sería transferido al departamento, y evaluar la concentración de las unidades comprometidas en el trabajo de inteligencia de los departamentos militares en el departamento diplomático. El paso final fue

to consolidate the unites within OSS which we wish to retain an the units of the Department of State now participating in intelligence activities so that, by January 1, all intelligence activities within the Department will be under you [i.e. Colonel McCormack's] own control.²³⁶

Acheson y McCormack tenían fuerte oposición proveniente de tres fuentes: oposición del Congreso al trabajo de inteligencia profesional, desobediencia civil en el Departamento de Estado, y la indecisión en altos mandos de los Departamentos de Guerra y Naval provocada por la oposición militar hacia la unificación de los servicios militares y el control civil de la inteligencia. Mientras tanto, en el Departamento de Estado las divisiones geográficas se organizaron en una oposición sólida para que la inteligencia no se incorporara a las áreas del departamento:

Among the conservative element of the department, which was also the regnant element, there was little or no comprehension of what intelligence was and no disposition to support an intelligence staff.²³⁷

El asistente del secretario de estado Donald Russell tenía la misma opinión y cuestionó a McCormack

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*, p. 159.

²³⁷ Kent, Sherman. (1949) *Strategic Intelligence*. Princeton: Princeton University Press, p.113.

whether the intelligence research of the Department should not be done on a decentralized basis (in the various functional and geographic offices) instead of on a centralized basis as contemplated in the budget estimate.²³⁸

Antes de este rompimiento, el presidente y el secretario se retractaron, dejando expuesta la posición del grupo de inteligencia en el Departamento de Estado. Ambos habían favorecido una posición de liderazgo para el secretario y el departamento. McCormack trató de persuadir a los departamentos militares para aceptar este punto de vista.²³⁹ Aunque estuvieron de acuerdo en oponerse a unificar toda la inteligencia y reportar directamente al presidente, se opusieron a perder el control de un grupo de agencias de inteligencia militar y entregarlas al Departamento de Estado. En respuesta, Byrnes respaldó una propuesta para crear la Autoridad Nacional de Inteligencia y centralizar las actividades de inteligencia en una agencia, el Grupo Central de Inteligencia. El presidente aceptó la propuesta el 22 de enero de 1946 a través una directiva presidencial, en la cual se transfirió la primacía en inteligencia del Departamento de Estado a la Casa Blanca.²⁴⁰

La Autoridad Nacional de Inteligencia, la cual fue diseñada para formular políticas de inteligencia, la conformarían los secretarios de estado, guerra, naval y un designado presidencial. El Director del Grupo Central de Inteligencia, tendría voz pero no voto en la definición de las políticas. La agencia obtendría su staff y los recursos de los departamentos de Estado, Guerra y Naval, realizaría la planeación, desarrollo y coordinación de todo el trabajo de inteligencia exterior. Esta experiencia enseñó al presidente que ningún comité puede gobernar y ningún hombre puede administrar sin su propia gente, dinero y autoridad.²⁴¹

El siguiente paso de Truman fue la creación del Consejo de Seguridad Nacional. El establecimiento de este consejo implicó la fusión del Departamento de Guerra y el Departamento Naval en una sola instancia, el Departamento de Defensa, el cual debía estar integrado con un

²³⁸ U.S. Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Laws, 83rd Congress, 1st Session, *Hearings of Interlocking Subversion in Government Departments*, p. 862.

²³⁹ Kent, Sherman. (1946) "Prospects for the National Intelligence Service," *Yale Review*, (Otoño): 125

²⁴⁰ Acheson, *op. cit.*, p. 161.

²⁴¹ *Ibid.*

secretario civil. En respuesta, las fuerzas militares negociaron con Truman la creación de un colegiado militar que asesorara al presidente en asuntos militares. Esto llevó a la creación del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas. Truman expresó que la presidencia requería una agencia permanente en el gobierno para proporcionarle consejo en decisiones críticas de políticas relacionadas con la seguridad de la nación.²⁴²

El presidente tenía dos razones poderosas para establecer el NSC. Estaba a favor de un comité que lo aconsejara en la integración de la política exterior diplomática y militar, teniendo cuidado de no crear una agencia formal que coartara su autoridad como presidente. Más tarde, Truman aprobó la inclusión del presidente en el Consejo, y una vez que el NSC inició su operación, aclaró que el Consejo estaba ahí para asesorarlo, no para hacer políticas debido a que la Constitución de los Estados Unidos establece que la definición de la política exterior residirá en una sola persona: el presidente. La relevancia de esta restricción constitucional trasciende cuando Truman envió la iniciativa de ley al Congreso para crear el NSC. El Congreso declaró que el NSC debería consistir de ciertos oficiales con la función de “advise the President... in matters involving the national security.”²⁴³ En respuesta, Truman seriamente cuestionó si el Congreso tenía el poder constitucional para solicitar al presidente que pida consejo de ciertos individuos antes de tomar decisiones en ciertos asuntos como la política exterior o la seguridad nacional.

Otro actor clave en la creación del Consejo fue el Secretario Naval James F. Forrestal. Era uno de los líderes militares oponentes a la unificación militar y estaba convencido de que los intereses del Departamento de Guerra dominarían en el Departamento de Defensa, y los intereses del Departamento Naval estarían amenazados. Forrestal inició el análisis de esta problemática en una carta dirigida a Ferdinand Eberstadt, el vicepresidente del *War Production Board*, en la cual le pedía responder tres preguntas. La tercera presagiaba el NSC:

²⁴² Inderfurth, Karl F. y Loch Johnson. (1988) *Decisions of the Highest Order: Perspectives on the National Security Council*. California: Brooks Cole Publishing, p. 3.

²⁴³ National Security Act of 1947. Section 101 (a).

What form of postwar organization should be established to enable the military services and other Government departments and agencies most effectively to provide for and protect our national security? ²⁴⁴

La respuesta de Eberstadt para Forrestal fue:

To afford a permanent vehicle for maintaining active, close and continuous contact between the departments and agencies of our Government responsible, respectively, for our foreign and military policies and their implementation, we recommend the establishment of a National Security Council. ²⁴⁵

El NSC sería la clave para la estructura organizacional de la seguridad nacional y estaría designada para servir como un cuerpo de consejo y formación de políticas, no ejecutor. Estaría compuesto por las secretarías de estado, guerra, naval y aire, con el presidente como director del Consejo. Una de las recomendaciones de Eberstadt fue la creación de un Departamento de Fuerza Aérea independiente. El NSC debería ser asistido por un staff permanente y dirigido por un secretario ejecutivo de tiempo completo, el cual más tarde se convirtió en el Consejero de Seguridad Nacional del presidente. Este consejero debería encargarse de preparar la agenda del consejo, suministrar información para sus deliberaciones y distribuir sus conclusiones a los departamentos y las agencias concernientes. Más adelante, Eberstadt pidió el establecimiento de una Agencia Central de Inteligencia (CIA) subordinada al NSC. Eberstadt mencionó que la CIA era una pieza importante para el funcionamiento del consejo. ²⁴⁶ De hecho, muchas de las propuestas de Eberstadt para el NSC fueron incorporadas en el acta de 1947.

La iniciativa de ley del presidente fue enviada al Congreso el 19 de diciembre de 1945. Truman pidió el establecimiento de un solo departamento de defensa nacional. Forrestal y el Secretario de Guerra Robert Patterson arreglaron sus diferencias concernientes a las unificaciones militares y juntos endosaron un NSC para:

²⁴⁴ Eberstadt, Ferdinand. (1945) *Report to the Secretary of the Navy*, 1, Independence, Missouri: Harry S. Truman Library.

²⁴⁵ Eberstadt, Ferdinand. (1945) *Report to the Secretary of the Navy*, 7, Independence, Missouri: Harry S. Truman Library.

²⁴⁶ Inderfurth y Johnson, *op. cit.*, p. 3.

Integrate our foreign and military policies and... enable the military services and other agencies of the government to cooperate more effectively in matters involving our national security.²⁴⁷

Durante este periodo de gestación, el Departamento de Estado permaneció ausente en los diferentes intentos de influir en la futura dirección y composición del NSC. Este hecho es especial en la historia de la rivalidad entre el Departamento de Estado y el NSC y las batallas entre el consejero de seguridad nacional del presidente y el secretario de estado. Sander argumenta que el Secretario de Estado, George C. Marshall, fue alejado del debate sobre el NSC:

The Council would be primarily concerned with foreign policy, the State Department's failure to participate more actively in the negotiations leading to its establishment is surprising... Nor does it seem they gave any real thought as to how the State Department would function in relation to it. The most logical explanation may be that they considered the whole unification bill an inter-service squabble which did not really concern them.²⁴⁸

Los miembros del Congreso, a través del Acta de Seguridad Nacional, se mostraron preocupados sobre la posible influencia militar excesiva sobre el NSC, pero finalmente el Congreso aprobó que el NSC incluyera cuatro miembros, de un total de siete, con afiliaciones de defensa. Estos incluían el secretario de defensa, junto con los secretarios de la guerra, naval y fuerza aérea. Este arreglo más tarde se cambió mediante enmiendas al Acta de Seguridad Nacional aprobada por ley en 1949. Estos cambios eliminaron las tres secretarías militares, agregaron al vicepresidente y convirtieron al jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas en el principal consejero militar del presidente. Los miembros asignados legalmente en el NSC eran cuatro: el presidente, el vicepresidente y los secretarios de defensa y estado. El rol del consejero de seguridad nacional nunca se concibió para ser tan protagónico en el diseño y manejo de la política exterior, como ocurrió con Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski.²⁴⁹

²⁴⁷ Forrestal and Robert Patterson to Truman, May 31, 1946, Unification: Correspondence-general, *Clark Clifford Papers*. Independence, Missouri: Harry S. Truman Library.

