

La Estrategia de Seguridad Nacional como instrumento de Política Exterior: Análisis de la Estrategia Nacional de 2010 y 2015 de los Estados Unidos*

▣ **Carlos Álvarez Calderón**

Politólogo con Maestrías en Negocios y Relaciones Internacionales

* Este artículo hace parte del proyecto de investigación del Programa en Seguridad y Defensa Nacionales, titulada "Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015 – 2025", el cual hace parte del grupo de investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra.

▼ Foto: <http://www.zoomnews.es/46350/actualidad/mundo/presidente-estados-unidos-pide-prudencia>



Introducción.

Las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN), no son necesariamente estrategias militares o de defensa, aunque delimitan los escenarios y condiciones en la que los Estados nacionales podrían emplear su poder militar. Las estrategias sirven para comunicar qué combinación de instrumentos empleará cada gobierno de turno para resolver los problemas de Seguridad y Defensa que le toca afrontar. Por lo tanto, la función práctica de las estrategias es alinear los objetivos y políticas departamentales en materia de Seguridad, con las expresadas por parte del Ejecutivo. En este orden de ideas, convendría analizar las fortalezas y debilidades de las ESN de 2010 y 2015 de la actual administración de Barack Obama, por ser el marco conceptual y directivo que ha establecido los lineamientos de la actual política exterior estratégica de los Estados Unidos; como lo anota Arteaga (2010), “no se trata, por tanto, de una declaración programática cuya utilidad se agota en la publicación, sino que debe servir para orientar la continuidad o el cambio de las políticas exterior y de Seguridad de los Estados Unidos. Así, la ESN de 2006 influyó en la elaboración de las estrategias de Lucha Contra el Terrorismo de septiembre de 2006 y la de Homeland Security de octubre de 2007 que se han venido aplicando desde entonces. Por eso, se supone que ninguna subestrategia puede anticiparse a la estrategia general —estrategia de estrategias— que son las ESN” (p. 2).

La Política Exterior Estratégica de Barack Obama.

El punto de inflexión propiciada por el final de la Guerra Fría generó un cambio del paradigma a seguir en la política exterior norteamericana. El realismo político quedó en un segundo plano y la paz democrática, combinada con la tradición estadounidense del idealismo wilsoniano¹, tomaría su lugar. En consecuencia, bajo la administración

¹ Bajo la perspectiva del idealismo wilsoniano, la promoción de los Estados democráticos estimula la creación y sustenta la continuación de organizaciones supranacionales y leyes internacionales, lo que por su parte, facilita la expansión de la democracia en el ámbito internacional y la promoción de los vínculos económicos y comerciales.

de Bill Clinton se estableció una estrategia dirigida a exportar los valores de la democracia y el modelo de economía de mercado al resto del mundo, aislando políticamente a aquellos Estados que no compartiesen la forma de gobierno y los principios de Occidente, justificando el surgimiento de un nuevo unilateralismo norteamericano. La paz democrática y el idealismo wilsoniano marcaron profundamente tanto el discurso como la acción práctica de Estados Unidos en particular, y de Occidente en general, condicionando el establecimiento de protectorados internacionales en algunos de los lugares donde se produjeron las intervenciones más destacadas de la época, como Haití, Bosnia y Kosovo en época del gobierno Clinton (1993-2001) y Afganistán e Irak con el gobierno de Bush (2001-2009). En efecto, la doctrina Clinton tendría como continuadora y sucesora directa, a la doctrina Bush. Esta se concretaría en la nueva ESN de septiembre de 2002, que era claramente una continuación radical de aquellas políticas puestas en marcha por Clinton, fundamentadas como las anteriores, en el citado idealismo wilsoniano y en el unilateralismo.

En cambio, el presidente Barack Obama llegó a la Casa Blanca con tres ideas principales:

⊕ La primera, establecer una nueva relación con el mundo musulmán en la que la cooperación remplazase al conflicto, idea que plasmó en el discurso pronunciado en El Cairo en junio de 2009, en el cual afirmaba que “ningún sistema

.....

“ ... bajo la administración de Bill Clinton se estableció una estrategia dirigida a exportar los valores de la democracia y el modelo de economía de mercado al resto del mundo, aislando políticamente a aquellos Estados que no compartiesen la forma de gobierno y los principios de Occidente, justificando el surgimiento de un nuevo unilateralismo norteamericano”.

.....

“... el centro de gravedad geopolítico se ha trasladado del Atlántico al Pacífico y Estados Unidos reconoce que los nuevos desafíos implican un necesario cambio en su visión estratégica y de Seguridad”.

puede o debe ser impuesto por una nación sobre otra” (<http://www.whitehouse.gov/blog/newbeginning/>).

