

El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones *

United States National Security Council: evolution, organization and lessons

*Emersson Forigua Rojas***

Recibido: 20/02/2012

Aprobado evaluador interno: 15/03/2012

Aprobado evaluador externo: 20/04/2012

Resumen

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció en septiembre de 2010 la creación del Consejo de Seguridad Nacional y del cargo de Consejero de Seguridad Nacional. La idea detrás de estas creaciones es la de construir una instancia de consejo y coordinación que permitiera la articulación de políticas entre diferentes ministerios, siguiendo el modelo que sobre este particular han construido los norteamericanos desde hace sesenta años. En este sentido, el objetivo de este ensayo es presentar y reflexionar sobre la evolución y los procesos que han dado forma al Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos desde su creación hasta el día de hoy. Lo anterior, con el fin de identificar los

Abstract

The president of Colombia, Juan Manuel Santos, announced in September 2010 the creation of the National Security Council and the position of National Security Advisor. The idea behind these creations is to construct an instance of advice and coordination to allow the articulation of policies between different ministries, following the model built on this particular for the United States. In this sense, the objective of this paper is to present and reflect on the evolution and the process that shaped the National Security Council of the United States from its creation until today. This, in order to identify strengths and weaknesses of these types of organizations helping to provide some evidence that will allow

SICI: 0122-4409(201206)17:1<239:CSNEUE>2.0.TX;2-C

* Artículo de reflexión.

** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Integración al Sistema Internacional y Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de Política Exterior de Estados Unidos en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: emersson45@yahoo.com.

puntos fuertes y débiles de este tipo de organizaciones, contribuyendo así a brindar algunos elementos de juicio que permitirán una mejor comprensión de los alcances, virtudes y defectos de este tipo de organizaciones.

a better understanding of the scope, strengths and weaknesses of these types of organizations.

Palabras clave:

Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Consejero de Seguridad Nacional, Estados Unidos, política exterior.

Key Words:

National Security Council of the United States, National Security Advisor, United States Foreign Policy.

Palabras clave descriptor:

Estados Unidos. Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Política exterior, Seguridad nacional

Keywords Descriptor:

United States. Securiry council, United States, Foreign policy, National security

Introducción

El 17 de septiembre de 2010 el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció la creación del Consejo de Seguridad Nacional que estaría en cabeza de Sergio Jaramillo Caro en su calidad de Consejero de Seguridad Nacional. En este sentido, desde la base militar de Larandía, en Florencia (Caquetá), el presidente Santos manifestó: “Muy al estilo del asesor de seguridad nacional en Estados Unidos, hemos diseñado, copiado algunas de las formas que operan esa asesoría de seguridad nacional en Estados Unidos, y la persona que hemos escogido en el Consejo de Seguridad Nacional, es el ex viceministro –de defensa– Sergio Jaramillo” (Colombia, s.f.). Asimismo, el presidente manifestó que el Consejo estaría integrado por el presidente de la república y de él también harán parte los ministros de defensa, de relaciones exteriores y del interior y justicia.

En entrevista con Hugo García Segura, de *El Espectador*, el consejero Jaramillo arrojó más luces sobre los objetivos y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional. En este sentido, manifestó:

En muchos países la estructura de un consejo de seguridad es algo muy corriente, así como la figura de un asesor, o un alto asesor o consejero, de ese consejo y del presidente. De lo que se trata es de crear un sistema de toma de decisiones que le dé coherencia a toda la acción del Gobierno. La idea es: todos los ministerios relevantes sentados en una misma mesa, trazando políticas con el Presidente, tomando decisiones y asignando tareas. (19 de septiembre de 2010)

Así mismo, mencionó que su labor sería la de:

Además de ser el asesor del presidente Santos en temas de seguridad nacional, mi tarea es asegurar la secretaría técnica del Consejo y preparar todo lo que tiene que ver con las reuniones para que se desarrollen de manera estructurada y con la información que es. Luego, de acuerdo con lo que se vaya decidiendo, asegurar una buena coordinación al interior del Estado para sacar adelante las políticas. (19 de septiembre de 2010)

Agregó que su cargo “no se trata de una figura entre el presidente Santos y el Ministro de Defensa, sino de una figura transversal. El Presidente seguirá tratando directamente con el Ministro todos los asuntos que le corresponden. Yo me ocuparé de los temas que son transversales para ayudar a coordinar las políticas”. Finalmente, mencionó que el Consejo estará integrado “además del Ministro de Defensa, el presidente Santos ha mencionado a la Canciller, al Ministro del Interior y de Justicia, pero lo primero que tenemos que hacer es montar la estructura (...) Ahora, estas estructuras normalmente son flexibles y se invita al ministro o al funcionario que se crea necesario para el tema que se esté tratando” (García Segura, 19 de septiembre de 2010).

Estas declaraciones ponen de manifiesto la voluntad del gobierno del presidente Santos por reproducir en Colombia una de las estructuras centrales de la política exterior estadounidense. En este sentido, debemos recordar que el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSC) y el Consejero de Seguridad Nacional (NSA) son el principal instrumento que le ha permitido, al presidente de Estados Unidos, convertirse en el actor central de la formulación e implantación de la política exterior. De allí, su extraordinaria importancia y complejas relaciones con otros actores centrales de la política exterior estadounidense, como el Departamento de Estado (DoS) y el Departamento de Defensa (DoD).

La decisión de replicar este modelo en Colombia y su importancia en la política exterior estadounidense, llevan a una serie de reflexiones relacionadas con la evolución, la estructura y las lecciones que nos puede legar la experiencia norteamericana. En este sentido, es válido preguntarse: ¿qué tipo de organización esta copiando el gobierno colombiano? ¿A qué objetivos responde este tipo de organización? ¿Cómo ha sido el funcionamiento de esta organización en diferentes momentos? ¿Cuál ha sido su estructura organizacional? ¿Cuáles son los problemas y soluciones que ofrece este tipo de organización? ¿Qué lecciones podemos encontrar en la experiencia estadounidense tras sus más de sesenta años de existencia?

En este sentido, el breve ensayo que aquí se presenta busca responder a estas preguntas y ofrecer elementos que permitan una mejor reflexión sobre las complejidades inherentes a un sistema como el que da forma al Consejo, y al consejero, de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Para ello, tomaremos como eje central las cuatro fases por la que ha atravesado el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, siguiendo el análisis que sobre el mismo hacen los profesores Eugene Wittkopf, Christopher Jones y Charles Kegley Jr. en su libro *Política exterior de los Estados Unidos: diseño y procesos* (2008). Este trabajo será utilizado a lo largo de todo el ensayo porque nos ofrece una visión panorámica de los principales desarrollos del Consejo de Seguridad Nacional, el consejero, de sus dinámicas organizacionales y de sus éxitos o fracasos en diferentes momentos de la historia

Fase I: institucionalización del sistema (1947-1961)

El Consejo de Seguridad Nacional (NSC) de Estados Unidos fue creado por el presidente Harry Truman (1945-1953), mediante el Acta de Seguridad Nacional de 1947, instrumento que también creó el Departamento de Defensa (Fusionando el Departamento de Guerra y el Departamento de la Marina) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En ese momento, el propósito del Consejo fue “aconsejar al presidente de los Estados Unidos con respecto a la integración de las políticas interna, externa y militar, relacionada con la seguridad nacional” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340).

Los miembros de este Consejo, de acuerdo con el Acta de 1947 y su enmienda de 1949, son: el presidente de Estados Unidos (lo preside), el vicepresidente, el secretario de estado, el secretario de defensa, el director de la CIA y el jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor. El presidente puede incluir a cualquier otro funcionario que considere pertinente, como por ejemplo: El secretario del tesoro, el fiscal general, el embajador ante las Naciones Unidas, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto, así como asesores jurídicos o económicos, entre otros. Es fundamental tener en cuenta que el NSC refleja las tendencias personales del presidente y responde a sus necesidades, objetivos, intereses y estilos de gestión, siendo, por ello, una estructura relativamente flexible que se ve profundamente influenciada por las preferencias, carácter, experiencias y formación de los presidentes, así como del Consejero de Seguridad Nacional (NSC).

La creación del Consejo de Seguridad Nacional en Estados Unidos rompe con el sistema de pesos y contrapesos establecidos en la Constitución estadounidense entre el Ejecutivo y el Legislativo en la formulación de la política exterior. Lo anterior va a responder a dos procesos que estaban llevando a una creciente concentración del poder en manos del presidente y que dará origen a lo que se conoció como presidencia imperial (Schlesinger, 1973), que estaría presente en Estados Unidos desde la presidencia de Franklin Roosevelt (1933-1945) hasta la de Rochar Nixon (1973) y que hacía referencia a la creciente concentración de poder en manos del Ejecutivo.

En este sentido debemos empezar por mencionar el hecho de que con el presidente Franklin Roosevelt se había dado inicio a un proceso de concentración del poder en manos del Ejecutivo, producto de la necesidad de hacer frente a las oscuras realidades creadas por la Gran Depresión desde 1929. Roosevelt, enfrentado en 1933 a la depresión en el sector agrícola, una caída del PIB de cerca del 30%, una crisis bancaria por la pérdida de reservas, la caída de la producción industrial, la caída del capital de inversión y un desempleo del 24% con un porcentaje mayor de subempleados, basaba su política de *New Deal* en la capacidad del ejecutivo para crear y ejecutar acciones concretas en los sectores afectados.

Así, organizaciones como la Agricultural Adjustment Act (AAA), la National Industrial Recovery Act (NIRA), el National Recovery Administration (NRA), la Rural Electrification Administration (REA), la Federal Emergency Relief Administration (FERA), la Civil Works Administration (CWA), la Works Progress Administration y muchas otra organizaciones creadas por Roosevelt entre 1933 y 1938 en la marco del *New Deal* ayudaron a la concentración del poder en manos del presidente. Este proceso, aunque no acabó con el desempleo y la pobreza –eso lo haría la Segunda Guerra Mundial– sí sirvió para crear instituciones y expandir el rol del gobierno federal, creando un estado en donde el ejecutivo jugaba un rol central.

