

New Directions in U.S. National Security Strategy, Defense Plans, and Diplomacy

■ Richard L. Kugler
Washington D.C., National Defense University Press, 2011.
159 pp.

Para un país dado, una Gran Estrategia Nacional involucra la armonización, dentro de un modelo coherente, las políticas públicas principales – que son las políticas exterior y de defensa- para su posicionamiento internacional. La primera apunta a la proyección exterior de un Estado en sus aspectos políticos, económicos y culturales, mientras la segunda se orienta a los aspectos estratégicos y militares de su posicionamiento. Para ello, la estrategia debe coordinar adecuadamente los distintos recursos políticos, diplomáticos y militares, a fin de apoyar al país en el logro de sus objetivos y en el resguardo de sus intereses nacionales. Teniendo como base lo anterior, puede plantearse que el libro de Richard L. Kugler pretende definir y entender la Gran Estrategia de Estados Unidos en el mundo.

Luego de la independencia de las colonias británicas de América del Norte el año 1776, Estados Unidos se configuró en el siglo XIX como un país periférico del sistema internacional, hacia el cual históricamente ha desarrollado una estrategia que oscila entre el aislacionismo y el internacionalismo. La Doctrina Monroe puede entenderse bajo el prisma de la primera tendencia, en la medida en que se constituyó como una proyección hemisférica del aislacionismo americano, que procuraba evitar el avance europeo y al mismo tiempo impulsaba a Estados Unidos a ejercer un rol de policía continental.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX el país comenzó paulatinamente a constituirse como potencia, incrementando su

producción y fortaleciendo sus fuerzas armadas. La fuerza naval recibió especial impulso para alcanzar su destino manifiesto, orientado en último término a constituir al país como potencia marítima y pluricontinental. Lo anterior sirvió de base para el ascenso de Estados Unidos como potencia luego de la Primera Guerra Mundial, contexto propicio para el desarrollo de las ideas internacionalistas de Woodrow Wilson. Este Presidente y Franklin Delano Roosevelt constituyen el símbolo del internacionalismo americano. Bajo este enfoque hay que entender también el Plan Marshall y la Alianza por el Progreso.

El fin de la Guerra Fría centró nuevamente el análisis en las tendencias que expresaba Estados Unidos en el campo internacional. El país se constituyó entonces como única potencia mundial, dando lugar a un contexto internacional de transitoria unipolaridad.

El complejo escenario de la post guerra fría se vio sobresaltado el 11 de septiembre de 2001, por el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington D.C. Desde entonces Estados Unidos, bajo la administración de George W. Bush –teniendo como sustento a un grupo de ideólogos neoconservadores agrupados bajo el denominado «Proyecto para el Nuevo Siglo Americano»–, puso en práctica una estrategia fuertemente unilateral. La Casa Blanca expresó claramente que invadiría Irak aún sin el consentimiento del Consejo de Seguridad y que la Organización de las Naciones Unidas sería relegada a un papel de irrelevancia si no se inclinaba por las demandas de Estados Unidos.

De este modo, el país asumía -de esta particular manera- la antigua frase de Benjamín Franklin: «Nosotros luchamos no solo por nosotros sino por la humanidad». Era el clásico poder duro americano escondido bajo el manto de las ideas de libertad y de legítima defensa, así como del argumento de ser «potencia altruista».

Luego de los nefastos resultados de la administración Bush para el posicionamiento externo estadounidense, relacionados principalmente con el fuerte antiamericanismo que provocó en el ámbito exterior, la administración de Barack Obama ha enfrentado un complicado escenario internacional. Ciertamente, la asunción de Obama a la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2009 constituyó un hecho polí-

tico de relevancia. La llegada al poder del primer Presidente de origen afroamericano en la historia de ese país generó un elevado nivel de expectativas tanto en el ámbito interno como en el internacional, derivado de un ambiente mundial sacudido por la guerra de Irak y por la política exterior de signo unilateralista aplicada por su antecesor.