⊕ La segunda, avanzar en una política de no proliferación y desarme nuclear, propuestas expresadas en un discurso en Praga en abril de 2009 (<http://www.whitehouse.gov/>), en el cual declaraba la desaparición de la amenaza de una guerra nuclear, refiriéndose a Rusia, pero advirtiendo del riesgo de un ataque nuclear por otros países u organizaciones terroristas.

⊕ La tercera, fomentar la relación con las potencias emergentes en Asia, en particular China, política que se oficializaría en la segunda mitad de su primer mandato. Estos han sido los pilares sobre los que Obama ha soportado su política exterior desde entonces, plasmadas luego en la Política de Seguridad Nacional de mayo de 2010.

A la cabeza de las prioridades de la Administración Obama en materia de Seguridad y se situarían los conflictos de Irak y Afganistán, reflejados en la Revisión Cuatrienal de la Defensa de febrero de 2010. Según este documento, tras las dos guerras se situaban otros nuevos desafíos de naturaleza distinta, para los que habría que hacer frente con la diplomacia, el desarrollo y la defensa. Pero daba la impresión de que Estados Unidos asumía que tenía tiempo para decidir sobre qué hacer y cómo invertir para esos desafíos futuros, ya que “aplazaba las decisiones sobre nuevos programas y no parecía que el departamento fuera a realizar ningún cambio significativo más allá del proceso que estaba en marcha desde la revisión cuatrienal anterior, enfocado a mejorar la actuación de



Foto: <http://spanish.people.com.cn/31621/8392671.html>



las guerras actuales. El éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y antiterrorismo era lo primordial" (Kugler, 2011, p. 51). Posteriormente, en mayo de 2010 se publicaría la primera ESN del gobierno Obama. Esta vez el objetivo era cómo responder a los retos de Seguridad en una época de crisis económica y del reordenamiento del poder en el mundo; el documento arrojaba luces en cómo renovar el liderazgo norteamericano, además de recuperar la fortaleza económica en un escenario de transición hacia un nuevo orden mundial. Sin embargo, esta política no se olvidó de la proliferación de armas de destrucción masiva, ni de derrotar a Al-Qaeda y sus afiliados en Afganistán y Pakistán, puntos que fueron prioridades en las ESN de 2002 y 2006 de la anterior presidencia republicana.

La ESN de 2010.

Con la ESN de 2010, Obama incorporó las nuevas realidades al prepararse para un cambio en su orientación estratégica, de Oriente Medio hacia el Asia Pacífico. En el camino, involucraría a todos los actores regionales (Estados e instituciones) con el objetivo de que poco a poco cada una fuera asumiendo sus propias responsabilidades para el mantenimiento de la paz y la estabilidad global. La formalización de ese giro hacia el Pacífico, fue anunciada por el propio Obama en enero de 2012, siendo esta la primera vez que un presidente norteamericano participaba personalmente en la presentación de un documento de este tipo. Asia se está convirtiendo en el eje estratégico del planeta porque en ella convergen 5 de los 6 candidatos a superpotencias en el mundo (Japón, China, Rusia, India, Corea del Sur, Europa). En Asia se encuentran 8 de los 10 presupuestos de gasto en Defensa más altos a nivel global; además de contar con 4 de las potencias nucleares declaradas. Así mismo, la región posee 4 de los 5 ejércitos más grandes del mundo, sustentados gracias a sus enormes riquezas, proporcionadas por las tasas de crecimiento económico más altas en los últimos 10 años. Por ende, el centro de gravedad geopolítico se ha trasladado del Atlántico al Pacífico y Estados Unidos reconoce que los nuevos desafíos implican un necesario cambio en su visión estratégica y de Seguridad. Desde el punto de vista individual, se está generando una

“... cuando los esfuerzos de la Administración Obama estaban puestos en pivotar hacia Asia dejando atrás el Norte de África y Oriente Medio, las primaveras árabes sorprendieron al Gobierno estadounidense”.

re-evaluación de la política exterior estadounidense hacia países como China. No puede desconocerse que la competencia entre EE.UU. y China se ha convertido en el principal motor del cambio estratégico en la región e incluso en el mundo. Se presenta una tensión existente entre el objetivo norteamericano de mantener su primacía y la ambición china de liderar un proceso pan-asiático².

