

LA MILITARIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN LA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LAS ADMINISTRACIONES OBAMA Y TRUMP: CAMBIOS TÁCTICOS, CONTINUIDAD ESTRATÉGICA

Soledad Segoviano¹

UNISCI/ Universidad Complutense

Resumen

Desde los atentados del 11 de septiembre en 2001, la guerra global contra el terrorismo se ha convertido en una de las prioridades de seguridad nacional para las diferentes Administraciones norteamericanas. George W. Bush, Barack Obama y, en la actualidad, el presidente Trump han optado por expandir de forma significativa los poderes del Ejecutivo ante la necesidad de enfrentar y combatir la persistente amenaza del terrorismo. Especialmente, el presidente Obama, principal responsable de la institucionalización de la estructura contraterrorista de ataques selectivos con drones a través de una estrategia de militarización de la inteligencia, concebida como instrumento de guerra de bajo perfil para otorgar a la rama paramilitar de la CIA, en coordinación con las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos, la capacidad para rastrear, capturar y eliminar objetivos terroristas a escala global, en una dinámica de guerra permanente contra las organizaciones terroristas yihadistas. Como sus predecesores, el presidente Trump ha optado por continuar, escalar, a la vez que expandir las dimensiones más letales y oscuras de este legado contraterrorista en una guerra perpetua, sin horizonte de victoria, incluso, para generaciones futuras.

Palabras Clave: Estados Unidos, política exterior, seguridad nacional, terrorismo, contraterrorismo, Barack Obama, Donald Trump, CIA, Pentágono

Título en Inglés: The militarization of intelligence in the counterterrorism strategy of the Obama and Trump Administrations: tactical changes, strategic continuity

Abstract:

Since 11S attacks in 2001, the global war on terrorism has become one of the main national security concerns for US Administrations. George W. Bush, Barack Obama and, now, president Trump have dramatically expanded the power and authority of the executive branch in the realm of national security to confront and combat the persistent threat of terrorism. Particularly, president Obama, as the main responsible for the institutionalization of the counterterrorism targeted killing drone structure through a strategy of militarization of intelligence. It was designed as a low-profile warfare instrument to grant the CIA paramilitary branch, in coordination with the United States Special Operations Forces, the ability to track, capture and eliminate terrorist targets on a global scale, in a dynamic of permanent warfare against jihadi terrorist organizations. Like his predecessors, president Trump has opted for continuing the escalation, even expanding the dark and lethal dimensions of this counterterrorism legacy in an endless war with no vision of victory, even for future generations.

Key words: United States, foreign policy, national security, terrorism, counterterrorism, Barack Obama, Donald Trump, CIA, Pentagon

Copyright © UNISCI, 2018.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Soledad Segoviano Monterrubio es Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense e investigadora del grupo UNISCI.

E-mail: <soledad.s.monterrubio@ccinf.ucm.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-27>



PARTE I: LA ADMINISTRACIÓN OBAMA: CONFIGURANDO LA ESTRUCTURA

1.El punto de partida: la retórica del cambio

En agosto 2008, en el marco de la carrera presidencial a la Casa Blanca, el recién elegido candidato demócrata, Barack Obama, proclamaba de forma solemne su firme compromiso para recuperar el prestigio y la credibilidad moral de Estados Unidos en el mundo² tras los ocho años de excesos de la Administración Bush. La lucha contra Al Qaeda no debía presentarse, según Obama, como un falso dilema entre la seguridad y los valores norteamericanos. La estrategia de Estados Unidos frente a la amenaza del terrorismo debía desarrollarse no sólo *through military force, but through the forces of our ideas [...], ideals of liberty and democracy; open markets and the rule of law*³. Estados Unidos debía hacer frente a este formidable desafío sin transitar por *el lado oscuro, en las sombras del mundo de la inteligencia*⁴, de acuerdo con la expresión utilizada tras los atentados del 11S por el entonces vicepresidente Richard Cheney.

A lo largo de su campaña electoral, el candidato Obama había criticado duramente determinadas políticas adoptadas por la Administración Bush en sus casi ocho años de Guerra Global contra el Terror (*Global War on Terror –GWT-*): la extralimitación de los poderes presidenciales; los interrogatorios y torturas de la CIA; la vulneración de derechos fundamentales de los denominados *combatientes ilegales*; los programas de vigilancia masiva desarrollados por la *National Security Agency* (NSA) al margen de los requerimientos legales de la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)⁵... Si lograba la victoria en las elecciones presidenciales del mes de noviembre, Obama se comprometía a emprender un cambio de rumbo.

Ya como presidente, en febrero de 2009, en su primer discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos, Obama se reafirmaba en sus convicciones, ya que, según su visión, *to overcome extremism, we must also be vigilant in upholding the values our tropes defend, because there is no force in the world more powerful than the example of America*⁶.

Los discursos de Obama, como candidato y como presidente, inspiraron fe y esperanza, fomentaron expectativas de cambio, interno y a escala mundial, proyectaron un horizonte de futuro, de ilusiones, donde la construcción de un mundo mejor era factible. Sin embargo, la contundente realidad de los hechos, de los acontecimientos, de los intereses y actuaciones de otros, con sus consecuencias, terminarían por imponerse a la retórica de las palabras. Las

² Obama, Barack: *The American Promise: Acceptance Speech at the Democratic Convention Mile High Stadium, Denver, Colorado, August 28, 2008*; en <http://obamaspeeches.com/E10-Barack-Obama-The-American-Promise-Acceptance-Speech-at-the-Democratic-Convention-Mile-High-Stadium--Denver-Colorado-August-28-2008.htm>

³ Obama, Barack: *Foreign Policy Speech: Democratic Presidential candidate's foreign policy address at Ronald Reagan building in Washington D.C., July 16, 2008*, en: <https://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/uselections2008.barackobama>

⁴ Expresión utilizada por el entonces Vicepresidente Cheney en una entrevista concedida a la NBC, el 16 de septiembre de 2001, cinco días después de los atentados, donde admitía que la administración Bush estaba dispuesta a traspasar ciertos límites: *We have to work, though, sort of the dark side, if you will. We've to spend time in the shadows of the intelligence world*, citado en: Keating, Vicent Charles: "The Antitorture norm and cooperation in the CIA black site programme", *The International Journal of Human Rights*, 20:7, (2016), p. 939.

⁵ Public Law 95-511 of October 25, 1978; 92 STAT. 1783: Ley que autoriza la vigilancia electrónica en el ámbito interno de Estados Unidos para obtener información de inteligencia extranjera que pueda poner en riesgo la seguridad nacional de Estados Unidos. Para una análisis de esta Ley y sus sucesivas enmiendas, ver: *Foreign Intelligence Surveillance Act*: <https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/>

⁶ Citado en: Savage, Charlie (2015): *Power Wars: inside Obama's post-9/11 Presidency*, New York, Little Brown and Company, p. 13.



promesas y esperanzas de Obama, su sueño por liderar un cambio posible hacia un futuro mejor, acabarían por sucumbir al peso de un legado real, especialmente, en las estructuras contrterroristas del Estado. Y es que, el presidente Obama, en realidad, había heredado una pesadilla.

Así, mientras sus palabras habían sido claras, prometedoras y contundentes en los primeros meses de su presidencia, en sintonía con la retórica de su campaña, sus primeras decisiones y acciones de gobierno se tornaban ambiguas y contradictorias⁷. Obama prohibía la tortura, pero Leon Panetta, nombrado nuevo director de la CIA (DCIA) en su discurso de confirmación ante los senadores el 15 de febrero de 2009⁸, se mostraba ambiguo respecto de las *extraordinary renditions*⁹, ya que, si bien rechazaba las prácticas desarrolladas durante la Administración Bush *where we send someone for the purpose of torture or actions by another country that violates our human values*, admitía el uso de otra clase de *renditions*, donde *we return individuals to another country where they prosecute them under their laws. I think this is an appropriate use for renditions*¹⁰.

Obama se comprometía a impulsar una política de transparencia desde su Administración, sin embargo, el Departamento de Justicia invocaba el privilegio de secretos de Estado¹¹ para bloquear demandas pendientes contra las prácticas de tortura de la CIA desarrolladas durante la Administración Bush, ya que, de acuerdo con la visión de Panetta, expresada ante los senadores, *there is no intention to hold CIA officers responsible for the policy they were told to carry out. CIA interrogators who used waterboarding or other harsh techniques against prisoners with the permission of the White House should not be prosecuted*¹². Obama ordenaba el cierre de las denominadas *black-site prisons*, pero el programa de ataque con drones sobre Paquistán seguía activo. Obama decidía prohibir las comisiones militares para juzgar a los presos de Guantánamo, aunque dejando la puerta abierta a su restablecimiento¹³, tal como sucedería dos años más tarde, en marzo de 2011, para juzgar al presunto planificador de los atentados del 11S, Khalid Sheik Mohammed.

Obama, en su condición de candidato y, más tarde, de presidente, proclamaba el mantra del *cambio* para combatir la guerra contra el terrorismo aplicando el imperio de la ley; desde el respeto a los principios, valores y derechos; pero, en realidad, su estrategia antiterrorista se ejecutaría en el entorno de las sombras, a través de tres instrumentos heredados de la anterior Administración: los programas con drones de la CIA; los cuerpos de élite de las fuerzas de

⁷ Savage, *Power Wars...*, op. cit., p.14

⁸ CBS News: "Panetta: No "extraordinary renditions, February 5, 2009, en:

<http://www.cbsnews.com/news/panetta-no-extraordinary-rendition/>

⁹ Práctica que consiste en capturar sospechosos de terrorismo y transferir su custodia a otros países sin la supervisión judicial de los procedimientos legales de extradición, confiando en las garantías diplomáticas de que los derechos fundamentales serán respetados; aunque la práctica de entregas extraordinarias ya se puso en marcha en los años 80 con la administración Reagan, será a partir de los atentados del 11S, en el marco de la guerra global contra el terrorismo de la administración Bush, cuando estas prácticas pasen a convertirse en programas de captura y traslado de combatientes hacia prisiones de terceros países, *black sites*, para ser sometidos a torturas e interrogatorios brutales, o incluso asesinados, con el fin de no implicar en estas prácticas a los sistemas judiciales estadounidenses. Muchos países fueron receptivos a las demandas de Washington, integrándose en esta extensa red de entregas extraordinarias. Para mayor información, ver: Murray, Mark: "Extraordinary renditions and US counterterrorism policy", *Journal of Strategic Security*, Vol.4, Nº 3, (2011), en: <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=jss>

¹⁰ CBS News: "Panetta: No "extraordinary renditions, op.,cit.,

¹¹ Savage, *Power Wars...*, op. cit., p.14

¹² CBS News: "Panetta: No "extraordinary renditions", op., cit.,

¹³ Savage, *Power Wars...*, op. cit., p.14



operaciones especiales de las Fuerzas Armadas; y los programas secretos de vigilancia masiva de la *National Security Agency* (NSA) proyectados a escala global. El presidente Barack Obama, comprometido firmemente con los valores del idealismo político, pero con una visión del liderazgo estadounidense anclada en los postulados del realismo, decidía preservar el legado y transitar por el *lado oscuro* para enfrentar la guerra global contra el terror.

Obama, como Comandante en Jefe, reconocía que Estados Unidos estaba en guerra contra Al Qaeda y sus grupos afines. El Congreso había legitimado esta situación el 18 de septiembre de 2001 con la aprobación de la denominada *Authorization for the Use of Military Force* (AUMF 2001), que autorizaba al presidente de los Estados Unidos *to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons*¹⁴. Obama y su equipo, legal y político, eran conscientes de tener a su servicio un amplio arsenal de poderes e instrumentos ejecutivos, considerablemente reforzado en el marco de la GWT de las Administraciones Bush-Cheney, y estaban dispuestos a utilizarlo, aunque, a ser posible, sin traspasar los límites de la legalidad.

Esta visión integradora, aunque ambigua, a medio camino entre el idealismo y el realismo político, entre la razón de Estado y el respeto a los principios de la tradición grociana, entre la guerra y la justicia, que permite definir a Obama como un hobbesiano optimista¹⁵, ya se hizo patente el primer año de su mandato. El 10 de diciembre de 2009, en el discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, Obama defendía el concepto de *guerra justa*, [...] *only when certain conditions were met: if it is waged as a last resort or in self-defense; if the force used is proportional; and if, whenever possible, civilians are spared from violence*. Según Obama, en ocasiones, los países *found the use of force not only necessary but morally justified to prevent the death of innocent people*; pero si la guerra se hacía necesaria, *we have a moral and strategic interest in binding ourselves to certain rules of conduct. And even as we confront a vicious adversary that abides by no rules, I believe the United States of America must remain a standard bearer in the conduct of war*¹⁶. La magnitud de los desafíos futuros pondría a prueba, no sólo su compromiso con la moralidad y la legalidad expresado en estas palabras, sino también su capacidad de liderazgo político.

La retórica de Obama, acompañada, paradójicamente, de un fuerte sentido del pragmatismo político, derivado, según la opinión de algunos expertos¹⁷, de la ausencia de bagaje ideológico, han impedido la formulación y desarrollo de una auténtica Estrategia, de una Gran Estrategia¹⁸ a largo plazo para dar respuesta, -más allá de políticas reactivas y respuestas *ad hoc* revestidas de legalidad-, a la avalancha de acontecimientos y desafíos, en muchos casos imprevistos pero de gran impacto, como la Primavera Árabe, la guerra en Siria, la caída de

¹⁴ Public Law 107-40, 107 Congress, *Joint Resolution To authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States*, en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>

¹⁵ Definición empleada por el analista de la revista *The Atlantic*, Jeffrey Goldberg, citado en: Greenberg, Karen: "Skin in the game", *The Nation*, 23 March 2017, en: <https://www.thenation.com/article/skin-in-the-game/>

¹⁶ Obama, Barack: *Nobel Lecture*, 10 December 2009, en:

https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html

¹⁷ Como Charles Kupchan o Ryan Lizza, citados en: Lasher, Kevin J. and Christine Sixta Rinehart: "The shadowboxer: the Obama Administration and Foreign Policy Grand Strategy", *Politics and Policy*, Vol. 44, Nº 5, (2016), p. 857, en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12175/pdf>

¹⁸ Lasher and Rinehart: "The shadowboxer...", *op. cit.*, p. 852



Gadafi en Libia, el atentado de Bengasi, la expansión del Estado Islámico, las filtraciones de Snowden, o la escalada de tensión con Rusia tras la anexión de Crimea, entre otras cuestiones.

Y es que, según Zbigniew Brzezinski, Obama *doesn't strategize. He sermonizes*¹⁹, y el problema de la retórica, según Brzezinski, es que siempre resulta terriblemente imperativa y categórica²⁰, características que entran en contradicción con la inherente flexibilidad y adaptabilidad que demanda el pragmatismo. La tensión derivada de esta constante contradicción acabaría por erosionar rápidamente la credibilidad política del presidente y Comandante en Jefe, Barack Obama, enfrentado desde los primeros meses de su mandato a la situación de caos heredada de su antecesor, especialmente, en las estructuras antiterroristas, militares y de inteligencia, del aparato de seguridad nacional.

2. El legado de George W. Bush: el aparato de seguridad nacional y la ineficacia de las reformas

En palabras de Priest y Arkin²¹, Obama heredaba, en realidad, dos gobiernos: uno público, y otro, secreto, un universo paralelo con vida propia, *sólo visible a los ojos de Dios*, según James Clapper²², responsable de inteligencia del Pentágono en la era Bush. Un sobredimensionado y complejo entramado burocrático, dominado por la cultura del secreto, la competición organizativa, la falta de coordinación y la duplicación de esfuerzos entre los distintos departamentos y agencias implicados, que actuaban como elementos agregados, en última instancia responsables, de una lamentable ineficacia operativa que, paradójicamente, ponía en riesgo la seguridad nacional de los Estados Unidos.

El cheque en blanco²³ proporcionado por el Congreso tras los atentados del 11S garantizaba, a la vez que legitimaba, la expansión de este conglomerado secreto, *Top Secret America*²⁴, asociado a la convicción burocrática de que algo más grande equivale a algo mejor²⁵. Según las cifras aportadas por Priest y Arkin en 2011²⁶, 1.074 organizaciones federales y cerca de 2.000 grandes corporaciones privadas implicadas en los programas relacionados con el contraterroismo, la seguridad doméstica y la inteligencia, ubicadas en, al menos, 17.000 localizaciones distintas repartidas por Estados Unidos, todas trabajando con máximos niveles de seguridad o *top secret*²⁷. Sin embargo, la expansión más importante se concentraría en las agencias gubernamentales y corporaciones privadas más poderosas, consolidadas mucho antes de los ataques del 11S, como la CIA, la DIA, el FBI o la NSA²⁸; o del lado empresarial, en potentes compañías como Northrop Grumman, General Dynamics, DynCorp International, BAE Systems o National Interests Security Company²⁹.

¹⁹ Citado en *Ibid.*, p. 856

²⁰ *Ibid.*,

²¹ Priest, Dana and William Arkin (2011): *Top Secret America: the rise of the new American security state*, New York, Back Bay Books, p. 52

²² Citado en *Ibid.*

²³ Ver datos comparativos con otras Administraciones en: Korb, Lawrence, Laura Conley and Alex Rothman: "A historical perspective of defense budget", Center for American Progress, 6 July 2011, en:

<https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2011/07/06/10041/a-historical-perspective-on-defense-budgets/>; Amadeo, Kimberly: "War on terror: facts, costs and timeline, *The Balance*, 10 August 2017, en: <https://www.thebalance.com/war-on-terror-facts-costs-timeline-3306300>

²⁴ Según la denominación de Priest y Arkin

²⁵ Priest y Arkin: *Top Secret America...*, *op. cit.*, p.85

²⁶ *Ibid.*, p. 86

²⁷ *Ibid.*,

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ *Ibid.*, pp. 190-191

La creciente necesidad de poner orden en este universo secreto se haría, por fin, realidad en el año electoral de 2004. La crisis de credibilidad en la que se vio sumida la Comunidad de Inteligencia a propósito de la invasión de Irak³⁰, precipitando la dimisión de George Tenet³¹ de su cargo de DCIA en el mes de junio, unida a la publicación, un mes después, concretamente el 22 de julio, del Informe Final de la Comisión del 11S, donde se vertían duras críticas contra la Comunidad de Inteligencia, cuestionando seriamente su capacidad de coordinación a la hora de prevenir los atentados y combatir el desafío del terrorismo, llevó a la Administración Bush a emprender una profunda reforma, un pretendido proceso de revisión y transformación con el fin de afrontar de forma adecuada los desafíos del siglo XXI³².

El proceso culminaría, en diciembre de 2004, con la aprobación de la denominada *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA)³³ que, entre otros aspectos relevantes, contemplaba la creación de dos nuevas estructuras organizativas para incorporar al ya complejo entramado burocrático de inteligencia: el *National Intelligence Director* (NID), que, desplazando el rol central de la CIA, y por tanto del DCIA, pasaba a dirigir y administrar las actividades de la Comunidad de Inteligencia; y el denominado *National Counterterrorism Center* (NCTC), con la misión de analizar e interpretar de forma centralizada información de inteligencia relacionada con el terrorismo, al servicio de la planificación estratégica de acciones contraterroistas³⁴.

Sin embargo, ninguna de las dos nuevas estructuras burocráticas podría desempeñar las funciones contempladas en la reforma IRTPA con la eficacia esperada. En primer lugar y en lo que al NID se refiere, la Ley no otorga a esta figura plena autoridad para controlar la ejecución de las partidas presupuestarias asignadas por el Congreso, aunque sí le atribuye la capacidad para auditar las cuentas y transferir fondos y personal, en casos de emergencia, para el año fiscal en curso³⁵; por otra parte, la figura del NID se ve neutralizada por la autoridad del Secretario de Defensa, situado en la cúspide del escalafón militar y, por tanto, con plena capacidad de decisión operativa y presupuestaria sobre las agencias de inteligencia militar como la DIA, la

³⁰ Antes del otoño de 2002, de acuerdo con las distintas estimaciones de las agencias de inteligencia estadounidenses, el régimen de Saddam Hussein era valorado como una amenaza *potencial* para los intereses de seguridad norteamericanos, aunque en modo alguno, llegaron a catalogar esta amenaza como *inminente*, dado que sin una inspección rigurosa, resultaba muy difícil determinar el estatus de estos programas; sin embargo, el 1 de octubre de 2002, diez días antes de la votación legislativa para autorizar el uso de la fuerza con el fin de obligar a Irak a cumplir con las resoluciones de Naciones Unidas, el entonces director de la CIA, George Tenet, enviaba al Congreso un *National Intelligence Estimate* (NIE), donde se justificaba la amenaza que suponía el programa de armas de destrucción masiva iraquí, a la vez que se advertía de supuestos vínculos con la red terrorista de Al Qaeda. Este informe de octubre de 2002, titulado *Iraq weapons of mass destruction*, puede consultarse en: https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.pdf

³¹ George Tenet fue director de la CIA entre 1997 y 2004, un largo período que abarca la segunda administración de Bill Clinton y el primer mandato de George W. Bush. Tras el 11S, su posición como DCIA se había debilitado considerablemente como consecuencia de las críticas acumuladas por no haber previsto los atentados y, posteriormente, como consecuencia de los escándalos relacionados con los fallos de inteligencia que habían propiciado la guerra de Irak de 2003. En junio de 2004, decidía presentar su dimisión por razones personales. Tenet nunca reconoció que los Informes de la CIA de 2002 advirtieran de una amenaza *inminente* por parte del régimen de Saddam Hussein. En 2007, Tenet publicó un polémico libro sobre sus años en la CIA: *At the Center of the Storm: My years at the CIA*.

³² Segoviano, Soledad: "La instrumentalización política de la inteligencia en Estados Unidos", *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 90 (Verano 2005), p.81

³³ 108th US CONGRESS: Public Law 108-458, December 17, 2004: *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA), en: https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent_documents/Intelligence_Reform_Act.pdf

³⁴ Segoviano, Soledad: "La instrumentalización...", *op. cit.*, p.82

³⁵ Lederman, Gordon: "Making intelligence reform work", *The American Interest*, vol. 4, nº 4, (March 2009), pp. 4-5, en: <https://www.the-american-interest.com/2009/03/01/making-intelligence-reform-work/>



NSA o la National Geospatial-Intelligence Agency, además de las vinculadas a los cuatro ejércitos que integran las Fuerzas Armadas estadounidenses (Tierra, Mar, Aire y Marines). Así, el NID, con una autoridad muy limitada, depende en gran medida de la legitimidad³⁶ que aporta a su cargo la plena confianza que pueda otorgarle, o no, el presidente de Estados Unidos³⁷.

Por su parte, la misión contraterrorista del NCTC, desde su creación, se ha visto limitada por su pretendida función centralizadora. Al configurarse como principal centro receptor de la información sobre terrorismo procedente de todo el mundo, la inconmensurable avalancha de datos recibida hace especialmente difícil detectar, seleccionar y priorizar las auténticas amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Tal como afirman Priest y Arkin, después de todo el tiempo transcurrido, después de sucesivas reorganizaciones, después de los miles de millones de dólares invertidos, el sistema falló de forma alarmante -*miserable*, en palabras de la entonces secretaria del Departamento de Seguridad Interior en la primera Administración Obama, Janet Napolitano-, porque, en realidad, nadie, ni una sola persona³⁸, tenía asignada la responsabilidad y el control de la política antiterrorista. Y, es que, según Paul Pillar³⁹, exfuncionario de la CIA, la reestructuración constante de las estructuras de inteligencia es la forma que tiene Washington de camuflar su falta de ideas para alumbrar una auténtica reforma que suponga una mejora real y efectiva de las funciones asignadas⁴⁰.

3. Primera Administración Obama: Marcando las distancias o la instrumentalización de la legalidad

Pero volviendo a 2009, el nuevo presidente Obama, relativamente consciente de las dimensiones del legado recibido, necesitaba tiempo, cautela e importantes dosis de pragmatismo para enfrentar el gran desafío que suponía reconducir la maquinaria de seguridad nacional hacia posiciones alejadas del *modus operandi* de la anterior Administración, en una estrategia de polarización que reforzara la credibilidad de su discurso del cambio. Obama, abogado de formación, encontraría en el argumento legal su mejor baza para centrar las críticas contra la Administración Bush, cuyas actuaciones en la guerra contra el terror habían vulnerado normas y derechos fundamentales, superando claramente los límites del marco legal establecido en los ámbitos nacional e internacional⁴¹.

³⁶ Ambinder, Marc: "The Admiral listless ship: the demise of Dennis Blair", *The Atlantic*, May 21, 2010, en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/05/the-admirals-listless-ship-the-demise-of-dennis-blair/57061/>

³⁷ James Clapper, vinculado a la inteligencia del Pentágono contaría con la plena confianza de Obama; al asumir el cargo en 2010, ya era el cuarto NID en cinco años, después de John Negroponte (2005-2007), Mike McConnell (2007-2009), y Dennis Blair (2009-2010), este último, detractor de los Programas con drones operados por la CIA, y, por tanto, en contra de la posición de Leon Panetta y John Brennan.

³⁸ Según Priest and Arkin: *Top Secret America*, op. cit., p. 102. Para un análisis más detallado sobre los fallos del NCTC, ver: Schmitt, Eric: "Hurdless hinder Counterterrorism Center", *The New York Times*, February 22, 2010, en: <http://www.nytimes.com/2010/02/23/us/politics/23center.html>. Los autores del artículo remiten a un estudio financiado por el Congreso y elaborado por la organización The Project on National Security Reform: "Toward integrating Complex national security misión", February 2010, en: <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/201002pnsrReport.pdf>

³⁹ Pillar, Paul (2017): *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*, New York, Columbia University Press.

⁴⁰ La CIA sigue sumida en un continuo proceso de revisión y readaptación operativa como consecuencia de la sucesión de cambios acontecidos en los últimos años, tras la reforma de Brennan en 2015; el nombramiento de Mike Pompeo como nuevo DCIA bajo el mandato de Trump y su reciente sustitución por Gina Haspel en marzo de 2018.

⁴¹ Savage, Charlie: *War Powers*, op. cit., p.56

Obama se sentía cómodo en esa dimensión jurídica dominada por el imperio de la ley. Precisamente, el respeto a la legalidad guiaría su estilo de Gobierno, su equipo de Gobierno⁴², su forma de pensamiento y, en definitiva, el proceso de toma de decisiones, de acuerdo con una lógica jurídica eminentemente analítica, racional, metódica y precisa, que si bien permitía la disección y el análisis multidimensional en profundidad para adoptar decisiones que, al mismo tiempo, dejaran otras opciones abiertas⁴³; también incorporaba los inconvenientes de la indecisión, la lentitud, la ambigüedad y, en en última instancia, la ralentización e ineficacia operativas. Tal como afirmaría Leon Panetta, Director de la CIA y Secretario de Defensa durante las Administraciones Obama, *too often, in my view, the President relies in the logic of a law professor rather than the passion of a leader*⁴⁴.

Precisamente, la elección de Leon Panetta como Director de la CIA, en enero de 2009, respondía a este esquema de pensamiento o, si se quiere, encajaba en la estrategia jurídico-política de marcar las distancias respecto de las extralimitaciones de la Administración Bush-Cheney, en un momento en el que arreciaban las críticas contra las prácticas de tortura y otros abusos infligidos por la CIA en el ejercicio de la GWT de Bush. Panetta representaba la opción idónea para mantener los delicados equilibrios derivados de la necesidad restituir el imperio de la ley sin poner en riesgo la seguridad nacional de Estados Unidos ante la amenaza real del terrorismo y, al mismo tiempo, mantener el apoyo de los votantes⁴⁵, proyectando la imagen del cambio.

Leon Panetta, de 70 años, y con nula experiencia en el ámbito de la inteligencia, era *el candidato*, dada su condición de *outsider* y su extraordinaria reputación en el ámbito de la política doméstica⁴⁶. Panetta no arrastraba las cicatrices de los ocho años de gobierno de la Administración Bush, a diferencia de John Brennan, primera opción de Obama para ocupar el cargo de DCIA, pero acusado de complicidad con las políticas de Bush y los excesos de la Agencia, dada su trayectoria y experiencia profesional en la comunidad de Inteligencia, especialmente en los años críticos de la GWT: primero, en calidad de Subdirector Ejecutivo de la CIA a las órdenes de George Tenet⁴⁷; más tarde, entre 2003 y 2004, como Director del *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC), creado por la Administración Bush antes de la

⁴² Durante el primer año de su mandato, el equipo legal de Obama estaba integrado por experimentados juristas y profesores de Derecho de las más prestigiosas Universidades estadounidenses como Harvard, Yale o Georgetown. Entre ellos, Graig Craig, David Barron, Marty Lederman and Daniel Meltzer.

⁴³ Savage, Charlie: War Powers, op. cit., p.65

⁴⁴ Panetta, Leon (2014): Worthy fights: A memoir of leadership in war and peace, New York, Peguin, pp. 442-443, citado en: Ibid., p. 66

⁴⁵ Mayer, Jane: "The secret history: can Leon Panetta move the CIA forward without confronting its past?", The New Yorker, 22 June 2009, p.2, en: <http://www.newyorker.com/magazine/2009/06/22/the-secret-history>

⁴⁶ Presidente del House Budget Committee, Director de la Office of Management and Budget (OMB) y Chief of Staff en la administración Clinton

⁴⁷ La estrecha relación entre Tenet y Brennan se remonta a mediados de los 90, cuando ambos coincidieron en la Casa Blanca bajo la presidencia de Bill Clinton: Tenet, como miembro del NSC; y Brennan como consejero de la CIA, *briefing to the President*. Desde entonces, la trayectoria profesional de Brennan quedó estrechamente vinculada al ascenso y promoción de Tenet en Langley. De la mano de Tenet, Brennan ocupó importantes cargos de responsabilidad dentro de la Agencia: asistente ejecutivo de Tenet, en 1995; jefe de estación en Riad, entre 1996 y 1999; jefe de gabinete del DCIA, entre 1999 y 2001; subdirector ejecutivo de la CIA, entre 2001 y 2003; y director del NCTC, entre 2004 y 2005. En noviembre de 2005, Brennan dejó la dirección del NCTC para pasar a incorporarse como director ejecutivo en la compañía privada The Analysis Corporation (TAC), contratista del DoD y especializada en temas de inteligencia y contrterrorismo. Brennan no tardaría en devolver los favores a su mentor y amigo. En 2006, Brennan fichaba a Tenet como consejero de la corporación. Para una mayor información sobre este tema, consultar: Shorrock, Tim (2008): *Spies for hire: The secret world of intelligence outsourcing*, New York, Simon and Schuster; Goodman, Melvin A. (2017): *Whistleblower at the CIA: an insider account of the politics of intelligence*, San Francisco, City of Lights Books.



reforma de 2004; y, finalmente, entre 2004 y 2005, al frente del nuevo NCTC incorporado con la IRTPA. Brennan era un hombre de Bush. Y al más alto nivel jerárquico en el entramado de inteligencia.

