

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos



ELSA LLENDERROZAS

MARZO 2018

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica

Elsa Llenderrozas

Índice

1. Antecedentes

1.1 ¿Qué es la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EEUU?

1.2. Agencias que participan en su elaboración

1.3 Destinatarios del documento

2. La ESN 2017

2.1 Contenidos generales

2.2 Puntos destacados

2.3 ESN y Política Exterior del Presidente Donald Trump

2.4 ESN y Política de Defensa del Presidente Donald Trump

2.5 Doctrina Obama

2.6 Comparación con la ESN 2015 de la presidencia de Barack Obama

3. Incidencia en el escenario global

3.1 Aliados y rivales

3.2 Regiones de prioridad estratégica

3.3 El lugar de América Latina en la ESN

3.4 Implicancias para la región

4. Conclusiones

1. Antecedentes

A diferencia de otros países, EEUU tiene una larga historia en materia de estrategia nacional o “gran estrategia”. Desde la Segunda Guerra Mundial el gobierno norteamericano comenzó a desarrollar instituciones y procedimientos para diseñar y aplicar su política de seguridad nacional.

En 1947 el Congreso de EEUU creó el Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el presidente, con el objetivo de coordinar la política exterior y de defensa, a través de procedimientos diplomáticos y militares. Para el Congreso, EEUU era una de las dos superpotencias, y no tenía un proceso y una institución para coordinar la seguridad nacional. Fue el poder ejecutivo quien inició la práctica de articular su estrategia de seguridad nacional de forma pública. En 1947, fue el artículo de George Kennan publicado en *Foreign Affairs* el que definió los grandes lineamientos de la estrategia de Contención, que se convirtió en el eje central de la política exterior norteamericana durante la Guerra Fría. Esa estrategia fue explicitada más tarde por la Administración Truman en un documento del Consejo de Seguridad Nacional, el NSC-68.

Durante las presidencias de Kennedy y Johnson, los fundamentos de la política de seguridad nacional estaban concentrados en el informe anual que elaboraba el Secretario de Defensa, dirigido al Congreso, mientras que en 1970 el Presidente Nixon envió al Congreso su *State of the World Report*, con los principios que describían su visión en materia de política exterior, y al que le siguieron tres informes anuales más. Sin embargo no fue hasta 1986 que este procedimiento se formalizó legalmente, al aprobarse la Ley Goldwater-Nichols. El Congreso encomendó al poder ejecutivo la publicación de una ESN y en 1987 apareció el primer documento bajo la Administración Reagan. La Ley Goldwater-Nichols buscaba un mayor control civil sobre lo militar y su planeamiento y vincular la visión estratégica nacional con el presupuesto, para hacer un seguimiento de los recursos y sus resultados.

Desde 1986 se han publicado 17 ESN (incluyendo la reciente del Presidente Donald Trump) y, aunque el Congreso establece que la Casa Blanca debe publicarla cada año,

por lo general los presidentes la han renovado al comienzo de cada Congreso (la gran excepción fue Bill Clinton que publicó siete en ocho años de presidencia).

También Francia, España, Alemania, Rusia -por mencionar solo algunos casos- tienen su documento de ESN. Es una práctica recurrente entre los países desarrollados. No sucede así entre los países en desarrollo, donde la elaboración de documentos estratégicos de largo alcance es inusual. Una excepción interesante es Brasil, que ha sostenido agencias de gobiernos dedicadas a la elaboración de planeamiento estratégico de largo alcance.

1.1 ¿Qué es la ESN de los EEUU?

La ESN es un documento amplio y muy general que articula los intereses, objetivos y metas mundiales de los EEUU que son importantes para su seguridad.

Define grandes lineamientos que permiten coordinar los instrumentos del poder nacional (diplomático, económico, militar) para alcanzar los objetivos que contribuyen a la seguridad nacional.

Incluye directrices generales sobre defensa nacional, política exterior, relaciones económicas y ayuda externa. Busca colocar al país en una posición favorable en sus relaciones externas y alcanzar una postura de defensa capaz de derrotar una agresión o minimizar amenazas a su seguridad nacional. La ESN se elabora para traducir la visión presidencial en objetivos concretos, para orientar el planeamiento y ejecución del resto de los actores diplomáticos, económicos o militares del sistema de seguridad.

La ESN no es una estrategia militar ni de defensa, aunque describa los escenarios en los que EEUU prevé emplear su poder militar. Por el contrario, es una estrategia que aborda muchas otras dimensiones que afectan a la seguridad. Por su carácter multidimensional se considera a la ESN una “gran estrategia” que sirve de guía a las distintas estrategias particulares y políticas que se derivan de ella. Dentro del gobierno norteamericano, cada agencia específica en temas de seguridad desarrolla su propia estrategia: Estrategia Nacional para la Seguridad Interna (National Strategy for

Homeland Security), Estrategia Nacional para el Combate del Terrorismo (National Strategy for Combating Terrorism) y Estrategia Nacional para el Combate de las Armas de Destrucción Masiva (National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. Pero todas ellas se ajustan a las grandes directrices definidas por la ESN.

En general, la ESN tiene dos grandes objetivos:

- (1) delinear los intereses de EEUU;
- (2) analizar las amenazas y objetivos de EEUU y las capacidades para alcanzarlos.