La política asiática de Obama durante el primer año y medio de su mandato se presentaba

2 En Asia no existe ni una arquitectura de seguridad ni un marco estructural para la seguridad regional. Los mecanismos regionales de consulta siguen siendo poco sólidos; persisten diferencias respecto a si una comunidad o arquitectura de seguridad debería abarcar al conjunto de Asia o limitarse simplemente a un constructo regional mal definido, el “Este de Asia”.

Foto: <https://www.techinasia.com/asia-artificial-construct-greatest-strength>





Foto: <http://centrumaldia.com/?K=25&id=513#.V78YTE196Uk>

fragmentada, a falta de un programa estratégico definido; sin embargo, empezó a cambiar en la segunda mitad de 2010 en respuesta a las acciones cada vez más enérgicas de China; ante el riesgo de que su estrategia china se viniese abajo, Obama hizo exactamente lo que intentó su antecesor, esto es, reunir aliados. Un esfuerzo que va acorde con los planteamientos contenidos en la ESD de 2010, ya que la seguridad de Asia, seguía estando sujeta a las alianzas y los acuerdos de Defensa que ha configurado Estados Unidos con sus socios estratégicos en esta región del mundo. El otro pilar de la política exterior de Barack Obama expuesta en el ESN es la política nuclear. En abril de 2010, el Departamento de Defensa publicaba la Revisión de la Postura Nuclear (RPN), junto un año después de su discurso en Praga, con cuatro ideas clave: (1) que la RPN situaba la prevención de la proliferación nuclear y el terrorismo nuclear como objetivos clave de la política nuclear de Estados Unidos; (2) reafirmaba el compromiso de reducir el arsenal nuclear de Estados Unidos, siendo el nuevo tratado START un primer paso para futuros

recortes; (3) la declaración política de que Estados Unidos no tomaría represalias con armas nucleares contra un país que hubiera acatado los compromisos del TNP, incluso si llegara a utilizar armas químicas o biológicas, recurriendo al uso de las capacidades militares convencionales y sus capacidades de defensa antimisiles; y (4) Estados Unidos rechazaba desarrollar nuevas cabezas nucleares para reemplazar el arsenal existente (Korb, 2012).

Las Estrategias de Defensa del DoD y Lucha contra el Crimen Transnacional.

La Estrategia de Defensa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (EDD), emitida en enero de 2012, así como la Estrategia de Lucha contra el Crimen Organizado (ELCO), se ajustan a los lineamientos en política exterior expuestos en la ESN de 2010. Sin embargo, ambos documentos complementan temas que en la ESN no fueron registrados, a pesar de su

visibilidad en los discursos y planteamientos que en política exterior había establecido Obama desde el principio de su primer mandato. Tal ha sido el caso de la inclusión en la EDD del ámbito de la seguridad en Medio Oriente. En efecto, cuando los esfuerzos de la administración Obama estaban puestos en pivotar hacia Asia dejando atrás el Norte de África y Oriente Medio, las primaveras árabes sorprendieron al Gobierno estadounidense. La diplomacia de Obama hacia esta región, a pesar de ser una de sus prioridades iniciales, no había sido hasta entonces satisfactoria, factor que se buscaba reivindicar con la EDD de 2012.

Dentro de la EDD cabe resaltar que Obama abandona la doctrina estratégica de construir una fuerza capaz de disuadir y derrotar dos conflictos regionales al mismo tiempo, vigente desde la Segunda Guerra Mundial. Se reafirmaba la tendencia de tener menos tropas en el terreno, más fuerzas especiales e inversiones en sistemas aéreos no tripulados, ciberdefensa y armamento de nueva generación. Todo con vistas a que las nuevas tecnologías fueran a ser fundamentales en el juego de Asia-Pacífico. Este documento estratégico de

2012 establece a su vez que la fortaleza futura de la máquina militar norteamericana, y por lo tanto su capacidad de proyectar fuerzas por el mundo para defender sus intereses, dependería además de la capacidad de la economía norteamericana para recuperarse. Por ello se empezaron a detallar los recortes en el presupuesto del Pentágono y en una reorganización de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos desplegadas en el mundo. Estados Unidos reconfirmaba así su papel central en el Este Asiático, y la apertura de una nueva base en Australia simbolizaba su presencia estratégica y duradera en la región³.

Por su parte, la ELCO incluye una orden para debilitar el poder económico de diversos grupos delincuenciales, así como la implementación de

3 Después de los ataques del 11 de septiembre en el 2001, el Departamento de Defensa fue la primera burocracia estadounidense que hizo importantes cambios para reflejar el nuevo orden mundial. Empezó por reubicar a los soldados estadounidenses estacionados en el extranjero a los nuevos escenarios de amenaza (Europa del Este, en Asia Central y a la Cuenca del Pacífico), ya que en 2004, más de 250.000 soldados estaban desplegados en 45 países, la mitad de ellos en Alemania y Corea del Sur, los campos de batalla de la Guerra Fría.