Si bien combatir la amenaza del terrorismo representaba el principal desafío, la recién estrenada Administración Obama debía atender otras prioridades estratégicas igualmente importantes como el repliegue de Irak, de acuerdo con el denominado *Status of Force Agreement* (SOFA), firmado por Bush en diciembre de 2008; el primer incremento de tropas convencionales –*surge*– en Afganistán⁴⁸; el control de la proliferación nuclear mediante un nuevo acuerdo con Rusia, sin desestimar las vías de negociación con Irán; la desactivación de la crisis económica y financiera; la articulación de la reforma sanitaria...; pero, ante todo, Obama debía afrontar el hastío, el cansancio, el rechazo abrumador de la opinión pública norteamericana respecto de la implicación militar de Estados Unidos en futuras guerras libradas en lejanos y complejos conflictos. En 2009, Obama debía enfrentar la apremiante necesidad de los norteamericanos de poner fin a las dos guerras de Irak y Afganistán para centrarse cuanto antes en los desafíos domésticos.

4. La continuidad de la estrategia antiterrorista encubierta: una consecuencia inevitable

Entonces, el 25 de diciembre de 2009⁴⁹, día de Navidad, Estados Unidos volvería a revivir la terrible amenaza del terrorismo. Un sonido extraño, seguido de un pequeño destello desató la alarma de los pasajeros del vuelo 253 procedente de Amsterdam de la Compañía Northwest cuando el avión iniciaba las maniobras de aproximación al aeropuerto de Detroit con 278 pasajeros y 11 tripulantes. El responsable del atentado: el joven nigeriano Abdul Farouk Abdulmutallab, quien después de un auténtico periplo aéreo, -Yemen-Ghana-Nigeria-Países Bajos-Estados Unidos-, lograba embarcar sin dificultad en el vuelo de la Northwest con explosivos ocultos en su ropa interior, superando todos los filtros y controles de seguridad aérea, sin ser detectado por el NCTC, ni por la Agencia de Seguridad de Transporte Aéreo de Estados Unidos, a pesar de que su nombre sí constaba en los informes de la CIA, tras la denuncia que había realizado su propio padre en la Embajada de Estados Unidos en Nigeria un mes antes⁵⁰.

Miles de millones de dólares, miles de satélites y demás ingenios tecnológicos, centenares de estructuras organizativas, decenas de miles de especialistas vinculados al aparato de seguridad nacional no habían conseguido detectar al terrorista. Jasper Schuringa, un director de cine holandés, sentado en la misma fila de Abdulmutallab, se abalanzó contra él inmovilizándolo con la ayuda de otros pasajeros. No resulta muy difícil imaginar las consecuencias si los explosivos hubiesen estallado. Si Abdulmutallab hubiese tenido éxito. Se habría tratado del peor atentado terrorista en suelo norteamericano desde el 11S. Para Obama y su equipo de seguridad nacional, el frustrado atentado terrorista de Detroit se convertiría en el

⁴⁸ Para combatir la denominada *war of necessity* en Afganistán, frente a la denominada *war of choice* de Irak, Obama autorizaría una importante escalada militar en sucesivos incrementos de tropas entre 2009 y 2010, (en total, unos 100.00 soldados desplegados) pero sólo hasta julio de 2011 cuando se iniciaría un progresivo repliegue de tropas. Así lograba la cuadratura del círculo: no se retiraba de forma inmediata, como le demandaban las filas demócratas, pero tampoco se comprometía a largo plazo, dada la necesidad de equilibrar desafíos, recursos y costes en vidas humanas. Tal como afirmaría Obama en junio de 2011, coincidiendo con el repliegue de algunas de las tropas destinadas en Afganistán, *ahora es el momento de centrarnos en la construcción nacional aquí, en casa*, ver: "Remarks by the President on the way forward in Afghanistan", The White House, Office of the Press Secretary, 22 June 2011, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>

⁴⁹ El día anterior, el 24 de diciembre, más de 30 militantes de Al Qaeda morían en un ataque aéreo del ejército yemení contra una supuesta base de la organización en la provincia de Shabwa, al este del país.

⁵⁰ Savage, Charlie: *War Powers...*, *op. cit.*, p.30



equivalente funcional⁵¹ a los ataques terroristas del 11S que cambiaron el rumbo de la Administración Bush, sumiendo al país en una ola de odio, temor y vulnerabilidad que no había logrado superar.

Así, la prudencia, el cálculo político, la ambigüedad del primer año de mandato dejarían paso a un compromiso más firme y decidido en favor de una estrategia antiterrorista librada en las sombras. En calidad de Comandante en Jefe, Obama tendía la mano a la corporación militar y de inteligencia⁵² para adentrarse en su universo encubierto, paralelo, cada vez más sofisticado y secreto, cada vez más alejado de la supervisión del Congreso y del debate público, aunque valorado como eficiente, incluso moralmente necesario, dado el estado de la economía y el hartazgo de la opinión pública estadounidense respecto a las intervenciones militares.⁵³

La estrategia de acción encubierta se perfilaba como la opción instrumental, la más idónea: la consecuencia inevitable⁵⁴ para conciliar objetivos aparentemente contrapuestos, basados en la necesidad de proseguir la lucha sin tregua contra el terror a escala global, aunque minimizando su impacto; apartándola deliberadamente del escenario público; situándola en un limbo de indefinición, sin límites temporales y geográficos de confrontación; sin una definición del concepto de victoria; sin necesidad de desplegar tropas de combate a gran escala; sin asumir los enormes costes de operaciones de construcción nacional sin garantía de éxito. En definitiva, para equilibrar las cuentas, reduciendo el presupuesto de defensa. Para proyectar la visión del ejercicio de la diplomacia y no el de la guerra.

Esta aversión intervencionista de Obama, articulada a través de una sólida política antiterrorista de bajo perfil, unida a otros elementos como el progresivo reposicionamiento en política exterior como vía de contención del gasto; o, la misión de reconstruir la reputación y credibilidad, moral y política, de Estados Unidos en el mundo, impulsando un multilateralismo proactivo y dialogante, constituirían los principios ejes⁵⁵ de la denominada Doctrina Obama. Una estrategia esencialmente reactiva, a la vez que contradictoria, aunque, por encima de todo, pragmática, en la medida que permitiría al presidente del cambio transitar la senda de continuidad del legado Bush, sin parecerlo.

Esta visión doctrinal, centrada en la reducción del compromiso militar de Estados Unidos, se proyectaría, por tanto, a través de dos líneas de acción estratégica complementarias: una diplomática, deliberadamente visible, en favor del diálogo, la cooperación y la paz; y otra, de carácter militar y de inteligencia, deliberadamente menos visible, donde la concepción y justificación del uso de la fuerza para liderar la guerra contra el terror a escala global, más allá de las zonas de conflicto habituales, en los denominados espacios sin gobierno, se convertiría en el eje central de un pensamiento estratégico formulado en sucesivos documentos oficiales, donde el mundo quedaría dividido en dos zonas de actuación: las denominadas *areas of hostilities* y *areas outside hostilities*.

⁵¹ *Ibid.*, 35

⁵² Priest and Arkin: *Top Secret America*, *op. cit.*, p. 55

⁵³ Boyle, Michael J.: "The costs and consequences of drone warfare", *International Affairs*, nº 89, (2013), p.2, en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12002/abstract>; según Boyle, esta visión estratégica defendida por la administración Obama se definiría con el término *leading from behind*. Ver también: Brennan, John: *The efficacy and ethics of US counterterrorism strategy*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 30 April 2012, en: <https://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>

⁵⁴ McIntosh, Christopher: "Counterterrorism as war: identifying the dangers, risks and opportunity costs of US strategy towards Al Qaeda and its affiliates" *Studies in Conflict and Terrorism*, 20 November 2014, p. 24, en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2014.974408?scroll=top&needAccess=true>

⁵⁵ Lasher and Rinehart: *The shadowboxer*, *op. cit.*, p. 850

5. Formulando la estrategia: reducir gastos y extender la guerra

La percepción de amenaza permanente que suponía el terrorismo yihadista liderado por Al Qaeda quedaría expresada en la *National Security Strategy (NSS) 2010*, donde, a pesar de algunos planteamientos de ruptura respecto de la Administración Bush, la red terrorista seguía contemplándose como *far-reaching network of violence and hatred*⁵⁶ que debía ser combatida en los denominados epicentros del extremismo más violento: Afganistán y Paquistán. Sin embargo, la NSS 2010 también introducía un radio de acción mucho más amplio, al considerar como objetivo estratégico la necesidad de *disrupt, dismantle and defeat Al Qaeda and its affiliates* [...] nada menos que *around the world*⁵⁷; aunque priorizando Yemen, Somalia, el Magreb y el Sahel⁵⁸, evaluados como componentes de una red más extensa y violenta, a la que se debía combatir con creciente presión mediante esfuerzos centrados en *information-sharing, law enforcement cooperation*, además de otros instrumentos sin especificar, definidos de forma ambigua como *new practices to counter evolving adversaries*⁵⁹.

Un año más tarde, el 29 junio de 2011, coincidiendo con el anuncio de la retirada gradual de tropas norteamericanas de Afganistán, la Administración Obama daba a conocer la *National Strategy for Counterterrorism (NSC) 2011*⁶⁰. Partiendo de la concepción de amenaza contemplada en la NSS 2010, esta estrategia subrayaba el desafío que suponía la expansión de la red terrorista de Al Qaeda, cuya adaptabilidad y capacidad de supervivencia le permitía proyectarse a otros escenarios, espacios sin gobierno, entornos de caos e inestabilidad política, para establecer nodulos de conexión con otros grupos afines y, por tanto, comprometidos con Al Qaeda, a través de alianzas formales, asociaciones coyunturales, o por mera inspiración⁶¹ ideológica. La NSC insistía en la gran amenaza que suponía la evolución de Al Qaeda y sus afiliados, *often in response to the successes of the United States and its partners, around the world*⁶², por lo que, de acuerdo con la Estrategia, era preciso aumentar el perímetro de la confrontación *beyond its core safehaven in South Asia*⁶³, teniendo en cuenta, además, *the transformative change sweeping North Africa and the Middle East*⁶⁴, como consecuencia de la Primavera Árabe y la muerte de Bin Laden. Se admitía claramente la necesidad de ampliar el radio de operaciones de Estados Unidos a escala global, lo que implicaba una escalada inevitable en el uso de la fuerza, aunque no visible. El contraterrorismo se convertiría en la opción de guerra⁶⁵.

Y, es que, la denominada *everywhere nature*⁶⁶ de Al Qaeda y sus afiliados exigía la articulación y proyección de la denominada *everywhere war*⁶⁷, operada con instrumentos que permitiesen responder *anytime*, limitando las bajas de soldados estadounidense y ahorrando los costes del despliegue y mantenimiento de fuerzas.

⁵⁶ "The National Security Strategy", 2010, en <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, citada en: Shaw, Ian G.R.: "Predator Empire: the geopolitics of US drone warfare", *Geopolitics*, (June 2013), p. 6, en: http://www.unice.fr/crookall-cours/iup_geopoli/docs/predator-drones.pdf

⁵⁷ "The National Security Strategy", 2010, *op. cit.*, p.19

⁵⁸ *Ibid.*, p.21

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ "National Strategy for Counterterrorism 2011", en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf.

⁶¹ Shaw, Ian G.R.: "Predator Empire...", *op. cit.*, p.6

⁶² "National Security Council 2011", *op. cit.*, p.1

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*,

⁶⁵ McIntosh, Christopher: "Counterterrorism as war", *op. cit.*, p.1

⁶⁶ Shaw, Ian G.R.: "Predator Empire...", *op. cit.*, p. 7

⁶⁷ Sifton, J.: "A brief history of drones", *The Nation*, February, 2012, en: <https://www.thenation.com/article/brief-history-drones/>



Este planteamiento se vería reforzado con la publicación, en 2012, de la *Defense Strategic Guidance* (DSG)⁶⁸, donde se afirmaba que, después de una década de guerra y ante la evolución del entorno de seguridad, el Departamento de Defensa estaba comprometido en el desarrollo de una *Joint Force for the future that will be smaller and leaner, but will be agile and flexible, ready and technologically advanced* para enfrentar las amenazas en los denominados *anti-access environments and ungoverned territories*⁶⁹; por tanto, *it will have global presence* [...], operando con eficacia *in cyberspace, space and across all domains*⁷⁰. Y, es que, de acuerdo con la visión de Leon Panetta, entonces Secretario de Defensa, esta *Joint Force will be prepared to confront and defeat aggression anywhere in the world*⁷¹.

De acuerdo con la nueva DSG, en un momento de transición, tras la guerra de Irak y con significativos progresos en Afganistán⁷², Estados Unidos continuaría invirtiendo en capacidades críticas para lograr el éxito en el futuro, *including intelligence, surveillance and reconnaissance [ISR Systems]; counterterrorism; countering weapons of mass destruction; operating in anti-access environments; and prevailing in all domains*⁷³

Sin mencionarlo de forma explícita y junto con otras prioridades estratégicas para la defensa nacional, Obama y Leon Panetta, Director de la CIA hasta 2011, estaban anunciando una estrategia militar de bajo perfil, *light footprint approach*, para combatir el terrorismo sustentada, fundamentalmente, en las altas capacidades de los cuerpos de élite de las denominadas *Special Operation Forces (SOF)*, así como en los avances tecnológicos de los sistemas IRS vinculados a los Programas de drones⁷⁴ operados por la CIA. Ambos elementos se ajustaban a las necesidades de reestructuración y reducción del gasto en defensa, con recortes cifrados en 487 mil millones de dólares respecto del presupuesto de 2011 para el horizonte de 2022, además de una reducción de 100.000 efectivos⁷⁵, concentrada, de forma prioritaria, en el Ejército de Tierra y en el Cuerpo de Marines. Ambos instrumentos garantizaban, además, la superioridad tecnológica y la proyección de fuerza global y permanente de Estados Unidos: *everywhere, anytime*. De acuerdo con Ian Shaw, se ponía en marcha *la dronificación de la seguridad nacional de Estados Unidos*⁷⁶.

Una estrategia que exigiría la progresiva conformación y expansión de una compleja red de bases de apoyo logístico y operativo, desplegadas en todas las regiones del planeta, pero interconectadas mediante alianzas no formales con gobiernos de distintos países socios, al servicio de las operaciones conjuntas, militares y paramilitares, SOF-CIA. Una auténtica geografía de bases⁷⁷, ubicadas estratégicamente en países como Arabia Saudí, Etiopía, Yibuti, Seychelles o Níger, concebidos como plataformas de lanzamiento de misiones de vigilancia y

⁶⁸ "Defense Strategic Guidance 2012: Sustaining US Global Leadership: priorities for 21st century", US Department of Defense, en: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

⁶⁹ Shaw, Ian G.R.: "Predator Empire", op. cit., p. 7

⁷⁰ US Department of Defense: "Defense Strategic Guidance 2012", op. cit., carta presentación Secretario de Defensa

⁷¹ *Ibid.*,

⁷² *Ibid.*, carta presentación Obama

⁷³ *Ibid.*,

⁷⁴ El denominada MQ-1 Predator es uno de los más conocidos y utilizados. El sistema Predator fue diseñado por General Atomics en los años 90 en respuesta a los requerimientos del Departamento de Defensa de Estados Unidos de disponer de sistemas IRS con capacidades ofensivas que permitiesen la incorporación como los misiles *Hellfire*

⁷⁵ Committee for a Responsible Federal Budget: "Panetta presents new defense budget", en: <http://www.crfb.org/blogs/panetta-presents-new-defense-budget>;

⁷⁶ Shaw, Ian G.R.: "Predator Empire", op. cit., p. 2

⁷⁷ *Ibid.*, p. 14



ataque (rastreo y eliminación) en las denominadas *areas of concern* prioritarias, Irak, Afganistán, Pakistán, Siria, Malí, Somalia, Yemen⁷⁸ o Libia, al servicio de una estrategia contrterrorista de bajo perfil, en la que África, concretamente, el teatro de operaciones del Sahel, pasaría a representar un área de especial importancia estratégica.

Y, es que, tras el atentado contra el consulado norteamericano en Bengasi, en septiembre de 2012, Estados Unidos decidiría poner en marcha dos estructuras operativas para garantizar una proyección de fuerza inmediata y creíble de las operaciones CIA-SOF en África: la primera, la denominada *East Africa Response Force* (EARF) con base en Yibuti, concretamente, en Camp Lemmonier, base oficial de Estados Unidos en África, en la entrada del Mar Rojo, con acceso a Somalia y Yemen y con proyección hacia el Océano Índico. La segunda estructura, denominada *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force Africa* (SP-MAGTF AFRICA), tendría su centro de operaciones en Europa, concretamente, en la Base Aérea de Morón y en la Base Aeronaval de Estados Unidos en Sigonella, Sicilia, Italia, ambas con proyección hacia el Magreb⁷⁹.

De todos modos, la Administración Obama se vería obligada a afrontar los retos derivados de las distancias estratégicas⁸⁰ del continente africano con el fin de consolidar, a la vez que financiar, la progresiva expansión de la amplia red de infraestructuras militares africanas mediante acuerdos “temporales” con países de la zona sahelo-sahariana⁸¹, - Senegal, Malí, Burkina Faso, Níger, Camerún, República Centroafricana, Chad, Sudán del Sur, Etiopía, Somalia, Uganda, Kenya, Seychelles⁸², además de Yibuti, considerada la joya de la corona⁸³-, para facilitar la instalación de bases desde las que desplegar las misiones antiterroristas de Estados Unidos y reforzar la capacidad de respuesta de sus dos instrumentos más efectivos y letales: la CIA y las SOF, con líneas de acción operativa deliberadamente entrecruzadas.

6. La interrelación de los instrumentos: ventajas de la militarización de la inteligencia

Desde el 11S, la línea divisoria que separa las actividades de inteligencia de la CIA y las actividades militares y de inteligencia vinculadas al Departamento de Defensa se ha ido difuminando de forma progresiva en el desarrollo de la lucha contrterrorista, haciendo cada vez más difícil diferenciar las operaciones encubiertas emprendidas por los agentes secretos vinculados a la CIA, de aquéllas desarrolladas por los cuerpos de operaciones especiales de las Fuerzas Armadas.

Y, es que, mientras la CIA, por mandato legal, no puede desarrollar *operaciones militares*, las SOF no pueden ejecutar *operaciones de acción encubierta*. De aquí deriva la necesidad estratégica de la interrelación fuerzas, de su intersección, y, en determinados casos,

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Reeve, Richard y Zoë Pelter: “From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara”, Remote Control Project, Oxford Research Group, London, 2014, p. 11, en: <http://remotecontrolproject.org/wp-content/uploads/2014/08/Sahel-Sahara-report.pdf>, p. 14,

⁸⁰ Segoviano, Soledad: “África”, en: Ayala Marín, José Enrique (coord.) y Soledad Segoviano Monterrubio, Xira Ruiz Campillo y Javier Gil Pérez (Redactores) (2016): *Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI*, Documento de Trabajo Opex Nº 81/2016, Madrid, Fundación Alternativas, pp. 66-67, en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/cace8c8c9fcbf6cd22108fbf7ab9221b.pdf

⁸¹ *Ibid.*,

⁸² Mungai, Christine: “The hippo trench across Africa: US military quietly builds giant security belt in the middle of continent”, Mail Guardian, October, 18, 2015, p. 4, en: <http://mgafrica.com/article/2015-10-15-nigeria-welcomes-us-decision-to-send-300-troops-to-cameroon-to-help-in-boko-haram-fight>

⁸³ Shaw, Ian G.R.: “Predator Empire”, *op. cit.*, p. 14



de la fusión entre ambas estructuras. Una estratagema que no sólo responde a criterios de flexibilidad y eficacia operativa, resolutive, en las misiones de rastreo, captura/neutralización del terrorista, sino a criterios puramente legales, con el fin de obstaculizar/neutralizar la función supervisora del Congreso, atribuida por ley, a las operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia.

La CIA cuenta con sofisticadas capacidades en términos de equipos, efectivos y entrenamiento para desarrollar operaciones militares a través de la denominada *Special Activities Division* (SAD)⁸⁴, pero este grupo es paramilitar, ya que, de acuerdo con el ordenamiento legal que rige las actuaciones de las Fuerzas Armadas, las operaciones militares no pueden desarrollarse de forma encubierta. Las acciones militares se consideran vinculadas al Departamento de Defensa y, por tanto, reguladas de acuerdo con las disposiciones del Título 10 US Code⁸⁵, *Armed Forces*, donde se contempla el respeto a la estricta cadena de mando militar encabezada por el Secretario de Defensa; por su parte, las actividades de inteligencia de la CIA, se desarrollan bajo la cobertura del Título 50 USC⁸⁶, *War and National Defense*, donde se contempla la definición legal del concepto de acción encubierta (*covert action*).

Más concretamente, de acuerdo con la sección 3093 del Título 50: *Presidential Approval reporting covert action*⁸⁷, letra (e), la acción encubierta se define como: *activity or activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly*, y donde deliberadamente quedan excluidas otro tipo de actividades, entre ellas, las contenidas en la letra (e), punto 2, definidas como *traditional diplomatic or military activities or routine support to such activities*⁸⁸, cuestión de especial relevancia.

En este sentido, y de acuerdo con la interpretación del Departamento de Defensa, las actividades de inteligencia contrterroristas, desempeñadas en la actualidad por el DoD, y, por tanto *de carácter militar*, deben calificarse como *actividades clandestinas*, ya que, a pesar de no existir una definición legal específica, son consideradas como actuaciones que, pretendiendo ser secretas, en caso de ser descubiertas o reveladas, pueden llegar a ser públicamente reconocidas por el Gobierno de Estados Unidos con el fin de proporcionar al personal militar implicado las garantías del Derecho Internacional Humanitario⁸⁹.

Además, y de acuerdo con la argumentación del DoD, las mencionadas *actividades clandestinas*, aunque secretas, constituyen actividades *pasivas*, catalogadas como actividades de reconocimiento y compilación de inteligencia para el campo de batalla (*reconnaissance and intelligence preparation for the battlefield*)⁹⁰, a diferencia de las actividades de acción

⁸⁴ Hastedt, Glenn P. (2011): *Spies, wiretaps and secret operations*, Greenwood Publishing, Santa Bárbara, (CA), p.722

⁸⁵ US Code, donde se encuentran consolidadas y codificadas las Leyes de Estados Unidos. *Título 10: Armed Forces*, en: <http://uscode.house.gov/>

⁸⁶ US Code *Title 50: War and National Defense*, en *Ibid.*,

⁸⁷ US Code, Title 50, S. 3093, *Presidential Approval and reporting covert actions*, en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093>; ver también Government Printing Office (GPO), 2012 Edition, p. 492, en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2013-title50/pdf/USCODE-2013-title50-chap44-subchapIII-sec3093.pdf>

⁸⁸ *Ibid.*,

⁸⁹ Erwin, Marshall Curtis: "Covert Action: legislative background and posible policy questions", CRS, 10 April 2013, p. sumario, en: <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL33715.pdf>

⁹⁰ Priest and Arkin: *Top Secret America*, *op. cit.*, p. 230



encubierta, consideras *activas*, en la medida que pretenden instigar/provocar el cambio en las condiciones económicas, militares y/o diplomáticas del *objetivo* seleccionado⁹¹.

Pero lo más importante es que estas *actividades militares clandestinas pasivas* constituyen un importante activo, una herramienta, para transitar por el lado oscuro, ya que, por ley, están exentas de las exigencias de supervisión legislativa contempladas de forma específica para las *operaciones activas de acción encubierta de la CIA*, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la mencionada sección 3093 del Título 50: *Presidential Approval reporting covert action*, donde, de forma inequívoca, se exige, *for the conduct of a covert action*⁹², la autorización del presidente de los Estados Unidos en forma de *Presidential Finding*, por escrito (letra a, puntos 1-5)⁹³; además de la presentación de informes periódicos a los Comités de Inteligencia del Congreso por parte del NID, así como de otros responsables de las agencias o entidades gubernamentales implicadas en las operación encubiertas (letra b, puntos 1 y 2)⁹⁴. Teniendo en cuenta que las *actividades militares tradicionales* (letra (e) punto 2)⁹⁵ se encuentran excluidas del concepto de acción encubierta, por ley, no requieren la presentación de la *Presidential Finding* ni de los informes de las agencias de inteligencia ante el Congreso.

La Administración Bush propició de forma deliberada una interpretación expansiva/abusiva de término *traditional military activities* como opción alternativa, a la vez que complementaria, a las operaciones *covert action*⁹⁶ de la CIA. De acuerdo con su visión, en el marco de la denominada GWT, Estados Unidos estaba en guerra; por tanto, cualquier acción militar emprendida para combatir esta guerra, fuera o no una acción reconocida, no podría ser catalogada como acción encubierta⁹⁷, sino como actividad militar y, por tanto, al margen de los controles y filtros del Congreso. La Administración Bush cobijaba, diluía, la acción encubierta de la CIA en los recovecos y ambigüedades del concepto *actividades tradicionales militares*, eludiendo, así, la supervisión legislativa⁹⁸ y, en última instancia, el debate público, en un momento en que la expansión contrterrorista a escala global aún quedaba lejos.

Asimismo, y para reforzar su posición, la Administración Bush no dudaría en recurrir a la cobertura legal proporcionada por la ya mencionada AUMF (2001)⁹⁹, que autorizaba al presidente *to use all necessary means and appropriate force* contra responsables y colaboradores de los atentados del 11S. Según Bush, esta norma le otorgaba una autoridad legal ilimitada, siempre que, como presidente, determinase la conexión con Al Qaeda¹⁰⁰. Así, con una interpretación expansiva de la legalidad, la Administración Bush-Cheney lograba blindar las estructuras y el *modus operandi* de *Top Secret America* en el marco de la guerra contra el terror, donde el fin, la derrota de Al Qaeda y sus grupos afines, justificaría el uso de todos los medios.

⁹¹ Erwin: "Covert Action", *op. cit.*, p. sumario

⁹² US Code, Title 50, S. 3093, *Presidential Approval and reporting covert actions*, *op. cit.*, en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093> ver también Government Printing Office (GPO), 2012 Edition, p. 491, en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2013-title50/pdf/USCODE-2013-title50-chap44-subchapIII-sec3093.pdf>

⁹³ *Ibid.*,

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 491-492

⁹⁵ *Ibid.*, p. 492

⁹⁶ Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", *Journal of National Security Law and Policy* (January 2012), p. 381, en: <http://jnsplp.com/wp-content/uploads/2012/01/Conducting-Shadow-Wars.pdf>

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.382



En el año 2009, y a pesar del idealismo proyectado en la retórica del *cambio*, Obama no dudaría en ejercer sus poderes presidenciales, invocando la AUMF 2001, para autorizar, el día 23 de enero, tres días después de jurar el cargo como presidente de Estados Unidos, su primera *traditional military activity*: su primer ataque con drones en Waziristán¹⁰¹, en las denominadas *Federally Administrative Tribal Areas* (FATA) de Paquistán, gracias a la cooperación conjunta entre la CIA y los militares de los cuerpos de élite de las SOF, en operaciones por control remoto destinadas a *neutralizar* terroristas. Resultado de aquel día: de 7 a 15 víctimas, entre ellos, de 9 a 11 civiles¹⁰².

7. Estrechando los vínculos SOF/JSOC-CIA: epicentro del universo contraterrorista en las Administraciones de Bush y Obama

En el epicentro de este universo secreto, expandido tras los atentados del 11S, se encuentra el denominado *Joint Special Operations Command* (JSOC), que ha llegado a convertirse, según Priest y Arkin¹⁰³, en el arma personal de los presidentes Bush y Obama en su guerra contra el terrorismo. JSOC forma parte de la estructura del denominado *US Special Operations Command* (USSOCOM)¹⁰⁴, cuyo cuartel general se encuentra en la Base Aérea de MacDill, Tampa, Florida. Las fuerzas JSOC, también denominadas *black operators*¹⁰⁵, están integradas por unidades de élite de las fuerzas de operaciones especiales (SOF)¹⁰⁶ de los cuatro Ejércitos¹⁰⁷ y, por tanto, especializadas en operaciones de acción directa, también denominadas *kinetic operations* como el rescate de rehenes o la neutralización de terroristas.

Antes del 11S, las JSOC apenas participaron en operaciones contraterroristas. Básicamente, por dos razones: las suspicacias de altos mandos militares¹⁰⁸ ante lo que consideraban una excesiva autonomía¹⁰⁹ de estas unidades de élite; pero, ante todo, debido a la carencia de una inteligencia operativa de calidad que facilitase/garantizase el planeamiento, ejecución y apoyo a las fuerzas de operaciones especiales implicadas en este tipo de misiones. Tras los atentados del 11S, las JSOC se situarían en el epicentro de la lucha contraterrorista gracias al empeño de Donald Rumsfeld, receloso, en su cargo de Secretario de Defensa, del papel central atribuido a la CIA en la *Presidential Finding* aprobada por Bush el 17 de septiembre de 2001. Un documento, también denominado *intelligence finding*¹¹⁰, que otorgaba a la CIA amplios poderes y capacidades para desarrollar un programa de acción encubierta sin precedentes en la historia de la Agencia, justificado en el marco de la ofensiva contra Al Qaeda.

¹⁰¹ The Bureau of Investigative Journalism: "CIA and US military drone strikes in Pakistan, 2004 to the present", en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NAfjFonM-Tn7fziqiv33HIGt09wgLZDSCP-BQaux51w/edit#gid=1436874561>

¹⁰² Según los datos de The Bureau of Investigative Journalism: "Pakistan: reported US Strikes 2009", en: <https://www.thebureauinvestigates.com/drone-war/data/obama-2009-pakistan-strikes>

¹⁰³ Priest and Arkin: *Top Secret America*, op. cit., p. 223

¹⁰⁴ US Special Operation Command (USSOCOM)/Joint Special Operations Command (JSOC): <http://www.socom.mil/ussocom-enterprise/components/joint-special-operations-command>

¹⁰⁵ Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", op. cit., p. 376

¹⁰⁶ También denominadas *white special operations*, destinadas a operaciones de entrenamiento contraterrorista de fuerzas extranjeras o misiones antinarcóticos, en *Ibid.*, p.375

¹⁰⁷ "Army's Delta Force; Navy SEAL Team 6; Air Force's 24th Special Tactic Squadron; The Army 160th Special Operations Aviation Regiment and The Army's 75th Ranger Regiment", en: Priest and Arkin: *Top Secret America*, op. cit., p. 225

¹⁰⁸ Como el General Norman Schwarzkopf, Comandante de la Operación Tormenta del Desierto, en 1991, en: Priest and Arkin: *Top Secret America*..., op., cit., p. 227

¹⁰⁹ *Ibid.*,

¹¹⁰ Woodward, Bob: "CIA told to do whatever necessary to kill Bin Laden", *Washington Post*, October 21, 2001, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/18/AR2007111800655.html>

Con sus competencias reforzadas bajo la cobertura de la Orden Presidencial, la CIA pondría en marcha el denominado *GST Program*¹¹¹, nombre en clave, que aglutinaba multitud de programas secretos relacionados con la detención y tortura de terroristas y sospechosos de terrorismo; captura y *renditions*; apertura y mantenimiento prisiones secretas en países extranjeros; creación y despliegue de unidades paramilitares contrterroristas; financiación y entrenamiento de milicias locales; además de la conducción de las primeras operaciones de ataque con drones, en Paquistán y Yemen, más allá de las zonas de guerra de Afganistán e Irak¹¹².

