



La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos

Boris Yopo¹

Introducción

El pasado 10 de mayo del 2010, la Administración del Presidente Barack Obama dio a conocer el documento donde queda establecida la nueva estrategia de seguridad nacional (National Security Strategy - NSS) de Estados Unidos. Este es un procedimiento regular que hace cada nueva administración y que permite conocer las directrices de política exterior y seguridad nacional que guiarán las más importantes decisiones que tome la Casa Blanca en el escenario internacional de los próximos años. Además, la NSS da una apreciación más precisa de la visión predominante hoy entre los formuladores de la política exterior, respecto a las prioridades de Estados Unidos en el mundo del Siglo XXI, así como de las estrategias elegidas para avanzar los intereses de este país en el sistema internacional de la post Guerra Fría.

Los principales parámetros de la nueva estrategia

En las primeras páginas de este documento, se establecen con claridad los principales parámetros que hoy condicionan la seguridad nacional de Estados Unidos. En primer lugar, se constata que la influencia internacional futura de este país (y esto vale para cualquier potencia desde tiempos inmemoriales) dependerá crecientemente de las fortalezas (y debilidades) que existan en el ámbito doméstico interno, lo que implica la necesidad de "poner la casa en orden" si Estados Unidos pretende mantener su preeminencia en un mundo donde han aparecido otros actores que limitan y muchas veces desafían las políticas norteamericanas en el ámbito global.

La crisis del sistema financiero en este país, la magnitud de la dependencia energética del exterior, la abultada deuda fiscal, la pérdida de competitividad en algunas áreas, el deterioro de la educación pública, los altos índices de desempleo y bajo crecimiento, son algunas de las vulnerabilidades que si no se abordan eficazmente en los próximos años, debilitarán las capacidades (como reconoce el documento) del país para ejercer el rol de "nación indispensable"

¹ Cientista Político y Ex Embajador. Coordinador del Grupo Chile, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert.

(que alguna vez señaló la ex Secretaria de Estado, M. Albright) en un escenario internacional mucho más complejo que el de la Guerra Fría.

Segundo, el documento reconoce los “límites que tiene el poder militar” para resolver los múltiples desafíos que hoy enfrenta Estados Unidos en el ámbito de la paz y la seguridad internacional. Dos guerras simultáneas (Irak y Afganistán), esta última con un muy mal pronóstico según admiten en privado altas autoridades norteamericanas, la incapacidad para doblegar las actividades nucleares de Irán, los constantes desafíos de Corea del Norte o las nuevas “amenazas no convencionales a la seguridad”, demuestran que una abrumadora capacidad militar no lleva necesariamente a los resultados buscados en el manejo de algunas crisis, que los costos que se pagan pueden ser altos, y que si bien Estados Unidos puede imponer una supremacía en el corto plazo, se hace mucho más complejo tener una “estrategia de salida” eficaz que garantice la estabilidad y la continuidad de regímenes “amigos”, sin una presencia casi permanente de tropas norteamericanas en alguna de estas áreas de conflicto.

Tercero, la constatación de lo anterior ha reforzado en el nuevo documento el énfasis en la diplomacia y los recursos del “poder blando” como complemento indispensable al poderío militar estadounidense, además porque en esta nueva versión de la NSS se reconoce explícitamente que frente a los desafíos del nuevo siglo, ninguna nación, por poderosa que sea, puede enfrentar por sí misma y sin la cooperación de otros, la magnitud y complejidad que éstos representan.

De ahí la apelación explícita a la necesidad de un manejo colectivo y multilateral, y a la concertación con “países amigos” como estrategias indispensables (ya no optativas) para abordar los temas internacionales que hoy preocupan a este país. El llamado a renovar el liderazgo de Estados Unidos en el mundo pasa entonces, ahora ya nítidamente, por la capacidad para involucrar y comprometer a otros en políticas donde este país tiene intereses vitales y donde la generación de alianzas y coaliciones será cada vez más importante para asegurar resultados que reflejen estos intereses.