²⁴⁸ Sander, Alfred D. (1972) "Truman and the National Security Council: 1945-1947," *Journal of American History*. (Septiembre): 369-388.

²⁴⁹ Inderfurth y Johnson, *op. cit.*, p. 5.

El 26 de julio de 1947, el Congreso con mayoría republicana autorizó el Acta de Seguridad Nacional y el presidente Truman lo firmó convirtiéndose en ley. Después de 18 meses de negociaciones en los poderes ejecutivo y legislativo se consolidaba un comité de coordinación de alto nivel para la integración de las políticas de seguridad nacional. En el salón del gabinete de la Casa Blanca, cada jueves por la mañana se reunía el NSC. En la reunión, los miembros del NSC leen y discuten los reportes de política exterior, además analizan y recomiendan cursos de acción a los problemas de política nacional más importantes preparados por el staff del Consejo. Estos reportes representan los puntos de vista de los departamentos y agencias pertenecientes al ejecutivo. El Secretario de Estado y otros asesores proponen las soluciones deseables en una perspectiva política y diplomática, mientras que el secretario de defensa y el jefe del Comando Supremo de las fuerzas Armadas describen los riesgos militares implicados en cada curso alternativo de acción. Con ello el presidente puede tomar su decisión y el país puede adquirir una nueva política exterior o una nueva perspectiva para la política exterior precedente.²⁵⁰

Truman, para enfatizar el papel consejero del NSC, no asistía a las reuniones del consejo. Presidió la primera reunión del NSC el 26 de septiembre de 1947. Posteriormente, sólo asistió a once de las cincuenta y seis reuniones realizadas previo al inicio de la Guerra de Corea. En la visión de Truman, el secretario de estado era el segundo miembro en rango del NSC, y por lo tanto, debía presidirlo en su ausencia. De ese modo, el Departamento de Estado podría desarrollar un papel más protagónico en el diseño y manejo de la política exterior y la seguridad nacional. El secretario de estado George Marshall, y su sucesor Dean Acheson, presidieron las reuniones del NSC en ausencia de Truman. Sin embargo, en el Departamento de Estado no se compartía esta visión del presidente. Dean Acheson expresó al respecto:

²⁵⁰ May, *op. cit.*

All presidents I have known have had uneasy doubts about the State Department. The White House staff is strongest at the beginning of presidential terms, when the incumbent and his new associates in the White House believed that foreign affairs are simpler than in fact they are and that they can be confidently approached under the guidance of principles (liberal, conservative, idealistic or moral) even without much knowledge or experience. Foreign Service officers seem to them cynical, unimaginative and negative.²⁵¹

Este sentimiento del Departamento de Estado se profundizó en agosto de 1949, cuando se realiza una enmienda al Acta de Seguridad Nacional de 1947 para incorporar al vicepresidente como miembro permanente del NSC y, en caso de ausencia del presidente, para presidir las reuniones. Por otro lado, la renuencia de Truman a participar en las reuniones del NSC ha sido explicada como una estrategia para permitir el libre intercambio de puntos de vista que podrían ser inhibidos por la presencia del presidente. Sin embargo, su ausencia puede explicar la intención de Truman de establecer claramente la posición del Consejo con respecto al presidente y para prevenir cualquier dilución aparente de su poder. Truman definió al NSC como

This was now the place... where military, diplomatic, and resources problems could be studied and continually appraised. This new organization gave us a running balance and a perpetual inventory of where we stood and where we going on all strategic questions affecting the national security.²⁵²

Por lo que, en la perspectiva de Truman, sólo el presidente podía determinar la política exterior y tomar las decisiones, funciones que no podían ser delegadas en algún comité o individuo. Los primeros diez meses de su existencia, el NSC se reunió irregularmente en el Salón del Gabinete de la Casa Blanca. Sólo los miembros permanentes especificados por el Acta de Seguridad Nacional asistían al inicio. El Plan de Reorganización No. 4 de 1949 incorporó al NSC en la estructura organizacional de la Casa Blanca, donde todavía permanece en la actualidad. Esta sería la primera evidencia del protagonismo y de la posición que adquiriría el NSC a partir de la Guerra de Corea.

La experiencia profesional de Sidney W. Souers, el primer secretario ejecutivo del NSC, seleccionado por Truman para esta posición era importante: oficial comisionado de la naval (rango inmediato inferior al vicealmirante naval), jefe suplente de la Inteligencia Naval durante la Segunda

²⁵¹ Stearns, Monteagle. (1973) "Making American Diplomacy Relevant," *Foreign Affairs* 52, (Octubre): 157.

²⁵² Truman, *op. cit.*, pp. 59-60.

Guerra Mundial y el primer director del Grupo Central de Inteligencia, antecesor inmediato de la CIA. En palabras de Souers

The executive secretary, an anonymous servant of the Council, operates only as a broker of ideas in criss-crossing proposals among a team of responsible officials. His proper functions demand that he be a non-political confidant of the President, and willing to subordinate his personal views on policy to his task of coordinating the views of responsible officials.²⁵³

Asimismo, el secretario ejecutivo llevaba las recomendaciones del NSC al presidente, le informaba diariamente sobre asuntos del NSC e inteligencia, mantenía los expedientes del NSC, y servía como su asistente administrativo para asuntos de seguridad nacional. El presidente Truman tenía una “disinclination to make full use of NSC.”²⁵⁴ Éste representaba el primer intento en la historia de la nación de formalizar y definir objetivos nacionales específicos y procedimientos para alcanzarlos en una serie de recomendaciones de política cuidadosamente diseñados, los cuales se pretendía sirvieran como guías de acción para todas las agencias del gobierno. Estos documentos surgieron de recomendaciones del secretario ejecutivo o de los miembros permanentes del consejo. Los estudios realizados por el Comité Coordinador de Estado-Fuerzas Armadas-Naval-Fuerza Aérea fueron el antecedente y modelo de formato para las recomendaciones del NSC.²⁵⁵ Inicialmente, el Departamento de Estado era la fuente más importante de requisiciones de proyectos, con el Departamento de Defensa en segundo lugar.

A inicios de la Guerra de Corea, dos años y nueve meses después del establecimiento del NSC, el consejo se había convertido en una organización bien integrada en operaciones. Sin embargo, todavía estaba lejos de ser la institución que sus creadores habían concebido, y muchos problemas funcionales y organizacionales eran evidentes. El NSC podría haberse convertido durante la administración Truman en la agencia de formulación de políticas de alto nivel en el gobierno, o

²⁵³ Souers, Sidney W. (1949) “Policy Formulation for National Security,” *American Political Science Review*, 42 (1949): 537. Souers fue el primer secretario ejecutivo del NSC, de 1947 a 1950.

²⁵⁴ Millis, Walter; Harvey C. Mansfield y Harold Stein. (1958) *Arms and the State: Civil-Military Elements in National Policy*. New York: Periodicals Service Company, p. 182.

²⁵⁵ El Comité Coordinador de Estado-Fuerzas Armadas-Naval-Fuerza Aérea había reemplazado al Comité Coordinador de Estado-Guerra-Naval. Posteriormente, debido a que las funciones del comité duplicaban las del staff del NSC, fue disuelto en 1949.

incluso como el consejero principal del presidente en seguridad nacional. Sin embargo, el presidente celoso de sus poderes y con la desconfianza en el NSC simplemente porque el Congreso había dicho que debería solicitar el consejo de miembros del gobierno antes de formular la política exterior, no descartó la opción de consultar a otros funcionarios de su administración no miembros del NSC o solicitar consejo a los miembros del NSC individualmente fuera de las reuniones. Los secretarios de estado y de defensa fueron los dos funcionarios cuyo consejo el presidente privilegió respecto al NSC. Previo a la Guerra de Corea, las acciones del NSC, con o sin aprobación presidencial, “did not play a decisive or a particularly significant role in the defense policy-making or the administration of the military establishment.”²⁵⁶

El establecimiento del NSC ha cambiado la forma de dirigir la política exterior de los Estados Unidos. Una crisis en la actualidad implica pedir recomendaciones de los diplomáticos en la región, de los comandantes militar, naval y fuerza aérea, de los especialistas del Departamento de Defensa, de Estado y de la CIA, y de ahí, realizar la sesión del NSC. En el mundo actual globalizado es necesario medir los factores tanto políticos como militares antes de tomar una decisión política. Antes de que los actores críticos en la definición de la política exterior puedan decidir lo que Estados Unidos debe hacer, deben consultar a expertos políticos y militares sobre la información, recursos y tecnología disponibles. Los objetivos de política exterior se deben establecer del mismo modo que los hombres de negocios establecen los objetivos organizacionales analizando y contrastando los planes de acción diseñados por los ingenieros con los estimados de costos de los financieros. Este estilo racional de toma de decisiones se ha enfatizado en las administraciones recientes. Pero los años de aislacionismo por parte de los Estados Unidos sofocaron la idea de colaboración política y militar.²⁵⁷

²⁵⁶ Hammond, Paul Y. (1961) *Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century*. New Jersey: Princeton University Press, p.233.