Foto: <http://questiondigital.com/?p=28068>



sanciones contra personas, empresas y entidades que a su vez ayudan a estos grupos delictivos. Una de las partes centrales de la estrategia era combatir las redes financieras de las organizaciones criminales transnacionales vinculadas a la Seguridad Nacional de Estados Unidos, su política exterior y la economía, todo en concordancia con la ESN de 2010 que establecía que la fortaleza económica es la piedra angular del liderazgo de los Estados Unidos en el mundo. La estrategia también incluiría un compromiso para trabajar con el Congreso para adoptar una legislación que solicitase la divulgación de información sobre las presuntas propiedades de organizaciones criminales, y un programa de sanciones para bloquear las propiedades del crimen, reformas en la ley de inmigración, y un programa de recompensas.

Con esta estrategia se puso en evidencia la fuerte correlación que se establecía entre la Seguridad Nacional y la seguridad doméstica de los Estados Unidos; como lo argumentaba el Secretario de Justicia de la Administración Obama, Eric Holder “las organizaciones criminales de hoy son cada

vez más sofisticadas. Ellos no conocen fronteras, amenazan la estabilidad de nuestro sistema financiero y la promesa de tener un mercado competitivo. Sus operaciones están poniendo en riesgo a muchas empresas estadounidenses, a instituciones gubernamentales y a ciudadanos” (Musa, 2012, p. 34). No en vano, la ELCO señala que la presencia de organizaciones criminales mexicanas en la frontera hace más proclive el territorio estadounidense a los grupos terroristas pues se abren corredores ilegales para que ingresen al país, haciendo referencia a una de las nuevas amenazas del concepto de seguridad multidimensional⁴, es decir, el fenómeno de

4 En la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos, llevada a cabo en Ciudad de México en octubre de 2003, se adoptó el concepto de seguridad multidimensional que contempla viejas y nuevas amenazas a la Seguridad y Defensa de sus miembros, entre las que se encuentran terrorismo; delincuencia organizada transnacional; narcotráfico; corrupción; lavado de activos; tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; trata de personas; ataques a la seguridad cibernética; accidentes o incidentes de transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos (petróleo, material radioactivo, desechos tóxicos); posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa; pobreza extrema y exclusión

Foto: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461147794_573736.html



Convergencia⁵; en la presentación del documento, el gobierno de Obama aseguró que de las 63 organizaciones traficantes de drogas identificadas por el Departamento de Justicia, 29 de dichas organizaciones pudieron ser vinculadas con algún grupo terrorista. Por ende, el crimen organizado en el hemisferio occidental, según el Gobierno estadounidense, se ha ampliado y madurado, y amenaza la seguridad de los ciudadanos y la estabilidad de los gobiernos de la región, con consecuencias directas para la seguridad de Estados Unidos. La mayor fortaleza de la ESN de 2010 y de la EDD es que los Estados Unidos reconocen que están en mundo en transición, en el que si bien su potencial y liderazgo militar no se encuentran en peligro, subraya la necesidad de contar con el compromiso de otros Estados e instituciones para abordar los desafíos en materia de Seguridad y Defensa en el mundo. Una notable debilidad en ambas políticas, y tal vez con excepción relativa de la ELCO, es la ausencia de América Latina en las prioridades en política exterior de la Administración Obama. A diferencia de la relación estratégica con Brasil, Estados Unidos pareció desentenderse aún más de los países latinoamericanos; es evidente que Estados Unidos ha perdido en épocas recientes la posibilidad de establecer una nueva agenda de cooperación y alianzas con América Latina para renovar su liderazgo en la región.

En febrero de 2015, Washington presentaría la segunda ESN de la administración Obama. El desafío fundamental al que pretende dar solución la ESN de 2015 es la paradoja que supone reconciliar los imperativos de la seguridad en el corto plazo y los objetivos estratégicos en el largo plazo. Es decir, la dicotomía realismo-idealismo (García, 2015). La ESN 2015 guarda bastantes similitudes con la ESN 2010. Sin embargo, la principal diferencia entre ambas es la naturaleza cambiante del estilo de liderazgo estadounidense. Según la estrategia actual, Estados Unidos deberá liderar con determinación y en cooperación con sus aliados, utilizando todos los instrumentos del poder pero nunca el militar como primera opción; sería un tipo de liderazgo basado en el

5 La Convergencia es la amenaza que reviste la asociación estratégica entre organizaciones de crimen transnacional, grupos terroristas e insurgencias.