Según la mencionada Ley Goldwater-Nichols, que incorporó cambios en los asuntos militares y de defensa, cada informe de ESN debe incluir:

- (1) Los intereses y objetivos de EEUU en el mundo, que sean vitales para la seguridad nacional del país.
- (2) La política exterior, los compromisos mundiales y las capacidades de defensa de EEUU 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 EEUU, para proteger o promover los intereses y alcanzar los objetivos del punto 1.
- (4) La adecuación de las capacidades de EEUU 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 EEUU.

1.2. Agencias que participan en su elaboración

La ESN es un informe del Consejo de Seguridad, firmado por el presidente, que por ley debería elaborarse anualmente como un indicador de la dirección del país en política

exterior y para llevar un control presupuestario de los recursos necesarios para la seguridad nacional. Desde afuera, sirve para evaluar la adaptación o no de cada gobierno norteamericano a los cambios mundiales, de cómo se presenta ante el mundo y cómo coopera con aliados y amigos. Por último, la ESN tiene un profundo impacto sobre el gasto de defensa y sus políticas de adquisiciones, por eso es muy importante para el Departamento de Defensa norteamericano.

Aunque es un documento resultado de un proceso político que involucra a varias instituciones, en su elaboración participa principalmente el Consejo de Seguridad, que es la agencia que juega el papel más importante. Por su naturaleza es un informe que sirve también para controlar o disciplinar el conjunto de agencias del gobierno. La coordinación no es fácil porque cada uno de los diferentes sistemas tiene su propia visión de los intereses y objetivos nacionales de seguridad.

En la ESN de 2017 el principal responsable fue el asesor presidencial de seguridad nacional, Gral. H.R. McMaster.

1.3 Destinatarios del documento

La ESN está dirigida al Congreso, principal destinatario, pero también a las distintas agencias de la administración. Los gobiernos de los otros países pueden considerarse destinatarios indirectos porque en ese documento encuentran la visión de la Casa Blanca sobre el mundo, los aliados y rivales, su percepción de las principales amenazas así como la estrategia para enfrentarlas.

2. La ESN 2017

El 18 de diciembre de 2017 el Presidente Donald Trump presentó su nueva ESN para los Estados Unidos de Norteamérica que llamó *“Una nueva ESN para una nueva era”*

"La principal responsabilidad de nuestro Gobierno es con nuestro pueblo y con nuestros ciudadanos: atender sus necesidades, garantizar su seguridad, preservar sus

derechos y defender sus valores", Donald Trump durante la presentación de la nueva ESN.

2.1 Contenidos generales

La ESN define una dirección estratégica de EEUU, para restablecer su posición de ventaja en el mundo y afianzar las fortalezas del país.

El objetivo general es que EEUU siga liderando el mundo en el plano político, económico, militar y tecnológico. Para ello define 4 intereses nacionales que son prioritarios y deben protegerse.

Pilar 1: Proteger al pueblo estadounidense, la patria y al estilo de vida americano.

Retoma la idea de "América primero" (*America First*) del presidente Trump. Se subraya la seguridad fronteriza, la preocupación por reformar el sistema migratorio, la defensa frente a los ciberataques y los ataques de misiles. Adversarios como Corea del Norte, Irán, organizaciones terroristas como ISIS o Al Qaeda o actores no estatales como las organizaciones de crimen organizado, apuntan al sistema democrático, la economía y el estilo de vida norteamericano. Por eso el documento prioriza la defensa frente a los ciberataques y las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, radiológicas y biológicas) ya sea en manos de estados como Siria, Corea del Norte o agrupaciones terroristas como ISIS. EEUU debe prepararse para responder a las necesidades del pueblo norteamericano en caso de desastres naturales o ataques, y construir una cultura de la resiliencia.

También se focaliza en la protección de las fronteras mediante la construcción de un muro y el fortalecimiento del sistema migratorio, como objetivos centrales para la seguridad nacional, la prosperidad económica y el estado de derecho.

Las mayores amenazas transnacionales a la seguridad norteamericano son:

-Grupos terroristas yihadistas, que apelan a métodos inhumanos para aterrorizar a la población y redes virtuales para explotar a poblaciones vulnerables y dirigir complotos.

-Organizaciones transnacionales criminales, que introducen droga y violencia en las sociedades corrompiendo a las democracias.

EEUU debe actuar contra las amenazas en su origen, antes de que lleguen a la frontera o puedan causar daño a la población norteamericana. Se debe asegurar la infraestructura crítica y las redes digitales, puesto que las nuevas tecnologías en manos de estos adversarios generan vulnerabilidades de nuevo tipo.

Pilar 2: Promover la prosperidad americana

Coloca a la economía como una preocupación de seguridad nacional, particularmente la necesidad de mantener el liderazgo en tecnología, innovación e investigación, en la protección de la propiedad intelectual, y en el dominio energético. Una economía sólida contribuye a la protección del pueblo estadounidense, posibilita su estilo de vida y mantiene el poderío de los EEUU.

Para vencer en la competencia geopolítica del siglo XXI, EEUU debe estar a la vanguardia en investigación y desarrollo de tecnología. Debe reforzar el poderío económico, aumentar el empleo y proteger la base de innovación de Seguridad Nacional (empresas, investigadores, laboratorios nacionales, etc)

El documento apoya los principios de reciprocidad, libre mercado, libre comercio y a las instituciones económicas internacionales (a pesar de que Trump es contrario a la OMC, se retire del TPP y aplica medidas proteccionistas). Se recomiendan tratados bilaterales justos basados en relaciones económicas de reciprocidad.