²⁵⁷ May, *op. cit.*

La asistencia a las reuniones del consejo, originalmente limitado a los miembros permanentes, gradualmente se fue ampliando para incluir a expertos y analistas de los departamentos relacionados con el NSC. Esto resultó en grupos excesivamente grandes para una discusión libre. Así mismo, el NSC estimuló a los miembros permanentes a consultar a los expertos de los departamentos que representaban y presentar el punto de vista de cada institución. Esto forzó a algunos miembros permanentes del NSC a tener reuniones con el presidente después de las reuniones del NSC y ofrecerle sus ideas por separado, un procedimiento que disminuyó más la importancia del NSC. Los miembros del consejo empezaron a saltarse el staff del NSC sometiendo sus recomendaciones directamente al consejo, no respetando así los procedimientos establecidos.

Días después de iniciar la Guerra de Corea, Truman dio instrucciones de que el NSC debería reunirse regularmente cada jueves y que las recomendaciones de seguridad nacional críticas deberían ser coordinadas a través del consejo y su staff. El mismo presidente empezó a presidir estas sesiones, sólo faltando a nueve de las setenta y cinco reuniones realizadas del 28 de junio de 1950 al final de su administración en enero de 1953.

Asimismo, el Acta de Seguridad Nacional de 1947 creó el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas (JCS) para dar consejo militar al NSC. Sin embargo, el Acta de Reorganización de Defensa de 1986 llevó al JCS hacia un rol más preeminente en el desarrollo de política exterior. El 1 de octubre de 1986 se aprobó el Acta de Reorganización del Departamento de Defensa Goldwater-Nichols.²⁵⁸ Esta acta es un parteaguas en la historia de la operación y diseño del JCS. Esta primera reorganización mayor del Departamento de Defensa con aprobación del Congreso, buscó en particular fortalecer el rol del JCS y hacer más tolerable la rivalidad del interservicio que se ha establecido en el Departamento de Defensa. Desde su implementación, el JCS ha incrementado su rol protagónico en la formulación e implementación de la política exterior. Esto es más claro cuando se considera el uso de la fuerza pero es menos importante una vez que la decisión de aplicar

²⁵⁸ U.S. Statutes at Large. (1989) *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Vol. 100, pp. 992-1075b.

la fuerza ha sido tomada. La campaña de Kosovo de 1999 y la campaña contra el régimen Talibán y la red Al Qaeda en Afganistán de 2001 sirven para ilustrar muy bien esta cuestión. En ambas situaciones el jefe del JCS fue central para las decisiones del uso de la fuerza, pero perdió influencia con los comandantes y la autoridad del comando civil una vez que las campañas empezaron.²⁵⁹

El JCS consiste de seis oficiales: el oficial militar senior y un jefe de cada servicio militar designados por el presidente; el Acta Goldwater-Nichols agregó un subjefe de cada servicio militar. El jefe del JCS funge como el oficial militar en jefe de la nación. Cada oficial militar senior, de la Armada (Army), de la Fuerza Aérea (Air Force), de operaciones navales, y el comandante de Cuerpos Marinos (Marine Corps), es responsable de dar consejo en asuntos militares al secretario de defensa, quien por ley es un civil, y mantener la eficiencia y preparación operacional de las fuerzas militares bajo su comando. Hasta la reorganización de 1986, el jefe del JCS era asistido en estas tareas por un staff que comprende 400 oficiales seleccionados de cada servicio militar. Sin embargo, desde 1986 este staff sirve al jefe de cada servicio, operando solamente bajo su dirección, autoridad y control.²⁶⁰

El Acta Goldwater-Nichols hizo cambios fundamentales en tres frentes, los cuales han impactado la formulación e implementación. El primero consistió en reforzar el poder del jefe del JCS. El acta lo designó como el principal consejero militar del presidente, del secretario de defensa y del NSC,²⁶¹ pero no lo facultó para ser un miembro del NSC. Antes de esta ley, la tarea para el jefe del JCS era como cuerpo colectivo. Se le asignó la responsabilidad de planes estratégicos, planes de contingencia militar y estimación de presupuestos. También se creó la posición de subjefe para asistirlo en las tareas diarias del JCS. Estas reformas reforzaron la independencia del jefe y sus

²⁵⁹ Halberstam, *op. cit.*

²⁶⁰ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 376.

²⁶¹ U.S. Statutes at Large, *op. cit.*, p. 1005.

capacidades. Ahora podría actuar por su propia cuenta. En la actualidad el jefe del JCS “has the right to give advice not only when asked, but also when not asked.”²⁶²

Este cambio fortaleció el rol del jefe del JCS y su personal para planear, organizar y coordinar las fuerzas y operaciones militares de la nación. A partir de la reforma, el jefe del JCS no está obligado a solicitar consejo de los tres oficiales militares senior, el jefe tiene el poder de proporcionar sus propias recomendaciones. Esto ha estimulado a los oficiales militares senior a trabajar más cercanamente con el jefe del JCS debido a que su consejo puede ser considerado.²⁶³ Por ejemplo, Colin Powell durante su tiempo como jefe señaló que,

I did not have to take a vote among the chiefs before recommending anything. I did not even have to consult them, though it would have been foolish not to do so.²⁶⁴

La segunda reforma mejoró la composición y administración del JCS, es decir, la reforma consistió en la creación de carreras especializadas y más profesionalizadas dentro del JCS. Ahora se requería servicio de carrera para la promoción a un rango de oficial general por lo que se atraían oficiales de alta calidad a los puestos altos del JCS. La ley también debilitó el servicio parroquialista al permitir al jefe del JCS hacer sus propias decisiones de promoción. También enfatizó y construyó la profesionalización de las operaciones de modo que ayudo a transformar el aparato militar, la nueva forma del JCS no es tan parroquial puesto que se integran fuerzas y doctrinas para tomar una decisión.²⁶⁵

El tercer cambio es que la ley garantizó a los comandantes de combate unificado y especificado más autonomía y autoridad sobre sus unidades. Esta acta clarifica la línea de comando y establece que las órdenes operacionales corren del presidente hacia el secretario de defensa y luego a los comandantes en jefe en campo. Lo que es más, dentro de sus respectivos comandos, a los comandantes en jefe se les otorgó mayor autoridad que cubre aspectos como las operaciones

²⁶² Perry, James M. (1989) “Reagan’s Last Scene: Blaming the ‘Iron Triangle’ for U.S. Budget Déficit Draws Mixed Reviews,” *Wall Street Journal*, 5 Enero, p. A12.

²⁶³ Roman, Peter J. y David W. Tarr. (1998) “The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness,” *Political Science Quarterly* 113 (Primavera): 91-111.

²⁶⁴ Powell, Colin L. (1995) *My American Journey: an Autobiography*. New York: Random House.

²⁶⁵ Roman y Tarr, *op. cit.*, 91-111.

militares, entrenamiento interservicio y provisiones. Esta reforma también transformó el rol dentro de los procesos interagencia. La representación en los grupos interagencia no sólo es responsabilidad del staff del JCS, la participación del jefe y subjefe en las reuniones con sus sustitutos y comités principales también es importante. El jefe es un tomador de decisiones, no sólo un consejero, en consecuencia la participación de los militares en la hechura de políticas públicas, en tiempos de paz, nunca ha estado más centralizada e integrada que en la actualidad.²⁶⁶

El primer jefe del JCS que tomó ventaja de la reforma fue Colin Powell, quien estaba entrenado en política y con experiencia como consejero de seguridad nacional en la administración Reagan. Se convirtió en “the most powerful military leader since George C. Marshall, the most popular since Dwight D. Eisenhower, and the most political since Douglas MacArthur.”²⁶⁷ Otro caso es el esfuerzo de Clinton por moldear el JCS a su concepto de unidad de fuerza en operaciones que no fueran de guerra. La experiencia de Clinton con Powell le enseñó que debió elegir su jefe del JCS cuidadosamente.²⁶⁸ Primero buscó por fuera para encontrar un jefe del JCS y seleccionó al General John Shalikashvili, el comandante en jefe en Europa quien apoyaba más las misiones no tradicionales. Después reemplazó los miembros restantes del JCS con jefes que pensarán similar a él. En julio de 1997 nombró al General de la Armada Hugh Shelton, comandante en jefe de operaciones especiales, para suceder a Shalikashvili. Clinton contrajo al JCS pero era una acción necesaria para ganar apoyo para su política exterior y militar instructiva.