“No puede desconocerse que la competencia entre EE.UU. y China se ha convertido en el principal motor del cambio estratégico en la región e incluso en el mundo. Se presenta una tensión existente entre el objetivo norteamericano de mantener su primacía y la ambición china de liderar un proceso pan-asiático”

principio de la centralidad, en el que los Estados Unidos asumirían un papel de socio central, más que de superpotencia (Encina, 2015). Aunque todavía es reciente para evaluar la efectividad de la ESN 2015, da indicios claves de la orientación de la política exterior estratégica de los Estados Unidos en los próximos años.

Conclusiones.

Lo cierto es que tanto esta como las anteriores estrategias de Seguridad Nacional⁶, componen uno de los instrumentos fundamentales de la política exterior estratégica de los Estados Unidos. La política de defensa de un Estado debe encontrarse necesariamente relacionada con su política exterior, dado que ambas se complementan mutuamente. Si bien la Defensa Nacional no debería confundirse con la Seguridad, ambos conceptos están estrechamente relacionados; la Seguridad es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional (conforme a la Constitución y a las Leyes de

6 Según la Ley Goldwater-Nichols de 1986, cada informe debe incluir: (1) Los intereses y objetivos de EE.UU. en el mundo que son vitales para la Seguridad Nacional del país; (2) La política exterior, los compromisos mundiales y las capacidades de defensa de EE.UU. necesarias para disuadir una posible agresión y para implementar la estrategia de Seguridad Nacional del país; (3) Las propuestas a corto y largo plazo para el uso de las herramientas políticas, económicas, militares y otros elementos del poder nacional de EE.UU. para proteger o promover los intereses y alcanzar los objetivos estratégicos; (4) La adecuación de las capacidades de EE.UU. para cumplir la estrategia de Seguridad Nacional; (5) Otra información que sea necesaria para ayudar a informar al Congreso sobre los asuntos relacionados con la estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.

la República), mientras que la Defensa como un concepto más restringido que la Seguridad, tan solo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al Estado asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior.

La ESN ha sido definida como el arte y la ciencia de desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional (diplomático, económico, militar y de comunicación) para alcanzar los objetivos que contribuyen a la Seguridad Nacional, abordando la Defensa Nacional, la política exterior, las relaciones económicas y la política de asistencia a terceros (Encina, 2015). En este orden de ideas, la Defensa constituye la faceta externa de la Seguridad, por lo que en este ámbito deberían actuar, al menos en teoría, los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional del Estado, a través de la política exterior. Tal caso no ocurre necesariamente en Colombia, ya que se carece de una política exterior estratégica que garantice la Seguridad Nacional y sirva de complemento a la defensa de sus intereses, si se toma en consideración la falta de una estrategia de Seguridad Nacional por parte del Estado, que le otorgue la oportunidad a las FF.MM. colombianas de participar efectivamente en el diseño de la política exterior estratégica de la que tanto se requiere por parte de Colombia, en un escenario de post-conflicto.

Bibliografía.

» Fuentes académicas

- Arteaga, Félix (2009). La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama. Madrid: Real Instituto el Cano, ARI 104.
- Encina, Carlota (2015). Estrategia de Seguridad Nacional 2015: ¿de superpotencia a supersocio?. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 15

- García, Ignacio (2015), La Estrategia de Seguridad nacional de los Estados Unidos de 2015. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis No. 9
- Korb, Lawrence (2012). A New National Security Strategy in a Age of Terrorists, Tyrants, and Weapons of Mass Destruction: Three Options Presented as Presidential Speeches, Washington: Council on Foreign Relations.
- Kugler, Richard (2011). New Directions in U.S. National Security Strategy, Defense Plans, and Diplomacy, Washington: Institute for National Strategic Studies, NDU Press.
- Musa, Samuel (2012). Combating Transnational Organized Crime: Strategies and Metrics for the Threat. Washington: National Defense University.

» Fuentes institucionales

- Department of State (2012). Sustaining Us Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense, Washington: Pentagon.
- Government of the United States (2010). National Security Strategy 2010, Washington: Whitehouse Press.
- _____ (2011). Strategy to Combat Transnational Organized Crime, Washington: Whitehouse Press.
- _____ (2015). National Security Strategy 2015, Washington: Whitehouse Press. 🏠