A este proceso de concentración del poder en manos del presidente, producto de realidades internas, vinieron a sumársele fuerzas externas, desencadenas por la agitación

creada por Hitler en Europa y por el imperio de Japón en Asia (Pacífico), lugares donde Estados Unidos tenía importantes intereses económicos y territoriales. Con el inicio de la guerra a gran escala por parte de Japón contra China en julio de 1937 y el fallido “Discurso de la cuarentena” (Chicago, octubre de 1937) de Roosevelt, destinado a hacer una primera aproximación para desarrollar una política exterior que dejara de lado el tradicional aislacionismo norteamericano, el presidente verá cómo se aproxima una guerra en la que, pese a su disgusto, tal vez, tendría que participar. Tras la anexión de Austria y Checoslovaquia por Hitler en 1938, así como el inicio de la guerra en Europa tras la invasión de Polonia, en septiembre de 1939, Estados Unidos verá cómo la guerra se convertía en una realidad concreta aunque aún distante.

Con el inicio de la Blitzkrieg en el oeste contra Francia, Bélgica, Holanda, la Fuerza Expedicionaria Británica, Inglaterra y Estados Unidos empezarán, no sin reticencia, a brindar un apoyo creciente y decisivo al imperio británico. Sin embargo, el objetivo de los norteamericanos seguía siendo el de apoyar a los británicos y, después de la invasión de Alemania a la Unión Soviética el 22 de junio de 1941, a los soviéticos, evitando involucrarse directamente en la confrontación. Con el ataque japonés a Pearl Harbor en diciembre 7 de 1941, Estados Unidos entrará abiertamente a la confrontación y el presidente concentrará aún más poder en sus manos, poder que en ese momento era necesario para la masiva movilización del país en tiempo de guerra.

Con la muerte de Roosevelt, el 12 de abril de 1945, asumirá el poder Harry Truman (1945-1953), quien tendrá que dirigir a su país en un contexto totalmente nuevo, ya que el mundo eurocentrico se encontraba en ruinas. Europa, el actor central del sistema internacional por décadas, yacía convertida en un osario. Estados Unidos y la Unión Soviética se perfilaban como los nuevos poderes mundiales, aunque las relaciones entre los dos antiguos aliados empezaban a resquebrajarse.

Los problemas derivados de las acciones hostiles de la Unión Soviética en Europa centro oriental, la amenaza de una agresión soviética en Europa occidental, la presencia de cicatrices que se remontaban a la Revolución Bolchevique y la Guerra Civil Rusa (1918-1922), así como la mutua percepción de estar incumpliendo lo pactado en Yalta, llevarán a una creciente desconfianza entre los dos superpoderes. Sin embargo, lo más destacado de este momento será el nuevo papel jugado por los norteamericanos, ya que Estados Unidos no era el mismo Estado que había entrado a la guerra en 1941. Para 1945, era un país que había dejado atrás su aislacionismo y ahora se disponía a ejercer un internacionalismo activo con presencia e intereses en muchos países de Europa, Asia y África, lo que, sin dudas, le representaba un nuevo rol en el sistema internacional.

Aunque Truman inicialmente contempló la posibilidad de retirarse de Europa y concentrarse en profundizar las reformas que bajo el *New Deal* había realizado Roosevelt,

muy rápidamente se dará cuenta que para 1947 la percepción de la amenaza soviética no lo permitiría. De allí que el presidente manifestara, en su discurso ante el Congreso, el 12 de marzo de 1947, que: “Estados Unidos debe tener por norma ayudar a los pueblos libres que resisten a los intentos de subyugación por parte de minorías armadas o de presiones externas”. Este discurso es tomado por muchos como el inicio formal de la Guerra Fría, ya que era un claro mensaje dirigido a la Unión Soviética y a Stalin, en el sentido de que Estados Unidos no permanecería inerte mientras los soviéticos expandían su área de influencia en Europa centro oriental, desconociendo los acuerdos firmados durante la guerra y los derechos de los pueblos que ahora caían en la esfera de influencia de la Unión Soviética.

Así, la Unión Soviética, que había sido parte de la Gran Alianza para derrotar a la Alemania nazi y el Japón imperial, ahora se convertía, siguiendo Bernard Baruch, en un enemigo con el que se libraba una lucha ideológica por el poder y la influencia mundial entre oriente y occidente. La amenaza soviética se cernía sobre Europa occidental, China, Corea, Indochina, Indonesia y muchas otras zonas del mundo donde, desde la perspectiva norteamericana, movimientos de izquierda conspiraban para poner amplias regiones del globo bajo la égida de Moscú.

Frente a esta realidad, el presidente Truman reconocerá la necesidad de contar con herramientas para una mejor coordinación de las políticas y su implementación, de allí su decisión de crear el Consejo Nacional de Seguridad. Los departamentos de Estado (DoS) y Defensa (DoD) habían crecido exponencialmente durante los años de guerra pasando a tener centenas de miles e, incluso, millones de hombres bajo su mando. Asimismo, ambas organizaciones quedaban enfrentadas a responsabilidades en todo el mundo, que requerían de estructuras nuevas para la dirección y la coordinación de sus acciones, desde la presidencia.

Aunque Truman crea el nsc, inicialmente no se apoyará mucho en él. El eje de la formulación e implementación de la política exterior y de defensa seguirá siendo el gabinete y los secretarios, instancias que habían desempeñado ese papel históricamente. Sin embargo, la Guerra de Corea (1950-1953) cambiaría esa situación, llevando al nsc a convertirse en “un espacio para la recomendación de políticas mediante la institucionalización de reuniones semanales” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340).

Durante este periodo, el DoS siguió siendo el centro del proceso de la política exterior, jugando un papel central en la formulación de políticas tal y como lo fue el “Memorando NSC-68 que fue coordinado por el DoS y por fuera de los canales formales del nsc” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340). Ese documento será promulgado en 1950 y “muchas de sus ideas permanecerán firmemente fijadas en la mente americana y su política exterior, siendo clasificado como Alto Secreto hasta 1975” (La Feber, 1994, p. 504). El nsc -68 fue el instrumento que definió los supuestos y las líneas de política sobre las que se

libraría la Guerra Fría¹ durante, por lo menos, la siguiente generación. De esta forma fue como el eje de la Guerra Fría empezó a desplazarse de Europa centrooriental hacia Asia, a lugares como Taiwán y, especialmente, Indochina, región donde Estados Unidos terminaría involucrado en la Guerra de Vietnam algunas décadas después. Para el final de su periodo presidencial, Truman había institucionalizado el NSC y “lo utilizaba principalmente para el proceso de planeación interagencial” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340).

El presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) continuó con el proceso de institucionalización del NSC empezado por Truman. Eisenhower “va reconocer en el NSC un instrumento del poder presidencial y el sistema se va desarrollar ampliamente durante su mandato” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340). En su calidad de ex militar, el presidente va a reconocer la necesidad de contar con una especie de Estado Mayor que se encargue de las tareas de coordinación, para lo cual va tomar la estructura creada por Truman y “la va transformar en un sistema altamente formalizado que él veía como el vehículo central para la formulación y promulgación de políticas, lo que significa impartir dirección presidencial y coherencia a las actividades de los departamentos y las agencias” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340).

El sistema funcionaba con “una mesa de planeación interagencial y una mesa de coordinación de operaciones, integradas por oficiales de nivel intermedio de las burocracias

¹ De acuerdo con Walter La Feber, el documento NSC-68 partía de una serie de supuestos frente a los cuales se hacían recomendaciones políticas. En este sentido, partía de cinco supuestos: 1) con la destrucción del poder de Alemania y Japón y el declive de Gran Bretaña y Francia, el poder mundial sería disputado solo por Estados Unidos y la Unión Soviética.;2) la principal prioridad de los soviéticos es establecer su poder absoluto sobre su país y Europa oriental, sin embargo, esas zonas estarán dirigidas por comunistas, una nueva fe fanática que busca imponer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo; 3) así, el conflicto entre los dos poderes es endémico, con un creciente número de terroríficas armas de destrucción masiva, donde cada individuo afronta la posibilidad de la aniquilación; 4) la militancia, indudable, de la dictadura militar se pudo comprobar. Los soviéticos dependen del poder militar para llevar a cabo su diseño fundamental en el mundo y solo podrán ser detenidos con el poder militar de Estados Unidos; 5) si la presión militar de Estados Unidos funciona, habrá una esperanza, porque el eslabón más débil del Kremlin es su relación con el pueblo soviético. La masa popular solamente apoya al Kremlin por miedo. Una vez Estados Unidos demuestren que pueden contener y rechazar el poder comunista, también se habrá sembrado la semilla de la destrucción en el sistema soviético. Acto seguido, el NSC-68 recomienda que Estados Unidos desarrollen una enorme y costosa fuerza convencional con hombres y armas que le permitan detener una invasión soviética en una guerra limitada antes de luchar una guerra nuclear de aniquilación. Como parte de este esfuerzo, una vasta red de alianzas debía ser establecida. Asimismo, se necesitarían más armas atómicas y termonucleares. Finalmente, para llevar todo esto a cabo, se requeriría de monumentales sumas de dinero, situación que se reflejó en el aumento del gasto militar estadounidense, que se cuadruplicó en los años de Truman, pasando de trece billones de dólares a cincuenta, en un esfuerzo que también ayudó significativamente a la industrializada economía norteamericana.

relevantes de la política exterior, presididos por el asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional (NSA), Robert Cutler” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340). Bajo este esquema, el presidente Eisenhower utilizó el NSC para “generar recomendaciones de política para consideración del pleno del NSC y para la vigilancia de la implementación de las decisiones presidenciales” (Wittkopf y otros, 2008, p. 340), centrando su gestión en lograr compromisos entre los departamentos y las agencias. Como lo menciona Eugene Wittkopf, el presidente Eisenhower fue muy riguroso en su dirección del NSC, llegando a participar y presidir 326 de sus 366 reuniones durante sus dos periodos presidenciales, gastando gran parte de su tiempo en las reuniones semanales de este organismo y llegando a realizar reuniones con pequeños grupos de asesores por fuera del esquema formal del NSC.