La ley no convirtió al jefe del JCS en un comandante con control directo sobre las fuerzas de combate estadounidense, lo cual puede provocar la subordinación de la primacía del control civil sobre los militares. Aunque el sistema del JCS comprende los servicios militares senior de la nación, ellos no comandan las fuerzas de combate en el campo, sino que esencialmente son unidades administrativas de la cadena operacional de comando. El comando de las fuerzas de combate en el

²⁶⁶ *Ibid.*, 91-111.

²⁶⁷ Kohn, Richard H. (1994) “Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations,” *The National Interest* 35, (Primavera): 3-17.

²⁶⁸ Worth, Robert. (1998) “Clinton’s Warriors: The Interventionists,” *World Policy Journal* 15, (Primavera): 43-48.

campo descansa en los nueve comandantes en jefe quienes reciben órdenes directamente del presidente como un comandante en jefe a través de la secretaria de defensa. Es por ello que en la campaña de Kosovo de 1999 el General Wesley Clark, comandante en jefe y comandante aliado supremo en Europa, fue más influyente en las aplicaciones de la fuerza que dirigieron a los serbios de Albania que el jefe del JCS. De hecho, Clark buscó más el uso de las fuerzas militares de lo que deseaba el jefe del JCS.²⁶⁹ Un patrón similar se suscitó en la campaña contra Afganistán, donde el jefe del JCS, General Hugh Shelton y su sucesor en la Armada General Richard Myers, fue central para en el plan inicial sólo para ver el cambio de influencia operacional al General de la Armada Tommy Franks, comandante en jefe del comando central.

El JCS y el NSC fueron creados con el Acta de Seguridad Nacional de 1947. En el caso del JCS también se inicia con un conflicto entre dos departamentos: el de Guerra y el Naval. El Departamento de Guerra apoyaba medidas para expandir la jurisdicción del JCS, incrementar su poder y centralizar su toma de decisiones bajo un solo jefe. También impulsaba la campaña de unificación. Antes del fin de la guerra, los oficiales militares y civiles proponían la fusión del departamento de guerra y naval en un solo Departamento de Defensa. Sus planes incluían el fortalecimiento y centralización del JCS, con un jefe con toda la autoridad sobre las fuerzas marítimas, aéreas y de campo estadounidenses.²⁷⁰

Por su parte, el Departamento de Naval se oponía a las propuestas del Departamento de Guerra. Prefería mantener un JCS más limitado y colegial en tiempos de guerra. Se oponía a un jefe militar y se resistía a que el JCS tuviera control sobre un presupuesto militar integrado. Los oficiales navales argumentaron que la centralización aseguraba la derrota en el campo de batalla, los militares

²⁶⁹ Clark, Wesley. (2001) *Waging Modern War*. New York: Public Affairs Press.

²⁷⁰ Zegart, Amy B. (1999) *Flawed by Design: the Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, Ca: Stanford University Press, p. 111.

unificados significaban el fracaso militar. También argumentaban que un jefe militar supremo sería una amenaza al poder, prestigio y rol de la naval.²⁷¹

La ley institucionalizó un conflicto de intereses en todos los niveles de la organización del JCS. En el primer nivel organizacional, los jefes de la Armada, Aire, Fuerza y Naval estaban a cargo de generar consejo militar y las estrategias para el jefe del JCS. Sin embargo, estos mismos oficiales también deben dirigir sus propios servicios, promover intereses específicos y satisfacer las necesidades de su personal. En los niveles más bajos del JCS, los oficiales enfrentan tensiones por las responsabilidades de servicio y administrativas. Mediante un nuevo JCS se tiene la responsabilidad de coordinar proyectos, llevar perspectivas a la mesa, constituidos por detalles específicos de los servicios militares.²⁷²

Desde su creación, el JCS ha sido calificado como inefectivo, inimaginativo e inútil. Por ejemplo, Acheson lo denominaba como su “favorite old lady who could not say what she thought until she heard what she said.”²⁷³ Henry Kissinger estipuló que las recomendaciones del JCS eran “nonaggression treaties among the various services that bore no relation to any coherent vision or strategy.”²⁷⁴ Eisenhower expresó que la dirección del JCS de las operaciones militares era pobre y que “had I allowed my interservice and interallied staff to be similarly organized in the theaters I commanded during World War II, the delays and the resulting indecisiveness would have been unacceptable to my superiors.”²⁷⁵

No obstante, cada presidente, secretario de defensa y muchos líderes militares han creído que el JCS ha estado dividido desde su creación. El mismo Powell expresa que:

These failings in the JCS were more than bureaucratic. In my judgment, amorphous setup explained in part why the Joint Chiefs had never spoken out with a clear voice to prevent the deepening of the morass in Vietnam.²⁷⁶

²⁷¹ *Ibid.*, pp. 114, 115.

²⁷² *Ibid.*, p. 122.

²⁷³ Acheson, Dean. (1969) *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: Norton, p. 243.

²⁷⁴ Kissinger, Henry A. (1979) *White House Years*. Boston: Little, Brown and Company, p. 398

²⁷⁵ U.S. Department of State. (1965) *Public Papers of the Presidents of the United States: Dwight D. Eisenhower, 1953*. Washington, D.C.: Government Printing Office., p. 282

²⁷⁶ Powell, *op. cit.*, p. 411.

El estado sin cambio del diseño y operación del JCS presenta un fuerte contraste al caso del sistema del NSC. La forma de evolución de las dos agencias diverge fuertemente. Mientras que el sistema del NSC se sometió a transformaciones rápidas y radicales, la organización del JCS parece haberse estancado en su diseño original. En el caso del NSC, los presidentes tuvieron los incentivos y las capacidades para dirigir la reforma del cambio. Tenían la capacidad de liderar la política exterior efectivamente, depositando el poder en manos del personal de su NSC. Sin embargo, los presidentes no han tenido la capacidad sobre el JCS. Aunque Truman y Eisenhower intentaron algunas reformas en defensa después de la aprobación del Acta de Seguridad Nacional, sus propuestas fueron debilitadas e ignoradas en la práctica. Ningún otro jefe ejecutivo ha cometido el mismo error; desde 1958, ningún presidente ha iniciado una mayor reorganización del establecimiento militar estadounidense. Por el contrario, los presidentes han encontrado formas de continuar con un aparato de defensa intransigente e inefectivo.

Asimismo, en julio de 1950, Truman ordenó una reorganización del NSC. Limitó la asistencia a las reuniones del NSC a los miembros permanentes ²⁷⁷ más el secretario del tesoro, el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, el director de la CIA, el asistente especial del presidente W. Averell Harriman, el consejero especial del presidente Sidney W. Souers, y el secretario ejecutivo del NSC. En diciembre de 1950, el presidente ordenó al director de la recién creada Oficina de Movilización Civil y de Defensa asistir a las reuniones como consejero invitado.

The National Security Council provides the President a readily available means of ensuring that a policy decision he has to make for the security of the nation has been carefully considered from all point of view an by all of the responsible officials in the Executive Branch who are directly concerned... The existence of the Council gives the President a permanent staff agency in his Executive Office which can... bring to bear on each grave issue of national security all the talents, resources, and considerations which will help him find the best possible solution.²⁷⁸

²⁷⁷ El presidente, el vicepresidente, el secretario de estado, el secretario de defensa y el jefe del comité de recursos de seguridad nacional (Chairman of the National Security Resources Board, NSRB).

²⁷⁸ Lay, James S. Jr. (1952) "National Security Council's Role in the U.S. Security and Peace Program," *World Affairs* 95 (1952): 37.

El NSC había demostrado su papel e influencia en la formulación e integración de políticas y estrategias en la Guerra de Corea. Había evolucionado en su estructura y eficiencia para asesorar al presidente. Sin embargo, todo dependía de que el presidente en función estuviera o no interesado en la asesoría del NSC.