En 2003, tras dos años de relativa cooperación en el escenario de Afganistán y poco antes de la invasión de Irak, DoD/SOCOM/SOF/JSOC y la CIA se hallaban enfrentados en agrias disputas legales y burocráticas para tratar de establecer con claridad la cadena de mando a aplicar en el desarrollo de las misiones antiterroristas secretas: clandestinas vs. acción encubierta¹¹³. Rumsfeld pondría fin a estas rivalidades. El 16 de septiembre de 2003, firmaba una orden ejecutiva que definía a las JSOC como la fuerza principal en la estrategia contrterrorista estadounidense¹¹⁴. Rumsfeld quedaba al mando de los *black operators* militares, situados en el epicentro antiterrorista, sin la obligación legal de informar al Congreso y eludiendo los controles legislativos de la CIA.

Rumsfeld también impulsaría la autoridad y el prestigio del SOCOM. En 2004, después de una intensa lucha burocrática entre la CIA, el Departamento de Estado y el DoD, Bush firmaba el denominado *Unified Command Plan 2004*, designando al SOCOM *the lead combatant commander for planning, synchronizing and, as directed, excuting global operations*¹¹⁵ en la guerra global contra el terror. Ese mismo año, Rumsfeld, con la aprobación del presidente Bush, firmaba la denominada *Al Qaeda Network Executive Order* (AQN ExOrd)¹¹⁶, una Orden Ejecutiva que otorgaba a las SOF amplios poderes para atacar a la organización terrorista *anywhere in the world*, así como para desarrollar operaciones ofensivas en más de doce países, incluyendo Siria, Paquistán y Somalia. En última instancia, el objetivo de esta Orden se centraba en agilizar el proceso de toma de decisiones para aprobar misiones de ataque contra la red de Al Qaeda, eliminando, de este modo, los obstáculos asociados con la cadena de mando, vinculados al proceso denominado *case by case approval*, exigido hasta entonces.

Igualmente, la Administración Bush, ya en la recta final de su segundo mandato, decidía reforzar el papel de la CIA como instrumento privilegiado en la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda. A mediados de 2008, en plena campaña de primarias, la Administración republicana

¹¹¹ Priest, Dana: "Covert CIA program withstands new furor", *Washington Post*, December 30, 2005, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/29/AR2005122901585.html>

¹¹² Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", *op. cit.*, p. 374

¹¹³ De acuerdo con US Code Title 50, S.3093, *Presidential Approval...*, *op. cit.*, letra a, punto 3, las operaciones de acción encubierta de la CIA están sometidas a las políticas y regulaciones de la CIA y no del Departamento de Defensa: *Any employee, contractor, or contract agent of a department, agency, or entity of the United States Government other than the Central Intelligence Agency directed to participate in any way in a covert action shall be subject either to the policies and regulations of the Central Intelligence Agency, or to written policies or regulations adopted by such department, agency, or entity, to govern such participation.*

¹¹⁴ Scahill, Jeremy (2013): *Dirty wars*, London, Serpent's tail.

¹¹⁵ Statement of the Vice Admiral Eric T. Olson, US Navy Deputy Commander, USSOCM: *Capability and Force Structure of the United States Special Operation Command to More Effectively Combat Terrorism*, Hearing before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities of the Armed Services Committee, 119th Congress, 2006, citado en: Larson, Eric V. et., al., (2008): *Assesing irregular warfare: A framework for intelligence analysis*, Rand Corporation, Santa Mónica (CA)

¹¹⁶ Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", *op. cit.*, p. 376



introduciría una importante modificación en los estándares operativos contraterroristas de la CIA con el fin de ampliar los márgenes y reglas de actuación del Departamento de Operaciones de la Agencia en sus misiones de ataque con drones contra objetivos de la organización terrorista¹¹⁷.

Si bien hasta ese momento la Agencia estaba obligada a actuar sobre la base de la identificación positiva de individuos catalogados como terroristas de alto nivel (*personal strikes*), con la ampliación de las denominadas *targeting rules*, la CIA podría fundamentarse en los patrones de conducta¹¹⁸ (*pattern of life/conduct*) para señalar también como objetivos terroristas a los denominados militantes desconocidos, esto es, todos aquellos individuos, varones y en edad de combatir, próximos a un individuo/líder identificado como objetivo terrorista prioritario, dados los altos niveles de seguridad operativa establecidos por Al Qaeda y los talibanes¹¹⁹. Esta catalogación se basaba, por tanto, en la presunción de culpabilidad por asociación terrorista, lo que incrementaba, exponencialmente y de forma indiscriminada, el número de objetivos seleccionados por la CIA, autorizada, ahora, a emprender misiones de ataque contra grupos de individuos, convoyes de vehículos o reuniones grupales sospechosos por su vinculación con AQ, sin necesidad de confirmar sus identidades de forma individualizada.

Quedaban eliminados los mínimos estándares, protocolos y exigencias de identificación positiva de los objetivos terroristas por parte de los operadores estadounidenses implicados en los ataques con drones. La CIA evolucionaba, así, de los *personal strikes* a los denominados *signatures strikes*¹²⁰, nueva categoría basada en los patrones de conducta de los individuos (*targeting patterns of life*) para establecer los objetivos. Una concepción claramente preventiva¹²¹, construida sobre la base de las percepciones e interpretaciones unilaterales de los responsables/operadores de la lucha contraterrorista acerca de la potencial amenaza de estos individuos para la seguridad de Estados Unidos. Práctica que acabaría dejando en evidencia la naturaleza discrecional e indiscriminada de los denominados *signature strikes*, cuya consecuencia inmediata sería el notable aumento de las víctimas civiles.

Esta modificación en la catalogación permitiría a la Administración Bush incrementar el número de ataques con drones, especialmente en Paquistán, a lo largo de los últimos seis meses de su mandato, senda que sería continuada por Obama a partir de 2009 con sucesivos incrementos en el número de ataques a lo largo de 2010. Así, de los 33 ataques contabilizados en 2008 con la Administración Bush, se pasarían a los 118 contabilizados en 2010¹²² con la nueva Administración demócrata de Obama, situación que desataría las tensiones entre Washington e Islamabad a principios de 2011¹²³. Y, es que, ante las quejas formales del Gobierno de Paquistán como consecuencia del notable aumento en el número de víctimas civiles en el país entre 2008 y 2011, la Administración Obama se vería obligada a reconsiderar los estándares de selección de objetivos de la CIA¹²⁴, coincidiendo con el éxito de la operación

¹¹⁷ Ibid., p. 375

¹¹⁸ Savage: *Power wars*, op. cit., p.254

¹¹⁹ Boyle, Michael: "The costs and consequences", op. cit., p. 7

¹²⁰ Ibid., p.8

¹²¹ Shaw, Ian G.R.: "Predator empire", op. cit., p.13

¹²² New America, International Security in Depth: "America's counterterrorism wars: drones strikes in Pakistan", en: <https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>

¹²³ Savage: *Power wars*, op. cit., pp.254-257

¹²⁴ Ibid., p.257. Sobre los ataques con drones en Paquistán, ver: Coll, Steve: "The unblinking stare: the drone war in Pakistan", *The New Yorker*, November 11, 2014, en: <https://www.newyorker.com/magazine/2014/11/24/unblinking-stare>



conjunta CIA/JSOC que acabaría con la vida de Bin Laden en Abbottabad, localidad cercana a la capital de Pakistán, el 2 de mayo de 2011.

Una operación, por otra parte, con importantes implicaciones estratégicas y políticas, ya que, además de facilitar una justificación estratégica para demostrar la idoneidad de su plan de retirada gradual de las tropas destinadas en Afganistán, la muerte de Bin Laden, a manos de las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos, proporcionaría a Obama la oportunidad de proyectar una imagen de liderazgo e iniciativa político-militar frente a la amenaza del terrorismo en el marco de la inminente campaña electoral para la reelección presidencial de 2012. Un escenario que, en definitiva, permitiría a Obama proclamar de forma apresurada la victoria de Estados Unidos en su lucha contra Al Qaeda, descuidando, sin embargo, las consecuencias a medio y largo plazo de las revoluciones árabes en Oriente Medio y el Norte de África en el marco de la guerra global contra el terror.

Así, en 2012, ante la inminencia de las presidenciales, y como consecuencia de esta situación de crisis entre Estados Unidos y Paquistán, la Administración Obama decidía articular un nuevo término con el fin de distanciarse de las implicaciones negativas asociadas a los *signatures strikes*. TADS (*Terrorist Attack Disruption Strikes*)¹²⁵ sería el acrónimo de un nuevo protocolo de actuación que pretendía elevar los estándares en la identificación de objetivos en las operaciones con drones de la CIA en Paquistán al exigir la constatación previa de la amenaza terrorista antes de emprender un ataque. Este endurecimiento de los protocolos no sería extrapolable, sin embargo, a otros escenarios como Somalia o Yemen¹²⁶, consideradas zonas *outsided* donde los *signatures strikes* seguirían causando víctimas entre la población civil.

Además de las pautas iniciales para la identificación de objetivos terroristas, Obama también se mostraría dispuesto a asumir el legado de las fuerzas de operaciones especiales SOF/JSOC reactivadas por Rumsfeld como instrumento de vanguardia en la lucha contraterrorista. Aunque en los primeros meses de su mandato el presidente Obama mostró ciertas cautelas y reticencias respecto de las operaciones del cuerpo de élite JSOC¹²⁷, dos acontecimientos prácticamente simultáneos, el rescate del *Maersk Alabama* en las aguas del Océano Índico en abril de 2009; y, ante todo, el atentado frustrado de Detroit ocho meses después, convencerían al presidente de la necesidad de utilizar todas las herramientas disponibles del arsenal contraterrorista del aparato de seguridad nacional norteamericano. Ambos acontecimientos contribuirían de forma decisiva a eliminar cualquier atisbo de duda o cuestionamiento ético/moral respecto de la utilidad y versatilidad de dos instrumentos especialmente letales y de bajo perfil (JSOC/CIA) para combatir el formidable desafío global que suponía el terrorismo *yihadista*.

9. Colaboración conjunta JSOC/CIA: expansión y rivalidad burocrática en la era Obama

A finales de 2009, a pesar de su discurso del cambio, Obama se mostraba decidido a regular, con el fin de ampliar y extender, las capacidades antiterroristas de los JSOC más allá de los

Standfor Law School, International Human Rights and Conflic Resolution Clinic and NYU School of Law, Global Justice Clinic: "Living under drones: death, injury and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan" September 2012, en: <https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/07/Stanford-NYU-Living-Under-Drones.pdf>

¹²⁵ Savage: *Power wars*, *op. cit.*, p. 257

¹²⁶ Para un estudio comparativo entre los años 2004-2016, ver: Zenko, Micah: "Obama's final drone strike data", Council on Foreign Relations, 20 January 2017, en: <https://www.cfr.org/blog/obamas-final-drone-strike-data>

¹²⁷ Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", *op.cit.*, p.377



tradicionales escenarios de guerra, inicialmente establecidos en Afganistán e Irak¹²⁸. Si bien la Orden Ejecutiva AQN de 2004 ya vislumbraba el alcance global de las operaciones JSOC, las reformas emprendidas por la Administración Obama¹²⁹ tras el frustrado atentado de Detroit¹³⁰ pretendían consolidar y reforzar, de forma garantista, sistemática y a largo plazo, la utilización de las capacidades militares y de bajo perfil de las JSOC, fuera de las denominadas zonas de guerra, en ofensivas contraterroristas de naturaleza híbrida, en estrecha colaboración con las operaciones paramilitares de la CIA.

Las buenas relaciones entre Panetta, en su cargo de Director de la CIA en 2009, y el Comandante del JSOC, William H. MacRaven, que sustituyó en el cargo al General McChrystal, responsable del proceso de adaptación, modernización y expansión de las SOF en el marco de las nuevas exigencias de la Administración Bush¹³¹, sentarían las bases de un acuerdo sin precedentes para establecer los nuevos protocolos de actuación conjunta de ambos cuerpos de élite, desdibujando los límites operativos de ambas estructuras con el fin de incrementar la eficacia de las misiones contraterroristas y evadir, en última instancia, los obstáculos derivados de las funciones de supervisión y control del Congreso norteamericano.

La determinación del presidente a la hora de institucionalizar los vínculos de cooperación entre el Pentágono y la CIA con el fin de explotar los beneficios de una privilegiada interrelación encubierta quedaría puesta de manifiesto con la creación, a principios de 2011, del denominado *Targeting and Analysis Center* (TAAC)¹³². Un nuevo centro, ubicado en las proximidades del Pentágono, y concebido para desarrollar, gracias a la estrecha colaboración entre analistas de inteligencia contraterrorista y operadores de las SOF, las funciones de coordinación, supervisión y control de las operaciones especiales contraterroristas en un claro proceso de proyección global.

Más tarde, en junio de 2011, un mes después de la muerte de Bin Laden en Abbottabad, y con el fin de apuntalar su estrategia contraterrorista, Obama procedería a renovar los cargos de Secretario de Defensa y DCIA, aunque intercambiando funciones y experiencias. Mientras que Leon Panetta, hasta entonces DCIA, se colocaba al frente del Departamento de Defensa, el General Petraeus, militar de indudable prestigio, pasaba a responsabilizarse de las funciones de inteligencia como nuevo DCIA. Este intercambio, en lo que a contraterrorismo se refiere, permitiría a Leon Panetta aplicar los procedimientos antiterroristas de la CIA al Pentágono, mientras que el General Petraeus, dada su brillante trayectoria militar, tendría la posibilidad de impulsar la progresiva militarización de la CIA en las operaciones conjuntas JSOC-CIA en los programas con drones *target killing* contra objetivos terroristas.

La figura de Petraeus, al frente del mando del CENTOM (*US Central Command*) entre 2008 y 2009, y comandante de la misión de coalición internacional ISAF (*International Security*

¹²⁸ *Ibid*, p.378

¹²⁹ Ambinder, Marc: "Obama gives Commandos wide breath for secret warfare", *The Atlantic*, May 25, 2010, en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/05/obama-gives-commanders-wide-berth-for-secret-warfare/57202/>; De Young, Karen and Greg Jaffe: "US secret war expand globally and SOF take larger role", *The Washington Post*, 4 June 2010, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/03/AR2010060304965.html>

¹³⁰ El 17 de diciembre de 2009, antes del frustrado atentado de Detroit, Obama autorizaba el primer ataque con misiles de crucero en Yemen, causando 40 víctimas mortales, la mayoría, mujeres y niños, ver: Scahill, Jeremy: "The drone papers: Find, fix and finish", *The Intercept*, Article nº 4, (October 15, 2015), p. 4, en: <https://theintercept.com/drone-papers/find-fix-finish/>

¹³¹ Priest and Arkin: *Top Secret America*, op. cit., pp. 237-238

¹³² Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", op.cit., p. 378



Assistance Force, NATO) en Afganistán en 2010¹³³, encajaba a la perfección en el modelo de bajo perfil contraterrorista de Obama. El artífice programático y operativo de la exitosa estrategia de contrainsurgencia, impulsada por la Administración Bush en Iraq en 2007, contribuiría a diseñar y dirigir, desde su posición como nuevo DCIA y en estrecha colaboración con el DoD, la estrategia contraterrorista de la Administración Obama. La ejemplaridad de su trayectoria profesional y, ante todo, la experiencia acumulada en los epicentros de la guerra contra el terror de Al Qaeda catapultaron su figura como militar de enorme prestigio y credibilidad en el seno de las élites político-militares estadounidenses y de los países aliados de la región, credenciales que, en última instancia, convencerían a Obama de la necesidad de situarle en un nuevo epicentro estratégico, en esta ocasión, liderando desde Langley la estrategia de colaboración contraterrorista entre las SOF/JSOC y la CIA. Misión que, sin embargo, se antojaría extremadamente difícil.

Y, es que, esta arquitectura de colaboración conjunta, inicialmente impulsada por el propio General Petraeus, ya en 2009, desde su cargo de Comandante del CENTCOM, a través de la Orden Ejecutiva *Joint Unconventional Warfare Task Force*¹³⁴, y cimentada sobre las capacidades de acción letal JSOC/CIA, se erigía, sin embargo, sobre los pilares de una soterrada batalla burocrática entre dos culturas organizativas antagónicas, que rivalizaban por la obtención de recursos, inversiones tecnológicas y de infraestructuras, incluso, por la configuración de las listas de sospechosos (*targets*) en las misiones contraterroristas de caza y captura; aunque el verdadero núcleo de esta confrontación burocrática se encontraba en la lucha por la cadena de mando y control de las operaciones secretas con programas de drones y asesinatos selectivos que se expandían hacia otras áreas geográficas como la Península Arábiga, el Cuerno de África y el Sahel¹³⁵, como consecuencia de los impactos derivados de las Primaveras Árabes, y donde el Pentágono no se resignaba a desempeñar una función marginal¹³⁶.

El punto culminante de la batalla librada entre la CIA y el Pentágono tendría lugar en 2012. Precisamente, en el marco específico de la expansión de las operaciones contraterroristas

¹³³ Petraeus sustituía en el cargo al General Stanley McChrystal, destituido por Obama en junio de 2010, tras las duras críticas vertidas por el General contra el Presidente y otros responsables políticos de la Casa Blanca en un perfil publicado por Michael Hastings en la revista *Rolling Stone*, en: Hastings, Michael: "The runaway general: the profile that brought down McChrystal", 22 June 2010, en: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-runaway-general-the-profile-that-brought-down-mcchrystal-192609/>

¹³⁴ Orden Ejecutiva que sentaría las bases de intervención y expansión de las operaciones militares clandestinas en Yemen y otros países como Somalia o Arabia Saudí *to build networks that could penetrate, disrupt, defeat or destroy Al Qaeda and other militants groups as well as to prepare the environment for future attacks by American or military forces*, en: Mazetti, Mark: "US is said to expand secret missions in the Middle East", *The New York Times*, 24 May 2010, citado en: Scahill, Jeremy: "The Drone Papers", *op. cit.*, p.3

¹³⁵ La expansión de la amenaza terrorista hacia el Sahel provocaría las primeras divergencias entre Estados Unidos y Francia a la hora de abordar el desafío de Malí, tras la caída de Gadaffi en Libia, ver: Nichols, Michelle: "US, France differ over how to deal with explosive Mali", *Reuters*, December 10, 2012, en: <https://www.reuters.com/article/us-mali-crisis-sahel-un/u-s-france-differ-over-how-to-deal-with-explosive-mali-idUSBRE8B91A720121210>

¹³⁶ El papel dominante que la CIA había desempeñado en la guerra secreta en Pakistán durante la administración Bush se vería reforzado con la llegada de Obama a la Casa Blanca en el marco de la Estrategia AfPak, a través de la expansión de los programas con drones y los programas de asesinatos selectivos, proyectados, ahora, en ambos escenarios para combatir las amenazas simultáneas de Al Qaeda y de los grupos talibanes de las denominadas provincias FATA (*Federally Administered Tribal Areas*) de Pakistán. Sin embargo, el Pentágono no estaba dispuesto a desempeñar un rol periférico en unos programas que se configuraban como instrumentos de combate preferente contra el *yihadismo*, por lo que presionaba para exigir el control operativo de las campañas que habían comenzado a extenderse en Yemen y Somalia, ver: Scahill, Jeremy, "The Drones Papers", *op. cit.*, pp. 2-3

en Somalia y Yemen, Michael Vickers¹³⁷, entonces Subsecretario de Defensa para Inteligencia y al frente de la denominada *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Task Force*, (ISRTF)¹³⁸ vinculada al Departamento de Defensa, ordenaba la realización de un informe exhaustivo y actualizado para el período 2011-2012 sobre las operaciones clandestinas contrterroristas a cargo de las SOC/JSOC en África Oriental y la Península Arábiga. Un informe destinado a detectar y valorar los desafíos y amenazas, las carencias y dificultades que debían enfrentar estas unidades de élite militares (*military's black operation forces*) en el proceso de expansión de sus misiones contrterroristas fuera de área, en especial, aquellas desarrolladas por la denominada *Task Force 48-4* con base en Camp Lemonnier¹³⁹, que competía con las operaciones contrterroristas de la CIA en Yemen, desarrolladas desde su propia base de drones en Arabia Saudí, con mayor facilidad de acceso a los objetivos terroristas de AQAP (*Al Qaeda in Arabian Peninsula*).

Un informe clasificado, pero convenientemente filtrado a la prensa en dos versiones bajo un mismo título: *ISR Support to Small Footprint CT Operations – Somalia/Yemen*¹⁴⁰. La primera versión, distribuida en febrero de 2013, en formato de presentación detallada¹⁴¹; y la segunda, filtrada tres meses después, a modo de sumario ejecutivo¹⁴²; precisamente en el marco temporal establecido entre la confirmación de Brennan como nuevo DCIA, en el mes de febrero, y el discurso de Obama sobre *The Future of Our Fight Against Terrorism*¹⁴³, pronunciado en el mes de mayo en la *National Defense University* (NDU) ante un auditorio eminentemente militar. Período definido por la revisión de estrategias y renovación de estructuras, en el que la Administración Obama, una vez asegurada la reelección para su segundo mandato, iría perfilando las consignas y argumentarios de un renovado discurso político destinado a justificar el mantenimiento y expansión de los programas de drones y asesinatos selectivos en la guerra global contra el terrorismo a largo plazo, transfiriendo el control de la CIA al Pentágono, aunque bajo la dirección de Brennan.

Así, a partir de marzo de 2013, una vez asegurada la confirmación del Senado¹⁴⁴, John Brennan, por fin desde su posición como nuevo DCIA, tras la dimisión de Petraeus en noviembre de 2012¹⁴⁵, se convertiría en el principal artífice de la estrategia de expansión de los

¹³⁷ Michael Vickers, alto funcionario de inteligencia del Pentágono y experto en operaciones paramilitares de la CIA sirvió en las Administraciones de Bush y Obama, ver: Lamothe, Dan: "Mike Vickers, longtime senior intelligence official and former CIA strategist, to leave Pentagon", *The Washington Post*, 19 March 19, 2015, en: https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/03/19/mike-vickers-longtime-senior-intelligence-official-and-former-cia-strategist-to-leave-pentagon/?utm_term=.96f50f186b60

¹³⁸ Scahill, Jeremy, "The Drones Papers", *op. cit.*, p. 7

¹³⁹ TF48-4, encargada de las operaciones contra AQAP y Al Shabaab, también contaba con otras localizaciones en Nairobi, Sanaa, Arba Minch (Etiopía) y Manda Bay (Kenya)

¹⁴⁰ Citado en: Scahill, Jeremy, "The Drones Papers", *op. cit.*, p. 8.

¹⁴¹ *Ibid.*, donde se aporta el vínculo de acceso a la presentación de 44 páginas, ver:

<https://theintercept.com/document/2015/10/14/small-footprint-operations-2-13/#page-5>

¹⁴² *Ibid.*, donde se aporta el vínculo que da acceso al Sumario Ejecutivo de 12 páginas, ver:

<https://theintercept.com/document/2015/10/14/small-footprint-operations-5-13/#page-12>

¹⁴³ "The future of our fight against terrorism", National Defense University Speech, The White House, May 23, 2013, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

¹⁴⁴ La designación de Brennan como DCIA en 2013 levantó las críticas del Senado en la audiencia de confirmación de su cargo por su vinculación con los programas de torturas de la CIA en la era Bush. El Senado finalmente confirmaría a John Brennan como director de CIA en marzo de 2013 tras un largo proceso que enfrentó a la Casa Blanca con legisladores republicanos y demócratas. La Cámara Alta respaldó a Brennan con 63 votos a favor y 34 en contra, dos meses después de que fuera nominado por el presidente, Barack Obama.

¹⁴⁵ En noviembre de 2012, Petraeus se vio obligado a dimitir de su cargo como DCIA a raíz de la revelación de sus relaciones extramatrimoniales con su biógrafa Paula Broadwell.



programas de drones/*targeted killing* en la guerra de baja intensidad contraterrorista de Estados Unidos. Una estrategia cimentada en la colaboración JSOC/CIA, aunque dirigida por el Pentágono, en un proceso de militarización de la CIA, donde los drones de la Agencia se utilizarían en labores de reconocimiento, obtención de información y selección de objetivos, pero no en misiones de ataque, tarea reservada a los militares para incrementar, de acuerdo con la visión de Brennan, los estándares de eficacia/efectividad¹⁴⁶ en las operaciones contraterroristas de Estados Unidos.

Un proceso de reajuste de los programas de drones de la CIA que, sin embargo, se enfrentaría a importantes retrasos/limitaciones en su ejecución práctica, como consecuencia de factores tan dispares y diversos como la excepción geográfica de Pakistan, donde la CIA seguiría al mando de las operaciones con drones; la confrontación burocrática CIA/Pentágono; o las presiones y demandas esgrimidas por parte de los presidentes de los Comités de Inteligencia del Senado y la Cámara de Representantes, en consonancia con las quejas elevadas por el propio Gobierno de Yemen, ante las consecuencias letales contra la población civil, derivadas de las ineficaces operaciones con drones del Pentágono fuera de los escenarios de Irak y Afganistán¹⁴⁷.

10. La regulación del *Light footprint approach*: libro de reglas para las operaciones contraterroristas

Esta sucesión de iniciativas, adoptadas en los primeros meses del segundo mandato de Obama suponían, en realidad, la culminación de un largo proceso de revisión estratégica, iniciado con la NSS 10, ante la necesidad de combatir en tiempos de crisis el fenómeno del terrorismo yihadista, concebido como un desafío cambiante, persistente y de alcance global. Obama con la ayuda de su nuevo DCIA, John Brennan, se disponía a emprender un cambio de rumbo estratégico para enfrentar, tal como anunciara en su discurso en la NDU, el futuro de la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo, donde la proyección de fuerza militar a gran escala sería sustituida por la expansión de una estrategia contraterrorista de baja intensidad, articulada sobre un enfoque híbrido Pentágono/CIA, menos costosa¹⁴⁸, en términos de recursos y víctimas norteamericanas; más efectiva, en términos de objetivos terroristas neutralizados; y, al mismo tiempo, sustraída del escrutinio y debate públicos, nacional e internacional. Y esto, a pesar de

¹⁴⁶ En 2012, John Brennan, en su cargo como asesor del presidente en política antiterrorista en la primera administración Obama, no dudó en calificar los programas *targeted killing* como “sensatos, necesarios e incluso éticos”, dada la necesidad de combatir y eliminar de forma efectiva a los terroristas que operaban en regiones remotas e inaccesibles con escaso riesgo para las vidas de soldados estadounidenses. Ver: *Remarks by John Brennan, Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism*: “The efficacy and ethics of US counterterrorism strategy” Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 30 April 2012, en: <https://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>

¹⁴⁷ La Senadora, Dianne Feinstein, Presidenta del Comité de Inteligencia del Senado y Mike Rogers, en calidad del Presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, mostraban su preocupación y consternación ante lo que consideraban *the Pentagon's poor performance in lethal operations outside Iraq and Afghanistan*, ver: Mazzetti, Mark: “Delays in effort to refocus CIA from drone war”, *The New York Times*, 5 April 2014, en: <https://www.nytimes.com/2014/04/06/world/delays-in-effort-to-refocus-cia-from-drone-war.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>
Ver también: Mazzetti, Mark y Matt Apuzzo: “Deep support in Washington for CIA's drone mission”, *The New York Times*, 25 April 2015, en: <https://www.nytimes.com/2015/04/26/us/politics/deep-support-in-washington-for-cias-drone-missions.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>

¹⁴⁸ En un contexto de crisis económica y financiera, una de las prioridades de Obama se centró en la necesidad de reexaminar las responsabilidades globales del Pentágono con el fin de recortar 400 mil millones de dólares en un período de 12 años: Ackerman, Spencer: “Drones rejoice: Petraeus to head the CIA, Panetta to the Pentagon”, *The wired*, 27 April 2011, en: <https://www.wired.com/2011/04/drones-rejoice-petraeus-to-head-cia-panetta-to-pentagon/>



la retórica sobre transparencia y legalidad contenida en su discurso contrterrorista¹⁴⁹, en el que se justificaba el uso de drones *as weapon of choice*¹⁵⁰, en la medida que *dozens of highly skilled Al Qaeda commanders, trainers, bomb makers and operatives have been taken off the battlefield. Plots have been disrupted [...]. Simply put, these strikes have saved lives*¹⁵¹.

De acuerdo con el discurso presidencial, estas actuaciones podrían considerarse, además, efectivas y legales, ya que, *the Administration has worked vigorously to establish a framework that governs our use of force against terrorists insisting upon clear guidelines, oversight and accountability*¹⁵², tal como se pretendía demostrar con la publicación por parte de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca, el mismo 23 de mayo, de la denominada *Fact Sheet: US policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities*¹⁵³, un documento de algo más de tres páginas, en el que se resumían someramente los procedimientos y estándares en el uso de la fuerza en las operaciones contrterroristas de Estados Unidos y con el que se pretendía demostrar el firme compromiso con la transparencia.