Fase II: personalización del Staff (1961-1967)

Para el momento en que Eisenhower deja la presidencia para ser asumida por John F. Kennedy (1961-1963) y, posteriormente, por Lyndon B. Johnson (1963-1969), el sistema del NSC había empezado a ser objeto de críticas, al haberse convertido en un sistema “excesivamente burocratizado que ahogaba la innovación y diluía las decisiones políticas” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341). Debe recordarse que esta situación refleja con claridad el carácter flexible del NSC, ya que el sistema creado por Eisenhower reflejaba su formación militar, la cual, en términos organizacionales, tiende a estar caracterizada por estructuras altamente burocratizadas, poco creativas y poco dinámicas, situación que fue clara en el sistema que funcionaba en este momento.

Inicialmente, Kennedy se va a mostrar poco interesado en el sistema y “se moverá hacia lograr el desmantelamiento de la maquinaria” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341). Nombrará como asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional (NSA) a McGeorge Bundy, “un profesor de Harvard y miembro de una muy bien conectada familia de Nueva Inglaterra, siendo muy cercano a los republicanos” (La Feber, 1994, p. 583). Con Bundy, el presidente anunció que el propósito del asistente sería el de “asistir al presidente en la obtención de consejo y en la coordinación de operaciones de las agencias del gobierno relacionadas con la seguridad nacional” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341). Asimismo, anunciaba su decisión de fortalecer el rol del DoS en las áreas de coordinación interagencial, con lo que el presidente, inicialmente, buscaba apalancar su gestión en estructuras tradicionales de formulación e implementación de políticas, dejando un poco de lado al NSC.

Sin embargo, muy rápidamente Kennedy se va a desilusionar con el rol jugado por Dean Rusk como Secretario de Estado (SoS), un demócrata que había sido presidente de la Fundación Rockefeller, reconocido por su profesionalismo, cautela y cuidado, quien no logró entenderse con el círculo interno que asesoraba al presidente. Aquí, es fundamental recordar que la administración Kennedy “era una administración orientada

a la acción y el DoS se mostró muy lento para los oficiales del Casa Blanca” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341) que buscaban, ante todo, celeridad en las acciones. Ante esta situación, la Casa Blanca decidió apoyarse en el NSC y en el personal que fue reclutado específicamente por la administración, en detrimento del personal de las burocracias profesionales de la política exterior o la defensa.

Pese a este apoyo, bajo Kennedy, el NSC permanecerá moribundo, especialmente debido al esquema de gestión del presidente. Como gerente, Kennedy “prefería los esquemas informales y el control personal, confiando en fuerzas de tareas interagenciales designadas para servir a las necesidades presidenciales antes que en las agencias” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341). Este comportamiento del presidente se vio acrecentado por el fiasco de la Bahía de Cochinos (abril de 1961), fracaso ante el cual manifestó “nunca confiar en los expertos”, desarrollando una creciente prevención ante el trabajo del DoD y el DoS. De allí en adelante, serían fuerzas de tarea interagenciales las que hicieron frente a situaciones como la crisis de Cuba, Berlín o Vietnam. Bundy participó en la mayoría de fuerzas de tarea presidiéndolas, llegando “el personal de NSC a comportarse agresivamente como un tipo de DoS personal del presidente” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341).

La principal innovación del presidente Kennedy en el sistema del NSC fue la introducción del *Situation Room* en el sótano de la oficina del asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional (NSA). Esta habitación vinculaba los canales de comunicación de la burocracia de la política exterior con la Casa Blanca, con lo cual el NSC adquiriría un papel central en el proceso de elaboración de la política exterior estadounidense. Pese a ello, durante el periodo de Kennedy, el NSC desempeñó un rol menos importante que el jugado por las fuerzas de tarea que el presidente decidía crear para hacerle frente a las crisis y demás situaciones que surgían en la agenda de política exterior o de seguridad y defensa.

Kennedy va ser asesinado el 22 de noviembre 1963 y su lugar será ocupado por Lyndon B. Johnson. El presidente Johnson va ser un hombre que “tenía poco interés y poca experiencia en asuntos internacionales, con lo que su aproximación a los temas de seguridad nacional va ser menos formal que el estilo del presidente Kennedy” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341). Con esto, la institucionalidad del NSC y su capacidad organizacional se diluyeron aún más a causa de la preferencia del presidente Johnson por tratar los demás de política exterior, defensa y seguridad en “reuniones informales con su círculo interno –llamadas almuerzo de los martes– que sustituían a las demás reuniones formales y a las que asistían los secretarios de Estado (Rusk), Defensa (McNamara), el NSA (Walt Rostow), el Director de la CIA, el Jefe del Estado Mayor y el Secretario de Prensa de la presidencia” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341).

Durante este periodo, el tema que dominará los almuerzos será Vietnam, asunto que era tratado bajo un esquema de gestión centrado en el control personal del presidente y la flexibilidad organizacional. Este esquema de gestión genera costos y, para el caso

de Johnson, su estilo “altamente personalizado e informal llevaba a la exclusión de los subordinados de los que dependía, el presidente y su círculo interno, para la implementación de las decisiones de alto nivel” (Wittkopf y otros, 2008, p. 341), con lo que el sistema empieza convertirse en una maquinaria crecientemente inoperante.

Este esquema de gestión fue problemático en términos organizacionales, ya que convertía al NSC y al NSA en funcionarios personales del presidente y no en coordinadores del proceso de formulación, implementación o seguimiento de políticas. Con ello, se produce un escenario organizacional que es bastante común y que consiste en que el NSC “pierde toda habilidad estructural para planear, preparar, evaluar e implementar políticas de forma coordinada” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342). Bajo estas circunstancias, el rol del NSA, Walt Rostow, se centró en el “manejo de los flujos de información al presidente, en comunicar los deseos presidenciales a la burocracia y en proveer análisis de políticas y consejos” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342).

Las fallas, además de las ya mencionadas, se presentaron también por la incapacidad para presentar los puntos de vista de las agencias al presidente objetivamente, lo que obstaculizaba la efectiva elaboración de políticas (Wittkopf y otros, 2008, p. 342). Por los elementos aquí expuestos, el NSC bajo Kennedy y Johnson va tender a ser, en función de los estilos gerenciales de los presidentes, “un foro en que sus miembros defendían sus puntos de vista personales” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342), sin lograr una efectiva coordinación a los niveles de formulación, implementación, seguimiento o coordinación de políticas.

Estas dificultades organizacionales afrontadas por el NSC y el NSA bajo la administración Johnson son fundamentales para entender el origen de algunas de las malas decisiones que dieron cuerpo a la intervención de Estados Unidos en Vietnam. Un NSC bajo estas condiciones termina estando dominado por una relación personal entre el NSA y el presidente, al tiempo que se presenta un total caos organizacional dentro del NSC, desorden que le impide cumplir de forma institucional con su función de aconsejar y coordinar.

Bajo estas circunstancias, el tomador de decisiones termina aislado de las instancias de implementación de la política, estando sus visiones basadas en las valoraciones personales del NSC o de las pocas personas que conforman su círculo interno o más cercano y no en un proceso interinstitucional que podría reflejar mucho mejor una realidad tan compleja, como lo era la de la guerra de Vietnam. Esta situación explica, parcialmente, la visión construida por Johnson y su gobierno en el sentido de la guerra de Vietnam era una gran conspiración dirigida desde la Unión Soviética en la que Moscú controlaba a Pekín (China), quien, a su vez, controlaba a Hanói (Vietnam del Norte). Esta abstracción desconocía los profundos resquemores, desconfianzas, temores y odios centenarios que existen entre estos tres actores y que fueron dejados de lado, momentáneamente, por la presencia estadounidense y su equivocada visión de los hechos. Asimismo, es valoración

omitía elementos históricos y sociopolíticos centrales, que eran los que daban cuerpo a la confrontación entre Vietnam del Norte y del Sur.

Fase III: ascenso de la Casa blanca (1969-1989)

Johnson, consumido por la guerra de Vietnam y la Ofensiva del Tet (enero de 1968), que había aniquilado la voluntad de lucha del pueblo estadounidense, dejará una administración desmoralizada, una nación dividida y un NSC resquebrajado e incapaz de asesorar al presidente o coordinar políticas. Richard Nixon (1969-1974) se hará con la presidencia estadounidense y trabajará para revitalizar el sistema del NSC, dotándolo de fuerza organizacional y dándole una estructura sólida y coherente, centrada en la Casa Blanca.

Nixon va restaurar la coherencia del sistema y va a “reconstruir el sistema formal del NSC poniéndolo en el centro de la elaboración de la política exterior” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342), para lo cual va nombrar como NSC a Henry Kissinger, quien va a utilizar como referente el modelo de Eisenhower, evitando reproducir sus fallas y rivalidades. Para este periodo, el objetivo trazado por Nixon y Kissinger será el de “asegurar el control presidencial y la conducción de la política exterior” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342).

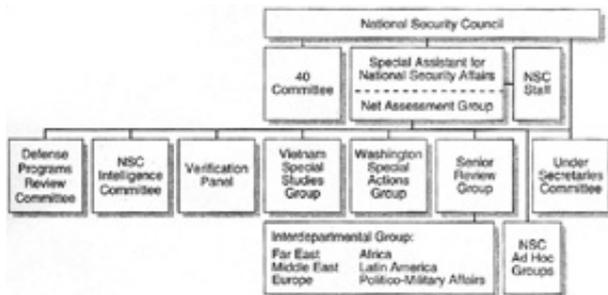


FIGURE 10.2 The Nixon Administration's National Security Council System

Fuente: Wittkopf y otros (2008, p. 343).

En desarrollo de este sistema, Nixon y Kissinger establecieron la autoridad en la toma de decisiones en la Casa Blanca. Para ello, “triplicaron el personal del NSC y organizaron el sistema en torno a comités interagenciales de alto nivel cuya jurisdicción cubría todos los frentes de la política exterior estadounidense, desde el control de armas con los soviéticos pasando por la gestión de crisis hasta llegar a las operaciones encubiertas” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342). En este sistema, Kissinger dirigía de cerca todos los grupos, los cuales presentaban sus documentos y resultados al Senior Review Group, que también, precedido por Kissinger, seleccionaba los documentos que serían puestos a consideración del pleno NSC.