El ocaso del unilateralismo y el nuevo realismo en la política exterior

Los contenidos de la nueva NSS constituyen un reconocimiento manifiesto al fracaso de las estrategias “unilaterales” que han estado presentes siempre en la política exterior norteamericana, cuya versión más reciente fue la “Doctrina Bush” que justificaba los ataques “preventivos” y la imposición de determinadas formas de gobierno, e implicaba ejercer una forma de liderazgo de subordinación que ponía a otros países en la encrucijada de sumarse a las iniciativas de Estados Unidos, o someterse a las consecuencias de no hacerlo –situación que vivieron Chile y México en 2003, cuando se opusieron a la guerra en Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

El fracaso de esta política a partir del desastroso resultado de los primeros años de la guerra en Irak, y la derrota de los republicanos en las elecciones legislativas del 2006, llevaron a que bajo la segunda administración Bush se comenzara a desplegar una nueva estrategia internacional más orientada al compromiso y la búsqueda de acuerdos y, en definitiva, a un mayor realismo respecto a las capacidades de Estados Unidos para transformar el mundo del siglo XXI, algo que en los comienzos de esa administración quisieron hacer los sectores “neo-conservadores” de la política exterior, que creían en la existencia de un mundo “unipolar” donde Estados Unidos, en especial aprovechando la coyuntura de los atentados a las Torres Gemelas en el 2001, dictaría los nuevos términos del orden internacional de la post Guerra Fría.

En cambio la nueva NSS: a) asume la necesidad del multilateralismo; b) admite la importancia del diseño de políticas a partir del mundo “tal cuál es” (lo que implicará a veces priorizar la estabilidad sobre la promoción de la democracia, volviendo así la política exterior a una suerte de realismo tradicional que los neo-conservadores rechazan); c) reconoce que en un mundo interdependiente habrán muy pocos resultados del tipo “sumacero”; d) y reafirma la ilegitimidad de políticas que buscan imponer valores o sistemas de gobierno a través del uso de la fuerza, lo que dañó la credibilidad de Estados Unidos en el mundo. En el actual documento se habla de ejercer un “liderazgo moral” a través del ejemplo y el trabajo concertado con otros, y en este sentido, se establece la ilegalidad del uso de la tortura, sin excepciones.

Ahora, el ocaso del unilateralismo y el retorno del "realismo" en la política exterior, que queda claramente reflejado en este documento, no tiene que ver tanto con una suerte de decadencia de Estados Unidos –que sigue siendo la principal potencia mundial- como con el auge de otras potencias mundiales, una mayor dispersión del poder internacional y la existencia de un mundo más interdependiente, todo lo cuál hace virtualmente imposible para cualquier país dictar políticas de manera unilateral, por poderoso que sea. Esta tesis es sostenida, en un reciente libro, por Fareed Zakaria, editor internacional de la revista "Newsweek". El libro ha sido lectura obligada para el Presidente Obama, lo que explica también que sus contenidos estén ampliamente reflejados en la nueva NSS.

Sin embargo, hay que señalar que el abandono del "unilateralismo" no es absoluto, como no lo ha sido nunca en la historia de una potencia mundial. En esto hay un consenso bipartidista en Estados Unidos, que el documento recoge explícitamente cuando señala que el uso de la fuerza es a veces necesario y que se hará de manera "multilateral cuando sea posible, pero unilateralmente si es necesario" (p.22). No obstante, se agrega que el uso de la fuerza se hará como un último recurso, entre otras cosas, porque los estrategas norteamericanos tienen claro ahora que sus adversarios buscan "desgastar" a Estados Unidos, obligándolo a una "sobre-extensión" de sus capacidades en diversas áreas del mundo.

Preocupaciones y prioridades estratégicas de Estados Unidos

La principal preocupación que tiene hoy Estados Unidos en términos de su seguridad nacional, y así lo establece la NSS (p.4), es la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, especialmente el riesgo de que éstas puedan caer en manos de grupos terroristas. Por otra parte, el diseño estratégico norteamericano contempla la necesidad de adaptabilidad para enfrentar diversos escenarios de conflicto, lo que implica mantener la superioridad militar en conflictos convencionales, pero al mismo tiempo desarrollar las capacidades necesarias para enfrentar las llamadas "amenazas asimétricas" provenientes de estados o actores no estatales que operan en diversos escenarios de conflicto en el mundo.