El presidente Dwight D. Eisenhower reactivó el NSC y le infundió mayores responsabilidades de las que Truman había pensado.²⁷⁹ Cuando Eisenhower terminó su administración dejó el sistema del NSC bien institucionalizado y fue muy criticado por ser un sistema excesivamente burocratizado que se oponía la innovación y diluía las decisiones de política.²⁸⁰ Este presidente formalizó, desarrolló y expandió la estructura y procedimientos del NSC. El corazón de la organización era el Consejo, con sus cinco miembros permanentes: el presidente, el vicepresidente, el secretario de estado, el secretario de defensa y el director de la Oficina de Movilización Civil y de Defensa.²⁸¹ En las reuniones que requerían la discusión de asuntos asociados a agencias o departamentos no representados en el consejo, se podían invitar miembros de la administración, entre ellos el secretario del tesoro, el director del presupuesto, el procurador general, el director de la Comisión de Energía Atómica (AEC) y el director de la Administración Nacional Aeronáutica y del Espacio (NASA). El jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas y el director de la CIA fueron nombrados asesores permanentes. Los miembros del staff del NSC presentes en las reuniones eran el asistente especial para asuntos de seguridad nacional, el asistente especial para la coordinación de operaciones de seguridad, el secretario ejecutivo del NSC y el secretario ejecutivo suplente del NSC. El concepto del NSC de Eisenhower era

²⁷⁹ Millis et al., *op. cit.*, p. 182.

²⁸⁰ Witkopf et al., *op. cit.*, p.329.

²⁸¹ La abolición del comité de recursos de seguridad nacional (National Security Resources Board, NSRB) en 1953 transfirió la membresía al director de la Oficina de Movilización Civil y de Defensa (Director of the Office of Civil and Defense Mobilization, OCDM) quien se convierte en miembro permanente del NSC en 1958.

The Council is a corporate body, composed of individuals advising the President in their own right, rather than as representatives of their respective departments and agencies. Their function should be to seek, with solution to the problems of national security, rather than to reach solutions, which represent merely a compromise of departmental positions.²⁸²

El NSC es un instrumento valioso para el presidente de acuerdo con la dirección y estilo para conducir su administración. Robert Cutler, el asistente especial para asuntos de seguridad nacional de Eisenhower, observó que

A peculiar virtue of the National Security Act is its flexibility. Within the Act's broad, far-sighted bounds, each President may use the Council as he finds most suitable at a given time.²⁸³

En respuesta a las críticas que tenía el NSC burocratizado de Eisenhower, el presidente Kennedy desmanteló la mayoría de la maquinaria del NSC. Poco tiempo después de su elección en 1960 nombró a McGeorge Bundy como su asistente especial para asuntos de seguridad nacional y anunció que el propósito del staff del NSC sería “to assist me in obtaining advice from, and coordinating operations of, the government agencies concerned with national security”.²⁸⁴

El fiasco de la Bahía de Cochinos en 1961, del cual Kennedy aprendió a no confiar totalmente en los expertos, contribuyó a confiar en la formación de grupos *ad hoc* para la toma de decisiones sin importar la afiliación institucional de sus miembros. El más conocido de ellos es el llamado *Ex Com (Executive Committee of the NSC)*, el cual inicialmente comprendía trece consejeros en quienes Kennedy confiaba fuertemente para proporcionar recomendaciones que dieran solución a la crisis de los misiles soviéticos en Cuba en Octubre de 1962.

El enfoque de Johnson, un presidente con poco interés y poca experiencia en política exterior, en asuntos de seguridad nacional, se caracterizó por ser menos formal que Kennedy. El NSC como un mecanismo debilitado deliberadamente contribuyó a la crisis de Vietnam.

²⁸² Jackson Subcommittee. “Organizing for National Security.” *Staff Reports and Recommendations*. Vol. 3, Subcommittee on National Policy Machinery, Committee on Government Operations, U.S. Senate (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1961), 123.

²⁸³ Cutler, Robert. (1956) “The Development of the National Security Council,” *Foreign Affairs* 34 (1956): 442-443. Cutler fue el Asistente Especial para Asuntos de Seguridad Nacional de Eisenhower de 1953-1955 y de 1957-1958.

²⁸⁴ Bundy, McGeorge. (1988) “Transformation” en Inderfurth y Johnson, *op. cit.*, p. 90.

The decisions and actions that marked our large-scale military entry into the Vietnam War in the early 1965 reflected the piecemeal consideration of interrelated issues... the natural consequence of a fragmented NSC and a general inattention to long-range policy planning. Consultation, even knowledge of the basic facts, was confined to a tight cycle of presidential advisers, and there appears to have been little systematic debate outside that group.²⁸⁵

Finalmente, a medida que el tamaño del NSC aumente, existe un gran riesgo de que el staff y su operación sean víctimas de diferentes escenarios que han sido enfrentados por administraciones pasadas.²⁸⁶ Estos escenarios pueden presentarse en administraciones futuras si la tendencia de crecimiento del NSC continúa. El primer escenario puede ser un NSC operacional, donde un pequeño grupo del NSC haga la conducción de las operaciones de política exterior en un asunto en particular, de manera secreta y sin el involucramiento de otras agencias, sin informar al Congreso. El caso Irán-contras demostró la destructividad extrema de tal sistema de operación. Sin embargo, en ocasiones el involucramiento directo del consejero de seguridad nacional representa la mejor manera para comunicar el interés y compromiso presidencial. Por lo que estas actividades deben ser más excepcionales que una rutina y ser conducidas con completo conocimiento de los otros actores clave, como es el caso del secretario de estado. Por ejemplo, cuando Anthony Lake y su staff diseñaron un cambio fundamental en la política exterior de los Estados Unidos hacia Bosnia en el verano de 1995. El plan incluyó un viaje a Europa para vender la política a los aliados y fue diseñado con la completa participación de otros consejeros del presidente.

El segundo escenario es un NSC como un departamento de gobierno. Un NSC burocratizado no podrá realizar su trabajo de forma eficiente y prospectiva. Cualquiera que responda a las peticiones del congreso, acceda a las requisiciones de la prensa, haga de relaciones públicas fraudulentas para tratar los principales asuntos, clarifique la rutina de comunicaciones entre Washington y puestos foráneos, y persista con el desarrollo actual mientras manipule las necesidades de corto plazo del presidente, nunca logrará lo que realmente es importante. Además, este tipo de NSC abandonará

²⁸⁵ Hoopes, Townsend. (1973) *The Limits of Intervention*. New York: McKay, p. 7.

²⁸⁶ Daalder Ivo H., I.M. Destler. (2000) "A New NSC for a New Administration," *Brookings Institution Policy Brief No. 68* (Noviembre).

asuntos críticos como el análisis de las tendencias exteriores, anticipar problemas antes de que se vuelvan más grandes, coordinar las actividades de los oficiales experimentados, desarrollar opciones para negociar asuntos importantes, crear estrategias para ganar apoyo dentro y fuera del país, y supervisar la implementación de políticas. Si el NSC está inmerso en la burocracia y protocolo de los asuntos exteriores, lo urgente siempre se sobrepondrá sobre lo importante.

El tercer escenario es el NSC como un negociador de consensos. En las grandes organizaciones, hay una tendencia natural en decidir los asuntos más importantes a través de consenso entre los actores departamentales importantes. Tal proceso puede ser eficiente y puede minimizar la fricción entre los individuos y las instituciones involucradas. Sin embargo, en otros casos, este enfoque incrementa la complejidad en la toma de decisiones en los asuntos de política exterior, como sucedió en las administraciones de Eisenhower y Clinton. En la década de 1950, el consenso era el objetivo en procesos altamente formalizados. En la actualidad, la búsqueda de consensos es enfatizada por el deseo del presidente de enfocarse en asuntos domésticos y el miedo de que los conflictos entre los departamentos de la administración puedan ser explotadas políticamente por la oposición. Sin embargo, llegar al mínimo consenso puede implicar un gran costo. Generalmente se puede carecer de dirección y objetividad. También puede retrasar decisiones cruciales mientras se resuelven las inconformidades. Finalmente, un proceso de consenso incrementa la probabilidad de que los errores no sean corregidos, así como la necesidad de reexaminar la definición y el manejo de la política exterior durante el desarrollo de una crisis.

3.2. El Consejo Nacional de Seguridad como mediador fallido

La seguridad nacional de los Estados Unidos tradicionalmente ha sido vista como un concepto ideológico crítico que implica la primacía de los intereses nacionales sobre la cooperación internacional, y el poder militar sobre la diplomacia como un guardián de los intereses nacionales.²⁸⁷

²⁸⁷ Lord, Carnes. (1988) *The Presidency and the Management of National Security*. London: Collier Macmillan Publishers.