En realidad, junto a los fundamentos de legitimación política contruidos en el discurso de la NDU y reforzados mediante la triquiñuela legal de la *Fact Sheet*, Obama estaba anunciando la existencia, todavía clasificada, de un marco legal y procedimental mucho más elaborado y complejo, contenido en la denominada *Presidential Policy Guidance (PPG)*¹⁵⁴: *Procedures for approving direct action against terrorist targets located outside the United States and areas of active hostilities*, un documento-guía, no una directiva presidencial ejecutiva en sentido estricto¹⁵⁵, cuidadosamente articulado a lo largo de 2012, precisamente, por John Brennan, en calidad de asesor antiterrorista, y Avril Haines, asesora legal del NSC¹⁵⁶, con el fin de codificar procedimientos operativos estándar (*standard operating procedures, SOP*) de actuación antiterrorista, letal y no letal¹⁵⁷, *outside the United States and areas of active hostilities*. Etiqueta deliberadamente ambigua, mínimamente transparente, en la medida que dejaba sin especificar no sólo el ámbito geográfico y los procedimientos a seguir en las denominadas “áreas de hostilidades activas”, sino también, y esto era lo más importante, la ubicación y los procedimientos susceptibles de aplicación en las áreas catalogadas “fuera de

¹⁴⁹ “The future of our fight against terrorism”, *op. cit.*

¹⁵⁰ Savage, *War powers, op. cit.*, p. 272

¹⁵¹ Obama: “Our fight against terrorism”, *op. cit.*,

¹⁵² *Ibid.*,

¹⁵³ “Fact Sheet: US policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities”, White House, Office of the Press Secretary, 23 May 2013 en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/fact-sheet-us-policy-standards-and-procedures-use-force-counterterrorism>

¹⁵⁴ “Presidential Policy Guidance (PPG): Procedures for approving direct action against terrorist targets located outside the United States and areas or active hostilities”, 22 May 2013, en: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/presidential_policy_guidance.pdf

¹⁵⁵ La denominada *Presidential Policy Guidance* representaba una orden ejecutiva presidencial desconocida hasta ese momento, diferente respecto de las denominadas *Presidential Policy Directives (PPD)*, documento político marco, establecido durante la administración Obama para definir líneas de acción estratégica, adecuadamente numeradas de acuerdo con los temas tratados; y convenientemente divulgadas, o no, en base a criterios de seguridad nacional marcados desde la presidencia. Y, es que, frente al concepto de “Directive” que implica la identificación de pautas, compromisos, objetivos y líneas de actuación más firmes y específicas, la palabra “Guidance” sugiere cierto margen de ambigüedad y libertad de acción para las agencias ejecutivas involucradas en este tipo de planes operativos contrterroristas. Ver: Wheeler, Marcy: “Are there any limits on Obama’s drone war, really?”, *The New Republic*, 9 August 2016, p.2, en: <https://newrepublic.com/article/135933/limits-obamas-drone-war-really>

¹⁵⁶ Savage: *Power wars, op. cit.*, pp. 283-284

¹⁵⁷ Se contemplan ataques letales con drones y operaciones no letales de captura de objetivos terroristas



zona”, *outside areas of active hostilities*, donde, precisamente, se desarrollaban las operaciones contrterroristas del Pentágono y la CIA, de acuerdo con este meticuloso “libro de reglas”.

Un código normativo y procedimental, por otra parte, del todo ineficaz desde un punto de vista operativo ante el sostenido incremento de víctimas civiles como consencuencia de la sucesión de lamentables fallos y errores en las misiones con drones, que vendría a conformar la siniestra reputación de estos programas contrterroristas, granjeando el profundo rechazo de la opinión pública del mundo árabe-musulmán. Una opinión pública ante la que Obama, paradójicamente, había pretendido restituir el prestigio y la reputación¹⁵⁸ moral de Estados Unidos en los inicios de su primer mandato.

En definitiva, un documento de 18 páginas eminentemente procedimental, también denominado *playbook o disposition matrix*¹⁵⁹, parcialmente desclasificado en agosto de 2016, gracias a la demanda presentada por la *American Civil Liberties Union* (ACLU), en virtud de la *Freedom of Information Act* (FOIA)¹⁶⁰, en el que se recogían, de forma aparentemente exhaustiva, las reglas, procedimientos y protocolos establecidos por la Administración y el Congreso¹⁶¹ para regular todos los usos de la fuerza, incluidas operaciones de captura, contra objetivos terroristas¹⁶² fuera de zonas donde las Fuerzas Armadas estadounidenses se hallasen directamente implicadas en operaciones de combate¹⁶³ contra el terrorismo de Al Qaeda, los talibanes y el Estado Islámico, esto es: en áreas fuera de Afganistán, Iraq y Siria, países claramente identificados en el Informe la ODNI *Regarding US Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*¹⁶⁴, publicado en julio de 2016, ya en el último año del mandato Obama, donde se reconocía, finalmente, que las *areas of active hostilities currently include Afghanistan, Iraq and Syria*¹⁶⁵

Un documento de inteligencia vinculado a la ODNI, publicado en julio, un mes antes de la desclasificación de la PPG, de acuerdo con el pretendido compromiso presidencial sobre transparencia respecto a las actividades contrterroristas de Estados Unidos¹⁶⁶, aunque igualmente ambiguo y limitado en su contenido. Un informe-resumen, donde se aportaban

¹⁵⁸ Shane, Scott: “Drones strikes reveal uncomfortable truth: US is often unsure who will die”, *The New York Times*, 23 April 2015, en: <https://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/drone-strikes-reveal-uncomfortable-truth-us-is-often-unsure-about-who-will-die.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>

¹⁵⁹ Wheeler: Are there any limits, *op. cit.*, p.1

¹⁶⁰ Savage, Charlie: “US releases rules for airstrike killings of terror suspects”, *The New York Times*, 6 August 2016, en: <https://www.nytimes.com/2016/08/07/us/politics/us-releases-rules-for-airstrike-killings-of-terror-suspects.html>

¹⁶¹ Concretamente, los procedimientos y exigencias de notificación a los miembros del Congreso apropiados, Section 7, p. 18, en: PPG 2013, *op. cit.*

¹⁶² Lederman, Marty: “Presidential Policy Guidance (PPG) for targeting and capture outside Afghanistan, Iraq and Syria”, *Just Security*, 6 August 2016, en: <https://www.justsecurity.org/32298/presidential-policy-guidance-targeting-capture-afghanistan-iraq-syria/>

¹⁶³ Roggio, Bill: “US government releases data on counterterrorism strikes outside areas of active hostilities”, *Long War Journal*, 1 July 2016, en: <https://www.longwarjournal.org/archives/2016/07/us-government-releases-data-on-counterterrorism-strikes-outside-areas-of-active-hostilities.php>

¹⁶⁴ ODNI: *Summary of information regarding US counterterrorism strikes outside areas of active hostilities*, 1 July 2016, en: <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/DNI+Release+on+CT+Strikes+Outside+Areas+of+Active+Hostilities.PDF>

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.1

¹⁶⁶ *Ibid.*



datos¹⁶⁷ sobre el número de ataques y objetivos abatidos, combatientes y no combatientes¹⁶⁸, sin concretar, identificar, mencionar o ubicar las *zonas outside* donde se desarrollaban este tipo de operaciones, presumiblemente, Pakistán, Yemen, Somalia y Libia¹⁶⁹.

De este modo, la PPG proporcionaba las líneas maestras de los protocolos de autorización y actuación a aplicar en operaciones de ataque directo por parte de las agencias implicadas fuera de Afganistán, Pakistán y Siria. De acuerdo con las exigencias contempladas en este *libro de reglas*, antes de emprender cualquier acción de ataque contra los denominados *high value terrorists* (HVT) y en ausencia de *extraordinary circumstances*, los consejeros legales y los responsables de los Departamentos y Agencias implicadas e integrantes del *National Security Council* (NSC) –DS, DOD, JCS, DOJ, DHS, DNI, CIA, and NCTC¹⁷⁰–, debían dar su autorización para que la CIA y el Pentágono pudieran activar sus operaciones contraterroristas de acción letal, de acuerdo con tres estándares de actuación exigidos en la Sección 3 de la PPG¹⁷¹: el denominado *Policy Standard for the Use of Lethal Action Against HVTs*, donde se contemplaban ataques letales contra objetivos terroristas de alto valor (HVT), siempre y cuando *the individual's activities pose a continuing, imminent threat to U.S. persons*; el criterio referido a las *Necessary Preconditions for Taking Lethal Action*, donde establecía el denominado *near certainty standard*, un protocolo ideado para tratar de proteger a la población civil inocente de los daños colaterales derivados de las operaciones letales contra objetivos terroristas, por lo que, de acuerdo con este estándar, los ataques sólo se producirían *when there is near certainty that the individual being targeted is in fact the lawful target and located at the place where the action will occur [...]* *near certainty that non-combatants will not be injured or killed; an assessment that capture is not feasible at the time of the operation; [...]; and an assessment that no other reasonable alternatives exist to effectively address the threat to US persons*; por último, la PPG de Obama establecía un exhaustivo y complejo *Interagency Review Process*, concebido para tratar de preservar todas las garantías legales de las actuaciones contraterroristas de las Agencias implicadas.

En casos de desacuerdo interagencias o en situaciones donde el objetivo señalado fuera un ciudadano estadounidense, el presidente sería el último responsable de la decisión final¹⁷². De igual modo, el Presidente, en calidad de Comandante en Jefe, tendría la última palabra en los casos, clasificados como *extraordinary circumstances*, situaciones de extrema urgencia y, por tanto, con estrecho margen de tiempo para aplicar el lento y complejo proceso vinculado a la cadena de mando frente a la oportunidad estratégica que suponía neutralizar a determinados

¹⁶⁷ Datos cuestionados por organizaciones como *The Bureau of Investigative Journalism*, ya que, si bien el informe de la ODNI reconocía entre 64 y 116 víctimas civiles para el período comprendido entre el 20 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2015, las cifras manejadas por la organización eran más altas, situándose entre 380 y 801 víctimas para el mismo período, ver: Purkiss, Jessica and Jack Serle: “Obama’s covert drone war in numbers: ten times more strikes than Bush” *The Bureau of Investigative Journalism*, 17 January 2017, p. 2, en: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>

¹⁶⁸ De acuerdo con el Documento ODNI, “non-combatant are individuals who may not be made the object of attack under applicable international law”, en: ODNI: *Summary of information regarding US counterterrorism strikes*, op. cit., p.1

¹⁶⁹ Roggio, Bill: “US government releases data on counterterrorism strikes”, op. cit.,

¹⁷⁰ PPG 2013, op. cit., p. 1

¹⁷¹ *Ibid.*: SECTION 3: Policy Standard and Procedure for Designating Identified HVTs for Lethal Action, op. cit., p. 11

¹⁷² Es preciso recordar que el propio Obama llegó a reconocer que él dio la orden de ataque que se cobró la vida del clérigo estadounidense Anwar al Awlaki en Yemen, en 2011, responsable del adoctrinamiento del Abdulmutallab, responsable del fallido atentado de Detroit en 2009.



HVT; o cuando el sospechoso supusiera una amenaza constante e inminente para los ciudadanos de otro país¹⁷³.

Asimismo, y de acuerdo con los protocolos, una vez ejecutada la operación contrterrorista, el Departamento y/o Agencia responsables estaban obligados a presentar ante la *National Security Staff* (NSS), y en el plazo de 48, una exhaustiva información donde constase por escrito: la descripción de la operación; la justificación de que la actuación se ajustaba a los criterios contenidos en el plan operativo aprobado; un informe sobre los objetivos alcanzados; un informe sobre el número de *combatants killed or wounded*; una descripción sobre daños colaterales derivados de la operación; y, por último, una descripción de todos los instrumentos/municiones empleados en la citada operación¹⁷⁴.

La cobertura legal y política proporcionada por el armazón de la PPG, en realidad, suponía la institucionalización de una práctica burocrática jerarquizada que normalizaba el uso de los asesinatos selectivos con drones por parte de Estados Unidos en su guerra global contra el terrorismo. Un protocolo de actuación construido desde dentro, en el mismo núcleo del NSC, que serviría como instrumento de autolegitimación de la política contrterrorista de la Administración Obama fuera de Afganistán, Irak y Siria, países en los que, por otra parte, las reglas del juego para las denominadas *operations within* no resultaban “tan transparentes”.

Sin embargo, a pesar de las cautelas, salvaguardas y estándares procedimentales contenidos en la PPG, el 12 de diciembre de 2013, quince personas que se dirigían a una boda en Yemen, en la provincia de Al Baida, al sureste de Saná, morían en un ataque aéreo con drones estadounidenses al ser confundidos con un convoy de Al Qaeda¹⁷⁵. Incidente que abriría importantes interrogantes sobre la supuesta eficacia (y garantías) de los programas de asesinatos selectivos con drones argumentada en el discurso de mayo y, consecuentemente, sobre la supuesta efectividad de los controles y estándares articulados en la PPG para justificar, mediante el argumento de la legalidad, actuaciones contrterroristas censurables en términos éticos y morales ante la muerte de civiles inocentes. Estos daños colaterales no alterarían, sin embargo, el rumbo y la determinación de Obama en el ejercicio del uso de la fuerza en misiones contrterroristas, siempre guiado por *the most important consideration, particularly when the United States contemplates using lethal force, is whether our actions protect American lives*¹⁷⁶.

11. Expansión de la infraestructura contrterrorista

Pero los esfuerzos de regulación y transparencia, incluso, la propia determinación del Presidente Obama, plasmados en su nueva política se verían rápidamente superados por el creciente clima de tensión, inestabilidad y violencia que venía sacudiendo de forma simultánea el Norte de África, Oriente Medio y el Sahel, como consecuencia de los efectos derivados de tres seísmos regionales consecutivos, la Primavera Árabe, la caída de Gadaffi en Libia y la escalada de violencia en la guerra civil siria, -por otra parte, cada vez más internacionalizada-, y que habían removido los cimientos y estructuras del precario orden regional post-guerra de Irak.

El acelerado deterioro de los entornos de seguridad en este extenso marco transregional obligaría a Obama, -tan sólo un año después del su discurso en la NDU, y tan sólo un mes antes

¹⁷³ PPG 2013, *op. cit.*, p. 17

¹⁷⁴ Lederman, Marty: “Presidential Policy Guidance (PPG) for targeting and capture, *op. cit.*,”

¹⁷⁵ Ver: “Air strike in Yemen kills 15 wedding guests mistaken for al-Qaida – officials, *The Guardian*, December 12, 2013, en: <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/12/air-strike-yemen-15-wedding-guest-killed-mistaken-al-qaida>

¹⁷⁶ “Fact Sheet: US policy standards and procedures, *op. cit.*”



de la brutal irrupción del Estado Islámico-, a adoptar nuevas medidas e iniciativas con el fin de readaptar su política contrterrorista a los nuevos, múltiples y simultáneos desafíos en un entorno estratégico cada vez más complejo y convulso, donde la expansión geográfica de los grupos terroristas vinculados a Al Qaeda se erigía como la principal amenaza.

Esta preocupación quedaría expresada en el discurso presidencial pronunciado el 28 de mayo de 2014 en la Academia Militar de *West Point*¹⁷⁷, ya que, según la visión Obama, today's *principal threat no longer comes from a centralized Al Qaeda leadership. Instead, it comes from decentralized Al Qaeda affiliates and extremists, many with agenda focused in countries where they operate*. Frente a esta expansión terrorista, el presidente planteaba, igualmente, la necesidad de desarrollar una estrategia de expansión contrterrorista, *a strategy that matches this diffuse threat –one that expands our reach without sending forces*¹⁷⁸, -convencionales estadounidenses-, por lo que la colaboración con los denominados *partners to fight terrorists alongside us*¹⁷⁹ se convertía en una prioridad estratégica en favor de la expansión y consolidación de esta extensa red contrterrorista con proyección global.

De acuerdo con estos planteamientos, en consonancia con un proactivo *light footprint approach*, Obama solicitaba la colaboración del Congreso para dotar con 5 mil millones de dólares¹⁸⁰ un nuevo instrumento al servicio de su estrategia de expansión contrterrorista: el denominado *Counterterrorism Partnerships Fund* (CTPF)¹⁸¹, -de acuerdo con los programas de *security assistance*¹⁸² de la Administración Bush-, destinado a reforzar los sectores de seguridad de los países socios, principalmente los cuerpos policiales, en la lucha global contra Al Qaeda y sus grupos afines. Según Obama, este *plan for a network of partnerships from South Asia to the Sahel [...] will allow us to train, build capacity and facilitate partner countries on the front lines*.¹⁸³

Y, es que, al amparo de la versatilidad y flexibilidad que proporcionaban este tipo de programas centrados en el denominado *security sector*, de acuerdo con protocolos de actuación interagencias dirigidos por el Departamento de Estado para lograr la implicación/participación de la sociedad civil en programas de estabilización, lo que, en realidad, se estaba diseñando era un programa de entrenamiento de los sectores de seguridad de los países socios, liderado por el Departamento de Defensa, con los fondos *Overseas Contingency Operations* (OCO) del Departamento de Defensa, con el fin de hacer frente a la expansión de las redes terroristas en países considerados prioritarios como Yemen, Somalia o Malí, donde, de nuevo, las agencias de inteligencia, los programas de vigilancia y las SOF tendrían un papel protagonista. Tal como

¹⁷⁷ "Remarks by the President at the United States Military Commencement Ceremony", US Military Academy West Point, The White House, Office of the Press Secretary, 28 May 2014, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>

¹⁷⁸ *Ibid.*,

¹⁷⁹ *Ibid.*,

¹⁸⁰ *Ibid.*,

¹⁸¹ *Ibid.*,

¹⁸² La Administración norteamericana ya contaba con otros cuatro programas de asistencia creados por la administración Bush para enfrentar desde la coordinación interagencias la lucha global contrterrorista: "Section 1206, Section 1208, Global Lift and Sustain and Global Security Contingency Fund", ver: Adams, Gordon.

"Obama's big, new counterterrorism plan is a hot mess", *Foreign Policy*, 30 May 2014, p. 2, en: <https://foreignpolicy.com/2014/05/30/obamas-big-new-counterterrorism-plan-is-a-hot-mess/>

¹⁸³ "Remarks by the President at the United States Military, *op. cit.*



se afirma en la *Fact Sheet* para el año fiscal 2015¹⁸⁴, donde se contemplaba la propuesta del CTPF, *the Administration will also request funding for expanded or enhanced DOD activities, such as Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance; Special Operations; and other activities. To achieve these objectives, the Administration will seek up to \$5 billion in the FY 2015 OCO request.*

Sólo en los últimos párrafos de este documento, y ante la necesidad de mantener cierta coherencia con la naturaleza del programa *security assistance* anunciado por Obama en su discurso, se hacía una breve referencia al Departamento de Estado y a otras agencias, aunque sin especificar funciones ni objetivos. Así, Obama abría la puerta a la expansión geográfica contrterrorista para enfrentar la expansión de las redes terroristas yihadistas en otras regiones; aunque, en realidad, lo que Obama ponía en marcha era una escalada militar en toda regla fuera de las zonas de hostilidades, enmascarada bajo la cobertura de los Programas de Asistencia a los Sectores de Seguridad, de acuerdo con su particular *light foot print approach*, ya que, si bien Estados Unidos no podía combatir en todas las guerras, *US can't retreat the world. We are indispensable nation with global responsibilities*¹⁸⁵.

En el marco de la descomposición siria, surgiría una nueva y extraordinaria amenaza que pondría a prueba las palabras de Obama. El 29 de junio de 2014, tan sólo un mes después del discurso de *West Point*, el autoproclamado Estado Islámico anunciaba al mundo su califato de terror. Un nuevo califato, con base territorial en Siria e Irak, desde donde proyectarían su estrategia de expansión regional mediante el uso ostentoso y brutal de una violencia extrema, de acuerdo con su perversa interpretación del islam, con ejecuciones sumarias, decapitaciones colectivas; o crucifixiones públicas de infieles. Un desconocido ejercicio de violencia y terror, al servicio de una vieja de idea: recuperar la grandeza y el esplendor de épocas pasadas, redibujando las fronteras de regionales del presente para imponer al mundo su particular visión de futuro.

El Estado Islámico, sin duda la más formidable amenaza surgida en la historia reciente de Oriente Medio, se mostraba dispuesto a ocupar los vacíos de poder que proporcionaban los diferentes y simultáneos marcos de inestabilidad y violencia sectaria de la región con el fin de proyectar una agresiva ofensiva transregional, orientada a la consolidación de su proyecto de Estado, mediante la generación de nuevos paradigmas de gobernanza política y construcción identitaria, transmitidos a través de una narrativa transnacional, universal, basada en la ejecución, exposición y visualización de una violencia extrema, destinada a atraer a miles de combatientes, fortaleciendo, de este modo y de forma constante, sus bases de reclutamiento a escala regional y global. Una estrategia, en definitiva, que propiciaría la expansión de sus métodos y actos terroristas en múltiples escenarios y de forma *cuasi* simultánea¹⁸⁶, generando una onda expansiva de terror sin precedentes.

La amenaza del Estado Islámico obligaría a Obama a abandonar su política de prudencia estratégica y retraimiento geopolítico respecto de la región de Oriente Medio para asumir el liderazgo en un nuevo y contundente esfuerzo contrterrorista destinado a enfrentar y, en última instancia, derrotar al autoproclamado Estado Islámico. El 10 de septiembre de 2014, Obama

¹⁸⁴ "Fact Sheet: the Administration's Fiscal Year 2015 Overseas Contingency Operations Request", The White House, Office of the Press Secretary: 28 May 2014, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/fact-sheet-administration-s-fiscal-year-2015-overseas-contingency-operat>

¹⁸⁵ "Remarks by the President at the United States Military Commencement Ceremony", *op. cit.*,

¹⁸⁶ Segoviano, Soledad: "Oriente Medio y el Norte de África", en: *Alianzas y cooperaciones de seguridad*, *op. cit.*, p. 41

anunciaba la formación de una coalición global dirigida a la consecución de este objetivo, en la que 60 países participantes mostrarían su disposición a contribuir a través de diferentes líneas de actuación, -militar, económica, financiera, humanitaria y de inteligencia, entre otras- de acuerdo con sus intereses y capacidades nacionales.

En realidad, el componente militar de la coalición se había iniciado el 8 de agosto con la operación *Inherent Resolve*, que, bajo el liderazgo de Estados Unidos y con la participación de 22 países aliados, se proyectaría, sobre la base de la infraestructura contraterrorista de la Administración Obama, en tres frentes simultáneos de acción estratégica: ataques aéreos coordinados; misiones de entrenamiento y asistencia a las fuerzas regionales aliadas; y, por supuesto, operaciones de acción directa a cargo de las fuerzas de operaciones especiales.

Precisamente, la relevancia del liderazgo -político, diplomático y, ante todo, militar-, de Estados Unidos en la guerra contra el terror quedaría reflejada en la *National Security Strategy 2015* (NSS 15)¹⁸⁷, publicada el 6 de febrero, apenas ocho meses después de la irrupción del Estado Islámico. A diferencia de la NSS 10, que concebía el rol de liderazgo de Estados Unidos como catalizador de la acción colectiva internacional, en la nueva NSS 15, el liderazgo, concepto al que se hace referencia en 94 ocasiones¹⁸⁸ a lo largo de un documento de 30 páginas, se vincula, en primer lugar, al concepto de fuerza: *lead with strength*¹⁸⁹, una fuerza concebida, sin embargo, desde una óptica multidimensional, fundamentada, no sólo en el poder militar, sino en todos los elementos del poder del Estado que configuran el excepcionalismo norteamericano: fortaleza económica; respeto a valores y principios éticos y morales; cumplimiento de la legalidad; o convivencia en la diversidad. De acuerdo con este planteamiento, el documento destaca la importancia de liderar *with all instruments of US power* [...] *The use of force is not, however, the only tool at our disposal*¹⁹⁰.

Esta visión multidimensional del poder se visualiza en el segundo pilar de la NSS 15, referido a la seguridad, ya que, si bien se admite la necesaria proyección militar *to conduct global counterterrorism operations* con el fin de enfrentar el *the persistent threat*¹⁹¹ que suponen los denominados *globally oriented groups like Al Qaeda and its affiliates* [...] *as well as* [...] *ISIL* [...] *disrupting the unprecedented flow of foreign terrorists fighters to and from conflict zones*¹⁹², la estrategia también subraya la necesidad de atender las denominadas *underlying conditions* [...] *supporting alternatives to extremist messaging and greater economic opportunities*¹⁹³.

De acuerdo con esta perspectiva integradora entre *hard/soft power*, la Administración Obama no desaprovechará el marco de oportunidad proporcionado por la NSS 15, para recordar al Congreso¹⁹⁴ la relevancia/conveniencia de la propuesta CTPF, anunciada en el discurso *West*

¹⁸⁷ "National Security Strategy of the United States of America 2015", February 2015, en:

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

¹⁸⁸ Lucas, Nathan J. and Kathleen J. McInnis: "The 2015 National Security Strategy: authorities, changes, issues for Congress", CRS, 5 April 2016, p. 1, en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44023.pdf>

¹⁸⁹ "National Security Strategy of the United States of America 2015", *op. cit.*, p.3

¹⁹⁰ *Ibid.*, p.4

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 7

¹⁹² *Ibid.*, p.9

¹⁹³ *Ibid.*,

¹⁹⁴ *Ibid.*,

¹⁹⁵ La petición de Obama se encontró inicialmente con el rechazo del Congreso, sólo dispuesto a asignar 1.300 millones de dólares al programa CTPF, fondos que, en su mayor parte, se destinarían a Siria y no a África. A principios de 2015, en el contexto inmediatamente posterior a la emergencia del Estado Islámico, resultaba



Point, precisamente, en un contexto de expansión geográfica y escalada militar como estrategia de contención contraterrorista: *Working with Congress, we will train and equip local partners and provide operational support to gain ground against terrorists groups*. Ante todo, se trataba de una iniciativa con un alto componente militar destinado a combatir las redes terroristas; pero que, en sintonía con esta pretendida visión conciliadora entre intereses y principios, quedaría igualmente justificada bajo la declarativa consigna de la gobernanza inclusiva. Y, es que, según la Administración Obama, estas misiones de entrenamiento y asistencia *will include efforts to better fuse and share information and technology as well as to support more inclusive and accountable governance*¹⁹⁶.

Una tensión entre elementos contrapuestos que, en realidad, emana del propio documento estratégico, donde la Administración Obama se debate entre la necesidad de moderar el uso y la proyección de la fuerza, *-restrain-*; y el imperativo de *mantener* la posición de liderazgo de Estados Unidos¹⁹⁷ en un mundo cada vez más complejo. Una complejidad que, aunque reconocida, no se aborda con el rigor deseable en un documento estratégico de este calibre. Y, es que, a pesar del énfasis en el discurso del liderazgo, sorprende la escasa atención dedicada a la evaluación/revisión/análisis de las causas y consecuencias de la evolución y transformación del panorama estratégico internacional desde que la Administración Obama formulara su estrategia de seguridad nacional cinco años atrás. Como si los cambios acontecidos pudieran encajar en el marco original preexistente y no fuese preciso un replanteamiento de la dirección estratégica. En este sentido, la defensa del denominado *light foot print approach* que aparece de forma recurrente en la estrategia NSS 15 representa, en realidad, la constatación de la falta de alternativas y, en definitiva, de visión estratégica para *liderar* un mundo en constante y acelerado proceso de transformación que, sin duda, merece la consideración de otras alternativas y respuestas para enfrentar la magnitud del desafío terrorista.

En marzo de 2015, un mes después de la presentación de la NSS, precisamente, en busca de nuevas opciones e iniciativas para mejorar las capacidades de la CIA, al servicio de los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, John Brennan, en calidad de DCIA, presentaba un nuevo plan de reestructuración de la Agencia¹⁹⁸, destinado a incorporar las innovaciones tecnológicas en el proceso de compilación de información y detección de ciberamenazas, así como a mejorar las funciones de espionaje, contraespionaje y acción encubierta de la CIA. Basándose en un enfoque híbrido e interdisciplinar, Brennan anunciaba la creación de un nuevo Directorio de Innovación digital y de diez nuevos Centros de Misión, donde analistas de inteligencia y agentes secretos, en estrecha colaboración operativa, se especializarían en áreas regionales, *-Oriente Medio, África o Asia-*; y en amenazas sectoriales como contraterrorismo o contraproliferación nuclear.

Con estos Centros de Misión híbridos, donde quedaban integradas las funciones de los cuatro Directorios tradicionales de la CIA, *-Operaciones, Análisis, Ciencia y Tecnología-*, y a pesar de las rivalidades entre operadores y analistas, Brennan pretendía abarcar todo un universo de retos, desafíos y amenazas, regionales y funcionales, para tener al mundo bajo en radar de la CIA. Sin duda, una reforma ambiciosa, de acuerdo con un planteamiento modernizador y de futuro, en la búsqueda de respuestas funcionales, integradoras e innovadoras

difícil evaluar la evolución de esta formidable amenaza, en: Cutler, Leonard (2017): *President Obama's counterterrorism strategy in the war of terror*, MacMillan, New York, p.78

¹⁹⁶ "National Security Strategy of the United States of America 2015", *op. cit.*, p.9

¹⁹⁷ Paraklias, Jacob: "Obama's strategic patience remains ill-defined", Chatham House, February 9, 2015, p.2, en: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/16861>

¹⁹⁸ Slick, Stephen: "Measuring change at the CIA", *Foreign Policy*, 4 May 2016, en: <https://foreignpolicy.com/2016/05/04/measuring-change-at-the-cia/>



frente a desafíos y amenazas cambiantes, en un mundo global en constante proceso de transformación. Sin duda, todo un legado para la siguiente Administración.

Tras la victoria inesperada de Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre de 2016, Obama pronunciaba su último/gran discurso de política exterior y de seguridad nacional el 6 de diciembre de 2016. El lugar elegido: MacDill Air Force Base, en Tampa, Florida, el Cuartel General del CENTCOM y el SOCOM. Con esta elección deliberada, en un escenario de despedida, Obama marcaba el rumbo estratégico a la nueva Administración para hacer frente a la amenaza persistente del terrorismo yihadista. Y lo hacía, de nuevo, defendiendo la fortaleza de su legado contrterrorista, basado en el *light footprint approach, leading from behind*, para combatir una guerra en las sombras, con la colaboración de la CIA y el Pentágono, limitando al máximo el escrutinio público¹⁹⁹, al servicio de una estrategia contrterrorista, a largo plazo, sostenible, *to save resources [...] and lives*²⁰⁰. Obama ofrecía una aproximación de bajo coste, en términos de recursos y vidas humanas estadounidenses, tal como como defendía en relación a los buenos resultados de la campaña contrterrorista contra el Estado Islámico en Irak y Siria, donde se había logrado recuperar gran parte del territorio, abatiendo a los principales líderes de la organización. Según Obama, *we've accomplished all this at a cost of ten billion dollars over two years, which is the same amount that we used to spend in one month at the height of the Iraq war*²⁰¹. Estaba por ver si la nueva Administración Trump asumiría las fortalezas de este gran legado.