Este sistema se ajustaba y reflejaba el estilo de gestión de Nixon, que buscaba “que todas las opciones de política fueran establecidas para su subsecuente consideración,

manteniendo la flexibilidad” (Wittkopf y otros, 2008, p. 342). En este caso, el sistema funcionaba porque, en palabras de Kissinger, “la influencia del NSC se deriva exclusivamente de la confianza del presidente, no de arreglos administrativos”, siendo esta la clave para entender el posicionamiento de Kissinger dentro del sistema. Aquí, debe decirse y anticiparse que lo manifestado por Kissinger resultó ser equivocado, ya que otros momentos históricos del NSC se encargaron de hacer visibles los profundos impactos negativos que a nivel organizacional tiene dicho comportamiento.

Bajo este esquema, y siguiendo a Eugene Wittkopf, dos desarrollos caracterizaron las operaciones del sistema Nixon-Kissinger. En primer lugar, está el hecho de que el presidente utilizó con cada vez más frecuencia a Kissinger para implementar la política exterior, con lo cual se producía un cambio de la mayor trascendencia en el rol del NSC, que pasó de su misión original de asesorar y coordinar a desempeñar tareas operativas en el campo de la política exterior. Esta situación es la que permite entender algunos de los éxitos diplomáticos de Kissinger en su calidad de NSC y que allanaron el camino para que llegara a ser secretario de Estado. En segundo lugar, debe mencionarse que la influencia personal de Kissinger sobre el sistema del NSC creció tanto que, finalmente, llegó a atrofiarlo, llevando a que muchas iniciativas de política exterior frente a la Unión Soviética, China, Vietnam o el Medio Oriente fueran desarrolladas por fuera del NSC.

Adicionalmente, podemos mencionar que en la estructura relativamente horizontal creada por Nixon y Kissinger son apreciables cuatro elementos organizacionales de importancia relacionados con la distribución temática, geográfica, el control de procesos y la forma de hacer frente a temas o situaciones emergentes. En primer lugar, vemos que la distribución temática (programas de defensa, inteligencia, Vietnam, grupos de acción especial) refleja unas prioridades muy puntuales de la política exterior estadounidense que están organizadas de forma poco compleja, ya que no son apreciables, ni esperables, muchas partes y subpartes que requieren de coordinación y control en el NSC. Eso sí, son esperables complejidades mayores al momento de interactuar como coordinador y gestor de políticas con el DoS o el DoD.

En segundo lugar, pueden ser apreciables al mismo nivel tres posibles instancias de seguimiento y control (Panel de Verificación, Comité de Subsecretarios y Senior Review Group) que terminaron siendo solo una (El Senior Review Group) al haber sido marginados los otros dos por el peso específico de Kissinger en el proceso. Esto refleja la necesidad de contar con una instancia que prepare y disponga de los documentos, análisis y puntos de vista que serán puestos a consideración del pleno del NSC y sin la cual sería muy difícil cumplir con el objetivo de asesorar o coordinar.

En tercer lugar, tenemos un grupo interagencial que responde a las prioridades geográficas del Consejo y que refleja las prioridades geográficas de la política exterior

estadounidense. Este grupo es fundamental para lograr trabajar con éxito en las tareas de formulación de políticas con el DoS, que es el responsable directo de la política exterior.

Finalmente, vemos dos instancias que dan flexibilidad al sistema al permitir incorporar temas o regiones nuevas, así como gestionar crisis, situaciones con las que se podría lidiar en los grupos *ad hoc* o con los grupos especiales de acción. Contemplar instancias de este tipo es fundamental para lograr contar con la capacidad organizacional de hacer frente a temas imprevistos o emergentes que, de otra forma, entorpecerían el funcionamiento del conjunto del sistema.

Así, vemos en este sistema creado por Nixon y Kissinger un sistema eficiente que descansaba sobre una división horizontal de las tareas y por una muy baja diferenciación jerárquica. Lo primero genera algunos problemas a nivel de coordinación, control y comunicaciones, especialmente con instancias externas. Lo segundo refleja un bajo nivel de complejidad vertical interna en términos de coordinación y control que, finalmente, facilita el funcionamiento del sistema.

Con la traumática salida de Nixon por su política en Vietnam y el escándalo del Watergate, la presidencia pasa a manos del Gerald Ford (1974-1977) quien frente al “NSC procedió a nombrar a Kissinger en el doble rol de NSA y Secretario de Estado” (Wittkopf y otros, 2008, p. 343). Esta decisión generó fuertes críticas por la excesiva concentración de poder en manos de un solo individuo, situación que iba en contravía de toda la tradición política norteamericana y que llevó a que Ford nombrara como NSA a Brent Scowcroft. El NSA Scowcroft mantuvo el sistema Nixon-Kissinger, “pero limitó su propio rol al de gerente del proceso” (Wittkopf y otros, 2008, p. 343), mientras Kissinger se mantenía como cabeza de la política exterior. El presidente trabajó en utilizar el NSC principalmente como fuente de análisis de políticas y alternativas.

Con la llegada a la Casa Blanca de Jimmy Carter (1977-1981), el NSC tomó un nuevo rumbo. El presidente “empezó por trabajar para evitar la concentración del poder de la política exterior en las manos de un solo individuo, preservando el rol de la Casa Blanca en la coordinación de la burocracia de la política exterior y asegurando un amplio espectro de ideas y un vigoroso debate sobre las alternativas de política” (Wittkopf y otros, 2008, p. 343). Para cumplir con estos objetivos, nombró como NSA a Zbigniew Brzezinski y procedió a reelaborar la estructura del NSC, que ahora se basaría dos comités. Por un lado, un Comité de Revisión de Política (PRC) “responsable de gerenciar los proyectos de largo plazo y que estaba dirigido por un gabinete conformado por los miembros de los departamentos involucrados en el tema” (Wittkopf y otros, 2008, p. 343). Por otro lado, un Comité Especial de Coordinación (CCC) responsable por “los proyectos de corto plazo incluyendo operaciones de inteligencia encubierta y la gestión de crisis, dirigido por el NSA” (Wittkopf y otros, 2008, p. 344).

El ccc llegaría a posicionarse como el elemento central del sistema de Carter, con un Brzezinski que jugaba un rol central en el funcionamiento del sistema y que paulatinamente se fue moviendo hacia actividades operacionales, una situación que iba haciéndose cada vez más común en el nsc. Durante este periodo, Brzezinski se posicionó, aprovechando “su fácil acceso al presidente y la tendencia de este por las reuniones informales en detrimento de los espacios formales del nsc. Durante la administración Carter el nsc se reunió formalmente tan solo diez veces” (Wittkopf y otro, 2008, p. 344), situación que pone de manifiesto las preferencias presidenciales en términos de gestión.

Lo que caracterizó el funcionamiento del nsc en este tiempo fue el constante enfrentamiento entre el nsa y el secretario de Estado, Cyrus Vence. Lo anterior, producto de las diferencias entre Vence y Brzezinski, sobre la línea estratégica a seguir con los soviéticos. Por un lado, Brzezinski era un partidario de la línea dura con la Unión Soviética centrada en el conflicto este-oeste. Vence, junto con Andrew Young, embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, era partidario de la distensión y de un mayor énfasis en las relaciones norte-sur y los asuntos globales. El presidente no logró conciliar los puntos de vista de sus dos asesores hasta que la situación tendió a inclinarse a favor de Brzezinski, luego de la renuncia de Young (había mantenido contactos secretos con la olp en contravía de la línea del gobierno, lo que después se hizo público), la renuncia de Vence (en protesta por el fallido intento de rescate de rehenes en Irán) y la invasión Soviética de Afganistán. Esta última dejó sin margen de maniobra al presidente Carter, quien no tuvo otra posición distinta a dar por terminada la distensión y pasar, al final de su presidencia, a una fase de contención agresiva de la Unión Soviética que continuaría y profundizaría Reagan.

Las tensiones entre el nsc-nsa y el DoS-SoS abrieron un importante debate en torno al rol que debía jugar el nsc. ¿Debía ser un gerente del proceso de decisiones? ¿Debía ser un asesor personal del presidente? ¿Cuál es la relación apropiada entre el nsc y el DoS, DoD y sus respectivas cabezas? De ese debate, salieron algunas conclusiones sobre lo que el nsc-nsa debe y no debe hacer y que fueron recogidas en el siguiente cuadro:

CONSEJERO DE SEGURIDAD NACIONAL	
Lo que debe hacer (gestión interna)	Lo que no debe hacer (liderazgo externo)
Informar al presidente.	Conducir negociaciones diplomáticas particulares.
Analizar temas y alternativas:	Fijar asignaciones operacionales.
Ordenar información / inteligencia.	Ser vocero público.
Gestionar estudios interagenciales.	Defender asuntos internos distintos a los establecidos por las prioridades presidenciales.
Gerenciar el proceso de decisión presidencial.	Tomar decisiones políticas.
Comunicar las decisiones presidenciales y monitorear su implementación.	
Mediación interagencial, gestión de crisis y servir como conexión.	

Fuente: Destler (1983, p. 262).

De allí que, para el final del periodo Carter, hubiera una extendida opinión en el sentido de que el NSC-NSA estaba concebido principalmente para llevar a cabo tareas de gestión interna centradas en informar, analizar, ordenar, gerenciar, comunicar y mediar y no para llevar a cabo tareas operacionales o de toma de decisiones.

Carter deja un sistema con debilidades, pero en funcionamiento, que será tomado por el nuevo presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan (1981-1989), un hombre que tenía pocos conocimientos y muy poco interés por los temas internacionales. Reagan va tener una actitud ambivalente frente al NSC, ya que, en un principio, va a optar por utilizar como principal herramienta de su gestión al gabinete, apoyándose principalmente en los secretarios de los departamentos. La situación va estar caracterizada por “unas cabezas de departamento fuertes y un NSA débil” (Wittkopf y otros, 2008, p. 344) representado por Richard V. Allen, donde el DoS “sería el primer consejero, el jefe formulador y vocero de la política exterior de la administración” (Wittkopf y otros, 2008, p. 345).