Se critica implícitamente a países como China que se aprovechan del comercio internacional sin reformar su política o economía, sin reciprocidad y a través de prácticas comerciales desleales. Y se la acusa de manera explícita por el robo de propiedad intelectual.

EEUU utilizará su dominio en el área energética para garantizar que los mercados internacionales sigan estando abiertos, y que la diversificación y el acceso a la energía fomenten la seguridad económica nacional. Se preocupa por su dominio energético pero excluye al cambio climático como amenaza. Introduce posiciones contradictorias:

señala que “EEUU seguirá siendo un líder mundial en la reducción de contaminación y gases de efecto invernadero”, y al mismo tiempo que “la campaña contra los combustibles fósiles es una agenda contra el crecimiento” que perjudica la economía y la seguridad norteamericana.

Pilar 3: Preservar la paz a través de la fortaleza.

Un país renovado y fortalecido asegurará la paz y disuadirá las agresiones. Se deberá reconstruir el poder militar estadounidense para asegurar que no haya otro mayor. Emplear todas las herramientas estatales frente a una nueva etapa de competencia estratégica —diplomática, militar y económica—. Fortalecer capacidades en áreas nuevas y renovar las obsoletas. Esto implica mayor inversión para mejorar capacidades en áreas como el espacio y el ciberespacio.

La protección de los intereses norteamericanos será a través de la competencia por el poder. Establece 3 desafíos principales: los poderes revisionistas de China y Rusia, los Estados deshonestos de Irán y Corea del Norte y las organizaciones transnacionales como los grupos terroristas.

Estos rivales compiten en los espacios político, económico y militar, y utilizan la tecnología y la información para cambiar los equilibrios de poder regionales a su favor.

Hoy la disuasión es mucho más compleja que durante la guerra fría. Las armas más precisas y baratas y los recursos cibernéticos, han permitido que los adversarios estatales y no estatales puedan dañar a EEUU en el campo terrestre, aéreo, marítimo, espacial y en el ciberespacio.

Los aliados y socios de EEUU potenciarán el poder norteamericano y se espera que asuman mayor responsabilidad en la lucha contra amenazas comunes.

Debe asegurarse que el equilibrio de poder siga favoreciendo a EEUU en regiones estratégicas: Indopacífico, Europa y Medio Oriente.

China y Rusia: potencias revisionistas

La ESN reconoce a China como el principal competidor de EEUU porque busca desplazar a Washington de Asia y reordenar la región a su favor. También destaca la expansión china en Europa y África.

También critica la estrategia de Rusia de dividir a los aliados occidentales en la OTAN y la Unión Europea, así como el uso de tácticas subversivas para interferir en los asuntos internos de distintos países del mundo.

A ambos países, China y Rusia, los denomina “potencias revisionistas”, por actuar en el umbral de los conflictos militares abiertos y en las fronteras del Derecho Internacional. También considera amenazas externas, a los “regímenes deshonestos” de Corea del Norte e Irán. Las armas nucleares y las pruebas misilísticas de Pyongyang se han convertido en la mayor preocupación de seguridad nacional, y el apoyo de Irán a grupos terroristas y sus intentos de expandir su influencia en Medio Oriente son también amenazas centrales.

Frente al terrorismo yihadista, la estrategia es mantener la acción militar contra grupos como ISIS y combatir la radicalización dentro de los Estados Unidos.

Aumento del gasto militar

La ESN recomienda aumentar el gasto militar para revertir los recortes presupuestarios anteriores, ya que los fondos asignados no parecen suficientes para mejorar la capacidad defensiva del sistema militar. Debe fortalecerse el sector industrial de la defensa, que además es muy importante dentro de la economía norteamericana.

La disuasión debe expandirse a los dominios terrestre, aéreo, marítimo, espacial y ciberespacio, donde las amenazas impactan con efectividad. La estrategia nuclear de EEUU basada en la combinación de submarinos nucleares, bombarderos estratégicos y misiles terrestres de largo alcance está resultando insuficiente para mantener una disuasión creíble.

Mejora en la diplomacia

EEUU debe desarrollar una “diplomacia competitiva” para defender los intereses en el exterior, particularmente en los lugares donde no hay un gran despliegue militar. Implica mejoras en las capacidades diplomáticas y en las herramientas de diplomacia económica. También una “estrategia de Información” para enfrentar la propaganda de rivales como China y Rusia o el terrorismo yihadista.

Pilar IV: Impulsar la influencia americana.

La política exterior "América Primero" (*America First*) considera la influencia norteamericana en el mundo como una fuerza positiva, que genera las condiciones para la paz, la prosperidad y el progreso mundial. Debe profundizarse esa influencia para proteger al pueblo estadounidense e impulsar su prosperidad, pero sin imponer sus valores a los otros países.

EEUU promoverá alianzas con estados que tengan ideas similares, para promover la economía de libre mercado, el crecimiento del sector privado, la estabilidad política y la paz. Pero el sector privado debe liderar las inversiones en el exterior en lugar del modelo de subvención aplicado por las agencias estatales de desarrollo. EEUU modernizará los instrumentos financieros para que las empresas tengan incentivos para explorar oportunidades en los países en desarrollo. La lucha contra la pobreza será mediante la inversión y el comercio internacional justo y recíproco.

China y Rusia también presentan desafíos en esta materia. Ambos expanden su influencia en términos económicos y financieros, por ejemplo la inversión china en infraestructura o el control ruso de la energía en regiones de Europa y Asia central.