PARTE II: LA ADMINISTRACIÓN TRUMP Y EL LEGADO DE LA ESTRATEGIA CONTRTERRORISTA

12. El relevo de Trump: hacia las guerras secretas de America First

Contra todo pronóstico, Donald Trump asumía la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 tras una agitada campaña electoral, repleta de abruptos, acusaciones y sospechas, articulada en torno al mantra del *America First*. Un mensaje político e ideológico, pretendidamente aislacionista y antiglobal, que, articulado sobre esta sencilla consigna programática, apelaba a los fundamentos mesiánicos de la cultura política estadounidense, anunciando a los norteamericanos (y al mundo) un cambio de rumbo, orientado a recuperar el poder, la supremacía y el liderazgo de Estados Unidos en la escena global.

Un mensaje difundido a través de un discurso retórico incendiario, agresivo, hiperbólico, a la vez que victimista, con el que se comprometía a revertir el declive económico norteamericano como consecuencia de los impactos derivados de la prolongada crisis económica y los “casi” 16 años de guerra global contra el terror. El magnate reconvertido a candidato trataba de desmarcarse así de las costosas, a la vez que ineficaces, intervenciones militares contrterroristas impulsadas a escala global por sus predecesores, Bush y Obama, y que, según Trump, estaban conduciendo a la destrucción del país²⁰².

¹⁹⁹ Cassidy, John: “How much of the Obama Doctrine will survive Trump?”, *The New Yorker*, p. 2, en: <https://www.newyorker.com/news/john-cassidy/how-much-of-the-obama-doctrine-will-survive-trump>

²⁰⁰ “Remarks by the President on the Administration’s Approach to Counterterrorism”, Tampa, Florida, The White House, Office of the Press Secretary, 6 December 2016, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/06/remarks-president-administrations-approach-counterterrorism>

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² First Trump-Clinton Presidential Debate Transcript, *The Washington Post*, September 26, 2016: En este primer debate, Trump destacó los 3 trillones de dólares gastados en las guerras de Irak y Afganistán. Según Trump: “We are destroying our country”, citado en: Niva, Steve: “Trump drone surge”, Middle East Research and Information Project, *Middle East Report: “America First 2.0”*, MER 283, Vol 47, (Summer 2017), p.1, en: <https://www.merip.org/mer/mer283/trumps-drone-surge>



Trump candidato no dudó en descalificar las interminables guerras de Irak y Afganistán, no sólo tildándolas de *estúpidas*²⁰³, sino como *unending disaster producing failed states helping to create perfect atmosphere of chaos*²⁰⁴. Tampoco dudó en criticar sin tapujos la desastrosa operación en Libia, que, lejos de liberar al país de un dictador, en realidad, según Trump, había incrementado la inestabilidad en el Norte de África y en el Sahel²⁰⁵. Trump candidato tenía muy claro cómo enfrentar el desafío terrorista desde la Casa Blanca: *I will quickly and decisively bomb the hell out of ISIS, will rebuild our military and make so strong no one –and I mean, no one–, will mess with us*²⁰⁶.

En el verano de 2018, después de año y medio como presidente de Estados Unidos, ya no cabe ninguna duda de que las guerras de Obama ahora son también las guerras heredadas de Trump. Con sustanciales cambios en las formas y procedimientos, pero con incuestionables anclajes en la misma esencia del planteamiento estratégico de bajo perfil, también heredado, de la era Obama: el denominado *Light footprint approach*. Un precedente multidimensional establecido por la anterior Administración respecto del uso de la fuerza en misiones militares “*unsually limited*” y que, por tanto, implicaba *limited exposure for US troops and limited risk of serious escalation and employs limited military means*²⁰⁷.

El principal argumento legal de este nuevo enfoque estratégico residía en que el denominado uso esporádico y limitado de la fuerza no podía ser catalogado como *hostilities*. Esta sencilla apreciación permitiría a la Casa Blanca evadir las restricciones contempladas en la *War Powers Resolution Act*, aprobada en 1973, según la cual, el presidente, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, estaba obligado a poner fin a las operaciones militares no autorizadas por el Congreso en un plazo de 60 días ante cualquier situación de *hostilities or likely hostilities* en la que estuviesen implicados militares estadounidenses. Un armazón legal y político concebido para flexibilizar la operatividad militar ante múltiples situaciones de crisis frente a los controles legislativos del Congreso, concebidos como auténticos obstáculos en la capacidad de acción y respuesta del Ejecutivo en la guerra global contra el terrorismo. En definitiva, una herramienta legal con enormes implicaciones político-militares para los presidentes y guerras del futuro.

Si bien y como punto de partida en su primer debate presidencial, Trump candidato argumentaba que Estados Unidos no podía ser *the policeman of the world*²⁰⁸, como presidente, en su discurso de toma de posesión, prometía *unite the civilized world against radical Islamic terrorism, which we will eradicate completley from the face on the Earth*²⁰⁹. Estados Unidos como policía del mundo había vuelto y el presidente Trump y su equipo de seguridad nacional se disponían a lanzar un mensaje inapelable a aliados, socios y enemigos. En el mismo mes de

²⁰³ Citado en: Sjursen, Danny: “There is one way that Donald Trump is no different from Obama”, *The Nation*, (December 19, 2017), p.2, en: <https://www.thenation.com/article/theres-one-way-that-donald-trump-is-no-different-from-obama/>

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Citado en: Brechenmacher, Saskia and Steven Feldstein: “Trump’s war on terror”, *The National Interest*, 18 October 2017, p.2, en: <https://nationalinterest.org/feature/trumps-war-terror-22783>

²⁰⁷ US Department of State: “Lybia and War Powers” Harold Hongju Koh, Legal Advisor US Department of State, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, 28 June 2011, citado en: Goldsmith, Jack and Matthew Waxman: “The legal legacy of Light-Footprint Warfare”, *The Washington Quarterly*, Summer 2016, p.14, en: https://lawfare.s3-us-west-2.amazonaws.com/staging/2016/TWQ_Summer2016_Goldsmith-Waxman.pdf

²⁰⁸ First Trump-Clinton Presidential Debate, citado en: Niva, Steve: “Trump’s drone surge”, *op. cit.*, p.1

²⁰⁹ “Remarks of the President Donald J. Trump as prepared for delivery Inaugural Address”, The White House, 20 January 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>



enero de 2017, la maquinaria de guerra estadounidense se ponía al servicio de una agresiva escalada militar, multinivel/ transregional, que anunciaba un inmediato cambio de rumbo en el que, sin ambages y con determinación, se apostaba por la opción militar en detrimento de aproximaciones diplomáticas vinculadas al *soft power*, defendidas por Obama.

Desde entonces, y al servicio de esta estrategia, el presidente Trump ha optado por delegar sus poderes constitucionales como Comandante en Jefe en la cúpula militar de las Fuerzas Armadas estadounidenses; la Administración Trump ha procedido a modificar, incluso eliminar, determinadas reglas aplicables al campo de batalla heredadas de la era Obama, *rules of engagement*, concebidas como ineficaces barreras burocráticas frente a las exigencias militares de los teatros de operaciones; la cúpula militar ha decidido impulsar la acción letal de las operaciones con drones en zonas de guerra y en áreas *outside*. Desde que Trump tomó posesión, se ha incrementado progresivamente el número de soldados destinados a áreas geográficas sensibles; se han desplegado más hombres en la guerra perpetua de Afganistán; los comandos de las SOF proliferan en un sobredimensionado archipiélago de bases²¹⁰ repartidas en todos los continentes, especialmente en África, en misiones de asistencia, asesoramiento y entrenamiento, aunque también de combate. Se ha incrementado el gasto en defensa, superando los 700 mil millones de dólares. Trump también ha decidido impulsar las operaciones paramilitares de la CIA y sus letales programas de drones.

Así, la delegación del poder presidencial en el proceso de toma de decisiones militares; la notable expansión geográfica sustentada en una agresiva escalada militar de las intervenciones de las fuerzas de operaciones especiales en estrecha colaboración con la CIA; y, ante todo, la descarada y consumada falta de transparencia democrática, derivada de una apuesta sin reservas por la vía de la clandestinidad, representan los principales elementos de la línea de acción *trumpiana*, sin duda más agresiva, indiscriminada y opaca, en la Larga Guerra Global contra el Terror, legada por sus predecesores y donde sigue sin vislumbrarse un horizonte de victoria.

13. Delegando el poder en los generales

El compromiso y la determinación de la nueva Administración Trump para combatir la amenaza terrorista se pondría de manifiesto cinco días después de la toma de posesión²¹¹. Durante una cena en la Casa Blanca, el General James Mattis, nuevo Secretario de Defensa, y el General Joseph Dunford, en calidad de presidente de la JCS, presentaban a Trump, en presencia de Jared Kushner, Stephen Banon, el vicepresidente Pence y el defenestrado Consejero de Seguridad Nacional Michale Flynn²¹², un plan de ataque contra un complejo militar de AQAP en Yemen, en la provincia de Al Baida. Tras la presentación, más informal que en la era Obama, donde hubiera sido necesario superar múltiples niveles de supervisión burocrática interdepartamental antes de llegar al presidente y su cúpula de seguridad nacional, Trump dio su visto bueno a la operación, autorizando, en la misma cena, la solicitud del Pentágono para declarar algunas zonas de tres provincias de Yemen como *areas of active hostilities*²¹³, zonas de guerra, donde las salvaguardas de la PPG de Obama no se aplicaban.

²¹⁰ Niva, Steve: "Trump's drone surge", *op.cit.*, p.1

²¹¹ Schmitt, Eric y Davic E. Sanger: "Raid in Yemen: risky from the start and costly in the end", *The New York Times*, 1 February 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/middleeast/donald-trump-yemen-commando-raid-questions.html>

²¹² *Ibid.*

²¹³ Savage, Charlie and Eric Schmitt: "Trump Administration is said to be working to loosen counterterrorism rules", *The New York Times*, 12 March 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/03/12/us/politics/trump-loosen-counterterrorism-rules.html>

Asimismo, el 28 de enero, Trump firmaba un Memorando presidencial de seguridad nacional²¹⁴ en el que instaba a su cúpula militar a presentar, en el plazo de 30 días, un plan de acción efectivo para derrotar al Estado Islámico. Este plan debía incorporar, además, las recomendaciones oportunas destinadas a flexibilizar las denominadas *rules of engagement* para conflictos armados, así como otras restricciones al uso de la fuerza, en una velada alusión²¹⁵ al *Libro de Reglas* de Obama.

El 29 de enero, se ordenaba la operación en Yemen a cargo del comando SOF Navy's SEAL Team 6²¹⁶, ataque que acabó en un auténtico desastre, con un balance de 58 muertos, según fuentes oficiales yemeníes: 41 milicianos de AQAP; 16 civiles, entre los que se encontraban mujeres y niños; y un oficial estadounidense, además de cuatro soldados heridos como consecuencia del aterrizaje de emergencia de un helicóptero de combate. Esta operación, aunque fallida, sentaría el precedente de lo que, inmediatamente, estaría por llegar: la delegación del poder de toma de decisiones en los oficiales al mando desplegados en el teatro de operaciones con el fin de agilizar la capacidad de respuesta de los comandos.

A raíz del fiasco de Yemen y ante los bochornosos intentos del presidente -y Comandante en Jefe- Trump por descargar la responsabilidad del fracaso de la operación en los altos mandos de su cúpula militar en un marco de alarma generalizada ante la predisposición al uso de la fuerza letal por parte del nuevo presidente, el proceso de revisión política iniciado por la Administración Trump se reconduciría con determinación por la senda de la opacidad, de la clandestinidad, de la falta de supervisión y transparencia democráticas con el fin de combatir y encubrir, aún más si cabe, una guerra en las sombras a escala global, en estrecha simbiosis letal entre la CIA y el Pentágono, al margen del escrutinio de la opinión pública y el Congreso, en este caso, bajo el control militar por delegación presidencial. La retórica del compromiso con la transparencia democrática tantas veces enarbolada en el discurso político de Barack Obama, simplemente, no encajaba en la praxis resolutoria de la cúpula militar de Trump.

Así se iría configurando la nueva Doctrina Trump respecto de la fuerza militar. Una "doctrina" que podría resumirse en dos consignas: *let the generals handle*²¹⁷; y *total authorization*²¹⁸, de acuerdo con la estrategia contenida en el plan para derrotar al Estado Islámico, presentado por el General Mattis en la Casa Blanca en el mes de febrero de 2017²¹⁹, en respuesta al Memorando presidencial del mes de enero. Un plan pendiente de publicación, en el que se presentaban diferentes opciones y propuestas para *liberar* el proceso de toma de decisiones en las operaciones de acción directa (drones y *commando raids*), en zonas de guerra y en áreas *outside hostilities*, del paralizante e inefectivo *micromanagement* de Obama, que, según los Generales, impedía acelerar la derrota del Estado Islámico.

Pero, sin duda, la aportación fundamental del denominado *hands off approach*²²⁰ de Mattis residía, no sólo en la vía de delegación de los poderes de guerra presidenciales en la

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Schmitt y Sanger: "Raid in Yemen...", *op. cit.*

²¹⁷ Tal como afirma Steve Niva: "Trump's drone surge", *op. cit.*, p. 2

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Cooper, Helen: "Trump gives military new freedom. But with that comes danger", *The New York Times*, 5 April 2017, p. 1, en: <https://www.nytimes.com/2017/04/05/us/politics/rules-of-engagement-military-force-mattis.html>

²²⁰ Tisdall, Simon: "Donald Trump's hands-off approach gives US military free rein", *The Guardian*, 17 June 2017, en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/14/donald-trumps-hands-off-approach-gives-us-military-free-rein>



cúpula militar de seguridad nacional, sino también en la iniciativa de otorgar una mayor capacidad de decisión y maniobra operativa a los mandos militares en el terreno, responsables de las operaciones de acción directa en áreas de hostilidades y en zonas *outside* sin la aprobación previa y expresa de la Casa Blanca²²¹. El Senador republicano Lindsay Graham, miembro del denominado *Committee on Armed Services* de la Cámara Alta, resumía muy bien el nuevo escenario de guerra a medio/largo plazo tras una sesión informativa con Mattis acerca de la escalada de las operaciones militares en África. Según el Senador Graham, *the war is morphing... You are going to see more actions in Africa, not less; you are going to see more aggression by the United States towards our enemies, not less; and you are going to have decisions being made not in the White House but out, on the field*²²².

Delegar el poder en los militares, otorgándoles una mayor autonomía operativa sobre el terreno en el marco de un *high operational tempo*²²³, golpeando sin descanso en las denominadas *kill and capture campaigns* para neutralizar la capacidad de regeneración del enemigo, puede arrojar resultados tácticos positivos a corto plazo en términos de enemigos abatidos/capturados; sin embargo, este *modus operandi*, aparentemente eficaz por su grado de letalidad, pierde todo su sentido fuera de un marco estratégico más ambicioso, amplio, comprensivo, donde la estabilización, y no sólo la *neutralización* del enemigo, sea considerada, a largo plazo, una opción, cuando no una prioridad estratégica. La solución militar, *per se*, al margen de una visión panorámica del entorno estratégico en constante proceso de cambio, no debe ser concebida como la panacea para combatir el terrorismo. Trump y su cúpula de seguridad nacional deberían considerar la integración de distintos elementos del poder nacional, vinculado al *soft power* -diplomacia, programas de ayuda exterior, desarrollo económico o promoción de la gobernanza-, si lo que se pretende es alcanzar y consolidar un moderado grado de éxito en el combate contra el terrorismo y no tanto la derrota.

Por otra parte, esta libertad de acción militar entraña otras importantes consideraciones. Y es que, determinadas decisiones militares adoptadas sobre el terreno pueden tener importantes ramificaciones estratégicas²²⁴ con sensibles implicaciones político-militares, más allá del parcelado teatro de operaciones, situación que podría derivar, sin pretenderlo, en una escalada en los conflictos con consecuencias impredecibles y, probablemente, no deseadas. Por último, la delegación de los poderes como Comandante en Jefe a los militares, además de socavar el control civil de las Fuerzas Armadas, facilita la evasión de las responsabilidades²²⁵ político-militares del presidente, lo que permitiría a Trump, en última instancia, blindar su figura y quedar absuelto de las consecuencias negativas de decisiones erróneas, tal como sucedió en el ataque de Yemen.

La respuesta militar basada en la escalada de la fuerza letal como opción prioritaria frente al terrorismo no puede desvincularse de una visión política más amplia, integradora y coherente, ya que, la acción directa (*kill and capture*), en realidad, no representa más que un mero

²²¹ Barno, David y Nora Bensahel: "Trump next task: learning the limits of military power", *War on the rocks*, 2 May 2017, p.2, en: <https://warontherocks.com/2017/05/trumps-next-task-learning-the-limits-of-military-power/>

²²² Demirjian, Karoun: "US will expand counterterrorism focus in Africa, Mattis tells Senators", *The Washington Post*, 20 October 2017, en: <https://www.washingtonpost.com/>

²²³ De acuerdo con el planteamiento central de McChrystal "rentless tempo" en su estrategia de contrainsurgencia, en: Naylor, Sean (2015): *Rentless strike: the secret history of Joint Special Operation Command*, St. Martin's Press, New York

²²⁴ Barno y Bensahel: "Trump next task", *op. cit.*, p.4

²²⁵ Ibid.

instrumento²²⁶ a disposición de los líderes políticos y militares responsables de la formulación estratégica. El problema es que la Administración Trump carece de la voluntad política para formular una estrategia esencialmente *política* y a largo plazo. El problema es que *el instrumento* ha llegado a convertirse en *la estrategia*. La pregunta es hasta cuándo será sostenible esta escalada y sus consecuencias a largo plazo.

14. Readaptando la estrategia de militarización: decisiones e instrumentos

Así, a partir del mes de marzo de 2017, una vez presentado el Plan Mattis, la cúpula de seguridad nacional de la Administración Trump pondría en marcha un proceso de reconfiguración y readaptación de la poderosa maquinaria de guerra estadounidense para dar la debida respuesta a las exigencias derivadas de la estrategia de aniquilación²²⁷, planteada por el Secretario de Defensa Mattis, con el fin de infligir una derrota sin paliativos al Estado Islámico y organizaciones yihadistas afines. Un proceso que se articularía en torno a una sucesión de decisiones tácticas, acordes con la estrategia de militarización y escalada emprendida por la nueva Administración, pero que, en esencia, y a pesar de las notables diferencias, se nutrían del legado contraterrorista de Obama.

14.1 Luz verde para la CIA

El 13 de marzo de 2017, el *Wall Street Journal*²²⁸, informaba que el presidente Donald Trump había decidido dar luz verde a la CIA para conducir operaciones de ataque con drones contra sospechosos terroristas. Los nuevos poderes otorgados a la CIA, según el diario, representaban un importante punto de partida respecto del modelo híbrido de Obama, donde la CIA, como agencia de inteligencia, colaboraba en las tareas de reconocimiento y localización de sospechosos terroristas, mientras que los militares eran los últimos responsables de las misiones de ataque con drones, en virtud de la eficacia operativa y una pretendida transparencia democrática. Esta nueva orden, inicialmente pensada para incrementar la capacidad de maniobra de las operaciones paramilitares de la CIA en Siria, entrañaba, sin embargo, el riesgo de hacerse extensiva a otros escenarios de lucha antiyihadista como Yemen, Libia, Somalia, Níger..., zonas *outside hostilities*, con imprevisibles consecuencias, incluidas aquellas relacionadas con las rivalidades burocráticas CIA-Pentágono.

Pero con esta decisión, ante todo, Trump y sus generales lograban un doble objetivo: por un lado, incrementar la eficacia letal en las campañas de acción directa con drones contra el Estado Islámico, inicialmente en el escenario sirio aunque con potencial de expansión a otras áreas *inside/outside*, en coordinación con las fuerzas especiales; y, por otra parte, neutralizar las exigencias de fiscalización democrática que obligaban al Ejército a informar de los resultados de sus operaciones clandestinas.

Y, es que, la introducción del brazo paramilitar de la CIA y sus prácticas de acción encubierta aportaban la cobertura de la inestimable negación plausible en un contexto de expansión/escalada militar, ya que, al tratarse de actividades no reconocidas por el Gobierno de

²²⁶ Tankel, Stephen: "Donald's Trump shadow war", *Politico*, 9 May 2018, p.12, en: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/05/09/donald-trumps-shadow-war-218327>

²²⁷ Garamone, Jim, US Department of Defense: "Defeat ISIS annihilation campaign accelerating, Mattis says", 28 May 2017, en: <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1196114/defeat-isis-annihilation-campaign-accelerating-mattis-says/>

²²⁸ Lubold, Gordon y Shane Harris: "Trump broadens CIA powers, allows deadly drones strikes", *The Wall Street Journal*, 13 March 2017, en: <https://www.wsj.com/articles/trump-gave-cia-power-to-launch-drone-strikes-1489444374>

Estados Unidos, permitían camuflar/ocultar los resultados de las operaciones de acción directa, en términos de número de ataques y de víctimas, tanto terroristas como población civil, contribuyendo, de este modo, a aliviar la carga del escrutinio, la responsabilidad y la imagen de las Fuerzas Armadas en la guerra clandestina contra el terror. Un poder otorgado a la CIA que permitía incrementar el número de ataques y, previsiblemente, el número de víctimas, sin necesidad de informar sobre los resultados letales de las operaciones, salvo en caso de catástrofe. Sin duda, un paso más en la senda del secreto y la negación, en la práctica de la opacidad y la falta de transparencia, de nuevo, al margen de la opinión pública, los medios de comunicación y el Congreso. En definitiva, un paso más en la desvirtuación democrática al servicio de los supremos intereses de seguridad nacional en el marco de la guerra contra el terror.

14.2 La estrategia contrterrorista de Trump: un borrador

El 5 de mayo de 2017, en consonancia con la falta de transparencia, asumida como estrategia de comunicación, la Administración Trump optaba por filtrar un borrador de su Estrategia Contrterrorista, *Counterterrorism Strategy Draft* (CTD), a los medios de comunicación. Según la información divulgada por la Agencia Reuters²²⁹, el documento exigía a los aliados una mayor contribución en la lucha contra el Estado Islámico, a la vez que reconocía abiertamente que la amenaza del terrorismo nunca sería totalmente eliminada.

El borrador de 11 páginas filtrado a la agencia de noticias, en realidad, supone el reconocimiento implícito sobre la falta de opciones estratégicas para combatir el desafío terrorista, en la medida que asume, casi de forma literal, aunque sin referencias explícitas, los principales planteamientos contemplados en la aproximación *Light footprint* de Obama al admitir la necesidad de *intensify operations against global jihadists groups, while also reducing the costs of American blood and treasure in pursuit of our counterterrorism goals*. De acuerdo con estos objetivos, se insiste, al igual que lo hiciera la Administración Obama en su momento, en la necesidad de evitar *costly, large-scale US military interventions to achieve counterterrorism objectives*, por lo que se considera prioritario la colaboración de *partners to share the responsibility for countering terrorists groups*, ya que, como se admite en el documento, *terrorism cannot be defeated with any sort of finality*.

En este sentido, el borrador identifica el extremismo islamista como una creciente amenaza a escala global, que ha ido consolidando su fuerza gracias a la proliferación de grupos surgidos a lo largo de los últimos años. La Administración reconoce la capacidad de mutación, regeneración y supervivencia de la amenaza terrorista que, de acuerdo con el borrador, se ha diversificado en *size, scope and complexity from what we face just a few years ago*. Esta resistencia, que deriva en la persistencia de la amenaza, se valora como un gran reto para los Estados Unidos y sus aliados, permanentemente amenazados por una miríada de grupos yihadistas, así como por extremistas domésticos radicalizados online. Para combatir las ramificaciones de esta creciente, persistente y cambiante amenaza, no se contemplan medidas de naturaleza política o diplomática, sino la intensificación de las operaciones militares en lugares como Yemen o Somalia, además del refuerzo de tropas en Afganistán, donde la Administración se plantea *boosting by 3,000 to 5,000 soldiers the 8,400 strong US contingent helping Afghan forces fight a resurgent Taliban*.

²²⁹ Landay, Jonathan and Warren Strobel: "Exclusive: Trump counterterrorism strategy urges allies to do more", *Reuters*, 5 May 2017, en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-extremism/exclusive-trump-counterterrorism-strategy-urges-allies-to-do-more-idUSKBN1812AN>

Asimismo, y como viene siendo habitual en el pensamiento estratégico norteamericano post-11S, el borrador contempla la acción directa y unilateral, *if necessary [...] to disrupt, prevent and respond to terrorists attacks against our nation, our citizens and our interests overseas and our allies*. Como medida de especial relevancia, el documento hace un llamamiento *for denying militants physical and online sanctuaries in which to plan and launch attacks*, para lo cual, la cooperación internacional de socios y aliados se estima esencial *to target ideologues, technical experts, financiers, external operators and battlefield commanders* especialmente, para *degrade their efforts to develop and deploy* armas químicas y biológicas.

Sin embargo, el documento proporciona escasos detalles sobre las políticas, medidas y protocolos de actuación para conseguir los objetivos señalados. Dada su condición de borrador, la estrategia CT filtrada sólo aporta una somera descripción de la amenaza terrorista y de los instrumentos necesarios para combatirla en el corto plazo, donde queda de manifiesto la prioridad por la opción militar; sin ninguna referencia a las herramientas de *soft power*, medidas a largo plazo que, en la versión del borrador, no tienen cabida.

Estas carencias tratarían de ser contrarrestadas en la *National Strategy for Counterterrorism*²³⁰, publicada el 4 de octubre del 2018, donde, además de reconocer la crucial importancia de la colaboración de países socios y aliados para garantizar el éxito de la estrategia contrterrorista de Estados Unidos, puesto que *America First does not mean America alone*²³¹; se admite la necesidad de desarrollar una sólida arquitectura de prevención global con el objetivo de contrarrestar la radicalización y el reclutamiento terrorista a través de diversos instrumentos, entre los que destacan, la diplomacia, el compromiso y las denominadas comunicaciones públicas²³² *to detect and combat terrorist's narratives and better understand the audiences they try to influence*²³³, en un mero ejercicio declarativo de intenciones, más que de definición de actuaciones y medidas concretas.

15. Oriente Medio en el epicentro de la agenda contrterrorista

Precisamente, el llamamiento a socios y aliados para combatir el desafío terrorista a escala global sería uno de los temas centrales del discurso presidencial de Trump²³⁴, pronunciado en Riad el 21 de mayo de 2017 con motivo de su gira por Oriente Medio, y donde se avanzarán los principales ejes de su política hacia la región, muy vinculados por cierto, a la estrategia contrterrorista.

Centrándose en la importancia crucial de la cooperación entre socios y aliados de la región, dado el contexto del discurso, Trump insistía en la importancia de la unidad a la hora de alcanzar un objetivo que, según la visión del presidente, se encontraba por encima de cualquier otra consideración. Según Trump, *the goal is to meet the history's great test, to conquer extremism and vanquish the forces of terrorism*. La consecución de este objetivo, contemplado como *a battle between good and evil*, sólo podría alcanzarse si *the forces of good are united and strong*. Estados Unidos, según Trump, estaba comprometido en un proceso de ajuste y adaptación de las estrategias para enfrentar nuevos desafíos y amenazas en escenarios

²³⁰ "National Strategy for Counterterrorism", The White House, 4 October 2018, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>

²³¹ *Ibid.*, p. I

²³² *Ibid.*, p.21

²³³ *Ibid.*, p.22

²³⁴ "President Trump's speech to the Arab Islamic American Summit", The White House, 21 May 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>



cambiantes, pero *Muslims nations must be willing to take on the burden if we are going to defeat terrorism*. Según el presidente, un futuro mejor sólo sería posible si los países de la región *drive out the terrorists and drive out the extremists*, y, poniendo el énfasis en este punto exigía *drive them out of your holy land. An drive them out of this Earth*. Asimismo, para reforzar la cooperación con los países de la región y avanzar en los objetivos de seguridad y estabilidad en Oriente Medio, Trump anunciaba la creación de un *New Global Center for Combating Extremist Ideology* en Arabia Saudí.

Asimismo, al igual que lo hiciera en el CTD, Trump destacó la especial relevancia de la cooperación entre socios y aliados para negar a los terroristas, no sólo el control sobre *territory and populations*, sino también el acceso a la financiación, particularmente para el caso del Estado Islámico. En este sentido, Trump anunciaba en el discurso la creación del denominado *Terrorist Financing Targeting Center*, copresidido por Estados Unidos y Arabia Saudí, donde se esperaba contar con la cooperación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) para impedir que sus países miembros se convirtieran en una *financial base for terror*.

Esta llamada a la cooperación sobre la base del *burden-sharing* se realizaba desde una óptica transaccional, fundamentada en intersecciones de intereses compartidos y no en la imposición de valores transferidos. En el mismo inicio de su discurso, el presidente advertía que *America will not seek to impose our way of life on others*. Trump ponía el énfasis en el ámbito de los intereses y no tanto en el de los valores; aunque, más bien y para ser exactos, Trump optaba por situarse en el ambiguo terreno de los intereses con principios, ya que, según su discurso, *we are not here to lecture. We are not here to tell other people how to live, what to do, who to be, or how to worship. Instead, we are here to offer partnership based on shared interests and values* to pursue a better future. Valores, que, por otra parte, quedaban sin especificar ni valorar por parte del presidente. En realidad, Trump estaba anunciando un avance de lo que sería el denominado *Principled Realism*, un nuevo concepto estratégico en el que quedaría capturada la tradicional dialéctica entre valores e intereses, y que sería incorporado en la inminente *National Security Strategy* (NSS), que sería publicada (completa) el 18 de diciembre de 2017.

15. La nueva estrategia de Afganistán: la recurrente opción militar

El 21 de agosto de 2017, exactamente tres meses después del discurso de Riad, el presidente Trump desvelaba la esperada *nueva* estrategia para Afganistán²³⁵ en un discurso televisado, pronunciado en Fort Meyer, Arlington, Virginia. Esta estrategia sería la culminación de la aproximación general al contrterrorismo de la Administración Trump, una política que se había ido configurando a lo largo de los seis primeros meses del año, sobre la base de la prioridad de la opción militar, articulada en forma de escalada en todos los frentes.

Trump comenzaba reconociendo que *my original instinct was to pull out, and historically I like following my instincts. But all my life I've heard that decisions are much more different when you sit behind the desk in the Oval Office*. En su discurso, el presidente admitió que le habían convencido de que *a hasty withdrawal would create a vacuum for terrorists, including ISIS and Al Qaeda*; pero advirtió que esta estrategia no significaba un cheque en

²³⁵ "Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia", The White House, 21 August 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>

Hirschfeld Davis, Julie and Mark Landler: "Trump outlines new Afghanistan war strategy with few details", *The New York Times*, 21 August 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/08/21/world/asia/afghanistan-troops-trump.html>

blanco para la implicación de Estados Unidos en Afganistán, negándose a aportar datos específicos sobre el número de efectivos de refuerzo, ni sobre los plazos, ni sobre las condiciones que se consideraban necesarias para lograr el éxito de la misión, optando por apelar, de forma genérica, a un horizonte difuso de victoria, donde, según él, *in the end, we will win*. Y, es que, Trump y su cúpula de generales defienden el denominado *unpredictable approach*²³⁶, que implica denegar toda la información posible -en cuanto a tropas, planes operativos, plazos, tiempos-, con el fin de mantener la incertidumbre del enemigo como estrategia de desgaste en el teatro de operaciones afgano. Aproximación, que, por otra parte, también sería incluida en la visión estratégica contenida en la NSS 17 del mes de diciembre y, por tanto, susceptible de proyectarse a otros escenarios.