Pese a estos objetivos, la administración Reagan va sufrir de un grave problema, ya que “ninguna estructura organizacional clara surgió para el manejo de la política exterior durante el primer año de la administración, en la cual se va dar prioridad a los temas internos en detrimento de los externos” (Wittkopf y otros, 2008, p. 345). En general, los altos funcionarios de la administración Reagan llegaron a un consenso en el que más que una estructura formal se establecieron “altos grupos interdepartamentales en defensa, exteriores e inteligencia y una serie de grupos interdepartamentales al nivel de asistentes de secretario y presididos por los principales responsables de cada agencia” (Wittkopf y otros, 2008, p. 345). Posteriormente, se estableció el Grupo de Planeamiento para la Seguridad Nacional (NSPG) con el propósito de fortalecer la planeación y la coordinación de políticas, estando conformado por los miembros constitutivos del NSC según el Acta de 1947 y reuniéndose periódicamente con el presidente Reagan.

Como lo menciona Wittkopf, el sistema creado por Reagan se rompió, por lo menos, debido a dos razones. En primer lugar, no existían mecanismos para resolver los desacuerdos entre los altos funcionarios de las agencias ejecutivas y los departamentos, y, en segundo lugar, el sistema se caracterizaba por carecer de un marco organizacional que le permitiera al gobierno realizar un amplio análisis de las propuestas de política exterior. Para 1982, Reagan procedió a remplazar a su NSC por William Clark, quien, mediante una directiva presidencial, trató de poner orden al sistema del presidente Reagan, “preservando la idea de que el DoS se encargaba de la dirección, coordinación y supervisión de las actividades interdepartamentales relacionada con la formulación de la política” (Wittkopf y otros, 2008, p. 345). El NSC se concentró en las tareas de desarrollar, coordinar y monitorear la política de seguridad nacional, labor en la que tuvo relativo éxito, inicialmente, trabajando como un intermediario honesto entre los departamentos y, luego, fortaleciendo en rol del NSC en la política exterior mediante

la expansión del personal. Sin embargo, Clark no logró resolver los problemas que aquejaban al sistema de Reagan ya que, básicamente, se insistía “en una combinación híbrida de coordinación centrada en la casa blanca y estructuras centradas en los departamentos” (Wittkopf y otros, 2008, p. 346), esquema que resultó ser poco beneficioso para la gestión de los temas.

Para 1983, Clark va ser remplazado por Robert MacFarlane, quien va tratar, sin mucho éxito, de construir una estructura organizacional coherente para el sistema de Reagan. Aunque va tener algunos éxitos, MacFarlane va renunciar en 1985 al verse abrumado por el gabinete y por la imposibilidad para resolver las interminables diferencias entre los principales oficiales de la administración. Será reemplazado por el almirante John Poindexter, quien se verá obligado a renunciar, cerca de un año después, por el escándalo Irán-Contras. La gestión del almirante Poindexter y el escándalo Irán-Contras pusieron de manifiesto las fallas del sistema del NSC bajo la administración Reagan. Como lo comprobó la Comisión Especial (Comisión Tower) creada para investigaciones, el escándalo Irán-Contras, liderada por el senador republicano John Tower, la venta de armas (Misiles antitanque row) por parte de Estados Unidos a Irán, vía Israel, con el objetivo de obtener la liberación de rehenes norteamericanos en El Líbano, para, luego, utilizar la ganancias de la venta a favor del Contras nicaragüenses, en contravía de lo establecido por el Congreso; se realizó de forma contraria la línea definida por los secretarios de Defensa (Weinberger) y Estado (Shultz), al tiempo que la transferencia de armas era autorizada por Poindexter, sin el consentimiento del presidente. Lo anterior no hacía más que poner de manifiesto las debilidades organizacionales, la confusión, el caos y el desorden imperantes en el sistema del NSC dirigido por Reagan. Tal y como lo manifestó la Comisión Tower “el personal de NSC fue responsable por la caótica política y el presidente no estaba en contacto con la política exterior de su propia Casa Blanca” (La Feber, 1994, p. 728).

Tras la traumática salida de Poindexter, el cargo NSC será ocupado por Frank Carlucci, quien rápidamente tratará de “restaurar la credibilidad de la organización, poniendo al NSC por fuera de cualquier operación” (Wittkopf y otros, 2008, p. 346). Para 1987, Carlucci dejara el cargo para ser remplazado por el general Collin Powell, cuyo liderazgo logrará posicionar al NSC como un facilitador efectivo en el proceso de la política exterior. Los problemas enfrentados por la administración Reagan se hicieron palpables por la alta rotación de los NSC y por la incapacidad para construir un esquema organizacional que direccionara el sistema y garantizara su funcionamiento de acuerdo con los objetivos de la administración. De allí que, al terminar el gobierno Reagan, el sistema enfrentará serios problemas producto de su debilidad organizacional, desorden y falta de liderazgo desde la presidencia, lo que reflejaba con toda claridad los elementos centrales del carácter, las preferencias y la formación de Reagan.

Fase IV: centralización de la Casa Blanca (1989-2011)

Cuando George H. Bush (1989-1993) obtiene la presidencia, después de haber sido vicepresidente de Reagan y haber ocupado otros importantes cargos en diferentes gobiernos (piloto de guerra en la Segunda Guerra Mundial, embajador ante Naciones Unidas y director de la CIA, entre otros) va poner todo su empeño en construir un sistema que reflejara su experiencia en el gobierno. El presidente va a tener claro lo que quería y eso era un sistema centralizado en la Casa Blanca donde “el personal del NSC y el NSA manejaban el proceso y coordinación de la política, mientras el personal de las burocracias trabajaba a través de un proceso interagencial en la formulación de opciones de política” (Wittkopf y otros, 2008, p. 346).

Para lograr esto, y de acuerdo con Wittkopf, Bush concibió un sistema conformado por tres componentes. En la parte superior, estaba el *Principals Committee* presidido por el NSC, los secretarios de Estado y Defensa, el director de la CIA, el jefe del Estado Mayor y el fiscal general o el secretario del Tesoro cuando eran requeridos. Este Comité se encargaba de revisar, coordinar y monitorear el desarrollo e implementación de la política de seguridad nacional. Luego, encontrábamos al *Deputies Committee*, precedido por el suplente del NSA y conformado por personal del nivel de subsecretarios. Este comité se encargaba de coordinar y revisar el trabajo del tercer componente y era el responsable de preparar las cuestiones de política, papeles, documentos y recomendaciones para el *Principals Committee*. Finalmente, se tenían una serie de *Policy Coordinating Committees*, conformados por ocho comités regionales y funcionales y otros *ad hoc*, siendo estos los responsables del desarrollo inicial de las opciones de política y de la vigilancia de la implementación. Allí, tenían asiento representantes de todas las burocracias de la política exterior al nivel de asistente de secretario.

Para mantener unido el sistema, Bush creó un grupo de experimentados asesores con relaciones colegiadas, conformado por Jame Baker como secretario de Estado, Dick Cheney como secretario de Defensa, Collin Powell como jefe de Estado Mayor y Brent Scowcroft como NSA, al tiempo que el presidente Bush se aseguró de jugar un papel central en toda reunión de alto nivel de la administración. Para formalizar el sistema, Bush promulgó la Directiva de Seguridad Nacional 1 (NSD-1), donde se formalizan los conceptos de los procesos interagenciales y responsabilidades en el NSC.

Scowcroft logró, de forma exitosa, involucrar a los secretarios de Estado (Baker) y Defensa (Cheney) en el proceso de política, al tiempo que mantenía un contacto cercano con el presidente. Asimismo, se esforzó por “no desempeñar ningún rol operacional, manejando él mismo un bajo perfil y actuando como un intermediario honesto en la administración” (Wittkopf y otros, 2008, p. 347). Con este comportamiento y gracias a su falta de ansias de poder, fama o reconocimiento, Scowcroft se posicionó como un asesor influyente dentro de la administración, al tiempo que coordinaba efectivamente

los debates entre los oficiales de más alto nivel del presidente. Aunque el presidente contaba con este esquema altamente formalizado, Bush también “disponía de un espacio de consejo menos formal conformado por Scowcroft, Cheney, Baker y Powel, que actuaban como un círculo de confidentes escogidos a partir de criterios como lealtad y amistad” (Wittkopf y otros, 2008, p. 348).

Para la mayoría de observadores, el sistema construido por George H Bush “es un modelo en términos de estructura, roles y funcionamiento del NSC (...) habiendo definido el camino seguido por las administraciones subsiguientes que han adoptado las estructuras y procedimientos que fueron definidas por la administración Bush” (Wittkopf y otros, 2008, p. 348). De allí que la administración haya contado con una inmejorable base organizacional para hacerle frente a temas como el fin de la Guerra Fría, la reunificación de Alemania, el proceso de paz en Medio Oriente o la Guerra del Golfo de 1991. Con George H. Bush, el NSC alcanzó un estado de madurez organizacional y funcional que ha marcado la pauta hasta nuestros días, permitiéndole concentrarse en desarrollar sus funciones de asesor, coordinador e instancia de seguimiento en la formulación e implementación de política de seguridad nacional.

La administración de William Clinton (1993-2001) va encontrar un NSC en muy buena forma, reconociendo en él un sistema que había sido altamente exitoso, decidiendo, por ello, preservarlo. El presidente Clinton va continuar con un sistema centrado en la Casa Blanca y mantendrá los tres componentes de la estructura elaborada por Bush, a saber, el *Principals Committee* (PC) presidido por el NSA, el *Deputies Committee* (DC) presidido por el suplente del NSA y los ahora denominados *Interagency Working Groups* (IDW), que remplazaron a los *Policy Coordinating Committees* de la administración Bush.

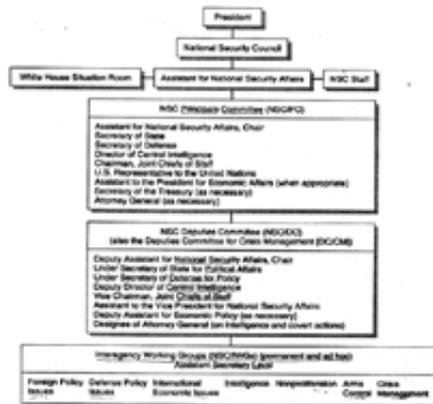


FIGURE 16.3 The Clinton Administration's National Security Council System
 NSC: the White House chief of staff (see figure 16.1) is a member of the NSC Principals Committee.
 NSC: Adapted from Presidential Decision Directive (PDD) 1, January 26, 1993.