Las áreas que dan vida a la seguridad nacional son los asuntos internacionales, la defensa y la inteligencia. Con ello se puede decir que las principales agencias involucradas con la seguridad nacional son el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

El Consejo de Seguridad Nacional (NSC) está constituido oficialmente por el presidente, vicepresidente y los Secretarios de Estado y Defensa como miembros estatutarios. El consejero de seguridad nacional, el director de la CIA y el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas son consejeros estatutarios. Además, los presidentes pueden incluir en el NSC a las personas que deseen, tales como el secretario del tesoro, el procurador general, el embajador de los Estados Unidos ante la ONU, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto, directores de organizaciones como la Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), así como diversos consejeros y asistentes presidenciales, dependiendo de los asuntos a analizar e intereses del presidente.²⁸⁸

Asimismo, el staff del NSC es quien proporciona los reportes y las recomendaciones de seguridad nacional para el presidente. El consejero de Seguridad Nacional es el enlace entre el NSC y el staff. Dentro de las últimas décadas, el consejero de seguridad nacional generalmente ha emergido como el asistente de asuntos de política exterior más importante para el presidente. Este rol, en la mayoría de las ocasiones, es ejercitado ampliamente fuera del escrutinio público, como fue el caso de Brent Scowcroft, quien participó en las administraciones de los presidentes Gerard R. Ford y George H. W. Bush. En la administración Bush, Scowcroft realizó actividades operacionales y mantuvo un rol muy apegado a sus predecesores pero sin publicidad. Ejemplos de consejeros de seguridad nacional más protagónicos son Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Sandy Berger y Condolezza Rice. Esta última participó como miembro del NSC en la administración George H. W.

²⁸⁸ Witkopf, Eugene R., Charles W. Kegley Jr. y Scott J. M. (2003) *American Foreign Policy*, 6 ed. California: Thompson, p. 330.

Bush y actualmente tiene un rol más allá de la política exterior en la administración Bush. Rice trabaja en grupos estratégicos de negociación en materia de educación y medio ambiente.²⁸⁹

A diferencia de los secretarios de defensa y de estado, la posición del consejero de seguridad nacional no tiene su origen en leyes ni tiene que ser ratificado por el Congreso. El consejero de seguridad nacional reporta directamente al presidente. El consejero dirige un staff pequeño con obligaciones administrativas limitadas comparadas a las enormes responsabilidades administrativas y protocolarias de los secretarios de defensa y de estado. Por la mayor eficiencia y discrecionalidad en la formulación e implementación de las recomendaciones, el consejero de seguridad nacional y el staff del NSC son cada vez más influyentes en el proceso de toma de decisiones del ejecutivo.²⁹⁰

A lo largo de los años, el NSC ha expandido su staff. El staff del NSC era un pequeño equipo de expertos asignados temporalmente por los departamentos y las agencias encabezadas por los miembros permanentes del Consejo. En septiembre de 1947, el staff del NSC estaba formado por tres funcionarios y era presidido por un secretario ejecutivo civil nombrado por el presidente. En la actualidad es una organización de aproximadamente 200 personas, incluyendo cerca de 70 a 100 expertos. Además, el NSC en la actualidad tiene sus propias perspectivas y recomendaciones sobre los asuntos de seguridad nacional y política exterior que confronta la administración.

Por otro lado, existen varios factores para la creciente importancia del NSC. Primero, como se puede esperar de cualquier agencia que ha operado por décadas, el NSC se ha institucionalizado e incluso burocratizado. Su localización en la Casa Blanca, establecida bajo Kennedy, le ha conferido una posición privilegiada en la toma de decisiones en seguridad nacional y política exterior. Además, el sistema de comunicaciones del NSC, también establecido bajo Kennedy pero progresivamente más sofisticado técnicamente, permite al staff monitorear mensajes del exterior enviados y recibidos por el Departamento de Estado, tener acceso a mayor información de

²⁸⁹ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 330.

²⁹⁰ Cameron, *op. cit.*, p. 41.

inteligencia y comunicarse de manera secreta con gobiernos extranjeros. Estas capacidades han hecho del NSC una agencia poderosa.²⁹¹

Segundo, los asuntos de política exterior que necesitan ser atendidos por el presidente se han diversificado y vuelto más complejos. Como resultado, el número y perfil de los responsables para cada asunto ha crecido, integrando un gran espectro de asuntos de análisis. En una crisis de seguridad nacional o de política exterior, sólo el NSC tiene la capacidad de coordinar a los departamentos y agencias involucrados, como fue demostrado durante la respuesta estadounidense a los ataques terroristas del 11 de Septiembre. En las semanas siguientes a los ataques, el NSC se reunía tres veces a la semana con el Presidente, escuchando posiciones y tomando decisiones en la guerra contra el terrorismo.²⁹²

Tercero, la estructura y funcionamiento del NSC depende en un buen grado de la química interpersonal entre el presidente y su consejero de seguridad nacional. Bajo el presidente Nixon, Henry Kissinger estableció un staff del NSC expandido que rivalizó con el Departamento de Estado en la hechura de políticas y en la implementación de las mismas. El sistema que Nixon y Kissinger establecieron hizo que la autoridad de la toma de decisiones recayera en la Casa Blanca. Como Nixon recuerda en sus memorias: “From the outset of my administration, I planned to direct foreign policy from the White House. Therefore I regarded my choice of a national security adviser as crucial”²⁹³. El NSC de Kissinger coincidió con un entorno internacional cambiante y una administración Nixon activa en política exterior y esto contribuyó al poder creciente del consejero de seguridad nacional. Kissinger escribió una carta diciendo “in the final analysis the influence of a Presidential assistant derives almost exclusively from the confidence of the President, not from administrative arrangements.”²⁹⁴ Asimismo, la localización de la oficina del consejero de seguridad nacional, a unos pasos de la oficina del presidente, es perfecta. El consejero puede observar todos

²⁹¹ Cameron, *op. cit.*, pp. 42-43.

²⁹² *The New York Times*, 23 Diciembre 2001.

²⁹³ Nixon, Richard. (1978) *The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset and Dunlap, p. 94.

²⁹⁴ Kissinger, Henry A. (1979) *White House Years*. Boston: Little, Brown and Company, p. 27.

los documentos dirigidos al presidente y presenciar cuando el presidente se reúne o se comunice con líderes de los países del resto del mundo.

El NSC continuó jugando un rol mayor bajo la presidencia de Jimmy Carter con Brzezinski adoptando un rol de alto perfil como Kissinger. Las diferencias entre Brzezinski y el Secretario de Estado del presidente Carter, Cyrus Vance, eventualmente llevó a la renuncia del secretario. Durante la administración Reagan, el NSC fue altamente criticado en relación con su participación en la operación Irán-contras. Esta operación militar, llevada a cabo sin conocimiento del Departamento de Estado, fue realizada para suministrar armas a Irán, a pesar de la crisis que la administración Carter enfrentó años antes para liberar a los rehenes estadounidenses en Teherán. Las ganancias por la venta de las armas a Irán fueron destinadas a financiar a los *contras* quienes estaban luchando para derrocar el gobierno de izquierda en Nicaragua. El asunto Irán-contras deterioró severamente el prestigio del NSC y lo llevó a una reforma que incluía la reducción del staff y la incorporación de un consejero legal.²⁹⁵

El presidente George H. W. Bush construyó un NSC reflejando sus experiencias adquiridas en la administración Reagan como vicepresidente. Reformó el NSC estableciendo un comité principal, un comité de sustitutos y ocho comités coordinadores de políticas con el objeto de asegurar una incorporación de las perspectivas de las diferentes agencias y departamentos de la administración en asuntos de seguridad nacional. El NSC de esta administración estaba fuertemente centrado en las políticas de la Casa Blanca. El consejero y el staff del NSC administraban los procesos y coordinaban las políticas, mientras que los asesores de los departamentos relacionados con la política exterior trabajaban mediante un proceso interagencia para formular opciones de políticas. Además, a pesar de que George H. W. Bush puso un gran peso en el rol de los departamentos de Defensa y Estado, los comités interagencia claves designados para servir la NSC estaban presididos

²⁹⁵ Cameron, *op. cit.*, p. 43.

por el propio consejero de seguridad nacional o su sustituto, poniendo a la Casa Blanca en una posición excelente para controlar las diferencias burocráticas.²⁹⁶

El NSC del presidente Clinton también estuvo centrado en las políticas de la Casa Blanca. El presidente Clinton expandió el NSC para incluir al secretario del tesoro, el representante de los Estados Unidos ante la ONU, el asistente del presidente para políticas económicas, quien presidía al mismo tiempo el recién creado Consejo Económico Nacional (NEC), y el secretario del gabinete del presidente. El asistente del presidente para políticas económicas fue incluido en las reuniones que discutían asuntos económicos internacionales.²⁹⁷

Today the international element of US policy is organized around four separate structures; traditional security (centered on the NSC); international trade and finance (centered on the NEC); law enforcement and counter terrorism (largely centered on Justice, the FBI and CIA); and science (the office of science and technology policy and the council on environmental quality).²⁹⁸

Sin embargo, de acuerdo con James Steinberg, las divisiones burocráticas en el poder ejecutivo crearon una falta de coherencia en la política exterior de los Estados Unidos. De ahí que los expertos, las universidades y los centros de investigación estén realizando una mayor presión por una reforma del NSC hacia una estructura más integrada después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre. George W. Bush, al llegar a su cargo, había simplificado la estructura del NSC: se fusionaron tres oficinas regionales en un directorado de asuntos europeos y euroasiáticos; las oficinas relacionadas con salud, medio ambiente, refugiados y asuntos humanitarios fueron consolidadas en un solo directorado para la democracia, derechos humanos y operaciones internacionales; las oficinas de apoyo fueron reducidas en personal y las actividades de asuntos legislativos y comunicaciones fueron devueltas al staff de la Casa Blanca. Bush también estableció un segundo consejero sustituto del NSC, responsable de los asuntos económicos internacionales reportando tanto al consejero de seguridad nacional como al consejero económico nacional. Los

²⁹⁶ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 338.