En cuanto a las organizaciones y acuerdos multilaterales, la ESN afirma que EEUU jugará un papel de liderazgo en el FMI, el Banco Mundial y la OMC, pero mejorará su funcionamiento introduciendo reformas. Se advierte a los aliados que deben compartir la carga de los presupuestos en esas organizaciones o arriesgarse a la retirada de los EEUU. Esta orientación es consistente con las propuestas hacia la OTAN y la ONU.

EEUU usará su posición influyente para impulsar sus propios intereses. Las acciones diplomáticas buscarán mejores resultados en los ámbitos bilateral y multilateral, para defender sus intereses, encontrar nuevas oportunidades económicas para los norteamericanos y enfrentar a sus competidores.

2.2 Puntos destacados

La ESN define prioridades: proteger el territorio y las fronteras, fortalecer sus fuerzas armadas, proyectar fuerza en el exterior y aplicar políticas comerciales más favorables para EEUU.

La idea fuerte es la de competición por el poder a escala global. EEUU responderá a la creciente competencia política, económica y militar que enfrenta en todo el mundo.

China, Rusia, Irán, Corea del Norte y el yihadismo desplazan a todos los demás temas de seguridad.

China y Rusia, potencias revisionistas, desafían el poder, la influencia y los intereses norteamericanos, poniendo en riesgo la seguridad y prosperidad de EEUU. Ellos son los rivales directos de los valores e intereses norteamericanos.

Rusia busca perjudicar los intereses norteamericanos en el mundo: mediante tácticas subversivas interfiere en las políticas internas de otros países. Realiza operaciones de propaganda y usa recursos cibernéticos para influenciar la opinión pública global.

China es la única potencia con capacidades materiales y humanas que pueden equiparar el poder americano en las próximas décadas.

2.3 ESN y Política Exterior del Presidente Donald Trump

Así como en su campaña, durante el primer año de gobierno, la política exterior no ha sido prioridad para el presidente Trump, más preocupado por temas domésticos: el recorte de impuestos, el gasto en asistencia sanitaria, la inmigración y la

infraestructura. Solo ha prestado atención a la política exterior en casos puntuales y de manera imprevisible: por ejemplo el ataque a la base militar siria o la escalada de agresiones verbales con el presidente norcoreano.

Inició su gobierno con la promesa de poner a *América primero*, de ser disruptivo y cambiar la dirección de la política exterior. Mientras se intenta una modernización del Departamento de Estado, no se designaron embajadores en destinos clave y se perdió un cuerpo importante de funcionarios de carrera. El gobierno no ha tenido los diplomáticos imprescindibles para explicar y ejecutar las decisiones más importantes tomadas durante 2017. Todo esto hizo que el proceso de toma de decisiones en política exterior haya sido caótico, lleno de contradicciones e incongruencias.

El presidente Trump se apoyó en grupos republicanos nacionalistas y no-intervencionistas. Sectores que tienen una percepción opuesta a los internacionalistas que dominaron el espacio republicanos desde la Segunda Guerra Mundial. Los nacionalistas no se oponen a altos niveles de gasto de defensa o a ataques contra el terrorismo, pero desprecian las acciones de nation-building, la ayuda exterior, las intervenciones humanitarias y las instituciones internacionales. Los no intervencionistas, se oponen a las bases en el extranjero y a las alianzas como la OTAN. Todos estos se enfrentan a los internacionalistas, que creen en un papel activo de EEUU en el exterior, apoyan las actuales alianzas militares, los acuerdos de libre comercio, los programas de ayuda exterior y niveles de gasto en defensa altos.

Estas influencias explican la combinación de nacionalismo con duras posturas frente al terrorismo, a la inmigración ilegal, al libre comercio y las alianzas permanentes, y con críticas a las pasadas intervenciones militares. El presidente Trump pidió desligarse de las alianzas permanentes y criticó a la OTAN y la intervención en Irak, apostó por duras medidas contra los terroristas yihadistas, incluida la tortura, y una campaña más agresiva contra el Estado Islámico (EI), junto con un aumento en los presupuestos de defensa.

Sin embargo, el primer año de política exterior de Trump tiene mucho más de continuidad de lo que en un principio podía esperarse. A pesar de la retórica, no ha

comenzado ningún conflicto con Irán o con Corea del Norte y no ha transformado de forma radical los que ya existían. Continúa en Afganistán, a pesar de haberse mostrarse contrario a las misiones de *nation building*. Continúa con las operaciones contra el terrorismo en el continente africano y contra el Estado Islámico (ISIS) y Guantánamo sigue como estaba, a pesar de que Trump prometió llenarla de nuevo de presuntos terroristas. El acuerdo nuclear con Irán tampoco ha sido desmantelado. Ha dejado en el Congreso la decisión de reimponer o no sanciones a Irán y todo apunta a que no ocurrirá.

La relación con Rusia sigue tan tensa como en la administración anterior. El Congreso ha endurecido las sanciones contra Moscú y ha limitado la capacidad del presidente para levantarlas. Al mismo tiempo, el gobierno está aumentando las capacidades aliadas en Europa del Este y la defensa antimisiles en Polonia y Rumanía.

Las expresiones en Twitter provocaron tensiones con aliados como Alemania y el Reino Unido y con enemigos como Corea del Norte. Pero esa retórica agresiva apenas se ha concretado en acciones reales. La confianza en las palabras del presidente ha caído dramáticamente. Esta diplomacia vía Twitter ha creado un patrón de comportamiento. A una declaración controvertida de Donald Trump le sigue la interpretación del mismo por parte de algún miembro del gobierno. Gracias a este patrón, los otros gobiernos han aprendido a esperar una posterior aclaración.