La administración Obama ha debido ocuparse de un escenario internacional que, luego de los atentados del 11 de septiembre, se ha complejizado fuertemente. Algunos analistas han sostenido que luego de esa fecha se ha acentuado la presencia de nuevas y renovadas potencias que han puesto en entredicho la transitoria supremacía estadounidense, en lo que se ha denominado como la «Post Post Guerra Fría». En la misma línea, Fareed Zakaria sostiene que actualmente se asiste a un gran cambio de poder en el mundo, que identifica como «la emergencia del resto»¹. Esta transformación se expresaría en la configuración de nuevos polos de poder político y económico en el escenario mundial, en el cual países en variadas partes del orbe se estarían transformando ya no en meros espectadores sino en protagonistas, con voz, impacto e influencia creciente en los asuntos políticos y económicos globales. Un ejemplo de este escenario crecientemente multipolar es la relevancia que han adquirido los países del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el G-20 en los grandes temas de la agenda internacional, como es el caso de actual crisis financiera y económica. Los actores emergentes han apoyado la conformación de un contexto crecientemente multipolar, que debilita la antigua hegemonía estadounidense. Se estaría en presencia del fin de la *Pax Americana*.

En este contexto general, la política exterior de Obama ha puesto un mayor acento en el multilateralismo. Las ácidas críticas de Bush al Consejo de Derechos Humanos han devenido en la participación de Estados Unidos en dicho órgano. Más aún, en el marco de la celebración del 9º período de sesiones del Examen Periódico Universal del Consejo, celebrado entre el 1 y el 12 de noviembre de 2010, se revisó la situación de los derechos humanos, entre otros países, de Estados Unidos. Con

¹ Véase Fareed Zakaria: *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2009.

gran expectación mundial, era la primera vez que otros países analizaban la situación de los derechos humanos en ese país..

Por otra parte, el discurso pronunciado a mediados de 2009 por Obama en la Universidad de El Cairo abrigó en la comunidad internacional esperanzas de que se iniciara una nueva relación histórica con Medio Oriente, basada en la cooperación y la concordia. Si bien los resultados al respecto han sido modestos, lo que indica que la política exterior estadounidense signa signos de alta continuidad. Junto con lo anterior, la administración Obama ha procurado sostenidamente desescalar en los conflictos en que su país se vio envuelto con el gobierno de Bush. El accionar exterior de Obama, que oscila entre el internacionalismo –apoyando el multilateralismo- y el aislacionismo –con el paulatino retiro de Irak y Afganistán-, ciertamente ha dado lugar a un debate entre los especialistas sobre lo que sería una nueva «doctrina Obama».

Últimamente, la estrategia de posicionamiento exterior de Estados Unidos se ha puesto otra vez en boga, luego de la reciente presentación de la nueva estrategia de defensa por el Presidente Barack Obama². Fechada en enero de 2012, esta supone la reducción del número de tropas y su transformación en una fuerza más ágil, flexible y mejor equipada en armamento y tecnología. También otorga especial prioridad a la región de Asia Pacífico. Respecto de esta nueva estrategia, el Secretario de Defensa, León Panetta, explicó que, incluso en las mejores condiciones presupuestarias había sido necesario realizar esta reforma en las fuerzas armadas de Estados Unidos para adaptarse a los nuevos peligros que amenazan al mundo. A su juicio, la crisis económica, simplemente ha agudizado esa necesidad³.

En el libro en comento, intentando responder la cuestión de hacia dónde se dirigen en los próximos años la estrategia de seguridad, los planes de defensa y la diplomacia de Estados Unidos, Richard Kugler realiza un exhaustivo análisis

² La nueva estrategia de defensa *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, elaborada por el Departamento de Defensa, se encuentra disponible en http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf Recuperado en enero de 2012.

³ Véase «Obama anuncia que el Ejército de EEUU será más pequeño y eficaz». En *El País*, 5 de enero de 2012.

de los contenidos de siete documentos oficiales, elaborados durante 2010. Cinco de los textos fueron escritos por el gobierno de Estados Unidos y dos por equipos independientes de expertos, que trabajaron con auspicio oficial: se trata de la *National Security Strategy*, elaborado por la Casa Blanca en mayo de 2010; el *Quadrennial Defense Review Report (QDR Report)*, realizado por el Departamento de Defensa; *The QDR in Perspective: Meeting America's National Security Needs in 21° Century*, encomendado por el Congreso y el Departamento de Defensa y elaborado por un grupo de estudio independiente, en agosto de 2010; el *Nuclear Posture Review Report*, realizado por el Departamento de Defensa en abril de 2010; *Ballistic Missile Defense Review Report*, de la misma institución; *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, preparado por el Grupo de Expertos de la OTAN, en mayo de 2010 y *Leading Through Civilian Power: the First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, del Departamento de Estado (diciembre, 2010).

