



[análisis internacional]

Estrategia de Seguridad de EEUU, ¿DE SUPERPOTENCIA A SUPERSOCIO?

El documento recién aprobado contempla un mundo donde el poder se difumina entre países, individuos y actores no estatales



Michael Neilson/EEF

El presidente Barack Obama ofrece un discurso a las tropas de la Marina estadounidense en Camp Pendleton (California).

LA Administración Obama ha publicado su segunda y última Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Es un documento siempre difícil de elaborar, fruto de un complicado proceso interagencial en el que hay poco espacio para priorizaciones o ideas innovadoras. Su objetivo es, a grandes rasgos, servir de guía a las distintas agencias ejecutivas encargadas de la seguridad nacional, por lo que cada gobierno estadounidense ha tratado siempre de encontrar ese cóctel perfecto entre política y estrategia para alcanzar una ESN consensuada. Al final, suele servir de imán para acumular críticas contra la política exterior del gobierno de turno. Cuando un documento debe cubrir prácticamente todo, siempre habrá algo que a alguien no le va a gustar.

Quien lea el documento difícilmente se topará con una clara estrategia que conecte objetivos y capacidades, pero encontrará las claves que pueden definir la orientación de EEUU para los próximos dos años. Aunque carece de las prescripciones necesarias para remediar los males del mundo, es un trabajo que describe de forma bastante acertada el actual estado del orden global. En esencia, habla de un mundo donde el poder se difumina entre Estados, individuos y actores no estatales; donde los cambios están superando la habilidad para planificar una respuesta de forma integral; y donde las transiciones o cambios en el liderazgo entre las distintas regiones del mundo y dentro de ellas se modifican continuamente. Un mundo en el que, sin embargo, se rechaza la noción de que haya un retorno a la geopolítica como apuntan algunos analistas, y en el que EEUU busca gestionar cada una de las crisis —ya sea Rusia o el *Dacsh*— de manera individual y sin verse arrastrado por el alarmismo. Ya en la ESN de 2010 se declaraba que, por primera vez en la historia,

los asuntos internacionales estaban dominados menos por la competición geopolítica y más por la necesidad de gestionar los retos comunes (liberalización comercial, no proliferación nuclear, derechos humanos, cambio climático, etcétera.). Un discurso que se mantiene en 2015 a pesar de que las fuerzas rusas hayan tomado Crimea, de que China haga agresivas reclamaciones sobre las aguas que rodean sus costas o de que Irán trate de utilizar sus alianzas con Siria y Hezbollah para dominar Oriente Medio.

La Casa Blanca deja claro, en consecuencia, que no hay un retorno a la geopolítica y rechaza la noción de que el futuro del orden está en un punto de inflexión. Ve muchas de las crisis como inmediatas —ISIS, Rusia, Siria...— pero no claves para definir la próxima década. Los esfuerzos deben centrarse,

por tanto, en los principales riesgos estratégicos que se identifican: (1) un ataque en EEUU o contra sus infraestructuras críticas; (2) la amenaza o ataque contra sus ciudadanos y aliados; (3) una crisis económica global; (4) la proliferación de

armas de destrucción masiva; (5) brotes de enfermedades infecciosas; (6) cambio climático; (7) alteraciones en los mercados energéticos; y (8) consecuencias derivadas de un Estado fallido.

El mundo de Obama es, además, uno en el que el poder económico y militar de EEUU debe servir de base para un sistema internacional más fuerte y más participativo que ellos liderarían. Este énfasis que se hace a lo largo de todo el documento sobre la necesidad de un liderazgo estadounidense dentro del sistema internacional no es sino una respuesta a las crecientes críticas del *leading from behind* que han acompañado el mandato de Obama.

Liderar sí, pero ¿cómo? Sobre todo porque Obama como la propia estrategia se han encargado de subrayar las limitaciones del país, tanto en recursos como en influencia. El propio presi-

Los cambios están superando la habilidad para planificar una respuesta integral

dente ha dicho que EEUU no puede resolver problemas pero sí ayudar o empujar para que haya mejoras. Hay una tensión, por lo tanto, entre lo que significa el liderazgo estadounidense y lo que se puede lograr con él, una profunda ambivalencia dentro de la Administración sobre lo que es el ejercicio del poder y una preocupación de meterse en algo de lo que sea difícil salir. Sin embargo, se puede percibir a lo largo del texto la posible solución a esa tensión: EEUU debe liderar no como una superpotencia sino como un supersocio, no como la nación indispensable sino como el socio indispensable para toda crisis.