Los principales asesores también están en desacuerdo entre ellos, además de con el propio presidente, sobre la política comercial y las relaciones con China, Rusia y los principales aliados en Europa. La Casa Blanca ha delegado en los comandantes militares las decisiones tácticas en lucha contra el terrorismo y les ha dado más autonomía a los operativos militares. Con esto se ha ganado rapidez pero se ha perdido transparencia y control sobre las acciones.

La tendencia de EEUU a mirar hacia adentro no es algo nuevo y Trump no es el primero que trata de reducir los compromisos exteriores del país. El aislacionismo es una tentación recurrente de su política exterior. Según las estadísticas, los norteamericanos están cansados de cargar con el peso del liderazgo mundial, del apoyo a la democracia, de la promoción del libre comercio y de la defensa de los

aliados. La victoria de Trump fue también reflejo de la insatisfacción por la política exterior de EEUU de las últimas dos décadas. Pero mientras quieren menos costos de la política exterior, les cuesta aceptar una disminución de la influencia de EEUU en el mundo.

Este nuevo aislacionismo viene con la promesa de Trump de “hacer América grande otra vez” (*Make America great again*) renegociando acuerdos que considera injustos y perjudiciales para el país y cuestionando a las instituciones internacionales. Así, la política de “América primero” ha comenzado a llevar al país a un paulatino abandono de su papel de potencia global y de líder del mundo libre. El mensaje más claro fue que los aliados no podían contar más con él y tenían que tomar su destino en sus manos. A esto se sumó la salida del Acuerdo sobre el Clima de París, el abandono del TPP, la no-certificación del acuerdo nuclear iraní y la designación de Jerusalén como capital de Israel.

Sin embargo sus decisiones no han sido disruptivas del sistema: el TPP sigue avanzando con los países restantes, 192 de los 193 miembros de la ONU reafirmaron su compromiso con el Acuerdo de París por el cambio climático y la Asamblea de la ONU condenó la decisión de Trump sobre Jerusalén por 128 votos a favor y 9 en contra (con 35 abstenciones). Todos son ejemplos que muestran el aislamiento al que se dirige el gobierno norteamericano. Estas decisiones afectaron la credibilidad del país al transmitir la imagen de ser poco fiable que no cumple con sus compromisos.

EEUU ha mostrado más continuidad en muchas de sus políticas y, al mismo tiempo, una creciente deriva aislacionista. Restando importancia al “poder blando”, el liderazgo en valores, y practicando una política exterior transaccional, ha erosionado la confianza y la previsibilidad, dos elementos esenciales de la estabilidad mundial y de la seguridad nacional de EEUU.

2.4 ESN y Política de Defensa del Presidente Donald Trump

El documento le otorga un papel central al poder militar, tanto a las fuerzas convencionales, las nucleares, como a las fuerzas especiales o de élite. Es necesario

mejorar las capacidades militares, incrementando el presupuesto de defensa, con un fuerte aumento en las inversiones. (A pesar de que el presupuesto de defensa de EEUU supera a lo gastado por China, Rusia, Francia, Gran Bretaña, Alemania, India, Japón, Italia, Arabia Saudita y Brasil, todos juntos).

Su poder militar debe prevalecer frente al resto, mejorando las capacidades tecnológicas, humanas y organizativas para defender el territorio norteamericano y sus intereses en el exterior, ya sea de ataques directos o cibernéticos de actores estatales y no estatales

2.5 Qué decía la Doctrina Obama

Lo que se conoce como Doctrina Obama quedó delineada en el discurso del Presidente Barack Obama en la Academia Militar de West Point el 28 de mayo de 2014, luego plasmada en la ESN de 2015. Allí se establecieron los principales criterios referidos al papel de EEUU en el mundo, sus desafíos y oportunidades.

Las definiciones más importantes son las siguientes:

-Pocos momentos en su historia EEUU ha sido más fuerte en relación con el resto del mundo. Los que dicen que EEUU está en declive o que su liderazgo global se ha debilitado, están equivocados. La fuerza militar de EEUU no tiene parangón. La posibilidad de una amenaza directa por parte de cualquier país es reducida y no se acerca a los peligros enfrentados durante la Guerra Fría. La economía norteamericana sigue siendo la más dinámica del mundo, sus empresas son las más innovadoras y cada año es más independiente a nivel energético.

-EEUU es el centro de las alianzas, sin comparación con otro caso en la historia mundial. Cuando un país sufre una catástrofe natural o un ataque terrorista es a Washington donde el mundo va en busca de ayuda. Por ello EEUU es y sigue siendo la única nación indispensable.

-La tecnología y la globalización han colocado poder, antes reservado a los estados, en manos de individuos, aumentando la capacidad de los terroristas para hacer daño.

-La cuestión no es si Estados Unidos será el líder, sino cómo debe liderar. –no solamente para asegurar su propia paz y prosperidad, sino también la de todo el planeta.

-En el siglo XXI el aislacionismo estadounidense no es una opción. EEUU no tiene la posibilidad de ignorar lo que ocurre más allá de sus fronteras. Su interés en un mundo con más libertad y tolerancia no es solamente un imperativo moral, sino también un medio para estar más seguros. Buscar la paz y la libertad más allá de sus fronteras no quiere decir que cada problema tenga una solución militar. Algunos de los errores más costosos se debieron a involucrarse en aventuras militares sin pensar en las consecuencias, sin lograr apoyo internacional y legitimidad para sus acciones, sin explicar al pueblo estadounidense los sacrificios que se requerían.