Si bien este planteamiento representa un importante punto de partida respecto de la aproximación de la primera Administración Obama, cuya estrategia para Afganistán fundamentada en el incremento de tropas convencionales, aportaba datos, plazos y objetivos, más o menos concretos; la *nueva* estrategia de Trump no difiere demasiado de la de su predecesor en lo que se refiere a Pakistán²³⁷, donde se contempla la aplicación de diversas medidas de presión político-militares y diplomáticas para lograr la clausura de los santuarios talibanes en territorio paquistaní.

Asimismo, el realismo de principios, esbozado en el discurso de Riad, vuelve a quedar de manifiesto en la estrategia para Afganistán cuando afirma: *we are not nation-building again, we are killing terrorists*²³⁸, aunque admite, sin especificar, que la *nueva* estrategia exigirá *all elements of national power*²³⁹, además de la contribución militar y financiera de los aliados, -de nuevo *burden-sharing*-, no sólo en el escenario afgano, sino en la guerra global contra el terror.

Por último, el presidente anticipaba el levantamiento de las restricciones, *rules of engagement*, en una velada referencia a su predecesor, para facilitar la capacidad operativa de los soldados estadounidenses a la hora de abatir terroristas, calificados por Trump como *thugs and criminals and predators, and –that is right- losers*²⁴⁰.

Como Obama antes que él y como Bush antes que Obama, Trump ha optado por la continuar la *Long Global War on Terror*, aunque por la senda de una escalada militar clandestina que escapa al debate mediático y político. Lejos quedan las críticas vertidas en la campaña presidencial sobre las estúpidas intervenciones militares que destruían el país. Las guerras de Bush y las guerras de Obama son ahora las guerras de Trump y de sus generales, dispuestos a liberar la potencia militar de Estados Unidos en su lucha global contra el terrorismo.

²³⁶ Dunne, Charles: “An Evaluation of President Trump’s emerging counterterrorism strategy”, Arab Center Washington, 30 August 2017, p. 1, en: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/an-evaluation-of-president-trumps-emerging-counterterrorism-strategy/

²³⁷ Sobre la estrategia hacia Paquistán, ver: Stone, Rupert: “Trump’s strategy on Pakistan is fraught with risk”, *Prospect Magazine*, 10 January 2018, en: <https://www.prospectmagazine.co.uk/world/trumps-strategy-on-pakistan-is-fraught-with-risk>

²³⁸ “President Trump on the strategy in Afghanistan” *op. cit.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*



16. Hands-off approach: nuevos principios, estándares y procedimientos para liberar la maquinaria de guerra

Así, de forma simultánea a la expansión/escalada militar de alcance global, la Administración Trump iría ultimando su particular proceso de revisión política y desregulación normativa, siempre dentro de las coordenadas del *hands-off approach*, para eliminar, tal como se había anunciado en el discurso de Riad, algunas de las restricciones contenidas en la PPG 2013 de Obama, aplicadas a las operaciones de acción directa, -ataques con drones y operaciones de asalto con comandos-, en las denominadas *outside areas of hostilities*.

El 21 de septiembre de 2017, la Administración Trump anunciaba su decisión de suprimir algunas exigencias, garantías y protocolos de actuación de la era Obama que, a juicio de los generales, obstaculizaban el desarrollo eficaz de las operaciones contraterroristas de acción directa. Para el anuncio, se utilizaba el mismo procedimiento indirecto con el que se dio a conocer el borrador de la Estrategia Contraterrorista en el mes de mayo, es decir, a través de un medio de comunicación, en este caso el New York Times.

Ese día, los periodistas Charlie Savage y Eric Schmitt²⁴¹ publicaban, citando fuentes autorizadas, aunque anónimas, de la Casa Blanca, que la Administración Trump se disponía a introducir dos importantes cambios en la PPG/*Disposition Matrix* de Obama. En primer lugar, se decidía eliminar el requisito que exigía la identificación previa del objetivo como *a continuing and imminent threat to US persons* antes de proceder con el ataque de acción directa con drones. La supresión de este protocolo suponía que las operaciones letales de la CIA y el Pentágono dejaban de estar limitadas a líderes terroristas de alto rango, -*high value terrorists*-, con destacado valor estratégico. Ahora, con la supresión de esta exigencia, se ampliaba notablemente el espectro operativo, en la medida que, los yihadistas de base, *foot-soldier jihadist*²⁴², no ligados al denominado *imminent threat standard*, sin capacidades específicas ni funciones de liderazgo en el seno de la organización terrorista, y, por tanto, sin relevancia en la cadena de mando, pasaban también a ser objetivos de las operaciones letales de acción directa.

La segunda medida importante, y que suponía un cambio significativo respecto de la era Obama, consistía en la supresión del complejo proceso de control y supervisión burocrática interagencias ligado a la Casa Blanca, en consonancia con el *hands-off approach* de los generales de Trump, con el que se pretendía otorgar a los militares destacados en el terreno una mayor capacidad de decisión y actuación operativas para incrementar la eficacia de las misiones contraterroristas.

Sin embargo, según el *New York Times*, estas mismas fuentes consideraban oportuno mantener el requisito relacionado con la denominada *near certainty*²⁴³, que exigía establecer las necesarias comprobaciones de seguridad para garantizar, con toda la certeza posible, que las misiones de ataque no provocarían víctimas civiles. Según estas fuentes autorizadas, el nuevo documento, denominado *Principles, Standards and Procedures* (PSP)²⁴⁴, había sido aprobado el 14 de septiembre de 2017 por los responsables de las agencias de seguridad nacional implicadas y se encontraba a la espera de la firma del presidente.

²⁴¹ Savage, Charlie and Eric Schmitt: "Trump poised to drop some limits on drone strikes and commando raids", *The New York Times*, 21 September 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/09/21/us/politics/trump-drone-strikes-commando-raids-rules.html>

²⁴² *Ibid.*, p.1

²⁴³ *Ibid.*,

²⁴⁴ *Ibid.*, p.2

La aprobación de estas medidas por parte de la cúpula de seguridad nacional de Trump nos permite reflexionar sobre tres consecuencias, a la vez que, constatar dos realidades. En lo que se refiere a las consecuencias, y, en primer lugar, la decisión de eliminar el complejo protocolo de revisión burocrática interagencias de Obama, y sustituirlo por un proceso notablemente más simple, en el que las operaciones contraterroristas quedan incorporadas en los denominados *country plans*, revisados una vez al año²⁴⁵, permite, efectivamente, agilizar el proceso de toma de decisiones en el mismo campo de operaciones e incrementar la deseada eficacia operativa de las actuaciones contraterroristas, pero, ante todo, aleja a la Casa Blanca, y, por tanto, al presidente, del epicentro político de toma de decisiones para que la cúpula militar de seguridad nacional de Trump decida e implemente la política presidencial, contribuyendo, de este modo, a reforzar el blindaje de la Presidencia frente a consecuencias no deseadas e imprevisibles, en virtud de la negación plausible. De este modo, la pretensión de “proteger” al presidente, alejándolo también del foco mediático, redundaría en la exclusión del proceso de revisión de otras agencias gubernamentales implicadas, cuya contribución en materia de asesoramiento podría ser especialmente relevante, tanto en el marco de las operaciones de acción directa, como en los escenarios posconflicto.

En segundo lugar, la eliminación simultánea de estos dos protocolos, *imminent threat standard* y la revisión/supervisión burocrática interagencias, permite el desarrollo de dos objetivos estratégicos igualmente simultáneos, ya que, por un lado, facilita el aumento del número de ataques de acción directa contra objetivos yihadistas para infligir un duro y continuo castigo de cara a acelerar la ansiada derrota de las organizaciones terroristas, -aunque con los consiguientes riesgos e impactos negativos derivados de este tipo de misiones, especialmente sobre la población civil-; logrando, al mismo tiempo, imprimir un mayor dinamismo en la expansión de este tipo de operaciones hacia otras regiones/países de África, Oriente Medio y Asia, en respuesta a la evolución constante de la amenaza, en una estrategia de escalada letal, calificada por Steve Niva, como *Global Drone Surge*²⁴⁶.

Por último, la revisión de los límites de Obama, en consonancia con una estrategia de escalada/aniquilación, abre las puertas a la expansión de los programas encubiertos de drones de la CIA²⁴⁷ a otras *active war zones*, como Afganistán²⁴⁸, hasta ahora, bajo el radar exclusivo del Pentágono; pero también, hacia las *outside areas* como Yemen, donde la CIA viene participando de forma ocasional en operaciones de ataque²⁴⁹; o Níger, base de las últimas operaciones con drones de la CIA contra militantes islamistas en el sur de Libia²⁵⁰.

Por otra parte, esta nueva *política de drones*, nos permite constatar dos realidades. Por un lado, que esta pretendida *nueva política*, a pesar de las sustanciales modificaciones, en realidad, representa la continuidad de la estructura contraterrorista diseñada por la

²⁴⁵ *Ibid.*, p.3. También: Hartig, Luke: “Trump’s new drone strike policy: What’s any different? Why it matters”, *Just Security*, 22 September 2017, p. 3, en: <https://www.justsecurity.org/45227/trumps-drone-strike-policy-different-matters/>

²⁴⁶ Niva: “Trump’s drone surge”, *op. cit.*, p.1

²⁴⁷ Savage and Schmitt: “Trump poised to drop...”, *op. cit.*, p. 2

²⁴⁸ La solicitud de la CIA para operar en Afganistán se da a conocer el 15 de septiembre, un día después de la aprobación de los PSP de la administración Trump, ver: Schmitt, Eric and Matthew Rosenberg: “CIA wants authority to conduct drone strikes in Afghanistan for the first time”, *The New York Times*, 15 September 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/09/15/us/politics/cia-drone-strike-authority-afghanistan.html>

²⁴⁹ Savage and Schmitt: “Trump poised to drop...”, *op. cit.*, p. 2

²⁵⁰ Penney, Joe, Eric Schmitt, Rukmini Callimachi y Christoph Koettl: “CIA drone misión, curtailed by Obama is expanded in Africa under Trump”, *The New York Times*, 9 September 2018, en: <https://www.nytimes.com/2018/09/09/world/africa/cia-drones-africa-military.html>



Administración Obama²⁵¹, en la medida que mantiene la división del mundo en dos grandes zonas diferenciadas: las *areas of active hostilities* y las denominadas *areas outside active hostilities*, zonas donde, supuestamente, se aplican elevados estándares de protección a la población civil²⁵². Una división del mundo que, por el momento, se mantiene, a pesar de la evolución de la amenaza en entornos estratégicos cambiantes, que hace que los límites entre las dos áreas sean cada vez más difusos e indistinguibles.

El mantenimiento de este importante elemento de continuidad permite constatar que la aproximación contrterrorista de Obama se ha institucionalizado²⁵³. Tras 17 años de guerra, y a pesar de la escalada, la cúpula de seguridad nacional de la Administración Trump no ha logrado desvincularse de las ataduras y limitaciones legales, políticas, diplomáticas, humanitarias, mediáticas y también militares para articular e implementar alternativas y cambios más agresivos y radicales en su política frente al terrorismo²⁵⁴.

La segunda constatación relevante se centra en la instrumentalización estratégica del denominado *near certainty standard*. El mantenimiento de este protocolo viene a demostrar que, en realidad, se trata de un imperativo estratégico²⁵⁵, al servicio de fines político-militares, y no tanto de una consideración legal y humanitaria establecida por la Administración Obama. La conveniencia de proteger a la población civil en las denominadas *outside areas* viene motivada por el interés estratégico de mantener el apoyo, cuando menos la tolerancia en las actuaciones²⁵⁶, de los países socios/aliados localizados en estas áreas; pero, ante todo, por la necesidad de contrarrestar la propaganda yihadista, que se nutre de las víctimas civiles, para lograr el reclutamiento de nuevos adeptos. Paradójicamente, este nuevo marco de desregulación, que abre la vía para los ataques ilimitados con drones, plantea, al mismo tiempo, la exigencia de establecer limitaciones y protocolos de actuación para regular la nueva política²⁵⁷ de acción directa en los países *outside areas*, si lo que se pretende es mantener, a la vez que conciliar, ambos objetivos: el apoyo necesario de los gobiernos, que no siempre estarán dispuestos a otorgar un cheque en blanco a las misiones de ataque CIA-Pentágono; y la neutralización de la propaganda yihadista orientada al reclutamiento.

Por otra parte, y como consecuencia de la expansión/escalada en la guerra global contra el terrorismo, al amparo de la nueva política trazada en los PSP, aún sin publicar, cabe preguntarse hasta cuándo será posible mantener la división entre *areas of active hostilities* y *areas outside active hostilities*, dada la facilidad/flexibilidad con la que se han venido saltando los límites entre las dos zonas²⁵⁸ para responder a las necesidades tácticas en los teatros de operaciones. Como, por ejemplo, en 2014, en pleno auge de la campaña contra el Estado Islámico, cuando Obama decidió declarar Siria e Irak *areas of active hostilities*; como sucediera en Libia en 2016; y, por supuesto, como está sucediendo en la era Trump, en determinadas zonas de Somalia y Yemen.

Ante esta situación, la publicación del “nuevo libro de reglas” resulta prioritaria. Sólo de este modo, podrían resolverse algunos de los importantes interrogantes²⁵⁹ suscitados con

²⁵¹ Savage and Schmitt: “Trump poised to drop”, *op. cit.*, p. 2,

²⁵² *Ibid.*,

²⁵³ Hartig: “Trump’s new drone strike policy”, *op. cit.*, p.1

²⁵⁴ Savage and Schmitt: “Trump poised to drop”, *op. cit.*, p. 2

²⁵⁵ Hartig: “Trump’s new drone strike policy”, *op. cit.*, p. 2

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*, p.3

²⁵⁸ *Ibid.*, p.4

²⁵⁹ Hartig exige respuestas a los importantes interrogantes que se plantean con la nueva política, en *Ibid.*, pp. 4-5



aplicación de la nueva política: ¿bajo qué condiciones y con qué criterios se puede modificar la declaración de las áreas geográficas para no aplicar las restricciones?; ¿cómo se contemplan las operaciones de captura y el confinamiento de presos?; ¿se aborda la cuestión de Guantánamo?. Precisamente, para obtener las debidas respuestas a estas y otras preguntas, de nuevo, la ACLU, en virtud de la FOIA, en el mes de diciembre de 2017, optaba por demandar a la Administración Trump, tal como hiciera en su momento con la Administración Obama, para forzar la publicación de las nuevas reglas que regulan la política de asesinatos selectivos, con el objetivo, según la ACLU, *we can all better grapple with the harm our government is causing, both at home and abroad*²⁶⁰.

17. La expansión de las fuerzas de operaciones especiales en la era Trump: the easy button

Otra prueba de que la estructura contrterrorista diseñada por Obama se ha institucionalizado viene representada por el sobredimensionamiento y la sobreexplotación de los cuerpos de operaciones especiales (SOF) en la era Trump. Si bien desde que asumiera la presidencia de Estados Unidos, Trump ha optado por desmarcarse del legado de Obama en ámbitos tan concretos como el comercio, el medioambiente y la energía o la inmigración; en materia contrterrorista prevalece la continuidad por encima de los cambios, especialmente, en lo que se refiere al uso de las SOF, concebidos como instrumento privilegiado en la guerra global contra el terrorismo.

Aunque tras el 11S, las SOF se fueron consolidando como una alternativa viable frente al costoso despliegue de tropas convencionales en distintos escenarios de guerra; hoy en día, teniendo en cuenta la evolución del panorama estratégico y la progresiva mutación de la amenaza terrorista, los cuerpos de élite SOF/JSOC se han convertido en una opción estratégica irrenunciable para la Casa Blanca. Atributos como su probada eficacia operativa, su capacidad de intervención clandestina, su versatilidad multifuncional en misiones de entrenamiento, asesoramiento, asistencia, protección, rescate de rehenes, además de las operaciones *kill and capture*..., entre otras, convierte a las SOF en el denominado *easy button*²⁶¹ de Trump. En la opción silenciosa, permanente, eficaz, acorde con las exigencias del nuevo contexto de escalada contrterrorista. Versatilidad que, por otra parte, ha derivado en una sobreexplotación de estas fuerzas especiales, con consecuencias aún difíciles de valorar.

Y, es que, Trump no ha renunciado al principal legado de la política contrterrorista de Obama. Trump ha heredado una fuerza militar de élite, letal, flexible, fácilmente proyectable a cualquier parte del mundo para desempeñar cualquier tipo de misión del alto riesgo y, además, fuera del control de la opinión pública y el Congreso²⁶², que carecen de la información y la visión necesarias para entender y valorar las funciones y, sobre todo, los resultados de estas fuerzas especiales dentro del espectro de opciones político-militares, a disposición de la Administración.

Trump heredó un instrumento privilegiado y se mostró dispuesto a utilizarlo: en el mismo mes de enero, unos días después de su toma de posesión, en Yemen; dos meses después, y a pesar del fiasco yemení, en Somalia... Si en los últimos seis meses de la Administración Obama se habían contabilizado 21 misiones de comandos especiales, en los seis primeros meses

²⁶⁰ Schwarz, Sam: "Trump sued by ACLU over secret killing rules", *Newsweek*, 22 December 2017, en: <https://www.newsweek.com/donald-trump-aclu-drone-killing-756842>

²⁶¹ Hennigan, W.J.: "The new american way of war", *Time*, 30 November 2017, p. 3, en: <http://time.com/5042700/inside-new-american-way-of-war/>

²⁶² Siegel, Jacob: "How special forces bury the true cost of America's wars", *Vice*, 11 December 2017, p. 3, en: https://www.vice.com/en_us/article/evax3a/how-special-forces-bury-the-true-cost-of-americas-wars



de Trump, la cifra se había elevado a 92 operaciones, la mayoría en Yemen, Pakistán y Somalia²⁶³, *areas outside hostilities*.

El propio Senador Lindsay Graham²⁶⁴ admitía ante los medios de comunicación en el mes de octubre de 2017, tras la muerte de cuatro comandos en Níger²⁶⁵, *we don't know exactly where we are at in the world, militarily, and what we are doing*. Al parecer, la comparecencia del General Raymond Thomas, Comandante en Jefe del SOCOM, precisamente, ante el *Senate Armed Services Committee*, unos meses antes, el 4 de mayo de 2017, no había contribuido demasiado a despejar las dudas del Senador sobre las verdaderas dimensiones de la función clave desempeñada por las SOF en la estrategia contraterrorista de la Administración Trump. Y, es que, según Thomas, *we operate and fight in every corner of the world [...] we are now proactively engaged across the battle space of the Geographic Combatant Commands..., providing key integrating and enabling capabilities to support their campaigns operations*²⁶⁶. Para ilustrar estas afirmaciones en su testimonio ante el Comité del Senado, Thomas hizo un breve un breve repaso²⁶⁷ de los denominados “puntos calientes”, donde se encontraban operando los comandos especiales: Afganistán, Siria, Irak, Yemen, Somalia, Libia; en la región del Sahel, en países como Malí, Níger, Burkina Faso, Senegal; en países asiáticos, como Filipinas, Tailandia, Japón, Corea del Sur; en América Latina, en Europa y el Cáucaso..., en todos los países cercanos a la frontera occidental de Rusia: Estados bálticos, Rumanía, Polonia, Ucrania y Georgia...

Los cuerpos de operaciones especiales de Estados Unidos se encontraban desplegados, nada menos, que en 149 países en 2017²⁶⁸, un importante incremento respecto de los 138 países²⁶⁹ del último año de la Administración Obama. De acuerdo con la declaración de Thomas²⁷⁰, esta cifra suponía el 75% de los países del planeta. Un incremento del 150% respecto de la era Bush²⁷¹

²⁶³ Zenko, Micah: “Donald Trump is pushing America’s Special Forces past the breaking point”, *Foreign Policy*, 1 August 2017, p. 1, en: <https://foreignpolicy.com/2017/08/01/donald-trump-is-pushing-americas-special-forces-past-the-breaking-point-jsoc-navy-seal/>

²⁶⁴ Diaz, Daniella: “Key senator say they didn’t know US had tropas in Niger”, *CNN*, 23 October 2017, citado en: Turse, Nick: “Donald Trump’s first year sets record for US Special ops”, *The Huffington Post*, p.2, en: <https://edition.cnn.com/2017/10/23/politics/niger-troops-lawmakers/index.html>

²⁶⁵ El 5 de octubre de 2017, cuatro miembros de las fuerzas de operaciones especiales morían en una emboscada terrorista en Níger mientras realizaban labores de patrulla rutinaria. El ataque tuvo lugar a 190 kilómetros al norte de Niamey, la capital de Níger, cerca de la frontera con Malí, donde operan diversos grupos yihadistas. Este incidente puso el foco de atención sobre las operaciones de las SOF en el Sahel, ver: Burke, Jason: “US special forces deaths in Niger lift veil on shadow war against islamists in Sahel”, *The Guardian*, 15 October 2017, en: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/15/sahel-niger-us-special-forces-islamists>

²⁶⁶ “Statement of General Raymond A. Thomas III, US Army Commander, United States Special Operations Command, US Senate Armed Services Committee, 4 May 2017, p.3, en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Thomas_05-04-17.pdf

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ De acuerdo con fuentes del SOCOM citadas en: Turse, Nick: “Donald Trump’s first year sets record for US Special Operations”, *The Huffington Post*, 14 December 2017, p.2, en: https://www.huffingtonpost.com/entry/donald-trumps-first-year-sets-record-for-us-special-ops_us_5a32ce98e4b0ff955ad13687

²⁶⁹ Turse, Nick: “American Special Operation Forces are deployed to 70 percent of the world’s countries”, *The Nation*, 5 January 2017, p. 2, en: <https://www.thenation.com/article/american-special-forces-are-deployed-to-70-percent-of-the-worlds-countries/>

²⁷⁰ “Statement of General Raymond A. Thomas”, *op. cit.*, p.14

²⁷¹ Turse, Nick: Donald Trump’s first year”, *op. cit.*, p. 2

Figura 1 Despliegue de los cuerpos de operaciones especiales



Fuente: Nick Turse²⁷²

Antes del 11S, las SOF estaban constituidas por un reducido número de comandos de élite, concebidos como fuerza de choque en operaciones especiales específicas y en misiones de apoyo a las tropas convencionales desplegadas. Hoy en día, en el año 2018, en realidad, han llegado a convertirse en el “Quinto Ejército”, -junto al Ejército de Tierra, el Ejército del Aire, la Armada y el Cuerpo de Marines-, en la medida que cuentan con un total de 70.000 hombres²⁷³ integrados en sus filas.

Las SOF participan en un amplio espectro de misiones, aunque en el marco de la guerra global contra el terror, se priorizan las operaciones de combate, a pesar de los intentos por parte de la Administración (Obama/Trump) de justificar/camuflar algunas de estas misiones tras la etiqueta de operaciones de entrenamiento, asistencia y asesoramiento de las fuerzas armadas de los países en los que se encuentran desplegados. Tal como reconoce Scott Taylor, congresista

²⁷² En *Ibid*. El mapa aportado por Nick Turse despliega las localizaciones de 132 países; en azul, se muestran la ubicación de 129 países, de acuerdo con las fuentes del SOCOM; en rojo, Siria, Yemen y Somalia, en base a fuentes de información obtenidas por el autor.

²⁷³ Turse Nick: “Commandos Sans Frontières: the global growth of US Special Operations Forces”, *Tomdispatch*, (July 18, 2018), p. 3, en: http://www.tomdispatch.com/post/176448/tomgram%3A_nick_turse%2C_special_ops%3A_133_countries_down%2C_17_to_go/

Para un análisis sobre US Department of Defense Fiscal Year 2019 Budget Request, ver la versión resumida elaborada por el DoD: “Fiscal Year 2019 Budget Request”, US Department of Defense Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller): February 2018, en https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY2019_Budget_Request.pdf



por Virginia y antiguo comando de la los Navy SEAL: *well, that's is bullshit. They are combat boots, everyone of them*²⁷⁴.

El presupuesto de las SOF para 2017 llegó a situarse en más de 12 mil millones de dólares²⁷⁵, una cifra muy alejada de los 3 mil millones de 2001, teniendo en cuenta, además, que cada uno de los Ejércitos aporta sus propios fondos para sus comandos de élite, una cifra que ronda los 8 mil millones de dólares anuales²⁷⁶. Estas cifras, en términos de número de hombres, fondos asignados y países socios implicados, proporcionan una somera idea del sobredimensionamiento de estas fuerzas especiales, aunque en ningún lugar del mundo ha sido tan notorio como en el continente africano²⁷⁷.

La expansión sostenida de este enjambre de comandos especiales, desplegados en las tres cuartas partes del planeta, pero coordinados en nodulos de conexión en red, preparados para golpear sin descanso, *-rentless tempo*²⁷⁸ - en una guerra sin cuartel contra organizaciones yihadistas, igualmente enjambradas, flexibles y letales, sin llegar a infligirles una clara derrota, parece que está alcanzando el denominado *sustainable limit*, en palabras del propio General Thomas²⁷⁹. Según el General, la creciente demanda de las fuerzas de operaciones especiales, en el marco de la estrategia contrterrorista, obliga al SOCOM a *prioritize the sourcing of these demands as we face a rapidly changing security environment*.

Los retos derivados de esta situación de sobredimensionamiento y sobreexplotación, -y dado el papel, hoy por hoy, insustituible de las SOF como herramienta de guerra para la Casa

²⁷⁴ Citado en: Hennigan: "The new American", *op. cit.*, p. 6

²⁷⁵ Turse Nick: "Commandos Sans Frontières", *op. cit.*, p. 3,

²⁷⁶ *Ibid.*,

²⁷⁷ De acuerdo con el General Joseph Dunford, presidente de la JCS, Estados Unidos tiene un total de 6.000 soldados desplegados en 53 países del continente africano, desarrollando unas 3.500 operaciones al año, lo que supone alrededor de 10 misiones diarias. El número de SOF repartidas por el continente ha experimentado un notable incremento, pasando de 450 en 2012, a 1300 en 2017, de un total de 8000 SOF desplegados el pasado año. *AFRICOM 2017 Posture Statement* identifica un total de 46 localizaciones (*sites*), distribuidas en tres categorías: *Cooperative Security Locations* (CSL), *Contingency Locations* (CL), además de las denominadas *Forward Operating Sites* (FOS), consideradas como bases permanentes, ubicadas en Camp Lemonnier, en Yibuti, en África Oriental; y en la Isla de Ascensión, en la costa occidental de África; aunque la CSL de Entebbe, en Uganda, y la base de drones 201 en Níger (en contrucción) reforzarán la proyección de las misiones contrterroristas hacia el Norte de África y la zona Sahel, facilitando, igualmente, las operaciones en la Península Arábiga. De acuerdo con *AFRICOM 2018 Posture Statement*, el Comando actúa sobre cinco líneas de esfuerzo, *lines of effort* (LOES), en las diferentes subregiones del continente: desarrollo de las condiciones de seguridad y estabilidad en África Oriental; contención de la inestabilidad en Libia; contención de Boko Haram y el Estado Islámico en África Occidental; control de actividades ilícitas en el Golfo de Guinea y África Central; así como el desarrollo de programas de asistencia humanitaria y construcción de la paz. Para más información sobre la estrategia contrterrorista de Estados Unidos en África se recomienda la consulta de:

Turse, Nick: "Secret US Military documents reveal America's war fighting footprint in Africa", *The Huffington Post*, 27 April 2017, en: https://www.huffingtonpost.com/entry/secret-us-military-documents-reveal-americas-war-fighting-footprint-in-africa_us_5901ffdae4b0af6d718c3f3b

Trevithick, Joseph: "What you need to know about why US Special Operation Forces are in Niger", *The drive*, 6 October 2017, en: <http://www.thedrive.com/the-war-zone/14923/what-you-need-to-know-about-why-u-s-special-operations-forces-are-in-niger>

Korzun, Peter: "Africa: continent where US Military wages shadows war", *Strategic Culture*, 28 October 2017, en: <https://www.strategic-culture.org/news/2017/10/28/africa-continent-where-us-military-wages-shadow-wars.html>

Morgan, Wesley: "Behind the secret US war in Africa", *Politico* 3 July 2018, en: <https://www.politico.com/story/2018/07/02/secret-war-africa-pentagon-664005>

²⁷⁸ En referencia a la metodología atribuida a McChrystal, en: Naylor, Sean: *Rentless strike*, *op. cit.*,

²⁷⁹ "Statement of General Raymond A. Thomas", *op. cit.*, p.15



Blanca-, han provocado los primeros cambios en el planeamiento estratégico de la Administración Trump, respecto al despliegue de tropas en escenarios de lucha contraterrorista.

Y, es que, a pesar de su resistencia a elaborar una estrategia coherente que permita el ordenamiento geográfico y funcional de las SOF, -como veremos, sin ningún tratamiento específico en las Estrategias de 2017 y 2018-, la cúpula militar de seguridad nacional, encabezada por el Secretario de Defensa, se ha visto obligada a considerar las primeras medidas a corto plazo para enfrentar un desafío cada vez más apremiante. En este sentido, el propio Mattis, en una nota de prensa divulgada el 29 de diciembre de 2017 por el DoD, reconocía que los límites que separaban las SOF de las tropas convencionales, -al igual que sucede con las áreas *in/outside*-, también se están desdibujando. Según Mattis, *experiences of war since 9/11 have blurred the lines*²⁸⁰.

De acuerdo con este planteamiento, Mattis anunciaba una nueva visión estratégica, donde las tropas convencionales, denominadas *general purpose forces*, tomaran el relevo en misiones de entrenamiento, asistencia y asesoramiento de las fuerzas locales, hasta el momento operadas en exclusiva por las SOF, especialmente, para las operaciones desarrolladas en el continente africano²⁸¹. Las denominadas *Army Security Force Assistance Brigade* (SFAB)²⁸², vinculadas al Ejército de Tierra y creadas unos meses antes, en el mes de mayo de 2017, serían las primeras en cumplir este objetivo. El verdadero *leit-motiv* de esta iniciativa se encuentra en la necesidad de reconducir la verdadera misión de las SOF hacia operaciones letales, de caza y captura, combatida en las sombras, con la colaboración de las fuerzas armadas locales y en coordinación con las fuerzas paramilitares de la CIA para recuperar, de nuevo, a las SOF como la opción operativa preferente en la vanguardia de la lucha antiterrorista.