De esa manera, Estados Unidos conseguiría varios objetivos. Por un lado mantendría la centralidad estadounidense — que no dominación — en los asuntos globales. Por otro, fomentaría la aparición de otros actores que trabajen para la estabilidad global. Y, por último, mitigaría el riesgo global. Un supersocio que sirva de *hub* entre una continua y mutante constelación de actores que se juntan y se disuelven para resolver grandes problemas o problemas más puntuales. Además, escogiendo el principio de centralidad ayudaría a disminuir ese sentimiento antiamericano, a reformar la arquitectura de alianzas y socios, y se crearían incentivos para que cada uno construyera sus propias capacidades.

EEUU busca, por tanto, ser central, vital, necesario para conducir los asuntos globales, sin importar tanto si estará en la primera línea o *leading from behind*. Es un jugador, quizá el más importante, que ayuda a la organización

necesaria para resolver cada uno de los problemas, y donde la acción militar nunca será la primera opción.

LA PACIENCIA ESTRATÉGICA

«Los retos a los que nos enfrentamos requieren paciencia estratégica y persistencia». Ha sido una de las frases más criticadas del nuevo texto y la «paciencia estratégica» ha sido clasificada por muchos de vacía e irresponsable. Sin embargo, se trata de una manera de reconocer que el impacto de las acciones, no sólo de EEUU, puede resonar durante años o décadas, por lo que las acciones a corto plazo requieren una visión a largo.

EEUU ya no puede identificar un problema, *shock and awe* y esperar vol-

menciona, mientras que la invasión de Irak en 2003 ilustra la razón por la que la paciencia estratégica debe de existir hoy en día.

Dicho esto, el documento hace un pobre trabajo en describir qué es y en qué consiste dicha paciencia estratégica. Puede que porque en muchos lugares hay precisamente un desajuste entre las palabras y la acción (o inacción) de EEUU. Es el caso del actual plan de repliegue de Afganistán, o de las acciones de Washington en Ucrania que no cuadran con los objetivos indicados en la ESN de «frenar la agresión rusa, permanecer alerta ante sus capacidades estratégicas, y ayudar a los aliados y socios a resistir la coerción rusa en el largo plazo». La guerra civil en Siria y la muerte de miles de civiles también contradice la «intención de EEUU de actuar preventivamente antes de que las situaciones de crisis alcancen grandes proporciones».

UNA ESTRATEGIA DOMÉSTICA

A pesar de que la ESN es un informe para el Congreso sobre las prioridades para salvaguardar los intereses globales de EEUU hay una importante

cantidad de asuntos de la agenda política interna que se cuelan de puntillas.

La segunda frase del documento es más que significativa: «la fortaleza del crecimiento económico de EEUU en la base de nuestra seguridad nacional y una fuente crítica de nuestra influencia en el exterior». Gran parte del texto que le sigue está relacionado con esta premisa y antes de cualquier mención a las amenazas externas y a los retos,



US Air Force

Un bombardero B-2B Spirit recibe combustible desde un KC-10A durante una misión de entrenamiento cerca de la base aérea de Whiteman.

ver a casa con todos los cabos sueltos bien atados. El mundo simplemente ya no funciona así. Una estrategia «paciente», sin embargo, posicionaría a EEUU de tal manera que podría influir en la trayectoria de determinada situación y le permitiría aprovechar las oportunidades que se creen.

El gradual reequilibrio a largo plazo hacia Asia Pacífico sería un buen ejemplo de esa paciencia estratégica que se

EEUU busca ser un socio indispensable en los asuntos globales, sin importar tanto si estará en la primera línea

EEUU debe estar preparado ante amenazas tan variadas como atentados, crisis sanitarias o Estados fallidos. En la foto, *marines* en unas maniobras.



Pentágono

nos dice que se han creado once millones de nuevos puestos de trabajo, que el empleo ha caído a su nivel más bajo en seis años, que son los líderes en la producción de gas y petróleo, y que continúan marcando el ritmo de la ciencia, la tecnología y la innovación en la economía global.

Los halagos predominan, otorgando prestigio a la «creciente y joven mano de obra» y al «espíritu emprendedor de los trabajadores». Nos dice que el sistema de enseñanza superior estadounidense es el más excelente del mundo y que continúan atrayendo inmigrantes de todos los rincones del planeta que renuevan el país con energía y talento emprendedor. Tampoco hay párrafo que no hagan hincapié en los «valores americanos» que además servirán de modelo para el liderazgo de EEUU en el mundo. Incluso el «excepcionalismo americano» que el presidente rechazó en sus comienzos ahora lo abraza y le atribuye, al menos en parte, «el valor, el talento, y la diversidad del pueblo americano».