²⁹⁷ Cameron, *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁹⁸ Steinberg, James. *Washington Post*, 2 Enero 2001

miembros del Consejo del NSC son designados por el presidente, mientras que los oficiales en segundo nivel provienen de las agencias relacionadas con los comités técnicos.²⁹⁹

Por otro lado, antes de que cualquier recomendación sea enviada al presidente, el consejero de seguridad debe asegurarse de que todas las agencias del poder ejecutivo involucradas en el asunto sean incluidas en el proceso de definición y recomendación de políticas. Además, debe asegurarse que todos los escenarios y las opciones realistas y viables hayan sido consideradas y analizadas, incluyendo escenarios y opciones no favorables, antes de llegar al presidente. Asimismo, el consejero tiene que mediar entre los departamentos que deben ir a la mesa del NSC presentando posiciones opuestas. El consejero debe alcanzar un acuerdo que refleje los deseos políticos del presidente más que del NSC o cualquier otro departamento. No es tarea fácil involucrarse en tales sesiones de mediación. Existe el peligro de que el NSC se concentre en las perspectivas de los departamentos involucrados y no en el escenario o crisis a resolver. Lo que es más, siempre habrá un intento de tomar el control sobre un asunto, incluso hasta convertirse en responsable de la implementación de las políticas relacionadas. En la crisis del 11 de Septiembre, Rice hace un gran esfuerzo para asegurar, en tanto sea posible, que pocas disputas lleguen al escritorio del presidente. Para ello, Rice implementó reuniones con Powell y Rumsfeld cada semana para aclarar diferencias de opinión entre los departamentos de Estado y de Defensa.³⁰⁰

Otra tarea importante es hacer informes al presidente y asistirlo cuando se reúna con líderes internacionales. Las reuniones pueden ser visitas de estado formales, visitas de trabajo o reuniones informales. Sin embargo, cualquiera que sea el tipo de reunión, el NSC usualmente dirige una reunión interagencias antes de que el presidente se reúna con el líder extranjero para analizar y resolver cualquier diferencia de perspectiva y acordar los principales puntos a tratar en la reunión.

²⁹⁹ Cameron, *op. cit.*, p. 44.

³⁰⁰ *The New York Times*, 23 Diciembre 2001.

El NSC ha crecido sustancialmente como una institución de la Casa Blanca, especialmente a través de la evolución del staff del NSC hacia consejeros y coordinadores personales del presidente en materia de política exterior. Además, el NSC desempeña una función coordinadora y mediadora. Sin embargo, en ciertos casos los presidentes requieren que el consejero de seguridad emprenda misiones especiales. Berger y Rice tenían cursos de acción diferentes respecto a sus contrapartes rusas, y durante la administración Clinton el consejero tenía contacto directo con los gobiernos británico e irlandés para negociar respecto a Irlanda del Norte. Los presidentes quieren tener operación discrecional de sus consejeros, por lo que nombran a alguien quien conoce previamente y de plena confianza. No siempre sucede lo mismo con el secretario de defensa y el secretario de estado, los cuales son seleccionados de un equipo de oficiales de carrera.³⁰¹

Como el consejero de seguridad nacional no está sujeto a confirmación del Congreso, no tiene obligación de comparecer ante el Congreso. Sin embargo, los discursos públicos y las apariciones en los medios se han vuelto más importantes. Esto refleja una evolución comparando con Brent Scowcroft, cuando recomendó que el consejero de seguridad nacional debiera ser visto y escuchado ocasionalmente.³⁰² En años recientes, la política exterior se ha politizado y las políticas de defensa del presidente son determinadas principalmente por su consejero de seguridad nacional. Otra razón de mayor exposición pública del consejero de seguridad nacional en años recientes es la rápida expansión de los medios y la velocidad del ciclo de noticias. Hay más demandas para que el consejero de seguridad nacional sea visto y escuchado, en adición al secretario de estado.

En ese sentido, Rice ha jugado un rol más visible y operacional que algunos de sus predecesores reuniendo muchos visitantes extranjeros y apareciendo en muchas presentaciones televisivas. Esto refleja el deseo de vender las políticas de la administración y que los visitantes extranjeros vean la Casa Blanca como un sitio real de poder cuando se trata de política exterior. Mucho depende de la

³⁰¹ Witkopf et al., *op. cit.*, p. 347.

³⁰² Cameron, *op. cit.*, p. 46.

personalidad y el rol que el consejero ha jugado en la hechura de la política exterior en las décadas recientes. El NSC es por lo tanto un sistema altamente desarrollado y eficiente para coordinar y administrar las políticas de seguridad nacional estadounidense. Sus relaciones con otras agencias varían de acuerdo a los asuntos y las personalidades involucradas. En los asuntos del día a día, tiene que ver principalmente con el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa.³⁰³

3.3. Realidades encontradas y escenarios opuestos

Los Estados Unidos frecuentemente han usado la fuerza militar como instrumento de política exterior. Durante y después del fin de la Guerra Fría tuvieron lugar numerosas intervenciones militares estadounidenses.³⁰⁴ El objetivo y el tiempo admisible de una intervención militar han sido intensamente discutidos en las administraciones de George H. W. Bush, William J. Clinton y George W. Bush. La Guerra del Golfo Pérsico fue el caso más debatido, no el único, de la década pasada. Las fuerzas estadounidenses permanecieron involucradas en Irak posteriormente a la Operación Tormenta del Desierto. Las intervenciones de los Estados Unidos en la exYugoslavia, Somalia, Haití y Ruanda también fueron ampliamente debatidos en las esferas académica, militar y política.

Sin embargo, la fuerza militar no es más que una opción en la política exterior y una forma de intervención. Si la guerra es una extensión de la política, también es una estrategia para alcanzar objetivos políticos e intereses a ser valorados por los aliados internos y externos a la administración. En el análisis de los costos y los beneficios se debe realizar un escrutinio del compromiso de recursos públicos así como de la fuerza militar que debe ser usada sólo si se promete proporcionar beneficios que sobrepasen los costos. En palabras de Colin L. Powell

³⁰³ Witkopf et al., *op. cit.*, p.329.

³⁰⁴ Haass, Richard N. (1999) *Intervention: the Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, p. 19.

The use of force should be restricted to occasions where it can do some good and where the good will outweigh the loss of lives and other costs that will surely ensure.³⁰⁵

Por lo tanto, la intervención militar debe ser emprendida si y sólo si es probable que produzca una mejor relación costo-beneficio que otras opciones de política exterior disponibles. La intervención debe ser medida respecto otros instrumentos de política exterior, incluyendo la negociación diplomática, la sanción económica o política a través de organismos internacionales.³⁰⁶

Las fuerzas militares estadounidenses han sido usadas para cambiar el comportamiento de otros actores internacionales durante una crisis, estrategia comúnmente llamada presión militar (*compellence*). Esta estrategia militar tiene un propósito reactivo, es decir, resolver un conflicto en desarrollo y en el cual se agotaron los esfuerzos diplomáticos. Los tres casos más recientes fueron la campaña aérea dirigida en Kosovo por los Estados Unidos, la operación *Desert Fox* y la Guerra contra el Terrorismo que inició la administración Bush después del 11 de Septiembre.

A finales de 1998, el presidente serbio Slobodan Milosevic se negó a negociar un acuerdo en Rambouillet, el cual preservaría la autonomía de Kosovo como provincia dentro de la República de Serbia. En respuesta, los Estados Unidos, a través de la OTAN, diseñó e implementó una operación militar devastadora, cuyo propósito fue forzar a Milosevic a aceptar su dimisión.³⁰⁷ La campaña de Kosovo es un ejemplo raro de una aplicación de coerción extrema para lograr propósitos políticos en el umbral entre la guerra y la paz. De igual forma, los esfuerzos diplomáticos estadounidenses para forzar a Saddam Hussein a cumplir las sanciones impuestas por la ONU a Irak después de la Guerra del Golfo Pérsico también caen en el umbral entre la guerra y la paz. En diciembre de 1998 los Estados Unidos y la Gran Bretaña lanzaron la operación *Desert Fox*, un bombardeo aéreo de 70

³⁰⁵ Powell, Colin L. (1992-93) "U.S. Forces: Challenges Ahead," *Foreign Affairs* 72, (Invierno 1992-93): 40.