Esta readaptación, fundamentada en misiones de apoyo/cobertura por parte de las tropas convencionales, pensada inicialmente para liberar a las SOF de su sobreexplotación en África, -aunque en marzo de 2018 ya se enviaron los primeros contingentes a Afganistán²⁸³-, no supone, en realidad, una reducción en el número de comandos, -de hecho, en los presupuestos del Departamento de Defensa para 2019 se contempla un incremento de 1.000 efectivos²⁸⁴-, sino que nos encontramos ante operaciones de refuerzo militar en toda regla y, por consiguiente, ante incrementos en el despliegue de tropas convencionales. Está por ver la efectividad, los costes y las consecuencias derivados de esta nueva escalada. Tal como advierte John Nagl²⁸⁵, experto en contraterrorismo y contrainsurgencia, Estados Unidos está creando *an almost*

²⁸⁰ Garamone, Jim: "Lines blurring between Special Operations, Conventional Forces, Mattis says", DoD News, Defense Media Activity, 29 December 2017, en: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1406143/lines-blurring-between-special-ops-conventional-forces-mattis-says/>

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² López, Todd: "Security force assistance brigades to free brigade combat teams from advise, assist mission", US Army, 18 May 2017, en: https://www.army.mil/article/188004/security_force_assistance_brigades_to_free_brigade_combat_teams_from_advise_assist_mission

²⁸³ Garamone, Jim: "US brigade arrives in Afghanistan to advise, strengthen Afghan Forces, DoD News, Defense Media Activity, 29 March 2018, en: <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1479482/us-brigade-arrives-in-afghanistan-to-advise-strengthen-afghan-forces/>

²⁸⁴ US Department of Defense, Office of the Under Secretary of Department of Defense (Comptroller) Chief Financial Officer: *Defense Budget Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2019 Budget Request*, February, 2018, Chapter 3, pp. 12-26 en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/FY2019-Budget-Request-Overview-Book.pdf>

²⁸⁵ Citado en: Niva, Steve: "Trump's drone surge", *op. cit.*, p. 2



industrial-scale counterterrorism killing machine para combatir, en palabras de Nick Turse, *a wide world of war*²⁸⁶ (www), donde no están claros los límites, ni tampoco los objetivos.

18. Argumentario estratégico: objetivos, amenazas e instrumentos

Sorprende que la constelación de bases operativas de fuerzas especiales repartidas por todo el mundo tras 17 años de guerra contra el terrorismo, además, en un contexto de escalada militar donde queda constatado el papel crucial de la SOF, no merezca ni una sola referencia específica en la *National Defense Strategy* (NDS 18)²⁸⁷, publicada en enero de 2018; aunque teniendo en cuenta que, en realidad, no se trata del documento completo, sino de un compendio/resumen de tan sólo 11 páginas desclasificado por el DoD, esta omisión podría resultar asumible, a la espera de la estrategia completa. O, quizás se deba a la intencionalidad estratégica que se admite en la propia NDS 18: *Be strategically predictable, but operationally unpredictable*²⁸⁸, ya que, según se argumenta en el documento-resumen, *our strength and integrated actions with allies will demonstrate our commitment to deterring aggression, but our dynamic force employment, military posture, and operations must introduce unpredictability to adversary decision-makers*²⁸⁹.

Lo cierto es que este planteamiento, como la propia publicación de un resumen de 11 páginas para explicar, nada menos, que la Estrategia de Defensa de los Estados Unidos, resulta coherente con la línea de actuación empleada por la Administración Trump hasta el momento, basada en la opacidad y la falta de transparencia para neutralizar los impactos de un profundo debate. Y, es que, la necesidad de establecer las cautelas de secreto necesarias para no comprometer la seguridad de las Fuerzas Armadas y sus operaciones no debería ser incompatible²⁹⁰ con la publicación de un documento completo y exhaustivo, que aporte a la opinión pública norteamericana y al mundo, la visión estratégica de la Administración Trump sobre una política de defensa en la que **unidades** operativas de élite como las SOF se emplean, cada vez más, en la consecución de objetivos estratégicos²⁹¹.

Sin transparencia, la opinión pública y el Congreso no disponen de la información y, por tanto, carecen del entendimiento adecuado para valorar la trascendencia de las múltiples implicaciones derivadas de la escalada/expansión de la guerra contra el terror. Con guerras invisibles²⁹² para la opinión pública norteamericana, resulta complicado que el Congreso se muestre dispuesto a presionar para impulsar la necesaria reforma de la AUMF de 2001, que otorga autoridad al presidente para emplear *all necessary and appropriate force*²⁹³, sin establecer limitaciones sobre el alcance, la duración o la intensidad de la fuerza²⁹⁴, dejando vía libre a la presidencia para combatir guerras interminables a escala planetaria. En el marco actual de escalada, resulta previsible que la Administración Trump se muestre reticente a emprender cualquier revisión de la AUMF 2001 que implique imponer límites geográficos y temporales

²⁸⁶ Turse, Nick: "Donald Trump's first year...", *op. cit.*, p. 3

²⁸⁷ "Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America: sharpening the American military's competitive edge", US Department of Defense, January 2018, en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

²⁸⁸ *Ibid.*, p.5

²⁸⁹ *Ibid.*,

²⁹⁰ Tal es el caso de la QDR de 2014 de Obama, según Haas, Benjamin and Mark Nevitt: "Two notable omissions in the Mattis National Defense Strategy", *Just Security*, January 24, 2018, p. 5, en: <https://www.justsecurity.org/51352/notable-omissions-mattis-national-defense-strategy/>

²⁹¹ *Ibid.*,

²⁹² *Ibid.*, p. 4

²⁹³ AUMF, 2001, *op.*, *cit.*,

²⁹⁴ Goldsmith and Waxman: "The legal legacy," *op. cit.*, pp. 14-15



en la guerra contra el terror, tal como reconocían el propio Mattis y el anterior Secretario de Estado Rex Tillerson en su comparecencia ante el *Foreign Relations Committee* del Senado el pasado mes de octubre.²⁹⁵

Pero, además de camuflar el crucial papel de las SOF como instrumento privilegiado en el menú de opciones político-militares a disposición de la Administración Trump, la deliberada estrategia de confusión de Mattis también puede constatarse tanto en la definición de las amenazas como en las prioridades estratégicas identificadas en la NDS. En la primera página del documento-resumen se afirma: *inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security*²⁹⁶. A este respecto, merece reflexionar mínimamente sobre dos cuestiones relevantes que se desprenden de esta afirmación, ya que, por un lado, y al servicio de la denominada *unpredictability*, Mattis logra desplazar el terrorismo del foco de prioridades estratégicas; mientras que, por otra parte, al optar por el uso del término *concern* menos categórico que el concepto *threat*, se elude emplear “*primary threat*”, entre otras motivaciones, para no dibujar, como punto de partida, un panorama de confrontación interestatal, sino, tal como se afirma en el documento, de competición estratégica.

De este modo, mientras que el desafío principal para la seguridad y prosperidad de Estados Unidos se focaliza en las potencias *revisionistas*, Rusia y China; así como los denominados *rogue states*, Corea del Norte e Irán²⁹⁷, categorización ya establecida en la *National Security Strategy* (NSS 17)²⁹⁸ del mes de diciembre de 2017; el terrorismo pasa a ser catalogado en la NDS 18 como una *persistent condition driven by ideology*²⁹⁹. En este punto, sí merece destacar la notable diferencia respecto a la concepción contemplada en la NSS 17, donde de forma explícita y categórica se califica al terrorismo yihadista, -sin identificar un grupo en concreto entre la miríada de grupos terroristas vinculados con el yihadismo-, como una clara amenaza al admitir que *Jihadist terrorist organizations present the most dangerous terrorist threat to the Nation*³⁰⁰. Una percepción de la amenaza superlativa, *the most dangerous*, a diferencia de la concepción estratégica de la NSS 15 de Obama, donde el terrorismo, en este caso vinculado a Al Qaeda y grupos afines, se identificaba como *persistent threat*³⁰¹.

Sin embargo, a pesar de las aparentes discordancias y contradicciones entre la NSS 17 y la NDS 18, a pesar de las pretendidas maniobras de diversión, incluso, de ilusionismo estratégico, donde confluyen, de nuevo, elementos como la opacidad, la minimización, la confusión, el control de la información y, en definitiva, la falta de claridad y transparencia en la formulación expositiva de amenazas, instrumentos y prioridades, -probablemente, para caldear un escenario de *unpredictability*-, el terrorismo, en particular el terrorismo yihadista, y los instrumentos militares (y paramilitares) para combatirlo representan una incontestable prioridad estratégica para la Administración Trump.

²⁹⁵ Savage, Charlie: “No need to update 9/11 War Law, Trump officials tell Congress”, *The New York Times*, 30 October 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/us/politics/9-11-war-law-aumf-trump.html>

²⁹⁶ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America: sharpening the American military’s competitive edge”, US Department of Defense, January 2018, en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, p.1

²⁹⁷ *Ibid.*, p.2

²⁹⁸ “National Security Strategy of the United States of America”, The White House, 18 December 2017, p. 25, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

²⁹⁹ “Summary of the 2018 National Defense Strategy”, *op. cit.*, p.3

³⁰⁰ “National Security Strategy of the United States of America, 2017”, *op. cit.*, p.10.

³⁰¹ “National Security Strategy of the United States of America, 2015”, *op. cit.*, p.7.

Y, es que, frente al nacionalismo rampante del presidente Trump, los generales que integran su cúpula militar constituyen un grupo de pragmáticos internacionalistas³⁰², curtidos estrategas contrterroristas en una larga guerra intergeneracional combatida a escala global y, en consecuencia, firmes defensores del orden internacional, -de intereses y alianzas, valores y principios-, fundado por Estados Unidos después de la II Guerra Mundial³⁰³, ahora amenazado por el desafío terrorista. Un orden internacional concebido, eso sí, bajo el liderazgo, la influencia y la fuerza de Estados Unidos, principales garantes de la paz y la prosperidad en el mundo. La cúpula militar de Trump cree en la proyección de fuerza y en el uso de las opciones militares, incluida la fuerza letal, para garantizar un orden internacional libre y próspero, de acuerdo con el concepto *peace through strength*³⁰⁴, vehiculado a través de una constelación de aliados y socios a escala global.

La NDS 18 sí es clara a este respecto: *A more lethal, resilient, and rapidly innovating Joint Force, combined with a robust constellation of allies and partners, will sustain American influence and ensure favorable balances of power that safeguard the free and open international order [...] to prevail in conflict and preserve peace through strength*³⁰⁵. Según el documento, la percepción de esta fuerza por parte de enemigos y rivales resulta especialmente relevante, ya que, *the willingness of rivals to abandon aggression will depend on their perception of U.S. strength and the vitality of our alliances and partnerships*³⁰⁶.

Estos planteamientos, en realidad, se fundamentan en la visión estratégica plasmada en NSS 17, donde la fuerza militar de Estados Unidos y la percepción de esta fuerza por parte de sus adversarios resultan especialmente relevantes en el escenario de competición estratégica definido por la Administración Trump. Una Administración comprometida a *preserve peace through strength*³⁰⁷ *by rebuilding our military so that it remains preeminent, deters our adversaries, and, if necessary, is able to fight and win*³⁰⁸, aunque contando con el compromiso de aliados y socios de los que se espera *a fair share of the burden of responsibility to protect against common threats*³⁰⁹. A diferencia de la NSS 15 de Obama, donde se incorporaban instrumentos del *soft power*, la NSS 17 atribuye a la fuerza militar una importancia crucial en la competición por la influencia y el poder en la escena internacional, por lo que, de acuerdo con la NSS de Trump, Estados Unidos *must convince adversaries that we can and will defeat them*³¹⁰.

Precisamente, y de acuerdo con la NDS18, la mejor forma *to defeat enemies is [...] to build a more lethal force*³¹¹, y, aunque en el documento no se realiza una referencia explícita a estos enemigos ni a la fuerza letal para derrotarlos, sí se puede interpretar la prioridad estratégica que supone, tanto la amenaza subyacente del terrorismo yihadista, como los instrumentos privilegiados para combatirla a través de las fuerzas de operaciones especiales.

En lo que se refiere a las SOF, y a pesar de no contar con secciones específicas que definan su papel en la denominada *military posture*, la importancia estratégica atribuida a estas

³⁰² Niva, Steve: "Trump's drone surge", *op. cit.*, p.2

³⁰³ *Ibid.*,

³⁰⁴ "Summary of the 2018 National Defense Strategy", *op. cit.*, p.1.

³⁰⁵ *Ibid.*,

³⁰⁶ *Ibid.*, p.5

³⁰⁷ "National Security Strategy of the United States of America, 2017", *op. cit.*, p.4.

³⁰⁸ *Ibid.*,

³⁰⁹ *Ibid.*,

³¹⁰ *Ibid.*, p.28

³¹¹ "Summary of the 2018 National Defense Strategy", *op. cit.*, p.5



fuerzas se hace patente en algunos apartados del documento, como el denominado *modernize key capabilities* para el cuatrienio 2019-2023³¹², donde se contempla la necesidad de destinar recursos adicionales en un esfuerzo sostenido para mantener la ventaja competitiva en diferentes campos, incluida la denominada *Joint lethality in contested environments. The Joint Force must be able to strike diverse targets [...]. This will include capabilities to enhance close combat lethality in complex terrain*³¹³; o también, cuando sin nombrar a las SOF, la NDS 18 hace referencia a la *Forward force maneuver and posture resilience*³¹⁴, donde las inversiones *will prioritize ground, air, sea, and space forces that can deploy, survive, operate, maneuver, and regenerate in all domains while under attack*³¹⁵. Asimismo, y al servicio de estos objetivos se contempla la necesidad de *transitioning from large, centralized, unhardened infrastructure to smaller, dispersed, resilient, adaptive basing that include active and passive defenses*³¹⁶; o cuando se alude a los sistemas C4ISR, esenciales en las operaciones de acción directa, donde se pretende priorizar *resilient, survivable, federated networks and information ecosystems from the tactical level up to strategic planning*³¹⁷.

Igualmente, la prioridad estratégica que supone adaptarse a entornos estratégicos cambiantes con el fin de combatir todo tipo de amenazas, incluido el terrorismo, también queda reflejada en el documento, aunque sin una referencia explícita a los grupos yihadistas. Según la NDS, *force posture and employment must be adaptable to account for the the uncertainty that exists in the changing global strategic environment*³¹⁸, ya que, de acuerdo con nueva la visión estratégica, la mayoría de los modelos del empleo de la fuerza se remontan a los años de la inmediata post-guerra fría, cuando la ventaja militar de Estados Unidos era incontestable y las *“primary threats” were rogue regimes*³¹⁹. Ante esta afirmación, surgen varias preguntas: ¿Cuáles son las actuales, ahora sí, *primary threats* a las que se refiere el documento en este apartado?; ¿sólo Rusia y China en un marco de confrontación?; ¿por qué no se definen con claridad?.

Así, en pos de la adaptabilidad y para hacer frente a los nuevos desafíos y amenazas derivados de la evolución/mutación de estos entornos estratégicos cambiantes, donde las organizaciones yihadistas representan, según la NSS17, *the most dangerous terrorist threat*, la NDS 18 introduce dos nuevos conceptos, basándose en los planteamientos, ya avanzados por Mattis a finales de 2017, respecto a la nueva visión estratégica de defensa para aliviar la sobrecarga de las SOF: el denominado *Dynamic Force Employment Concept*³²⁰ *to provide proactive and scalable options for priority missions*, aunque sin definir con claridad las funciones específicas previstas para la fuerzas especiales y para las brigadas convencionales de asistencia, las nuevas SFAB; y por otra parte, el denominado *Global Operating Model*³²¹, *designed to help us compete more effectively below de level of armed conflict*, perífrasis deliberadamente confusa, en la medida que no se define el grado de efectividad comparativa, esto es, respecto a qué y cuánto más se debe ser más efectivo; y donde, tampoco se aclara qué está por debajo del citado nivel de conflicto armado.

³¹² *Ibid.*, p.6

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ *Ibid.*, p.7

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*



En cualquier caso y, a pesar de las incógnitas suscitadas, la Administración Trump cifraría con meridiana claridad las necesidades presupuestarias del Departamento de Defensa para el año fiscal 2019, al servicio de las prioridades estratégicas contenidas en el concepto *peace through strength*, contemplado en la NSD 18. Nada menos que 716 mil millones de dólares. En febrero de 2018, la Oficina del Subsecretario de Defensa publicaba la solicitud presupuestaria para el año fiscal 2019, la denominada *Fiscal Year 2019 Budget Request*³²², donde se solicitaban 617 mil millones en concepto de presupuesto base de defensa; 69 mil millones para misiones OCO, como Siria y Afganistán; y 30 mil millones destinados a otros programas de defensa nacional. Para cubrir las crecientes demandas del USSOCOM, la Administración solicitaba cerca de 14 mil millones de dólares lo que suponía un incremento del 11%³²³, respecto del presupuesto de 2018, cifrado en algo más de 12 mil millones de dólares, en consonancia con los incrementos experimentados en los últimos 17 años de guerra.

El 13 de agosto de 2018, Trump firmaba la denominada *National Defense Authorization Act 2019*³²⁴, (NDAA 19), ley presupuestaria aprobada por el Congreso a principios del verano, con un presupuesto récord para el Pentágono situado en los 717 mil millones de dólares, cifra que supera los 700 mil millones³²⁵ de los presupuestos de defensa de 2018, y muy por encima de los 619 mil millones³²⁶ aprobados por Barack Obama en su último año en la Casa Blanca. Tal como reconocía el propio Trump en el acto de la firma de la NDAA en *Fort Drum*, Cuartel de la Décima División de Montaña del Ejército de Tierra, *we are going to strengthen our military like never before... The National Defense Authorization Act is the most significant investment in our military and our war fighters in modern history*³²⁷

19. Conclusiones

El terrorismo yihadista y la estrategia contrterrorista para combatir esta amenaza se mantienen entre máximas prioridades estratégicas de Estados Unidos tras 17 años de guerra. De acuerdo con las estimaciones del reciente informe publicado por el *Stimson Center*³²⁸, los costes derivados de esta larga guerra contra el terror se sitúan cerca de los 3 trillones de dólares para el período comprendido entre 2002 y 2017; cifra que habla por sí misma y en la que, por otra parte, no se incluyen otros costes relacionados con el número de muertos, heridos, desplazados, huérfanos; o los daños materiales de diversa índole, como la destrucción de patrimonio cultural o los atentados contra infraestructuras críticas.

³²² *Fiscal Year 2019 Budget Request*, versión resumida, US Department of Defense (Comptroller), *op.cit.*, p. 3, en:

https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY2019_Budget_Request.pdf

³²³ *Ibid.*, p. 14

Altman, Howard: "Trump seeks 11 percent SOCOM Budget increase", *The Tampa Bay*, 12 February 2018, en: https://www.tampabay.com/news/military/macdill/Trump-seeks-11-percent-SOCom-budget-increase_165419592

³²⁴ "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019", House of Representatives H.R. 5515, en: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>

³²⁵ "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018", US Senate, Armed Services Committee, en: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/FY18%20NDAA%20summary2.pdf>

³²⁶ "Congress approves 619 billion National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017", US Senate, 12 August 2016, en: <https://www.reed.senate.gov/news/releases/congress-approves-619-billion-national-defense-authorization-act-for-fiscal-year-2017>

³²⁷ Macías, Amanda: "Trump gives \$717 billion defense bill a green light. Here's what the Pentagon is poised to get", *CNBC*, 13 August 2018, en: <https://www.cnbc.com/2018/08/13/trump-signs-717-billion-defense-bill.html>

³²⁸ "Counterterrorism spending: protecting America while promoting efficiencies and accountability", Stimson Center, May 2018, p. 5, en: https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/CT_Spending_Report_0.pdf



Sin embargo, la NDS del tándem Trump/Mattis eleva la competición interestatal a prioridad estratégica, degradando el terrorismo a una mera condición persistente. Aunque, bien mirado, el reconocimiento sincero de esta condición de persistencia supone una clara advertencia del planteamiento estratégico de la Administración Trump, heredado de sus predecesores, respecto del fenómeno del terrorismo: como un desafío a largo plazo, a combatir a escala global, mediante el uso de la fuerza letal en generaciones venideras. Un fenómeno y una visión que, sin duda, condicionarán la evolución de nuestro mundo futuro.

A estas alturas, tras 17 largos años de guerra, y dados los esfuerzos invertidos; los costes y daños sufridos, -tangibles e intangibles, cifrados y no cifrados-, cabe preguntarse si la respuesta para enfrentar la creciente expansión del desafío terrorista se está abordando de la forma más adecuada y efectiva para comenzar a vislumbrar una posible solución, una victoria, una derrota. El fin.

Lo cierto es que el componente militar en la estrategia contrterrorista de Trump, a pesar de su expansión, no difiere sustancialmente de la aproximación articulada por la Administración Obama. De hecho, son muchos los elementos de continuidad son tantos que dan buena muestra del valor atribuido al legado contrterrorista de Obama por parte de la Administración Trump. Un valor motivado, quizás, por la falta de voluntad y/o capacidades políticas para visualizar y poner en marcha otras alternativas, otras estrategias, otros instrumentos; o, quizás, simplemente, por la firme convicción, por la constatación, de que no existen alternativas a la política de su predecesor, dado los condicionantes y limitaciones de diversa índole.

Trump ha mantenido una infraestructura contrterrorista diseñada para combatir el desafío del terrorismo a largo plazo, sin despliegue masivo de tropas, alejándose de operaciones de contrainsurgencia a gran escala, escatimando recursos y esfuerzos a las misiones de construcción nacional -*nation building*-, emprendidas por otras Administraciones. Trump ha continuado la práctica de asesinatos selectivos, en operaciones de caza y captura de objetivos terroristas y en la destrucción de sus redes organizativas, haciendo uso de armamento tecnológicamente sofisticado, en forma de misiles, drones y satélites, operados de forma coordinada entre la CIA y el Pentágono, más específicamente, entre las fuerzas paramilitares de la CIA y las fuerzas militares de operaciones especiales del Pentágono, cuyo impacto ha elevado a un nivel difícilmente asumible para los regímenes democráticos el número de víctimas civiles³²⁹. Trump se ha servido de la misma estrategia de militarización de la inteligencia diseñada por Obama para combatir una guerra clandestina, de bajo perfil, invisible a las conciencias, al conocimiento, al entendimiento de la opinión pública internacional.

Trump ha mantenido la pretendida línea divisoria que separa al mundo en *areas of active hostilities* y *areas outside hostilities*, en virtud de un pretexto humanitario que, fundamentalmente, atiende a consideraciones estratégicas interesadas y donde los civiles inocentes siguen cayendo a ambos lados de una línea cada vez más difusa. Trump ha continuado la estrategia de expansión geográfica, fundamentada en misiones de asistencia y entrenamiento de las fuerzas armadas locales, a cargo de comandos de élite estadounidenses, cuyo fin último reside en la necesidad de transferir a los contingentes autóctonos los costes derivados de las operaciones de combate directas, sobre el terreno, en el cuerpo a cuerpo contra los terroristas; con el objetivo de minimizar el número de bajas estadounidenses, que, sin embargo, sí se

³²⁹ Para un estudio detallado sobre los costes, humanos y económicos, de la guerra global contra el terror, ver: "Costs of war Project", Watson Institute International and Public Affair, Brown University, en: <https://watson.brown.edu/costsofwar/>

producen, y a mayor ritmo, entre los integrantes de las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos.

Una estrategia que ha obligado a ambas Administraciones, Obama y Trump, a estrechar lazos con regímenes corruptos y represivos, en el mejor de los casos, con bajos estándares democráticos, que consienten la instalación de bases y complejos militares para el desarrollo de operaciones de acción directa a cambio de sustanciosos programas de ayuda militar³³⁰. Una aproximación transaccional, no exenta de errores, fundamentados en una autopercepción de superioridad y liderazgo, que impulsa a Estados Unidos a minusvalorar, incluso desestimar, los intereses y cálculos estratégicos de sus socios y aliados, generando nuevas espirales de conflicto.

Sobre la base de estos anclajes en la infraestructura Obama, el presidente Trump ha decidido engrasar esta particular maquinaria de guerra, impulsando una política de cambios destinados a imprimir una mayor celeridad y eficacia en el combate contrterrorista. Trump fue muy claro en su compromiso electoral de 2016: *I will bomb the hell out of ISIS... and will rebuild our military no one ... will mess with us*. Y, desde luego, Trump ha priorizado la opción militar en detrimento de otras opciones de *soft power* verbalizadas por su predecesor, en una estrategia de escalada militar sin precedentes para, según su visión, acelerar la derrota del Estado Islámico y otros grupos terroristas yihadistas.

Trump ha delegado su autoridad como Comandante en Jefe en su cúpula militar; Trump ha tumbado importantes restricciones y cautelas en cuanto al uso de la fuerza en zonas de conflicto adoptadas por la Administración Obama, otorgando mayor libertad de decisión y acción a los mandos militares desplegados en el teatro de operaciones; el presidente Trump ha recuperado la opción paramilitar de la CIA en las operaciones de acción directa con drones y comandos; ha expandido las áreas *active hostilities*, donde no se aplican las restricciones; ha incrementado el número de ataques con drones³³¹, fundamentalmente, en Yemen, Somalia, Libia, Afganistán, Irak y Siria; ha propiciado la expansión geográfica y la atomización de la guerra, solicitando la colaboración de socios y aliados en el reparto de las cargas; ha abierto un mayor número de bases; ha desplegado un mayor número de comandos especiales³³², auspiciando la creación de unidades de fuerza convencional en apoyo a estas fuerzas de élite, y no a la inversa; ha fortalecido las alianzas de Estados Unidos con regímenes autoritarios; sin pudor, ha asumido la agenda de Arabia Saudí, demonizando a Irán, a costa de situar a Estados Unidos en el epicentro de la violencia sectaria entre sunníes y chiíes; ha escalado en el

³³⁰ Los programas de ayuda militar exterior en el marco de la estrategia contrterrorista pueden ser consultados en: Stimson Study Group on: "Counterterrorism spending" *op. cit.*, pp. 22-28; "Counterterrorism Partnership Fund", Department of Defense Budget, Fiscal Year 2017, Office Of the Under Secretary of Defense (Comptroller): en: https://comptroller.defense.gov/portals/45/documents/defbudget/fy2017/fy2017_ctpf_j-book.pdf

³³¹ Greenwald, Glenn: "Trump war on terror has quickly become as barbaric and savage as he promised", *The Intercept*, 26 March 2017, en: <https://theintercept.com/2017/03/26/trumps-war-on-terror-has-quickly-become-as-barbaric-and-savage-as-he-promised/>; "US counter terror air strikes double in Trump's first year", *The Bureau of Investigative Journalism*, 19 December 2017, en: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-12-19/counterterrorism-strikes-double-trump-first-year>; para analizar la base de datos proporcionada por The Bureau of Investigative Journalism, ver: <https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war>; Keller, Jared: "The Pentagon quiet drone war in Libya", *Task and Purpose*, 1 July 2018, en: <https://taskandpurpose.com/pentagon-quiet-drone-strikes-libya/>

³³² Myre, Greg: "Under Trump US troops in war zones are on the rise", *National Public Radio (NPR)*, 1 December 2017, <https://www.npr.org/sections/parallels/2017/12/01/566798632/under-trump-u-s-troops-in-war-zones-are-on-the-rise>; de acuerdo con los datos de *Defense Manpower Data Center* (no accesibles para el público) en: <https://catalog.data.gov/dataset/defense-manpower-data-center-dmdc>

presupuesto de defensa para situarlo en cifras inasumibles para el resto de los países del mundo. En definitiva, Trump y sus generales han emprendido la transformación de la visión estratégica de Estados Unidos para adaptarla a entornos estratégicos hostiles y cambiantes, donde muta y se expande la amenaza persistente del terrorismo, y donde no queda definido un horizonte de victoria.

La Administración Trump ha emprendido todas estas políticas, medidas e iniciativas al margen del escrutinio de la opinión pública, haciendo la guerra invisible. Y, es que, los drones operados por la CIA y el Pentágono han transformado de raíz la estrategia militar de Estados Unidos. Los drones proporcionan a los Gobiernos norteamericanos la posibilidad de conducir una guerra atemporal, sin límites geográficos, secreta. La supuesta precisión de esta sofisticada tecnología de guerra permite reducir de forma notable el número de bajas e incidencias en las filas estadounidenses; lo que, en consecuencia, permite reducir el riesgo de exposición al foco mediático y al escrutinio público que alimenta el debate. Así, la precisión de estos programas de drones, unida a la eficacia de las SOF y la CIA, no sólo permite garantizar un alto grado de secreto, sino también la negación plausible.

Sin embargo, este tipo de operaciones con drones también plantea importantes retos: aquellos derivados de la estrategia combinada de supervivencia y combate adoptada por los militantes terroristas, quienes se camuflan entre la población civil, sobre todo, en las zonas *outside*, donde se aplica el *near certainty standard*. Este *modus operandi* empleado por los terroristas pone en evidencia una terrible realidad y, es que, a pesar del argumento de la precisión de los drones, terroristas y civiles inocentes llegan a ser indistinguibles, lo que, inevitablemente, incrementa el número de víctimas civiles que, en última instancia, sustenta la estrategia de reclutamiento de nuevos combatientes, en una espiral que parece no tener fin.