-Estados Unidos siempre debe liderar en el escenario internacional. Si no lo hace, ningún otro lo hará. La fuerza militar es, y siempre será, la espina dorsal de ese liderazgo. Pero las acciones militares de Estados Unidos no pueden ser el único, o incluso el principal, componente de su liderazgo.

El liderazgo de EEUU, y su fuerza militar, deben prevalecer en el futuro, según los siguientes criterios:

1) EEUU usará su fuerza militar, unilateralmente si es necesario, cuando sus intereses vitales lo exijan, cuando su pueblo sea amenazado, cuando sus medios de vida estén en juego, cuando la seguridad de sus aliados esté en peligro. Aún en esas circunstancias deberá determinar si sus acciones son proporcionales, eficaces y justas. La opinión internacional importa, pero EEUU jamás debe pedir permiso para proteger a su pueblo, a su patria, a su manera de vivir.

-Cuando los asuntos no impliquen una amenaza directa a EEUU, cuando surjan crisis que sacuden su conciencia o empujen al mundo en una dirección más peligrosa pero que no amenace directamente, el umbral para la acción militar debe estar alto. En esas

circunstancias EEUU no debe ir solo, debe movilizar a aliados y asociados para tomar medidas colectivas. Se deben ampliar las herramientas, para incluir a la diplomacia y el desarrollo, las sanciones y el aislamiento, apelar al derecho internacional, y si es justo, necesario y eficaz, emplear la acción militar multilateral. En esas circunstancias es más posible que la acción colectiva tenga éxito, que sea sostenida, y menos proclive a cometer errores.

2) En el futuro más previsible, la amenaza más directa a Estados Unidos, en el país y el exterior, sigue siendo el terrorismo. Pero la estrategia de invadir cada país que alberga redes terroristas es insostenible. La estrategia antiterrorista debe aprender de los éxitos y los errores en Iraq y Afganistán, y asociarse con países donde las redes terroristas pretenden asentarse.

-La principal amenaza terrorista de hoy proviene de grupos descentralizados y extremistas, muchos con agendas enfocadas en los países donde operan. Esto disminuye la posibilidad de un ataque a gran escala en contra del territorio nacional, pero aumenta el peligro de ataques contra el personal norteamericano en el extranjero.

-La estrategia debe adaptarse a esa amenaza difusa, para ampliar su alcance sin desplegar poder militar. Se necesitan socios que ayuden a combatir a los terroristas y EEUU debe ofrecer ayuda para entrenar, capacitar y apoyar a los países asociados.

-Estas asociaciones no eliminan la necesidad de tomar acciones directas cuando sea necesario, cuando los informes de inteligencia indiquen que se pueda actuar, con operaciones de captura y por medio de ataques con aviones teledirigidos. Hay momentos en que esas acciones son necesarias y no puede dudarse en proteger al pueblo norteamericano. Pero, al tomar medidas directas se deben mantener las normas que reflejan valores norteamericanos. Eso significa golpear solamente cuando se enfrenta a una amenaza constante e inminente, y solo cuando haya certeza, o casi certeza, de que no habrá víctimas civiles.

-EEUU debe ser más transparente sobre las medidas contra el terrorismo. Se deben explicar públicamente. Si no se pueden explicar con claridad, enfrentarán la

propaganda terrorista y la sospecha internacional, lo que erosiona la legitimidad ante los socios y el pueblo norteamericano.

3) EEUU debe fortalecer y hacer cumplir el orden internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial estableció instituciones para mantener la paz y el progreso humano, desde la OTAN a la ONU, desde el Banco Mundial al FMI. Esas instituciones no son perfectas pero han sido útiles: reducen la necesidad de medidas unilaterales por parte de EEUU.

-Pero el mundo ha cambiado y esta arquitectura también debe cambiar. La evolución de esas instituciones internacionales debe ser un elemento decisivo en el liderazgo estadounidense. No hay que descartar la efectividad de la acción multilateral. Trabajar por medio de instituciones internacionales o respetar el derecho internacional no es una señal de debilidad. La disposición a trabajar por medio de canales multilaterales es lo que le ha ganado apoyo entre sus aliados y socios. Esto es clave en el liderazgo norteamericano. Esa es la fuerza de EEUU: construir coaliciones para responder a un desafío específico. Ahora debe esforzarse en fortalecer las instituciones que pueden prever y evitar que los problemas se amplíen.

La OTAN es la alianza más sólida que el mundo haya conocido: la estrategia es trabajar con los aliados de la OTAN para cumplir nuevas misiones, tanto en Europa, como más allá de las fronteras europeas, para enfrentar el terrorismo, responder a los estados fallidos y capacitar a los asociados.

La ONU aporta una plataforma para mantener la paz. EEUU debe ayudar a los países que aportan al mantenimiento de la paz, con capacitación y equipamiento, porque al hacer que otras naciones mantengan el orden en sus propias regiones se disminuye la necesidad de desplegar tropas propias. Es una inversión inteligente. Es la manera correcta de liderar.

EEUU debe apoyar el esfuerzo mundial para combatir el cambio climático, responder a los flujos de refugiados y a los desastres naturales y conflictos a causa del agua y los alimentos. La influencia de EEUU es siempre más fuerte cuando se lidera con el ejemplo. EEUU no puede eximirse de las reglas que se aplican a todos los demás. No

puede pedir a los otros que asuman compromisos para combatir el cambio climático si una gran parte de los líderes políticos norteamericanos niegan que esté ocurriendo.