³⁰⁶ Haass, *op. cit.*, p. 71.

³⁰⁷ Woodward, Susan L. (1993) "Yugoslavia: Divide and Fall," *Bulletin of the Atomic Scientists* 49 (Noviembre 1993): 24-27; Christiansen, Drew y Gerard F. Powers. (1993) "Unintended Consequences," *Bulletin of the Atomic Scientists* 49 (Noviembre): 41-45.

horas diseñado para castigar a Saddam Hussein por negarse a permitir que los equipos de inspección de la ONU continuaran su esfuerzo para evitar que Irak desarrollara armas de destrucción masiva.³⁰⁸

En lo que respecta a la campaña contra el terrorismo dirigida por los Estados Unidos, Operación de Fortalecimiento de la Libertad, constituye una aplicación de la fuerza militar con sus propias características distintivas. Previo a los ataques del 11 de Septiembre, los Estados Unidos iniciaron una campaña contra Afganistán por apoyar a la red terrorista de Al Qaeda, comandada por Osama bin Laden. Para ello, se implementaron diversas estrategias militares dirigidas al área, incluyendo unidades navales, aéreas y terrestres. La operación inició con ataques aéreos con misiles lanzados desde unidades navales establecidas en el Mar de Arabia y ataque aéreo estratégico sobre vías de comunicación clave, infraestructura y sitios militares con el objeto de establecer la libertad de movimiento a las fuerzas terrestres estadounidenses.³⁰⁹ Posteriormente, se procedió a realizar operaciones de campo que involucraron el uso de fuerzas especiales en operaciones encubiertas para ejecutar ataques sorpresivos de precisión y otras operaciones de campo que los estrategas militares definieron como una serie de acciones que incluyeron misiones de reconocimiento, pequeños ataques de comando y asaltos en helicóptero contra varios objetivos.³¹⁰

La operación militar tenía diversos objetivos. Uno de sus propósitos era derrocar al régimen Talibán, el cual proporcionaba asilo seguro a la red terrorista Al Qaeda en Afganistán. Sin embargo, el objetivo principal era aprehender a Osama bin Laden. De ahí que, los objetivos de la operación militar estaban determinados por los objetivos políticos del presidente George W. Bush:

It [military operation] was constrained, if not determined, as much by political and diplomatic calculations as by the Bush administration's primary goal of dismantling the terrorist network of Saudi-born militant Osama bin Laden and the ruling Taliban militia.³¹¹

³⁰⁸ Fisher, Louis. (1998) "Military Action Against Iraq," *Presidential Studies Quarterly* 28 (Otoño): 793-798.

³⁰⁹ Balz, Dan. (2001) "US, Britain Launch Airstrikes Against Targets in Afganistán," *The Washington Post*, 8 Octubre, p. A1; De Young, Karen y Alan Sipress. (2001) "Dual Strategy of Assault, Reward," *The Washington Post*, 8 Octubre, p. A1; Loeb, Vernon. (2001) "Second Day of Strikes Includes Searching for Mobile Targets," *The Washington Post*, 9 Octubre, p. A8.

³¹⁰ Ricks, Thomas y Vernon Loeb. (2001) "Special Open Ground Campaign," *The Washington Post*, 19 Octubre, p. A1; Graham, Bradley y Thomas Ricks. (2001) "Rangers Hit Taliban in Ground Combat," *The Washington Post*, 20 Octubre, p. A1.

³¹¹ Ricks, Thomas y Alan Sipress. (2001) "Attacks Restrained by Political Goals," *The Washington Post*, 23 Octubre, p. A1.

De ahí que, las preocupaciones políticas y diplomáticas de la administración Bush estaban centradas en lograr la desintegración del régimen Talibán y sus seguidores; balancear los intereses que competen a los diferentes grupos étnicos en Afganistán; proteger los intereses del aliado Pakistán en la región, e incidir en el liderazgo y los intereses del mundo islámico.

En los tres casos anteriores, el poder militar fue usado para alcanzar objetivos políticos. En contraste, la implementación de la estrategia militar de diplomacia cañonera (*gunboat diplomacy*) es menos frecuente. Esta estrategia militar tiene un propósito preventivo disuasivo. Los siguientes casos presentan la confianza que los estrategas militares estadounidense tienen en la efectividad de este instrumento en la solución de una crisis en su fase inicial.

Posteriormente a la invasión soviética a Afganistán en 1979, los Estados Unidos incrementaron el número de sus patrullas navales en el Océano Índico como una señal de que la Unión Soviética no extendiera su invasión hacia el Occidente. En 1983, los Estados Unidos establecieron una fuerza naval en el Mediterráneo para disuadir a Muammar Qaddafi, dictador de Libia, de lanzar un ataque a Sudán. En ese mismo año, los Estados Unidos realizaron maniobras en ambos lados del istmo de Honduras con la intención de intimidar a las guerrillas de izquierda activas en Centroamérica y disuadir a Cuba, Nicaragua y la Unión Soviética de apoyarlos.³¹²

En 1989, se enviaron a Panamá tropas estadounidenses adicionales en respuesta al rechazo del General Manuel Noriega a los resultados de las elecciones de Panamá, una señal para Noriega de que los Estados Unidos podrían implementar una acción militar mayor. En 1994, los Estados Unidos enviaron 35,000 tropas al Golfo Pérsico para disuadir a Saddam Hussein de realizar una segunda invasión a Kuwait. En 1996, un portaviones fue desplazado hacia el Estrecho de Taiwán como respuesta a los ejercicios militares chinos cerca de la isla considerada por el gobierno chino como una provincia paria, pero con la cual los Estados Unidos están comprometidos a apoyar.³¹³

³¹² Siegel, Adam B. (1991) *The Use of Naval Forces in the Post-War Era: U.S. Navy and U.S. Marine Corps Crisis Response Activity, 1946-1990*. Alexandria, Virginia: Center for Naval Analyses, pp. 7-11.

³¹³ Nye, Joseph Jr. (1996) "Conflicts After the Cold War" *Washington Quarterly* 19 (Invierno): 5-24.

La práctica de la diplomacia cañonera fue implementada para un propósito más allá de garantizar la seguridad inmediata de los Estados Unidos y sus aliados: influir en el comportamiento futuro de las naciones amenazantes.

Clinton fue muy criticado por su falta de experiencia militar. Sin embargo, usó la fuerza militar para propósitos políticos como sus antecesores. Madeleine Albright, proponente central del uso limitado de la fuerza militar, cuestionó a Powell, “What’s the point of having this superb military you’re always talking about if we can’t use it?”³¹⁴ Los ataques terroristas de 1998 a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania y la incertidumbre del escenario internacional generaron un mayor protagonismo de las fuerzas militares en la definición y manejo de la política exterior:

Coming in rapid succession three recent events – last August’s [1998] cruise missile attacks against targets in Afghanistan and Sudan, the resumption in December 1998 of hostilities with Iraq, and the launching, after fits and starts, of this [1999] spring’s air campaign against Yugoslavia – have cast in sharp relief the centrality of military power to present-day American foreign policy. Offering the apparent prospect of clean, quick, and affordable solutions to vexing problems, force has become the preferred instrument of American statecraft. The deployment of U.S. forces into harm’s way, once thought to be fraught with hazard and certain to generate controversy, has become commonplace. The result has been the renewed, intensified militarization of American foreign policy.³¹⁵

En el 2000, el nombramiento de Powell como secretario de estado en la administración de George W. Bush, anunciaba un menor interés en el uso de la fuerza militar para propósitos políticos. Como veremos, el nuevo secretario era conocido por su posición moderada y Bush definió a inicios de su administración que las fuerzas militares estadounidenses se usarían sólo para pelear y ganar guerras, no para propósitos políticos, operaciones de paz o para la construcción de nuevas naciones. Esto creó la expectativa de que la nueva administración disminuiría el protagonismo militar en la definición y manejo de la política exterior y evitaría la participación de las fuerzas militares estadounidenses en intervenciones humanitarias.³¹⁶

³¹⁴ Isaacson, Walter. (1999) “Madeleine’s War” *Time*, 17 Mayo, p. 26-27.

³¹⁵ Bacevich, Andrew J. (1999) “Policing Utopia: The Military Imperatives of Globalization,” *The National Interest*, 56 (Verano): 5.

³¹⁶ Hancock, Jay. (2000) “Military Expected to Be Used Sparingly; Powell Doctrine’s Calls for Measured Troop Use,” *Baltimore Sun*, 17 Diciembre, p. 1A.

Sin embargo, veremos que los ataques terroristas del 11 de Septiembre cambiaron dramáticamente las prioridades y expectativas de la administración Bush. Después de los ataques terroristas, Bush inició una campaña antiterrorista que implicó el protagonismo del Departamento de Defensa en la política exterior. De este modo, la administración definió la situación como estado de guerra, y por lo tanto contempló un rango de acciones militares e intervenciones que previamente no habrían sido consideradas.