Este lado doméstico de la estrategia predomina a lo largo de todo el texto, en el que también hay que destacar las menciones al Congreso, por otro lado el principal destinatario del informe. Sin duda, la complicada relación actual entre la Casa Blanca y el nuevo Congreso republicano, el uso del poder ejecutivo de Obama en asuntos como

la inmigración o Cuba sin consultar al Congreso, y las posibles trabas que éste último puede poner para sacar adelante ciertas iniciativas han tenido su eco en el informe.

Tras dar un toque de atención a la disfunción en Washington y a la necesidad de acabar con el «secuestro» presupuestario o los recortes automáticos del gasto público, la ESN subraya la necesidad de que la Administración y

Los nuevos retos requieren «paciencia estratégica», señala el documento

el Congreso trabajen juntos para «liderar el mundo en un cambiante entorno de seguridad y hacia una paz y prosperidad más duradera». Ambos también tienen que «preparar y equipar a los socios locales y darles apoyo operativo para luchar contra los grupos terroristas», deben trabajar para crear un marco legislativo en el ámbito de la ciberseguridad y deben avanzar en la agenda de comercio. Precisamen-

te, la ESN de 2015 hace un especial hincapié en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y en el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), que reciben una importante atención, así como los mercados globales de energía y las tendencias futuras de crecimiento, especialmente en Asia y en África. Se trata en este caso del enfoque más reflexivo que persigue poner el ojo más allá de las convulsiones geopolíticas del momento y planificar el futuro a largo plazo. Son estas dos áreas donde EEUU ve futuro y se muestra más optimista.

POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

No fue hasta 1943 cuando el término «seguridad nacional» empezó a utilizarse de manera amplia, y fue tras la conclusión de la II Guerra Mundial cuando EEUU buscó desarrollar un conjunto de procedimientos e instituciones para gestionar su política de seguridad nacional. Así, en julio de 1947 el Congreso de EEUU aprobó la ley que creaba el Consejo de Seguridad Nacional, a cuyo frente se puso al presidente del país. El objetivo era coordinar la política exterior y de defensa y conciliar responsabilidades y procedimientos tanto diplomáticos como militares.

Fue el poder ejecutivo quien inició la práctica de articular su estrategia de seguridad nacional de forma pública. Buen ejemplo fue el artículo de Geor-



La cooperación con aliados locales —en la foto militares americanos en la operación de adiestramiento a las fuerzas iraquíes— se fija como prioritaria.

ge Kennan publicado en *Foreign Affairs* en 1947 que proporcionó la racionalidad de la estrategia de contención que se convirtió en la piedra angular de la política exterior de EEUU durante la Guerra Fría. Esa estrategia fue codificada más tarde por la Administración Truman en un documento del Consejo de Seguridad Nacional.

Durante las Administraciones Kennedy y Johnson, el fundamento de la política de seguridad nacional estaba recogido en el informe anual que elaboraba el secretario de Defensa para el Congreso, mientras que en 1970 Nixon envió al Congreso su *State of the World Report*, con los principios que describían su aproximación en materia de política exterior, y al que le siguieron tres informes anuales más.

No fue hasta 1986 cuando el precedente de la Administración Nixon se convirtió en ley. El Congreso encomendó al poder ejecutivo la publicación de una Estrategia de Seguridad Nacional y en 1987 salió a la luz el primer documento bajo la Administración Reagan. Nació con una triple naturaleza: (1) la de proporcionar una perspectiva histórica de las pasadas estructuras estratégicas; (2) la de delinear los intereses de EEUU; y (3) la de analizar las amenazas y objetivos de EEUU y las capacidades para alcanzar dichos objetivos.

Con su nacimiento el Congreso se aseguraba, por un lado, un mayor control civil sobre lo militar y su planeamiento. Pero lo que principalmente perseguía era vincular la visión es-

Afganistán sigue siendo uno de los «puntos calientes» para la nueva Estrategia de Seguridad de Estados Unidos.



tratégica nacional con el presupuesto anual y poder hacer un seguimiento continuado de los recursos requeridos.

La ESN ha sido definida como el arte y la ciencia de desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional (diplomático, económico, militar y de comunicación) para alcanzar los objetivos que contribuyen a la seguridad nacional. Aborda la defensa nacional, la política exterior, las relaciones económicas y la política de asistencia a terceros.

Y apunta entre sus objetivos a situar al país en una posición favorable en sus relaciones exteriores y a alcanzar una postura de defensa capaz de derrotar una acción hostil. Su desarrollo es fruto de un intenso proceso político en el que el Consejo de Seguridad Nacional juega el papel más importante, pero

que como producto interagencial sirve también para controlar o disciplinar dicho sistema interagencial.

La ESN es un mandato del Congreso que lleva la firma del presidente y que supuestamente debería elaborarse anualmente como un indicador de la dirección del país en política exterior y para llevar ese control presupuestario de los recursos necesarios para la seguridad nacional.