El excepcionalismo norteamericano es una realidad. Lo que hace excepcional a EEUU es su capacidad para respetar las normas internacionales y el mandato de la ley, y la disposición a reafirmarlas con acciones.

Se deben establecer restricciones sobre el modo en que EEUU recopila y utiliza la inteligencia, porque se aumentará la desconfianza y reducirá la eficacia si se instala la percepción de que se está vigilando a los ciudadanos comunes.

4) El liderazgo de EEUU se asocia también a la disposición a actuar en nombre de la dignidad humana. El apoyo a la democracia y los derechos humanos va más allá del idealismo, es un asunto de seguridad nacional. Las democracias son más amigas y están mucho menos dispuestas a ir a la guerra. Las economías basadas en mercados libres y abiertos tienen mejor desempeño y son más receptivas a los productos norteamericanos. Debido a los esfuerzos de EEUU, a su diplomacia y a la ayuda al exterior, así como la acción militar, hoy más gente vive bajo gobiernos democráticos que en ningún otro momento de la historia humana. Ese es el liderazgo norteamericano.

2.6 Comparación con la ESN 2015 de la presidencia de Barack Obama

La ESN del presidente Trump se diferencia de la de Barack Obama en varios aspectos.

En la nueva ESN se debilita la inclinación a promover la libertad, la democracia y los derechos humanos de las estrategias anteriores. La de G.W Bush de 2006 aspiraba al liderazgo de una comunidad global de democracias, y la de Obama en 2015 ordenaba actuar solo cuando los intereses nacionales estuvieran directamente en peligro, y a “liderar con el ejemplo en casa”. Para esta nueva ESN, EEUU no pretende imponer sus valores a los demás.

Subraya el papel de la fuerza militar y el poder en la política internacional, y que EEUU debe aumentar esas capacidades militares porque ha quedado debilitado frente a los competidores. Esto se opone a la Doctrina Obama, que destaca la fortaleza del poder norteamericano y rechaza las percepciones de un declive o declinación tanto en lo económico como en lo militar.

La ESN 2017 abandona la idea de Bush de que la expansión del libre comercio crearía “una era de crecimiento económico global a través de mercados libres” y que Obama se comprometió a profundizar en 2017 mediante el avance de grandes acuerdos comerciales. Por el contrario, la ESN de Trump tiene una visión más proteccionista del comercio, privilegia los acuerdos bilaterales y enfatiza la reciprocidad para evitar las prácticas desleales.

Otra diferencia se refiere al cambio climático. Mientras Obama consideraba que el cambio climático era una amenaza e impulsó los Acuerdos de París, la ESN de Trump defiende los combustibles fósiles para no perjudicar la economía y seguridad americana, y se retira de aquel compromiso sobre el calentamiento global.

El terrorismo es una de las principales amenaza a la seguridad. Ha dejado de llamarse “extremismo violento” como se hacía en la era Obama, para mencionarse explícitamente como “terrorismo yihadista” en la nueva ESN.

Por último, la ESN de Trump tiene una visión competitiva de las relaciones internacionales, particularmente por el rol desafiante de China y Rusia, frente a la visión cooperativa de Obama, y duda de las instituciones multilaterales, confiando en la influencia y la fortaleza norteamericana para proteger sus intereses nacionales.

3. Incidencia en el escenario global

Por la posición de EEUU en el sistema internacional, toda definición estratégica en términos de seguridad tiene incidencia en el plano global, particularmente en la identificación de riesgos, desafíos, amenazas –sea estados u otros actores no estatales- así como quienes son aliados y socios en sus objetivos prioritarios.

3.1 Aliados y rivales

En el apartado “Un mundo competitivo” de la ESN donde se define el entorno estratégico, no se hace mención a ningún aliado. Se subestima el valor que tienen las alianzas para proteger los propios intereses y muestra desconfianza de sus tradicionales socios europeos. Si bien se respaldan las viejas alianzas como la OTAN y la relación estratégica transatlántica con los países europeos, la ESN advierte a los países europeos que deben invertir más recursos para su propia seguridad, aumentando sus presupuestos militares, y no descansar en la protección norteamericana. Sostiene la necesidad de un reparto más equitativo en la carga financiera de la organización militar.

3.2 Regiones de prioridad estratégica

El documento prioriza a las regiones en este orden: Indo-Pacífico, Europa, Medio Oriente, Asia Central y Sur, Hemisferio Occidental (Continente Americano) y África. Para cada una de ellas define acciones prioritarias, políticas, militares y de defensa y seguridad.

En la estrategia regional de la ESN se observa la preocupación por evitar cambios desfavorables en el equilibrio de poder en Indo Pacífico, Europa y Oriente Medio.

En Asia, EEUU debe enfrentar la influencia económica y militar de Beijing, particularmente en el mar del Sur de China, mejorando las alianzas con Filipinas y Tailandia y reforzando los vínculos con Singapur, Vietnam, y Malasia. Además de mantener la política de “Una sola China” con Taiwán, se cooperará con Japón y Corea del Sur en la defensa antimisiles frente a Corea del Norte.

Para EEUU es de vital importancia apoyar la fortaleza y libertad de Europa frente a las amenazas de Rusia. El compromiso con OTAN sigue firme, en la medida que los europeos se comprometan más en su financiamiento. EEUU ayudará a Europa a

diversificar las fuentes de energía y evitar su dependencia de Rusia. La ESN critica la influencia china en Europa por sus prácticas comerciales desleales y sus inversiones en industrias claves europeas.