En el libro se analiza cada uno de los textos de manera independiente y conjunta, con sus fortalezas y debilidades, a fin de otorgar un marco general y ampliocompreensivo de los futuros esfuerzos diplomáticos y de seguridad que eventualmente pondrá en marcha Estados Unidos. En suma, mediante el análisis de estos documentos se intenta definir la Gran Estrategia americana y sus tendencias en el contexto internacional actual. La estrategia involucraría, entre otros elementos, el fortalecer la seguridad interior, vencer a Al Qaeda, prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, estabilizar el Medio Oriente y construir alianzas en el terreno estratégico, con el objetivo final de favorecer un escenario internacional estable y cooperativo.

A juicio de Kugler, si desde el gobierno estadounidense se persiguen los lineamientos políticos de manera conjunta, en forma enérgica y con los recursos adecuados, este país podrá proteger efectivamente sus intereses vitales, avanzar en sus objetivos en el exterior, estar preparado para futuras misiones, ayudar a la defensa de sus aliados y enfrentar peligrosas tendencias internacionales preservando, al mismo tiempo, la paz y previniendo la guerra en cooperación con otros actores de la política internacional. Considerando los cambios acae-

cidos en el contexto internacional, sobre todo en lo relativo a la paulatina conformación de un escenario multipolar y la necesidad de la cooperación, el libro de Kugler es, por cierto, un aporte para las autoridades americanas encargadas de tomar decisiones, así como una herramienta valiosa para los estudiosos latinoamericanos que deseen entender en sus distintas aristas los renovados lineamientos que ha seguido últimamente Estados Unidos en el mundo, sobre todo a partir de la administración Obama.

Según Kugler, mientras los siete estudios analizados dotan a la estrategia de seguridad de Estados Unidos y sus planes de defensa con nuevas metas, políticas y prioridades, al mismo tiempo no descartan la necesidad de nuevas reflexiones y análisis, en torno, por ejemplo, al desafío de crear nuevas arquitecturas de seguridad en Europa, Asia y el Medio Oriente. En esta línea, el libro sugiere nuevas vetas que podrían resultar fructíferas para futuras investigaciones.

Para el autor, vistos de manera interrelacionada, los textos ilustran los complejos desafíos que debe encarar Estados Unidos y la necesidad de enfrentarlos efectivamente, para lo cual, resulta fundamental que el país emplee un amplio abanico de instrumentos y mecanismos de los ámbitos civil y militar. Al respecto, Kugler señala que la estrategia estadounidense no solo debe contemplar instrumentos diplomáticos y recursos civiles en escenarios inestables, sino también robustecer las fuerzas militares para contribuir a alcanzar los objetivos nacionales en medio de la paz, o ante escenarios de crisis o guerra. Otro de los temas destacables, que es considerado específicamente en el *QDR Report*, se refiere a la necesidad de desarrollar unas fuerzas armadas más flexibles y adaptables frente a los nuevos escenarios de seguridad. En este sentido, el análisis de Kugler es un antecedente directo de la nueva estrategia presentada por Obama en enero de 2012.

El autor es exhaustivo en su análisis, pese a lo cual sus reflexiones revelan la virtual ausencia de América Latina en las prioridades estratégicas de Estados Unidos. Las principales apreciaciones se refieren a Europa, Asia y Medio Oriente, estando la región latinoamericana prácticamente ausente del libro, con la excepción de Brasil y México que, como parte de mundo emergente, son abarcados en ciertos pasajes del texto.

Según se sostiene en la obra de Kugler, el país azteca, junto con Canadá, sería un actor fundamental para otorgar un contexto de progreso económico y de seguridad en América del Norte. También se incluyó Haití, en lo relacionado con desastres naturales y asistencia humanitaria. De todos modos, América Latina en su conjunto no forma parte del análisis, de lo cual se desprende que, para la reflexión estadounidense, la región no tiene un rol decisivo que cumplir en el multipolarismo que se va delineando de manera creciente en el escenario internacional contemporáneo, quedando relegada a una posición de irrelevancia estratégica.

Jorge Riquelme Rivera
*Analista político, Ministerio de Relaciones
Exteriores de Chile*