Fuente: Wittkopf y otros (2008, p. 350).

Pese a mantener el marco general de la estructura Bush, “la administración Clinton va a realizar varios cambios incrementales de la mayor importancia” (Wittkopf y otros, 2008, p. 348), siendo de destacar: en primer lugar, y con el propósito de apoyar el núcleo de la agenda de política exterior en economía y asuntos transnacionales, el número de miembros del *Principals Committee* se expandió con la participación del secretario del Tesoro, el embajador ante Naciones Unidas, el asistente presidencial para política económica y el director de la Oficina de Gestión y Presupuesto. También, solían ser invitados a las reuniones del NSC el fiscal general y el director de la Oficina Nacional para el Control de Drogas.

El *Deputies Committee* sufrió modificaciones en el mismo sentido al proceder a incluir en sus reuniones a los segundos de las oficinas que fueron incluidas en el *Principals Committee*, mientras que los *Interagency Working Groups* se convertían en “los principales operadores diarios del proceso interagencial” (Wittkopf y otros, 2008, p. 349) al tiempo que su estructura reflejaba la estructura regional del Departamento de Estado que, para este momento, se enfrentaba a las particularidades del mundo de la Posguerra Fría. Al frente de toda esta organización, el presidente Clinton pondrá a Anthony Lake, un hombre con experiencia en el funcionamiento del sistema y que buscaba asegurar que Clinton, con el sistema del NSC, “obtuviera un espectro amplio de alternativas, información concisa y un amplio espectro de consejos para la toma de decisiones” (Wittkopf y otros, 2008, p. 349).

Para formalizar el sistema, Clinton promulga la Directiva de Decisión Presidencial 2 (*Presidential Decision Directive 2*, PDD-2), a través de la cual “establece la administración formal de la estructura interagencial y los procesos por los que se considerarían los temas de seguridad nacional que requieran determinación presidencial” (Bolt y otros, 2005, p. 159). Esta directiva retoma muchos de los elementos desarrollados por la administración Bush en la (NSD-1) y aclara los productos que se esperan de esta estructura, siendo de destacar (Bolt y otros, 2005, pp. 162-163):

- a. Desde la perspectiva del presidente, se espera que el proceso interagencial que dirige el Consejo produzca opciones de decisión, puntos de vista alternativos, tome decisiones por debajo del nivel presidencial cuando sea apropiado, gestione la implementación de decisiones y contribuya a la integración de todos los aspectos de la política nacional de seguridad.
- b. Al nivel del *Principals Committee*, se espera obtener orientación presidencial y retroalimentación, perfeccionar y delimitar los temas, así como producir opciones y políticas estratégicas para la deliberación y adopción por parte del NSC/PC o del presidente. Tras la aprobación de una decisión, esta pasa a su fase de implementación, principalmente, por parte de las agencias o departamentos.
- c. Al nivel del *Deputies Committee*, se espera obtener temas identificados y delimitados que puedan ser desarrollados al nivel del NSC/DC, así como la gestión de la política y la

estrategia. Asimismo, se espera que instruyan y direccionen a los iwg y que vigilen el proceso interagencial, la toma de decisiones y que resuelvan las disputas interagenciales. También, se espera que garanticen que los temas hayan sido adecuadamente analizados, que un amplio espectro de puntos de vista haya sido tenido en cuenta, que las opciones apropiadas sean las identificadas y que los riesgos relevantes hayan sido tenidos en cuenta.

- d. En los *Interagency Working Groups*, se espera que identifiquen, desarrollen y perfeccionen temas y alternativas con las diferentes agencias y departamentos. Estos grupos llevan a cabo estudios interagenciales, coordinan la implementación de las decisiones y generan los consensos que permiten tomar y llevar a cabo las decisiones. Sus tareas son realizadas a través de varios grupos de trabajo (*Task Groups*) inter e intraagenciales y comités *ad hoc* que realizan el trabajo sustantivo frente a los temas.

Pese a la existencia de una estructura que ya se había mostrado efectiva y de un sistema coherente, el funcionamiento del mismo no fue del todo satisfactorio durante el primer periodo presidencial. Lo anterior, debido a que “Clinton fue un presidente que mostró poco interés en los temas de política exterior y en las reuniones formales del NSC”, al ser este un sistema flexible que refleja los objetivos, intereses, preferencias y estilos de gestión presidenciales, este comportamiento afectaba negativamente la totalidad del sistema. Clinton prefería una serie de reuniones menos formales con los principales responsables de la política exterior dentro de la administración. Asimismo, Lake “falló al realizar las tareas del NSC efectivamente ya que la administración de las políticas no fue claramente articulada, los oficiales de los DoS y DoD se quejaban porque sus puntos de vista no eran suficientemente escuchados por el presidente y se perseguían diferentes objetivos de política exterior en ausencia de una efectiva coordinación y liderazgo de la Casa Blanca” (Wittkopf y otros, 2008, p. 349).

También, se debe mencionar que la administración tenía una fuerte tendencia hacia la *Adhocracy*² que ayudó muy poco a mantener las líneas de autoridad, ya que, como lo menciona Wittkopf, la líneas de autoridad durante la administración Clinton parecían un plato de espaguetis, lo que es una muy buena analogía del desorden imperante, pese a la buena estructura organizacional con la que se contaba. Finalmente, hay que mencionar que uno de los principales escollos que se presentaron durante la

² Esta expresión hace referencia a un sistema de decisión que minimiza la dependencia de los patrones regularizados y sistemáticos para la prestación de asesoramiento. En lugar de ello, se basa, principalmente, en la forma en la que el presidente decide distribuir tareas y selecciona a quién escucha y cuándo lo hace. Este es un esquema de gestión informal donde las líneas de autoridad se desdibujan, los flujos de información se interrumpen, la responsabilidad se diluye y el desorden organizacional gana muy rápidamente espacio, entorpeciendo todos los procesos.

administración Clinton “se derivaba del hecho de que Lake no logró desarrollar una relación confortable con Bill Clinton, quien se entendía mejor con Sandi Berger, suplente del NSA” (Wittkopf y otros, 2008, p. 349).

El sistema adquirió un mejor funcionamiento cuando León Panetta fue nombrado jefe de *staff* del presidente Clinton. Panetta impuso una rigurosa disciplina y “obligó al presidente Clinton a participar en las reuniones regulares sobre política exterior al tiempo que el suplente del NSC fortalecía su rol al frente del *Deputies Committee*, lo que permitió darle dirección a los esfuerzos de política exterior de la administración” (Wittkopf y otros, 2008, p. 349). Esto facilitó al presidente Clinton terminar su primer periodo con una serie de importantes éxitos en política exterior, como Corea del Norte, Haití, comercio y los acuerdos de Dayton, ente otros.

Para su segundo periodo, Lake fue remplazado por Sandi Berger, quien ascendió de suplente a NSA. Berger va a mantener las mismas estructuras del periodo anterior y va a incorporar una serie de cambios positivos tendientes a corregir las fallas que habían aquejado al sistema durante el primer periodo. Un cambio simple, pero de la mayor importancia, fue “la incorporación de más disciplina en el presidente Clinton para que gestionara los temas de política exterior” (Wittkopf y otros, 2008, p. 350). Asimismo, los secretarios de Estado (Madeleine Albright) y Defensa (William Cohen) ayudaron a fortalecer el sistema “al formar un efectivo equipo de trabajo con Berger y aceptando, generalmente, un rol fuerte por parte de este último” (Wittkopf y otros, 2008, p. 350), llegando los tres a convertirse en el grupo más influyente de la política exterior.

Dentro de este proceso, lo más destacado fue la forma en la que Berger mejoró el funcionamiento y capacidades de coordinación del NSC. Para ello, “se involucró en cada detalle importante de la política exterior, asegurándose que el *Principals Committee* se convirtiera en el lugar de decisión central” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351). Además de las reuniones formales del NSC, Berger “se reunía para almorzar con Albright y Cohen una vez a la semana y celebraban desayunos de trabajo con otros miembros del *Principals Committee*” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351). Durante eventos importantes, realizaban “sesiones estratégicas diarias” en la Casa Blanca. Asimismo, el *Deputies Committee* emergió como el “comité jefe operacional para la política exterior mediante la realización de reuniones diarias” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351). El proceso estuvo acompañado por un incremento de la planta de personal del NSC que “pasó a tener doscientos profesionales y diecinueve oficinas regionales y funcionales que incrementaron la capacidad para coordinar y hacer seguimiento a las políticas” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351).

Con estas medidas, y pese a tensiones entre el NSC y el DoS por acciones como las realizadas en Kosovo, Berger logró “controlar el antagonismo histórico entre el NSA y SoS, consolidando el proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca y colocándose el mismo en el centro del sistema del NSC” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351). Para ello,

fueron de capital importancia “las habilidades de Berger como gerente y su capacidad para generar consensos positivos” (Wittkopf y otros, 2008, p. 351), siendo estos factores determinantes a la hora de explicar los progresos de Clinton en temas como Medio Oriente, Irlanda del Norte, los Balcanes, China, la OTAN y otras áreas en las que el rol del NSC fue determinante.

El final de la administración Clinton deja un sistema consolidado con una estructura organizacional y un rol claro que le permiten estar en capacidad de cumplir con los objetivos trazados por la administración. Este será el sistema que herede George W. Bush (2001-2009), quien pondrá al frente del mismo a Condoleezza Rice, un antiguo miembro del *staff* del NSC de su padre. Para el resto del equipo, tenía a Dick Cheney como vicepresidente, Collin Powell como secretario de Estado y Donald Rumsfeld como secretario de Defensa. Como su predecesor, Bush va a conservar la estructura del NSC que había construido su padre centrado en la Casa Blanca y conformado por un *Principals Committee*, un *Deputies Committee* y un *Policy Coordinating Committees*, que respondía criterios funcionales y regionales.