Existe sin embargo un debate tanto al interior del Pentágono, como entre académicos de relaciones internacionales, entre quienes quieren fortalecer las capacidades en este último plano y otros que sostienen que una excesiva preocupación por las amenazas asimétricas puede llevar a descuidar la preparación para enfrentar a adversarios convencionales que podrían aprovechar una presencia debilitada de Estados Unidos en áreas de interés vital para este país. John Meisheimer, un destacado académico de la escuela realista, ha criticado por ejemplo, el excesivo énfasis en la lucha contra el terrorismo, cuando según los partidarios de esta escuela, el auge de China constituirá una amenaza de mayor envergadura en los años que vienen.

En cualquier escenario, la nueva NSS subraya el énfasis en la importancia de reforzar las alianzas internacionales de Estados Unidos con los socios de la Unión Europea, con países afines del Asia y Medio Oriente, y con los vecinos inmediatos de América del Norte (Canadá y México). También plantea la necesidad de generar espacios de diálogo y cooperación más fluidos con los llamados "nuevos centros de influencia internacional", China, India, y Rusia, que tendrán una participación cada vez más importante en el manejo colectivo de diversos problemas internacionales.

En el caso de China, hay un explícito reconocimiento a la creciente importancia de este país como actor global, cuando se señala que el curso que tome la relación China-Estados Unidos será "decisiva para enfrentar los desafíos de este nuevo siglo". Sin embargo, hay también un mensaje de advertencia en la NSS, cuando se señala que Estados Unidos continuará "monitoreando" el desarrollo de este país para asegurar que ejerce un papel responsable en el sistema internacional.

Por último, a nivel simbólico es importante destacar que por primera vez se asume oficialmente en un documento de este tipo la idea de "un mundo sin armas nucleares", aunque sea un objetivo a largo plazo. Asimismo, aunque Estados Unidos no es miembro de la Corte Penal Internacional, se declara ahora una voluntad de colaborar en algunas áreas que son de interés para este país, algo diametralmente opuesto a la política de los años anteriores.

América Latina y la nueva NSS

Nuestra región casi no se menciona en la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Esto no es necesariamente negativo. Más bien refleja que este país no percibe amenazas inminentes o intereses vitales de seguridad que estén en riesgo en América Latina, aunque en otros documentos sí se expresa alguna preocupación por la creciente presencia de China, y en menor medida de Rusia e Irán en el hemisferio, así como también respecto de las “amenazas no convencionales” provenientes de la región, y que afectan el bienestar y la seguridad interna de Estados Unidos.

En este sentido, el interés norteamericano en la región continúa siendo poder asegurar una estabilidad “a bajo costo”, que impida tener que distraer capacidades y recursos de otras áreas que sí son vitales para el interés nacional estadounidense. Al respecto, es interesante constatar cómo ahora en los documentos oficiales de este país se incluye la necesidad de apoyar políticas que generen más “inclusión social” en América Latina (NSS, p.44), lo que implica un reconocimiento de que la pobreza y las desigualdades son una fuente potencial de inestabilidad, que indirectamente puede afectar también los intereses norteamericanos en la medida que incrementa fenómenos como la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la existencia de estados fallidos, o la consolidación de gobiernos anti-norteamericanos en el hemisferio.

Cuando el documento habla entonces de “amenazas asimétricas” que deben ser abordadas a tiempo y de manera eficaz, América Latina sin ser mencionada explícitamente, aparece “en el radar” en la medida que muchas de éstas tienen un origen en nuestra región. De ahí que buena parte de las iniciativas de cooperación militar norteamericana en el hemisferio, esté hoy focalizada en Centroamérica, el Caribe y la parte norte de Suramérica, justamente las zonas donde proliferan este tipo de amenazas.

Y en este sentido, no deja de ser preocupante lo que varios centros de estudios y ONG han advertido en el último tiempo: el riesgo de una creciente “militarización” de la política exterior norteamericana, considerando que el

grueso de los recursos y programas para las actividades de contrainsurgencia, lucha contra el narcotráfico, o políticas de reconstrucción post-conflicto (Haití por ejemplo) estén hoy concentradas en el Pentágono, y bajo responsabilidad de autoridades militares estadounidenses.