También es altamente esperado porque es el mejor ejemplo de la adaptación o no de cada gobierno estadounidense a las realidades cambiantes, de cómo se presenta Estados Unidos ante el mundo y cómo coopera con aliados y amigos. Por último, la Estrategia tiene un profundo impacto sobre las políticas de adquisiciones de defensa en el país. Desde 1986 se han publicado

16 ESN y, aunque el Congreso estipula que la Casa Blanca debe publicarla cada año, por lo general los presidentes la han renovado al comienzo de cada legislatura (la gran excepción fue Bill Clinton que publicó siete en ocho años de presidencia).

Esta vez el proceso parece que ha sido aún más complicado que en otras ocasiones pues llega dos años después del inicio del segundo mandato de Obama. Al parecer, producir un documento que no se viera inmediatamente superado por el deterioro de los acontecimientos mundiales ha sido la causa de su retraso.

Cabe recordar que cuando se publicó la ESN de 2010 *Al Qaeda* era percibido como el principal enemigo en el frente terrorista, no había irrumpido la primavera árabe, no se anticipaban conflictos con Rusia y nadie podía pensar en la propagación del ébola o en los escándalos de espionaje de la NSA. El mundo había cambiado tanto desde 2010 que había un acuerdo unánime en que EEUU necesitaba una estrategia. Una estrategia para derrotar al *Daesh*, para oponerse a la agresión rusa, para frenar la violencia extremista en África y Europa y para asegurar el ciberespacio. Una estrategia que incluso recogiera la cosechas de la revolución energética de EEUU.

La ESN ha llegado cuando apenas quedan dos años para que alguien nuevo ocupe la Casa Blanca. Esta vez, Barack Obama parece que ha querido hacer hincapié en la naturaleza más burocrática de este documento estratégico —no hay que olvidar que sirve principalmente para que las agencias usen e implementen sus propias iniciativas y confeccionen subestrategias—. Puede ser un documento útil pero ya no tiene nada que ver con lo que evocaba o evoca su propio nombre —Estrategia de Seguridad Nacional— y, por tanto, hoy en día se aleja de aquellos textos ágiles y con impactantes palabras como *contención* o *detén*.

CONCLUSIÓN

Quien lea la ESN de 2015 encontrará muchas similitudes con la de 2010. Se utiliza prácticamente la misma estructura, con las mismas secciones sobre

seguridad, prosperidad, valores y orden internacional. Se repiten además muchos de los temas básicos como la importancia de trabajar con los aliados y socios, mantener el compromiso con los valores democráticos, apostar por la fortaleza económica y preservar el orden internacional basado en normas.

Lo que diferencia la ESN de 2015 de la anterior es la naturaleza del liderazgo estadounidense que deja entrever. Según el texto, EEUU deberá liderar con determinación, dando ejemplo, en cooperación con aliados, utilizando todos los instrumentos del poder estadounidense pero el militar nunca como primera opción, y con una perspectiva



El necesario poder militar —en la foto, un portaaviones estadounidense— debe complementarse con instrumentos de poder político, diplomático y económico.

a largo plazo. Es un liderazgo basado en el principio de la centralidad, es decir, que EEUU pasaría de ser una superpotencia a adquirir un papel de socio central y vital que puede estar en primera fila del conflicto o ayudando desde atrás.

Ni las amenazas más inmediatas como la del *Daesh* o Rusia, como aquellas más a largo plazo como el cambio climático y la proliferación de armas de destrucción masiva, pueden hacerse frente con un único actor, pero EEUU seguirá siendo central en la resolución

de los mismos dada su fortaleza principalmente económica. Económicos son también sus planes de futuro, en la apuesta por sacar adelante el TPP y el TTIP, y en ver en Asia y África el futuro para sus inversiones.

Pero si bien muchas amenazas y objetivos han sido identificados, no están claramente priorizados y no hay sugerencias sobre cómo resolver los asuntos que más preocupan a corto plazo: Irak, yihadismo, Siria, Ucrania, Afganistán y los crecientes ciberataques.

La propia redacción y publicación de la nueva ESN es en sí contradictoria, enfrentando grandes aspiraciones estratégicas con una realidad política

—y geopolítica— incómoda. Sin olvidar que la principal función de la ESN sigue siendo burocrática, proveyendo a las distintas agencias encargadas de los varios aspectos de la seguridad nacional de los elementos para desarrollar sus propias iniciativas y estrategias. Quien lea el documento no encontrará precisamente una estrategia que conecte objetivos y capacidades, pero sí algunas claves de la orientación de EEUU para los próximos años

Carlota García Encina
Investigadora del Real Instituto Elcano