Como miembros del NSC, Bush incluyó al “Secretario del Tesoro, el Embajador ante Naciones Unidas, el Asistente Presidencial para Asuntos Económicos, el Jefe de Staff y varios consejeros presidenciales” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352). Asimismo, determinó que las reuniones del NSC serían presididas por el presidente y el vicepresidente, cambio que es fundamental para entender el inmenso poder que logró acumular el vicepresidente Cheney. El NSA estaría presente en el *Principals* y el *Deputies Committee*, mientras que personal del nivel de asistente del secretario estaría al frente de los *Policy Coordinating Committees*. Estas acciones estuvieron acompañadas “por una reducción del personal en un 30% y una inicial simplificación de la estructura, de la cual fueron suprimidas las oficinas de asuntos legislativos y comunicaciones que habían sido creadas por Clinton” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352).

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre crearon una nueva situación que generó cambios profundos en el NSC. Con posterioridad a los ataques, “el personal del NSC había crecido en un 50%, se creó una oficina contraterrorista para coordinar los esfuerzos de política de los Estados Unidos y nuevos puestos fueron creados” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352). Bajo estas nuevas circunstancias, Rice, como cabeza del sistema, jugó un nuevo rol que ella definía como “trabajar en las uniones, manteniendo las conexiones lo más juntas posible (...) proveyendo el pegamento para mantener muchas agencias e instrumentos que los Estados Unidos estaban ahora desplegando por el mundo” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352). De esta forma, la NSA empezó a jugar un rol muy visible, asertivo y operacional, situación que fue posible gracias la estrecha relación que desarrolló Rice con Bush. En este sentido, Wittkopf menciona: “Bush quiere información corta, menos de una página y ella (Condoleezza) se la escribe; él

prefiere los resúmenes orales dados por una persona, ella se los da. A él no le gusta oír la cacofonía de voces compitiendo, ella se asegura de que las disputas sean resueltas antes de llegar a él”. De esta forma, Rice se convirtió en el nsc más cercano un presidente en toda la historia del sistema, “Condoleezza pasaba cerca de seis a siete horas diarias con el presidente, llegando a convertirse en un miembro no oficial de la familia Bush” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352), lo cual aunque era muy positivo para ella, era menos beneficioso para el sistema.

Como era previsible, este estilo de gestión de Rice tuvo consecuencias muy negativas para el sistema del nsc. Al dedicar tanto tiempo a estar cerca del presidente, “Condoleezza no tenía tiempo para coordinar y controlar el complejo sistema de la política exterior” (Wittkopf y otros, 2008, p. 352). Bajo estas circunstancias, era una influyente asesora personal del presidente y no la cabeza de un sistema, crecientemente complejo que exigía un comportamiento diferente para ser efectivo. Por ello, el peso de la coordinación, asesoría y seguimiento se fue moviendo inicialmente hacía Powell, quien tuvo un destacado desempeño organizacional al frente del DoS y, luego, hacia la alianza Cheney-Rumsfeld. Allí, el primero de ellos “logró desarrollar un mini nsc personal, convirtiéndose en el equivalente de un gorila de 800 kilos cuyas visiones ideológicas dominaron las reuniones y decisiones en los temas del periodo post 11 de septiembre” (Wittkopf y otros, 2008, p. 353). De allí que cada cabeza de la política exterior (DoS-DoD), con el excepcional peso del vicepresidente Cheney, trabajara por construir canales particulares con el presidente, con lo que el rol del nsc se desdibujaba, pese a la buena estructura organizacional de que se disponía.

Igualmente, el estilo de gestión de Rice también llevó a tensiones y enfrentamientos entre los miembros de las administraciones. Por un lado, “los tradicionalistas de la burocracia de la política exterior estadounidense que favorecían una política exterior basada en el pragmatismo y el multilateralismo; y por otro las transformacionistas que pedía una política exterior más agresiva, moralmente motivada y basada en el unilateralismo” (Wittkopf y otros, 2008, p. 353). Las tensiones se exacerbaban por el enfrentamiento en el DoD y el DoS, con respecto a los medios apropiados para salvaguardar el interés nacional, siendo unos partidarios de la diplomacia y otros de la fuerza. Esta situación se vio acentuada, especialmente, por la oficina de Rumsfeld, quien llegó a manifestar que Rice y el nsc “se inclinaban por desconocer las reglas, llegando a las reuniones sin preparación, rehusándose a discutir o avanzar en los temas y trabajando a través de canales traseros” (Wittkopf y otros, 2008, p. 353). Esta situación puso de manifiesto la incapacidad del nsc de actuar como intermediario honesto entre las cabezas de la administración, con lo que el proceso de política se fue haciendo creciente conflictivo y poco eficaz.

Finalmente, el problema más grave que afectó al sistema fue el enfrentamiento abierto entre los secretarios de defensa (Rumsfeld respaldado por Cheney-Rice) y Estado

(Powell), donde los primeros “abogaban por posiciones más unilaterales en muchos de los temas de política exterior como Corea del Norte, el Medio Oriente, el proceso de paz de Oriente Medio y los tratados internacionales” (Wittkopf y otros, 2008, p. 353) en detrimento de Powell, quien abogaba por un enfoque multilateral y pragmático a los problemas que enfrentaban. Los resultados de estas disputas se vieron en las dificultades que rodearon las decisiones relacionadas con la guerra de Irak, la relación con Naciones Unidas y los aliados europeos, así como los planes de reconstrucción de Afganistán e Irak, escenarios de política exterior en donde la administración Bush brilló por su pobre comprensión de los hechos, así como por un mal planeamiento de las fases posteriores al fin de las operaciones militares. Fue desconcertante descubrir lo poco o nada que se había planeado más allá de la aniquilación de la capacidad simétrica del adversario y frente a los escenarios asimétricos que, siendo esperables, se consolidaron después.

Al final del primer periodo de Bush, habían prevalecido las visiones de línea dura de la administración. Existía una buena estructura organizacional, pero esta fue subutilizada, obstaculizada y entorpecida por el estilo de gestión del NSA, así como por las rivalidades entre las figuras y burocracias más relevantes de la política exterior, personajes con mucha experiencia y poder dentro de la vida política estadounidense. Estas figuras estaban poco dispuestas a ver limitado su accionar dentro de la administración, al tiempo que buscaban, a toda costa, expandir su rol protagónico dentro de la misma. Estos problemas reflejaban, con toda claridad, el blando carácter y el estilo de gestión del presidente Bush, quien tenía poco interés y poco conocimiento de los temas internacionales. Ante esto, optó por un esquema de gestión en donde delegaba buena parte de las funciones ejecutivas en la poderosa figura de su vicepresidente. Con ello, el presidente se limitaba a ser el rostro carismático de una serie de políticas, en las que él jugaba un rol que podríamos catalogar como de legitimador frente a las decisiones que tomaban y ejecutaban sus poderosos subordinados, a otros niveles.

Rice remplazará a Powell en el DoS y el cargo de NSA será ocupado por Stephen J. Hadley, “quien decidió reducir el papel de asesor personal del presidente, tener una menor exposición en los medios de comunicación así como en las actividades diplomáticas, concentrándose en las tareas de coordinación interagencial” (Wittkopf y otros, 2008, p. 354). Su trabajo se vio facilitado por los cambios ocurridos en el Departamento de Defensa, donde el arribo de Robert Gates permitió realizar un trabajo más armónico.

La desprestigiada administración Bush dejará el cargo en 2008 para entregar la presidencia a Barak Obama (2009-2012), un senador sin mucha experiencia en el gobierno que supo nutrirse del gran descontento que había causado el gobierno Bush, tanto dentro como fuera del país. Heredará un sistema que, como en el caso de su predecesor, cuenta con una estructura organizacional que se ha mostrado efectiva cuando ha sido puesta en buenas manos y cuando ha contado con el apropiado liderazgo

presidencial. Hasta el momento, Obama ha contado con dos NSA, el general James Jones (2008-octubre de 2010) y Tom Donilon (octubre de 2010 a la fecha de redacción de este artículo), habiéndose producido el cambio por las divergencias existentes en la administración sobre temas como la estrategia seguir en Afganistán y el programa nuclear iraní. Obama, ante el sistema del NSC, enfrenta el problema que tuvieron que enfrentar algunos de sus predecesores, de ser un hombre con poca experiencia y, al parecer, poco interés en los temas internacionales, que está agobiado por una agenda interna marcada por la crisis económica.

Aunque no se dispone de mucha información para hacer un balance del presidente Obama al frente del NSC, si podemos decir que este sistema, concebido por Truman en 1947 para responder a las realidades de una Guerra Fría en ciernes, ha logrado consolidarse como la instancia más influyente del poder presidencial en la asesoría, coordinación y seguimiento de la política exterior. Ha sido en estas áreas en las que el NSC ha jugado un rol decisivo al momento de aconsejar y coordinar las acciones que debe desarrollar el gobierno para salvaguardar o avanzar sus intereses en el extranjero. Los principales desafíos de esta idea no se presentaron al momento de definir las funciones del NSC, se evidenciaron al momento de poner en funcionamiento el sistema mediante el desarrollo de una estructura organizacional coherente que pudiera, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades de los diferentes presidentes y tener continuidad funcional en las áreas de coordinación, consejo, asesoría y seguimiento a la política exterior y de seguridad nacional. Las decisiones organizacionales (definir una estructura) y los elementos inherentes al carácter, experiencia, preferencias, objetivos, formación y esquemas de gestión de los presidentes de Estados Unidos y del NSA son los que permiten explicar la evolución del NSC, sus puntos altos y bajos, sus aciertos y sus errores, estando allí las principales fuentes de análisis para entender el funcionamiento del sistema y la forma en la que Estados Unidos direcciona su política exterior.

Conclusiones

Ahora bien, ¿qué conclusiones y reflexiones podemos extraer de esta evolución del NSC de Estados Unidos? En este sentido, podemos decir que las conclusiones se pueden agrupar en cuatro categorías conformadas por: el peso del individuo en este tipo de sistema, el valor de los esquemas de gestión formales, la importancia de la estructura organizacional y el papel del NSC como instrumento de poder presidencial.