El único actor regional explícitamente mencionado es Brasil, en su ascenso como potencia emergente en el sistema internacional. A este respecto, la NSS reconoce el nuevo liderazgo que comienza a cumplir Brasil tanto en los grandes temas internacionales, como en los asuntos del hemisferio. Autoridades norteamericanas incluso han sugerido la posibilidad de “delegar” en Brasil el manejo de algunos temas regionales en el futuro, pero un acomodo al nuevo rol internacional que comienza a ejercer este país no será fácil y sin controversias. Brasil tiene su propia agenda, y muchas veces ésta no coincide con los intereses norteamericanos. Últimamente ambos países han tenido discrepancias importantes en diversos asuntos, desde el manejo del caso de Irán, a la situación en Cuba, el golpe de estado en Honduras, las bases militares en Colombia, o las críticas norteamericanas al manejo que Brasil hace de la amazonía. Como dijo en algún momento el Presidente Lula, “tendremos que conversar más con el compañero Obama”, porque hasta ahora el diálogo entre Estados Unidos y la región continúa siendo claramente insuficiente, en términos de asegurar políticas convergentes frente a los principales problemas del hemisferio.

Conclusiones

La nueva NSS tiene como objetivo principal dejar atrás las definiciones estratégicas elaboradas durante la administración Bush, y construir una nueva “hoja de ruta” que le permita a Estados Unidos mantener un papel decisivo en los grandes asuntos mundiales, en un escenario donde las capacidades de influencia de este país se han relativizado como resultado de la creciente interdependencia, la complejidad de los problemas globales contemporáneos y la multiplicidad de actores emergentes que hoy buscan incidir en los debates y políticas que determinarán el orden internacional del siglo XXI.

Oficinas**Alemania**

Katharina Hoffman
katharina.hofmann@fes.de
www.fes.de

América Central**Costa Rica**

Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Argentina

María Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia

Moira Zuazo
moira.zuazo@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil

Cassio Franca
cassio@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile

Jaime Insignia
jensignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia

Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador

Claudia Detsch
detsch@ildis.org.ec
www.fes.ec

México

Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú

Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay

Álvaro Padrón
fesur@fesur.org.uy
www.fes.org.uy

Venezuela

Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve

Editores

Programa de Cooperación
en Seguridad Regional
Hans Mathieu
Director
hm@fescol.org.co
Catalina Niño
Coordinadora
catalina.nino@fescol.org.co
www.seguridadregional-fes.org
Bogotá- Colombia

En este sentido, las reflexiones contenidas en la NSS reflejan el pensamiento predominante hoy entre los estrategas y analistas de Washington, respecto a los desafíos que el sistema internacional impone a la continuidad del ejercicio del poder de la única súper potencia que tiene intereses y responsabilidades a nivel global. El reconocimiento de los "límites" del "unilateralismo" y del uso de la fuerza militar en el mundo contemporáneo, la necesidad de generar "alianzas y coaliciones" para abordar los principales desafíos globales, el diálogo con las "potencias emergentes" para avanzar en la elaboración de agendas conjuntas, y una apreciación más "realista" respecto de las capacidades para imponer los "valores y sistema de vida" norteamericanos en el mundo, constituyen los hitos principales de la nueva NSS.

El sustancial mejoramiento de la imagen internacional de Estados Unidos y la inmensa popularidad del Presidente Obama en el exterior, son sin duda resultado de este cambio de discurso y de algunas políticas iniciales que emanan de esta nueva aproximación norteamericana en su relacionamiento con el mundo. Sin embargo, la buena voluntad que ayuda a generar un clima positivo para el diálogo, tendrá que ser respaldada en los próximos años por otras múltiples decisiones relevantes, que pondrán a prueba los contenidos de la nueva NSS. Y esto dependerá no sólo de la voluntad de la actual administración, sino de sus capacidades reales para transformar en políticas concretas los enunciados expuestos en este documento. El escenario está todavía abierto.