Así, a pesar de la sofisticación, de los esfuerzos, de los costes, de los años invertidos en esta guerra intergeneracional, la amenaza persiste. Y no sólo persiste, se incrementa, se multiplica con la aparición de nuevos grupúsculos terroristas que proliferan en los caldos de cultivo de la inestabilidad y los vacíos de poder que definen las áreas sin gobierno. En este contexto, a estas alturas, cabe preguntarse si la respuesta militar resulta la opción adecuada para enfrentar este tipo de desafío. Obviamente, la respuesta es NO. Entonces, en este caso, ¿existe una estrategia alternativa?; ¿hasta cuándo se puede priorizar esta agresiva aproximación militar para combatir el terrorismo sin instrumentos de acompañamiento multidimensional vinculados al *soft power*. La fuerza letal es el medio no es el fin. La POLÍTICA es el fin. La opción letal no puede desvincularse de una estrategia de política exterior y de seguridad nacional más amplia, a largo plazo, con visión de futuro. Un futuro de paz y prosperidad al que, precisamente, alude la propia NDS. Frente a esta espiral de violencia que parece no tener fin, resulta preciso centrar nuestra atención en el verdadero desafío al que nos enfrentamos, más allá de las legítimas y necesarias denuncias relacionadas con las víctimas civiles y la ineficacia de los controles democráticos. El verdadero foco de nuestra atención, el epicentro de nuestra crítica debería centrarse en la forma en la que se conduce esta guerra global y en quién la controla. Las palabras de Steve Niva no podrían explicar mejor la relevancia de este desafío:

*War is taking the form of a globally expanded and increasingly autonomous policing operation intended to regulate, discipline and pacify rebellious populations in far corners of the world [...] Trump still talks about “winning” such a war, this is less a war to be won than a permanent war to be administered, but the question we should increasingly ask is, by whom?*³³³

³³³ Niva: “Trump’s drone surge”, *op. cit.*, p.4



La renovación de la cúpula de seguridad nacional de Trump, con los nuevos nombramientos decididos en los primeros meses del año, parece que no deja mucho margen de duda sobre quiénes son los encargados de administrar/gestionar, de acuerdo con la visión de Niva, esta guerra permanente sin perspectiva de victoria: Gina Haspel, con 33 años de experiencia en el servicio clandestino del Departamento de Operaciones de la CIA; responsable de la supervisión de una de las prisiones secretas de la CIA, *black site*, en Tailandia, durante la Administración Bush. Nombrada como nueva directora de la CIA con la confirmación del Senado, a pesar de la polémica en torno a su relación con los programas de tortura; Scott Miller, Teniente General del Ejército de Tierra, con 35 años de carrera profesional al frente de las fuerzas de operaciones especiales, los dos últimos años comandando las JSOC, y, por tanto, con notable experiencia en las operaciones de acción directa CIA-Pentágono, nombrado nuevo comandante para la misión en Afganistán. Mike Pompeo, anterior director de la CIA reconvertido en secretario de Estado, nuevo responsable de desarrollar una diplomacia competitiva, acorde con el concepto *peace through strength* de Mattis, y en plena sintonía con la visión irreverente de Trump sobre la supremacía y el liderazgo de Estados Unidos en el mundo. Una visión nacionalista, agresiva, pragmática y, en definitiva, indiferente a la DIPLOMACIA y a todo aquello que no se ajuste a los intereses nacionales de Estados Unidos. Por último, John Bolton, exembajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas entre 2005 y 2006, neoconservador, uno de los halcones de la era Bush, conocido por sus posiciones extremas y ultranacionalistas en materia de política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos, en favor de Israel, en contra del pacto nuclear con Irán, a favor del intervencionismo militar, en línea con las tesis de Mike Pompeo, nombrado como nuevo Consejero de Seguridad Nacional, el tercero, después de Michael Flynn y Herbert R. McMaster.

Estos son los nuevos protagonistas designados por Trump para ocupar puestos clave en la maquinaria de política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos. Dispondrán, además, gracias a la colaboración del Congreso, de 717 mil millones de dólares para administrar las guerras, en particular, la larga guerra global contra el terrorismo. Una guerra que parece no tener fin, sin límites definidos, sin horizontes de victoria. Pocos temas suscitan tanto consenso bipartidista en Estados Unidos como las guerras y el presupuesto del Pentágono. Así que, la guerra persistirá, independientemente de quién ocupe el Despacho Oval de la Casa Blanca. Y persistirá ante la necesidad de combatir la persistente amenaza del terrorismo yihadista. Este es el horizonte de futuro de nuestro mundo global.



Bibliografia

Ackerman, Spencer: "Drones rejoice: Petraeus to head the CIA, Panetta to the Pentagon", *The wired*, 27 April 2011, en: <https://www.wired.com/2011/04/drones-rejoice-petraeus-to-head-cia-panetta-to-pentagon/>

Adams, Gordon: "Obama's big, new counterterrorism plan is a hot mess", *Foreign Policy*, 30 May 2014, en: <https://foreignpolicy.com/2014/05/30/obamas-big-new-counterterrorism-plan-is-a-hot-mess/>

Altman, Howard: "Trump seeks 11 percent SOCOM Budget increase", *The Tampa Bay*, 12 February 2018, en: https://www.tampabay.com/news/military/macdill/Trump-seeks-11-percent-SOCom-budget-increase_165419592

Amadeo, Kimberly: "War on terror: facts, costs and timeline", *The Balance*, 10 August 2017, en: <https://www.thebalance.com/war-on-terror-facts-costs-timeline-3306300>

Ambinder, Marc: "Obama gives Commandos wide breath for secret warfare", *The Atlantic*, 25 May 2010, en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/05/obama-gives-commanders-wide-berth-for-secret-warfare/57202/>

Ambinder, Marc: "The Admiral listless ship: the demise of Dennis Blair", *The Atlantic*, 21 May 2010, en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/05/the-admirals-listless-ship-the-demise-of-dennis-blair/57061/>

"America's counterterrorism wars: drones strikes in Pakistan", *New America*, International Security in Depth en: <https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>

Barno, David y Nora Bensahel: "Trump next task: learning the limits of military power", *War on the rocks*, 2 May 2017, en: <https://warontherocks.com/2017/05/trumps-next-task-learning-the-limits-of-military-power/>

Boyle, Michael J.: "The costs and consequences of drone warfare", *International Affairs*, nº 89, (2013), en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12002/abstract>

Brechenmacher, Saskia and Steven Feldstein: "Trump's war on terror", *The National Interest*, 18 October 2017, en: <https://nationalinterest.org/feature/trumps-war-terror-22783>

Brennan, John, Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism, Remarks: *The efficacy and ethics of US counterterrorism strategy*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., April 30, 2012, en: <https://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>

Burke, Jason: "US special forces deaths in Niger lift veil on shadow war against islamists in Sahel", *The Guardian*, 15 October 2017, en: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/15/sahel-niger-us-special-forces-islamists>



Cassidy, John: “How much of the Obama Doctrine will survive Trump?”, *The New Yorker*, 8 December 2016, en: <https://www.newyorker.com/news/john-cassidy/how-much-of-the-obama-doctrine-will-survive-trump>

Central Intelligence Agency (CIA) (2002): *Iraq weapons of mass destruction*, en: https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd/Iraq_Oct_2002.pdf

“CIA and US military drone strikes in Pakistan, 2004 to the present”, The Bureau of Investigative Journalism, en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NAfjFonM-Tn7fziqiv33HlGt09wgLZDSCP-BQaux51w/edit#gid=1436874561>

Coll, Steve: “The unblinking stare: the drone war in Pakistan”, *The New Yorker*, 11 November 2014, en: <https://www.newyorker.com/magazine/2014/11/24/unblinking-stare>

“Congress approves 619 billion National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017”, US Senate, 12 August 2016, en: <https://www.reed.senate.gov/news/releases/congress-approves-619-billion-national-defense-authorization-act-for-fiscal-year-2017>

Cooper, Helen: “Trump gives military new freedom. But with that comes danger”, *The New York Times*, 5 April 2017 en: <https://www.nytimes.com/2017/04/05/us/politics/rules-of-engagement-military-force-mattis.html>

“Costs of war Project”, Watson Institute International and Public Affairs, Brown University, en: <https://watson.brown.edu/costsofwar/>

“Counterterrorism spending: protecting America while promoting efficiencies and accountability”, Stimson Center, May 2018, en: https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/CT_Spending_Report_0.pdf

Cutler, Leonard (2017): *President Obama’s counterterrorism strategy in the war of terror*, New York, MacMillan.

De Young, Karen and Greg Jaffe: “US secret war expand globally and SOF take larger role”, *The Washington Post*, 4 June 2010, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/03/AR2010060304965.html>

“Defense Budget Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2019 Budget Request”, US Department of Defense, Office of the Under Secretary of Department of Defense (Comptroller) Chief Financial Officer, February 2018, Chapter 3, en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/FY2019-Budget-Request-Overview-Book.pdf>

Defense Manpower Data Center, en: <https://catalog.data.gov/dataset/defense-manpower-data-center-dmdc>

“Defense Strategic Guidance 2012: Sustaining US Global Leadership: priorities for 21st century”, US Department of Defense en: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf



Demirjian, Karoun: “US will expand counterterrorism focus in Africa, Mattis tells Senators”, *The Washington Post*, 20 October 2017, en: <https://www.washingtonpost.com/>

“Department of Defense Budget, Fiscal Year 2017: Counterterrorism Partnership Fund” US Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), en: https://comptroller.defense.gov/portals/45/documents/defbudget/fy2017/fy2017_ctpf_j-book.pdf

Dunne, Charles: “An Evaluation of President Trump’s emerging counterterrorism strategy”, Arab Center Washington, 30 August 2017, en: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/an-evaluation-of-president-trumps-emerging-counterterrorism-strategy/

Erwin, Marshall Curtis: “Covert Action: legislative background and possible policy questions”, CRS, 10 April 2013, en: <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL33715.pdf>

“Fact Sheet: US policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities”, The White House, Office of the Press Secretary, 23 May 2013, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/fact-sheet-us-policy-standards-and-procedures-use-force-counterterrorism>

“Fact Sheet: the Administration’s Fiscal Year 2015 Overseas Contingency Operations Request”, The White House, Office of the Press Secretary, 28 May 2014, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/fact-sheet-administration-s-fiscal-year-2015-overseas-contingency-operat>

“Fiscal Year 2019 Budget Request”, US Department of Defense Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), February 2018, en: https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY2019_Budget_Request.pdf

Garamone, Jim, US Department of Defense: “Defeat ISIS annihilation campaign accelerating, Mattis says”, 28 May 2017, en: <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1196114/defeat-isis-annihilation-campaign-accelerating-mattis-says/>

Garamone, Jim: “Lines blurring between Special Operations, Conventional Forces, Mattis says”, *DoD News, Defense Media Activity*, 29 December 2017, en: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1406143/lines-blurring-between-special-ops-conventional-forces-mattis-says/>

Garamone, Jim: “US brigade arrives in Afghanistan to advise, strengthen Afghan Forces”, *DoD News, Defense Media Activity*, 29 March 2018, en: <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1479482/us-brigade-arrives-in-afghanistan-to-advise-strengthen-afghan-forces/>

Goldsmith, Jack and Waxman Matthew: “The legal legacy of Light-Footprint Warfare”, *The Washington Quarterly*, (Summer 2016) en: https://lawfare.s3-us-west-2.amazonaws.com/staging/2016/TWQ_Summer2016_Goldsmith-Waxman.pdf

Goodman, Melvin A. (2017): *Whistleblower at the CIA: an insider account of the politics of intelligence*, San Francisco, City of Lights Books.



Greenberg, Karen: "Skin in the game", *The Nation*, 23 March 2017, en: <https://www.thenation.com/article/skin-in-the-game/>

Greenwald, Glenn: "Trump war on terror has quickly become as barbaric and savage as he promised", *The Intercept*, 26 March 2017, en: <https://theintercept.com/2017/03/26/trumps-war-on-terror-has-quickly-become-as-barbaric-and-savage-as-he-promised/>

Haas, Benjamin and Mark Nevitt: "Two notable omissions in the Mattis National Defense Strategy", *Just Security*, 24 January 2018, en: <https://www.justsecurity.org/51352/notable-omissions-mattis-national-defense-strategy/>

Hartig, Luke: "Trump's new drone strike policy: What's any different? Why it matters", *Just Security*, 22 September 2017, en: <https://www.justsecurity.org/45227/trumps-drone-strike-policy-different-matters/>

Hastedt, Glenn (2011): *Spies, wiretaps and secret operations*, Santa Bárbara, (CA) Greenwood Publishing.

Hastings, Michael: "The runaway general: the profile that brought down McChrystal", *The Rolling Stone*, 22 June 2010, en: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-runaway-general-the-profile-that-brought-down-mcchrystal-192609/>

Hennigan, W.J.: "The new american way of war", *Time*, 30 November 2017, en: <http://time.com/5042700/inside-new-american-way-of-war/>

Hirschfeld Davis, Julie and Landler Mark: "Trump outlines new Afghanistan war strategy with few details", *The New York Times*, 21 August 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/08/21/world/asia/afghanistan-troops-trump.html>

Keating, Vicent Charles: "The Antitorture norm and cooperation in the CIA black site programme", *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, nº 7, (2016), en: http://findresearcher.sdu.dk/portal/files/120501469/CIA_black_sites_and_international_human_rights_norms_IJHR_pre_print.pdf

Keller, Jared: "The Pentagon quiet drone war in Libya", *Task and Purpose*, 1 July 2018, en: <https://taskandpurpose.com/pentagon-quiet-drone-strikes-libya/>

Kibbe, Jennifer D.: "Conducting shadow wars", *Journal of National Security Law and Policy* (January 2012), en: <http://jnsplp.com/wp-content/uploads/2012/01/Conducting-Shadow-Wars.pdf>

Korb, Lawrence, Laura Conley and Alex Rothman: "A historical perspective of defense budget", Center for American Progress, 16 July 2011, en: <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2011/07/06/10041/a-historical-perspective-on-defense-budgets/>

Korzun, Peter: "Africa: continent where US Military wages shadows war", *Strategic Culture*, (28 October 2017), en: <https://www.strategic-culture.org/news/2017/10/28/africa-continent-where-us-military-wages-shadow-wars.html>



Lamothe, Dan: “Mike Vickers, longtime senior intelligence official and former CIA strategist, to leave Pentagon”, *The Washington Post*, 19 March 2015, en: https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/03/19/mike-vickers-longtime-senior-intelligence-official-and-former-cia-strategist-to-leave-pentagon/?utm_term=.96f50f186b60

Landay, Jonathan and Warren Strobel: “Exclusive: Trump counterterrorism strategy urges allies to do more”, *Reuters*, 5 May 2017, en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-extremism/exclusive-trump-counterterrorism-strategy-urges-allies-to-do-more-idUSKBN1812AN>

Larson, Eric V. et alia (2008): *Assesing irregular warfare: A framework for intelligence analysis*, Santa Mónica, (CA), Rand Corporation.

Lasher, Kevin J. and Sixta Rinehart Christine: “The shadowboxer: the Obama Administration and Foreign Policy Grand Strategy”, *Politics and Policy*, vol. 44, nº 5, (2016), en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12175/pdf>

Lederman, Gordon: “Making intelligence reform work”, *The American Interest*, vol. 4, nº 4, (March 2009), en: <https://www.the-american-interest.com/2009/03/01/making-intelligence-reform-work/>

Lederman, Marty: “Presidential Policy Guidance (PPG) for targeting and capture outside Afghanistan, Iraq and Syria”, *Just Security*, 6 August 2016, en: <https://www.justsecurity.org/32298/presidential-policy-guidance-targeting-capture-afghanistan-iraq-syria/>

“Living under drones: death, injury and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan”, Stanford Law School, International Human Rights and Conflict Resolution Clinic and NYU School of Law, Global Justice Clinic, September 2012, en: <https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/07/Stanford-NYU-Living-Under-Drones.pdf>

López, Todd: “Security force assistance brigades to free brigade combat teams from advise, assist mission”, *US Army*, 18 May 2017, en: https://www.army.mil/article/188004/security_force_assistance_brigades_to_free_brigade_combat_teams_from_advise_assist_mission

Lubold, Gordon y Shane Harris: “Trump broadens CIA powers, allows deadly drones strikes”, *The Wall Street Journal*, 13 March 2017, en: <https://www.wsj.com/articles/trump-gave-cia-power-to-launch-drone-strikes-1489444374>

Lucas, Nathan J. and Kathleen J. McInnis: “The 2015 National Security Strategy: authorities, changes, issues for Congress”, CRS, 5 April 2016, en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44023.pdf>

Macías, Amanda: “Trump gives \$717 billion defense bill a green light. Here’s what the Pentagon is poised to get”, *CNBC*, 13 August 2018, en: <https://www.cnbc.com/2018/08/13/trump-signs-717-billion-defense-bill.html>



Mayer, Jane: “The secret history: can Leon Panetta move the CIA forward without confronting its past?”, *The New Yorker*, June, 2009 en: <http://www.newyorker.com/magazine/2009/06/22/the-secret-history>

Mazetti, Mark: “US is said to expand secret missions in the Middle East”, *The New York Times*, 24 May 2010, en: <https://www.nytimes.com/2010/05/25/world/25military.html?mtrref=www.google.es&gwh=176DFEC7748A58CB21FEF6A446A5E7A9&gwt=pay>

Mazzetti, Mark y Matt Apuzzo: “Deep support in Washington for CIA’s drone mission”, *The New York Times*, 25 April 2015, en: <https://www.nytimes.com/2015/04/26/us/politics/deep-support-in-washington-for-cias-drone-missions.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>

Mazzetti, Mark: “Delays in effort to refocus CIA from drone war”, *The New York Times*, 5 April 2014, en: <https://www.nytimes.com/2014/04/06/world/delays-in-effort-to-refocus-cia-from-drone-war.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>

McIntosh, Christopher: “Counterterrorism as war: identifying the dangers, risks and opportunity costs of US strategy towards Al Qaeda and its affiliates” *Studies in Conflict and Terrorism*, 20 November 2014, en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2014.974408?scroll=top&needAccess=true>

Morgan, Wesley: “Behind the secret US war in Africa”, *Politico*, 3 July 2018, en: <https://www.politico.com/story/2018/07/02/secret-war-africa-pentagon-664005>

Mungai, Christine: “The hippo trench across Africa: US military quietly builds giant security belt in the middle of continent”, *Mail Guardian*, 18 October 2015, en: <http://mgafrica.com/article/2015-10-15-nigeria-welcomes-us-decision-to-send-300-troops-to-cameroon-to-help-in-boko-haram-fight>

Murray, Mark: “Extraordinary renditions and US counterterrorism policy”, *Journal of Strategic Security*, vol.4, nº 3, (2011), en: <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=jss>

Myre, Greg: “Under Trump US troops in war zones are on the rise”, *National Public Radio* (NPR), 1 December 2017, en: <https://www.npr.org/sections/parallels/2017/12/01/566798632/under-trump-u-s-troops-in-war-zones-are-on-the-rise>

“National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018”, US Senate, Armed Services Committee, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/FY18%20NDAA%20summary2.pdf>

“National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019”, House of Representatives H.R. 5515, en: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>



“National Strategy for Counterterrorism”, The White House, June 2011, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/06/29/national-strategy-counterterrorism>

“National Security Strategy of the United States of America, 2010”, The White House, May 2010, en: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>

“National Security Strategy of the United States of America, 2015”, The White House, February 2015, en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

“National Security Strategy of the United States of America, 2017”, The White House: 18 December 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

“National Strategy for Counterterrorism of the United States of America, 2018”, The White House, October 2018, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>

Naylor, Sean (2015): *Rentless strike: the secret history of Joint Special Operation Command*, New York, St. Martin's Press.

Nichols, Michelle: “US, France differ over how to deal with explosive Mali”, *Reuters*, 10 December 2012, en: <https://www.reuters.com/article/us-mali-crisis-sahel-un/u-s-france-differ-over-how-to-deal-with-explosive-mali-idUSBRE8B91A720121210>

Niva, Steve: “Trump drone surge”, Middle East Research and Information Project, MER 283, vol 47, (Summer 2017), en: <https://www.merip.org/mer/mer283/trumps-drone-surge>

Obama, Barack: *Foreign Policy Speech*: Democratic Presidential candidate's foreign policy address at Ronald Reagan building in Washington D.C., July 16, 2008, en: <https://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/uselections2008.barackobama>

Obama, Barack: *Nobel Lecture*, 10 December 2009, en: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html

Obama, Barack: *The American Promise*: Acceptance Speech at the Democratic Convention Mile High Stadium, Denver, Colorado, 28 August 2008, en: <http://obamaspeeches.com/E10-Barack-Obama-The-American-Promise-Acceptance-Speech-at-the-Democratic-Convention-Mile-High-Stadium--Denver-Colorado-August-28-2008.htm>

“Panetta presents new defense budget”, Committee for a Responsible Federal Budget, 27 January 2012 en: <http://www.crfb.org/blogs/panetta-presents-new-defense-budget>
Panetta, Leon (2014): *Worthy fights: A memoir of leadership in war and peace*, New York, Peguin.

“Pakistan: reported US Strikes 2009”, The Bureau of Investigative Journalism, en: <https://www.thebureauinvestigates.com/drone-war/data/obama-2009-pakistan-strikes>



Paraklias, Jacob: “Obama’s strategic patience remains ill-defined”, Chatham House, 9 February 2015, en: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/16861>

Penney, Joe, Eric Schmitt, Rukmini Callimachi y Christoph Koettl: “CIA drone misión, curtailled by Obama is expanded in Africa under Trump”, *The New York Times*, 9 September 2018, en: <https://www.nytimes.com/2018/09/09/world/africa/cia-drones-africa-military.html>

Pillar, Paul (2017): *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*, New York, Columbia University Press.

“Presidential Policy Guidance (PPG): Procedures for approving direct action against terrorist targets located outside the United States and areas of active hostilities”, 22 May 2013, en: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/presidential_policy_guidance.pdf

Priest, Dana and William Arkin (2011): *Top Secret America: the rise of the new American security state*, New York, Back Bay Books.

Priest, Dana: “Covert CIA program withstands new furor”, *Washington Post*, 30 December 2005, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/29/AR2005122901585.html>

Purkiss, Jessica and Jack Serle: “Obama’s covert drone war in numbers: ten times more strikes than Bush”, The Bureau of Investigative Journalism, 17 January 2017, en: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>

Reeve, Richard y Zoë Pelter: “From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara”, Remote Control Project, Oxford Research Group, London, 2014, en: <http://remotecontrolproject.org/wp-content/uploads/2014/08/Sahel-Sahara-report.pdf>

Roggio, Bill: “US government releases data on counterterrorism strikes outside areas of active hostilities”, *Long War Journal*, 1 July 2016, en: <https://www.longwarjournal.org/archives/2016/07/us-government-releases-data-on-counterterrorism-strikes-outside-areas-of-active-hostilities.php>

Savage, Charlie (2015): *Power Wars: inside Obama’s post-9/11 Presidency*, New York, Little Brown and Company.

Savage, Charlie and Eric Schmitt: “Trump Administration is said to be working to loosen counterterrorism rules”, *The New York Times*, 12 March 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/03/12/us/politics/trump-loosen-counterterrorism-rules.html>

Savage, Charlie and Eric Schmitt: “Trump poised to drop some limits on drone strikes and commando raids”, *The New York Times*, 21 September 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/09/21/us/politics/trump-drone-strikes-commando-raids-rules.html>



Savage, Charlie: “No need to update 9/11 War Law, Trump officials tell Congress”, *The New York Times*, 30 October 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/us/politics/9-11-war-law-aumf-trump.html>

Savage, Charlie: “US releases rules for airstrike killings of terror suspects”, *The New York Times*, 6 August 2016, en: <https://www.nytimes.com/2016/08/07/us/politics/us-releases-rules-for-airstrike-killings-of-terror-suspects.html>

Scahill, Jeremy (2013): *Dirty wars*, London, Serpent's tail.

Scahill, Jeremy: “The drone papers: Find, fix and finish”, *The Intercept*, Article nº 4, 15 October 2015, en: <https://theintercept.com/drone-papers/find-fix-finish/>

Schmitt, Eric and Matthew Rosenberg: “CIA wants authority to conduct drone strikes in Afghanistan for the first time”, *The New York Times*, 15 September 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/09/15/us/politics/cia-drone-strike-authority-afghanistan.html>

Schmitt, Eric y David E. Sanger: “Raid in Yemen: risky from the start and costly in the end”, *The New York Times*, 1 February 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/middleeast/donald-trump-yemen-commando-raid-questions.html>

Schmitt, Eric: “Hurdles hinder Counterterrorism Center”, *The New York Times*, 22 February 2010, en: <http://www.nytimes.com/2010/02/23/us/politics/23center.html>.

Schwarz, Sam: “Trump sued by ACLU over secret killing rules”, *Newsweek*, 22 December 2017, en: <https://www.newsweek.com/donald-trump-aclu-drone-killing-756842>

Segoviano, Soledad: “Africa”, en: Ayala Marín, José Enrique (Coord.) y Soledad Segoviano Monterrubio, Xira Ruiz Campillo y Javier Gil Pérez (Redactores) (2016): *Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI*, Documento de Trabajo Opex Nº 81/2016, Madrid, Fundación Alternativas, en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/cace8c8c9fcbf6cd22108fbf7ab9221b.pdf

Segoviano, Soledad: “La instrumentalización política de la inteligencia en Estados Unidos”, *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 90 (Verano 2005).

Shane, Scott: “Drones strikes reveal uncomfortable truth: US is often unsure who will die”, *The New York Times*, 23 April 2015, en: <https://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/drone-strikes-reveal-uncomfortable-truth-us-is-often-unsure-about-who-will-die.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>

Shaw, Ian G.R.: “Predator Empire: the geopolitics of US drone warfare”, *Geopolitics*, (June 2013), en: http://www.unice.fr/crookall-cours/iup_geopoli/docs/predator-drones.pdf

Shorrock, Tim (2008): *Spies for hire: The secret world of intelligence outsourcing*, New York, Simon and Schuster.



Siegel, Jacob: “How special forces bury the true cost of America’s wars”, *Vice*, 11 December 2017, en: https://www.vice.com/en_us/article/evax3a/how-special-forces-bury-the-true-cost-of-americas-wars

Sifton, J.: “A brief history of drones”, *The Nation*, February, 2012, en: <https://www.thenation.com/article/brief-history-drones/>

Sjursen, Danny: “There is one way that Donald Trump is no different from Obama”, *The Nation*, 19 December 2017, en: <https://www.thenation.com/article/theres-one-way-that-donald-trump-is-no-different-from-obama/>

Slick, Stephen: “Measuring change at the CIA”, *Foreign Policy*, 4 May 2016, en: <https://foreignpolicy.com/2016/05/04/measuring-change-at-the-cia/>

Stone, Rupert: “Trump’s strategy on Pakistan is fraught with risk”, *Prospect Magazine*, 10 January 2018, en: <https://www.prospectmagazine.co.uk/world/trumps-strategy-on-pakistan-is-fraught-with-risk>

“Summary of information regarding US counterterrorism strikes outside areas of active hostilities”, Office of the Director of National Intelligence (ODNI), 1 July 2016, en: <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/DNI+Release+on+CT+Strikes+Outside+Areas+of+Active+Hostilities.PDF>

Tankel, Stephen: “Donald’s Trump shadow war”, *Politico*, 9 May 2018, p.12, en: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/05/09/donald-trumps-shadow-war-218327>

Tenet, George (2007): *At the Center of the Storm: My years at the CIA*. New York, Harper Collins Publishers.

“US counter terror air strikes double in Trump’s first year”, *The Bureau of Investigative Journalism*, 19 December 2017, en: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-12-19/counterterrorism-strikes-double-trump-first-year>

“The future of our fight against terrorism”, National Defense University Speech, The White House, 23 May 2013, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

“Remarks by the President on the way forward in Afghanistan”, The White House, Office of the Press Secretary, 22 June 2011, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>

“Remarks by the President at the United States Military Commencement Ceremony”, US Military Academy West Point, West Point, New York, The White House, Office of the Press Secretary, 28 May 2014, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>

“Remarks by the President on the Administration’s Approach to Counterterrorism”, Tampa, Florida, The White House, Office of the Press Secretary, 6 December 2016, en:



<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/06/remarks-president-administrations-approach-counterterrorism>

“Remarks of the President Donald J. Trump as prepared for delivery Inaugural Address”, The White House, 20 January 2017, Washington D.C., en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>

“Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”, The White House, 21 August 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>

“President Trump’s speech to the Arab Islamic American Summit”, The White House, 21 May 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>

Tisdall, Simon: “Donald Trump’s hands-off approach gives US military free rein”, *The Guardian*, 17 June 2017, en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/14/donald-trumps-hands-off-approach-gives-us-military-free-rein>

Trevithick, Joseph: “What you need to know about why US Special Operation Forces are in Niger”, *The Drive*, 6 October 2017, en: <http://www.thedrive.com/the-war-zone/14923/what-you-need-to-know-about-why-u-s-special-operations-forces-are-in-niger>

Turse Nick: “Commandos Sans Frontières: the global growth of US Special Operations Forces”, *Tomdispatch*, (July 18, 2018), en: http://www.tomdispatch.com/post/176448/tomgram%3A_nick_turse%2C_special_ops%3A_133_countries_down%2C_17_to_go/

Turse, Nick: “American Special Operation Forces are deployed to 70 percent of the world’s countries”, *The Nation*, (January 5, 2017), en: <https://www.thenation.com/article/american-special-forces-are-deployed-to-70-percent-of-the-worlds-countries/>

Turse, Nick: “Donald Trump’s first year sets record for US Special Operations”, *The Huffington Post*, (December 14, 2017), en: https://www.huffingtonpost.com/entry/donald-trumps-first-year-sets-record-for-us-special-ops_us_5a32ce98e4b0ff955ad13687

Turse, Nick: “Secret US Military documents reveal America’s war fighting footprint in Africa”, *The Huffington Post*, (April 27, 2017), en: https://www.huffingtonpost.com/entry/secret-us-military-documents-reveal-americas-war-fighting-footprint-in-africa_us_5901ffdae4b0af6d718c3f3b

US Code: Title 10: Armed Forces; Title 50: War and National Defense, en: <http://uscode.house.gov/>

US Code, Title 50, S. 3093, Presidential Approval and reporting covert actions, en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093>;
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2013-title50/pdf/USCODE-2013-title50-chap44-subchapIII-sec3093.pdf>

US Congress: Public Law 108-458, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA), 17 December 2004: en:



https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent_documents/Intelligence_Reform_Act.pdf

“Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America: sharpening the American military’s competitive edge”, US Department of Defense, January 2018, en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

“Statement of General Raymond A. Thomas III, US Army Commander, United States Special Operations Command, US Senate Armed Services Committee, 4 May 2017, en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Thomas_05-04-17.pdf

US SPECIAL OPERATION COMMAND (USSOCOM)/Joint Special Operations Command (JSOC): <http://www.socom.mil/ussocom-enterprise/components/joint-special-operations-command>

Wheeler, Marcy: “Are there any limits on Obama’s drone war, really?”, *The New Republic*, 9 August 2016, en: <https://newrepublic.com/article/135933/limits-obamas-drone-war-really>

Woodward, Bob: “CIA told to do whatever necessary to kill Bin Laden”, *Washington Post*, 21 October 2001, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/18/AR2007111800655.html>

Zenko, Micah: “Donald Trump is pushing America’s Special Forces past the breaking point”, *Foreign Policy*, 1 August 2017, en: <https://foreignpolicy.com/2017/08/01/donald-trump-is-pushing-americas-special-forces-past-the-breaking-point-jsoc-navy-seal/>

Zenko, Micah: “Obama’s final drone strike data”, Council on Foreign Relations, 20 January 2017, en: <https://www.cfr.org/blog/obamas-final-drone-strike-data>