Con respecto a la primera categoría, el peso del individuo, el NSC pone de manifiesto la gran importancia de los mismos, en este caso el presidente y el consejero, para su buen o mal funcionamiento. Debe recordarse que, en las burocracias profesionales del DoD o el DoS, los funcionarios, generalmente, llegan a ciertos cargos después de años y complejos procesos de formación dentro de la propia organización, procesos

que los convierten en una suerte de subcultura dentro del gobierno, que es consciente de que han estado allí antes del arribo del presidente de turno y que seguirán allí después de su partida.

La existencia de estas burocracias profesionales limita significativamente el impacto del individuo en la estructura y los procesos. El SoS o el SoD son los depositarios de la autoridad presidencial y junto con su cuerpo de asesores deben definir con sus subalternos (burocracias profesionales) la mejor forma de llevar a cabo los objetivos trazados por la administración. A diferencia de lo anterior, el NSC está sujeto a un proceso en el que puede redefinirse la estructura en mayor o menor grado y en diferentes niveles, según la voluntad presidencial, cada cuatro u ocho años. En estos casos, la influencia de los individuos sobre las estructuras tiende a ser significativamente mayor, llegando a ser el individuo, por ello, muy relevante como objeto de análisis y como determinante del correcto o incorrecto funcionamiento de la organización.

Al ser el NSC una estructura relativamente flexible y horizontal, que está pensada para responder a los intereses, necesidades, objetivos y carácter del presidente, son estos factores los que se vuelven fundamentales para el buen funcionamiento de la misma. De allí que al momento de analizar el NSC, sus objetivos, pertinencia y funciones, sea fundamental preguntarse y responder, frente al presidente y el NSA, a cuestiones tales como: ¿quién es el individuo que lo preside? ¿Cómo y en función de qué criterios llegó al cargo? ¿Cuál es su carácter y personalidad? ¿Cuáles son sus habilidades burocráticas, de coordinación y de resolución de problemas? ¿Es un líder? ¿Cuál ha sido su formación? ¿Cuál es su esquema de gestión? ¿Qué busca? ¿Dinero, servicio, reconocimiento, laureles, proyección, poder político...? Estas preguntas, entre muchas otras, son fundamentales para construir una imagen lo más completa posible del individuo que tenemos frente al sistema y en cuyas manos reposa gran parte de la responsabilidad de hacerlo funcionar o no, indistintamente del peso que otras variables puedan tener.

Con respecto a la segunda categoría, debemos empezar por decir que hay que destacarla por lo poco frecuentes que son los esquemas de gestión formales. Como se evidenció en el breve recorrido que hemos hecho por el NSC de Estados Unidos, el sistema ha tendido a funcionar mejor cuando los individuos que lo presiden se inclinan por esquemas de gestión y dirección formales. Como se evidenció con el presidente George H. Bush y su NSA, Brent Scowcroft, la combinación de una estructura organizacional sólida, producto de los procesos vividos en más de cuarenta años, y la acertada elección de Scowcroft para el cargo permitieron: 1) mejorar los flujos de información (tanto horizontal como verticalmente y tanto a nivel intra como interagencial); 2) disponer de un rango realista y viable de opciones de política; 3) abarcar los temas en desde diferentes perspectivas y posiciones; 4) desarrollar procesos más disciplinados y sistemáticos; 5) realizar mejores valoraciones, evaluaciones e identificaciones de los riesgos y de las medidas para

la mitigación de los mismos; 6) hacer más efectivos los procesos de implementación, seguimiento, balance y ajuste de las políticas y las decisiones.

Bajo este esquema, el Consejo cumplió a plenitud con las funciones que le fueron asignadas y se evitaron escenarios dominados por organizaciones poco funcionales, caóticas y desorganizadas, como las vistas durante las administraciones Kennedy-Johnson y Reagan, con las consecuencias problemáticas que generaron tanto para Estados Unidos como para otros países.

La tercera variable de análisis es la de la estructura organizacional del sistema. De acuerdo con las declaraciones del presidente Santos, se busca copiar la estructura del nsc de Estados Unidos, con lo cual se estaría haciendo referencia a la estructura definida por George H. Bush (*Principals Committee, Deputies Committee y Policy Coordinating Committees*) que ha sido mantenida hasta la actualidad por las administraciones subsiguientes. Aquí, surgen varias reflexiones interesantes ya que, como se evidenció en otros apartes de este artículo, la estructura propuesta por Bush respondía a unas necesidades, a una evolución histórica y a unos objetivos de política exterior muy concretos. Elementos que, en principio, no parecen tan claros en el caso de Colombia.

Aquí, debemos recordar que el nsc en Estados Unidos fue concebido por el presidente Truman para responder a las realidades que afrontaba la política exterior estadounidense, producto de su nuevo rol internacional, el crecimiento de su aparato de política exterior y de defensa tras la Segunda Guerra Mundial y de los desafíos que ofrecía la Unión Soviética, inicialmente, en Europa centrooriental y, luego, en todo el mundo. Tras su creación, los presidentes, que ya se encontraban en un proceso de concentración de poder en manos del Ejecutivo, reconocieron la necesidad y utilidad de este sistema, creándolo, manteniéndolo y adaptándolo a sus preferencias y las exigencias de la coyuntura.

Tomando en cuenta lo anterior, debemos preguntarnos si las situaciones son en algún punto comparables, ya que, en principio, no es apreciable un cambio estructural en la política exterior colombiana que nos enfrente a realidades o desafíos como los que dieron origen a este tipo de mecanismo en Estados Unidos. En Colombia, tienden a primar desafíos internos a la seguridad (FARC, Bacrim, narcotráfico, tráfico de armas, desastres naturales, etcétera) con ramificaciones transnacionales, lo que imprime un elemento distintivo en el objeto y funciones que se asignarían al sistema. Esta situación, aunque puede ser común en otros países, no se corresponde con la experiencia norteamericana, que es la que se pretende emular.

Asimismo, debe llamarse la atención sobre los riesgos de copiar un producto final (la estructura de una organización) sin que exista una correspondencia en cuanto a los procesos que dieron origen a la misma. Debemos tomar en cuenta que no es lo mismo copiar una estructura como la del nsc, flexible y horizontal, en un contexto marcado por la existencia de burocracias profesionales y que responde a unas dinámicas históricas

particulares, que hacer lo mismo en un contexto marcado por la existencia de burocracias no profesionales, regidas profundamente por criterios que, en el mejor de los casos, pueden ser calificados de políticos, en el sentido peyorativo de la palabra o de amistad. En el segundo caso, los riesgos de que el sistema se convierta en un esquema inoperante, similar a lo que se vio durante la administración Johnson o Reagan, son muy altos. Así, se incrementan los escenarios en los que el NSC termina convirtiéndose en una organización que, pese a contar con funcionarios y realizar gestiones en diferentes temas, no es funcional según los objetivos que le fueron asignados. Por lo general, en organizaciones dominadas por este tipo de dinámicas, se termina encontrando una buena gestión del consejero, como individuo, y una pésima gestión del consejo, como organización. Lo anterior debido a que tiende a primar la relación personal entre el consejero y el presidente, en un claro detrimento de las realidades organizacionales, que suelen ser dejadas de lado y que terminan sumergidas en un total desorden.

Las reflexiones en torno a la estructura organizacional son centrales en una organización como el NSC, ya que no debemos olvidar que la estructura organizacional es lo que le permite a una organización “adquirir conocimientos, tomar decisiones, planear, desarrollar actividades operativas y perdurar en el tiempo más allá de los individuos que las conforman” (Trujillo y Jackson, 2005, p. 181), así como realizar cualquier tipo de actividad que le sea encomendada. De allí que la necesidad de lograr un buen arreglo organizacional sea fundamental para lograr contar con una organización que efectivamente pueda cumplir con los objetivos de asesorar y coordinar políticas. De lo contrario, el NSC se convertirá en una organización ineficaz, foco de desacuerdos, tensiones, desorden, incompetencia y caos organizacional, incapaz de cumplir con sus funciones y objetivos.

Finalmente, y como cuarta variable, debemos resaltar que el NSC en Estados Unidos es, ante todo, un instrumento del poder presidencial para el manejo de la política exterior. Esta pequeña reflexión es de la mayor importancia porque abre la puerta a una serie de preguntas sobre lo que es la política exterior colombiana, sus objetivos, procesos, resultados y alcance. En Estados Unidos, la política exterior es un complejo proceso centrado, principalmente, en el Ejecutivo (presidente, subsistema presidencial, Departamento de Estado, Departamento de Defensa, CIA y otras agencias o departamentos) y el Legislativo, que ejerce las funciones de control en la política exterior, principalmente, a través del control presupuestal. Allí, el Ejecutivo, a lo largo del siglo XX, ha ido acumulando cada vez más poder sobre el proceso de formulación e implementación de dicha política, tal como lo pusieron de manifiesto la presidencia imperial que terminaría con la debacle de Vietnam o la administración de George W. Bush. Esto sirve para reflexionar sobre los alcances de una mayor concentración de poder en las manos del Ejecutivo colombiano en la dirección de la política externa.

Referencias bibliográficas

- Bolt, P.; D. Coletta y C. Shackelford (2005). *American Defense Policy*. London: Johns Hopkins University Press.
- Colombia. Presidencia de la República. (s.f.). “Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional”. En línea: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx. Recuperado: julio de 2012.
- Destler, I. M. (1983). “The rise of National Security Assistant”. En C. W. Kegley Jr. y E. Wittkopf (ed.). *Perspectives on American Foreign policy: Selected Readings*. New York: St Martin’s.
- García Segura, H. (19 de septiembre de 2010). “Hay que recuperar la periferia’: Sergio Jaramillo”. En línea: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-225182-hay-recuperar-periferia-sergio-jaramillo>. Recuperado: julio de 2012.
- La Feber, W. (1994). *The American Age: US foreign Policy at Home and Abroad 1750 to the Present*. New York: Norton.
- Trujillo H. y J. Brian (2005). *Aptitud para la destrucción: casos de estudio de aprendizaje organizacional en cinco grupos terroristas*. California: RAND Corporation.
- Wittkopf, E.; C. Jones y C. Kegley Jr. (2008). *Política exterior de los Estados Unidos: diseño y procesos*. Thompson.