Según la ESN Oriente Medio es la zona de los grupos terroristas más peligrosos como ISIS o Al Qaeda y responsabiliza a Irán por la inestabilidad y la violencia en el área. EEUU evitará por todos sus medios que Irán desarrolle armas nucleares y facilitará un acuerdo de paz que sea aceptable para palestinos e israelíes.

3.3 El lugar de América Latina en la ESN

La ESN promueve un Hemisferio Occidental (término con el que habitualmente la política exterior de EEUU se refiere al continente americano) con estados democráticos, estables y prósperos que aumentan la seguridad y benefician a la economía norteamericana. Estos permiten reducir la violencia asociada al narcotráfico, el crimen organizado y la inmigración ilegal, principales amenazas a la seguridad regional.

La región es importante para el comercio norteamericano, las oportunidades de mercado de bienes y servicios, proyectos de energía e infraestructura, e inversión externa, ejes que continúan expandiéndose.

Sin embargo, hay desafíos que permanecen: organizaciones criminales transnacionales incluyendo pandillas y carteles, que incrementan la violencia y la corrupción, y amenazan la estabilidad de los países centroamericanos como Guatemala, Honduras y El Salvador. También las experiencias autoritarias como Cuba y Venezuela. Estas circunstancias han generado el espacio para que competidores operen en el hemisferio. China busca llevar la región a su órbita a través de inversiones y préstamos estatales. Rusia continua con su política fracasada de la guerra fría de dar apoyo a su aliado, Cuba, que sigue reprimiendo a su pueblo. Tanto China como Rusia apoyan a la dictadura de Venezuela y están buscando expandir los vínculos militares y las ventas de armas en la región.

Los estados democráticos de la región tienen intereses compartidos en confrontar esas amenazas a su soberanía.

Canadá y EEUU comparten una asociación de defensa estratégica única. EEUU también tiene relaciones profundas con otros estados importantes en la región. Todos juntos deben construir una región más estable y pacífica que aumente las oportunidades económicas, mejore la gobernanza, reduzca el poder de las organizaciones criminales y limite la influencia dañina de los actores extra-hemisféricos.

Las acciones políticas prioritarias son: un fuerte compromiso diplomático para apoyar los esfuerzos regionales de construir un continente fuerte y próspero; aislar a los gobiernos que se nieguen a cooperar y actuar como socios responsables en ese objetivo.

En el plano económico se trata de modernizar los acuerdos de comercio, profundizar los lazos económicos con la región, asegurar un comercio justo y recíproco y apoyar las reformas de economías de mercado. El sistema financiero norteamericano no debe servir como un paraíso o un punto de tránsito de operaciones criminales.

En el área militar y de seguridad: apoyar los esfuerzos de construir culturas de legalidad para enfrentar el crimen y la corrupción, ayudar en la profesionalización de la policía y las fuerzas de seguridad; fortalecer el estado de derecho, apoyar las reformas judiciales y mejorar el intercambio en materia de información criminal y corrupción.

3.4 Implicancias para la región

No ha habido cambios estratégicos sustanciales en la visión de EEUU hacia América Latina. La región continúa en un lugar de baja prioridad estratégica comparada con la importancia de Asia y Medio Oriente. Sin embargo, la política migratoria, la lucha contra el crimen organizado y la agenda más extendida de seguridad coloca a los países latinoamericanos como las fuentes de graves problemas que afectan a la seguridad del pueblo norteamericano.

La revisión del NAFTA y las relaciones tensas con México por la frontera, la construcción del muro y el acuerdo migratorio, manifiestan los temas centrales de interés para el gobierno norteamericano. La lucha contra el crimen organizado transnacional es el otro tema clave de la preocupación de seguridad nacional de EEUU

4. Conclusiones

De la nueva ESN se concluye que EEUU ha cambiado su percepción del sistema internacional, abandonando la visión cooperativa y más optimista sobre las instituciones internacionales y el multilateralismo, para asumir una postura más negativa y pesimista.

De las acciones de política exterior del primer año del gobierno de Trump y su ESN, emerge una actitud menos comprometida con el orden internacional de posguerra que ayudó a construir, menos propensa a invertir recursos para proteger bienes públicos globales y, menos dispuesta a garantizar seguridad para socios como los europeos si ellos mismos no están dispuestos a hacer el esfuerzo.

Las capacidades y atributos de poder (militar, económico, político) norteamericano siguen manteniendo a EEUU en la cima del sistema internacional, pero su disposición a actuar más allá de sus fronteras ha disminuido, tanto como su interés en proporcionar los recursos materiales para sostener el orden mundial.

Hay una retracción general en la política exterior norteamericana: América Primero, significa eso. La idea fuerza es prepararse para enfrentar ese mundo competitivo y las amenazas que emergen: en el corto plazo Corea del Norte, Irán y el terrorismo yihadista; en el mediano plazo: el creciente poder global de China y la construcción de zonas de influencia de Rusia.

Para Argentina es necesario analizar este cambio en la perspectiva global de EEUU y evaluar la incidencia en su estrategia de inserción internacional. Una alteración de tal magnitud en la visión estratégica de un poder central, requiere que las instituciones del estado evalúen si es necesario definir nuevos objetivos y direcciones de la política exterior en orden a proteger los intereses nacionales.