

«América primero», seguridad económica, capacidades nucleares, espacio y ciberseguridad en una vuelta a la competición geopolítica entre potencias

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU

Carlota García Encina

Investigadora de Relaciones Transatlánticas y EEUU del Real Instituto Elcano

LA Administración Trump publicó en diciembre de 2017 y casi en tiempo récord una nueva Estrategia de Seguridad Nacional en sustitución de la de 2015. En ella se describe un mundo hipercompetitivo diferente al que se ha visto en décadas anteriores y en el que EEUU tiene derecho a perseguir sus propios intereses. Y se ponen nombre y apellido a los principales competidores: Rusia y China. Estos países son tachados de potencias revisionistas que desafían el poder, la influencia y los intereses de EEUU, intentando erosionar su prosperidad y su seguridad. Conforman además el primer gran grupo de amenazas que identifica el documento. En un segundo grupo están los «regímenes canallas» (*rogue nations*) como Corea del Norte e Irán, que persiguen las armas de destrucción masiva, apoyan el terrorismo y llevan a cabo todo tipo de acciones desestabilizadoras. Por último, un tercer grupo incluye las amenazas transnacionales y criminales, y en él se encuadra el terrorismo. Después de más de una década y media, la lucha contra el terrorismo deja ser la prioridad de la seguridad nacional de EEUU.

PROTEGER EL TERRITORIO

A pesar de que la Estrategia reconoce ciertos beneficios de un mundo interconectado, el informe subraya que los adversarios se han aprovechado de su sistema democrático para dañarles. Algunos desarrollando capacidades que amenazan a millones de estadounidenses (Corea del Norte), otros robando propiedades intelectuales (China); los hay que han interferido en el proceso po-

lítico (Rusia) y los que han puesto en riesgo sus infraestructuras críticas. Por todo ello, se deberán controlar las fronteras y reformar el sistema de inmigración que deberá perseguir los flujos ilegales; se protegerán las infraestructuras críticas y se perseguirá a los actores estatales y no estatales que se aprovechan del ciberespacio para llevar a cabo campañas contra los intereses políticos, económicos y de seguridad de EEUU sin tener que cruzar físicamente las fronteras. Un sistema de defensa antimisiles protegerá al país contra posibles ataques, se incrementarán los esfuerzos para prevenir el uso de armas de destrucción masiva, y se perseguirá a los terroristas en su origen, para que no alcancen territorio estadounidense.

También se apuesta por la promoción de la resiliencia del pueblo y «su habilidad para resistir y recuperarse con rapidez de ataques deliberados, accidentes, desastres naturales, conmociones y amenazas a su economía y sistema democrático». Al igual que en otros países y organismos, EEUU recoge este poderoso principio en el que se ha convertido la resiliencia. En vez de prometer una «seguridad total», prácticamente imposible de atender en el actual y complejo entorno de seguridad, la resiliencia acepta la posibilidad de que ocurran perturbaciones y crisis.

Washington apuesta por el poder nuclear disuasorio y un sólido sistema de defensa antimisiles

FAVORECER LA PROSPERIDAD

La Estrategia parte de la idea de que la nueva Administración ha heredado una situación endémica, con unos salarios estancados, una baja productividad, poca creación de empleo y una economía excesivamente



David Maung/EE

regulada. El panorama económico que ofrece la Estrategia hace, por tanto, necesario «rejuvenecer» la economía y hacerla más competitiva. Un deseo de incrementar la competitividad del país que se está transformando en proteccionismo y aislacionismo. Se apuesta por reducir las barreras reguladoras, impulsar la nueva reforma fiscal, mejorar las infraestructuras —entre ellas, las energéticas y las digitales— y reducir la deuda pública restringiendo el gasto federal.

De cara al exterior, la prosperidad económica se buscará con relaciones bilaterales justas y recíprocas que hagan frente a los desequilibrios comerciales y alejándose de bloques comerciales. Washington también buscará preservar el liderazgo en investigación, tecnología e innovación, priorizando en tecnologías emergentes como la nanotecnología y la inteligencia artificial. Y, al mismo tiempo, protegerá la propiedad intelectual que los competidores, de manera injusta o ilícita, tratan de robar o adquirir. Un ámbito, el tecnológico, en el que EEUU ha ido reduciendo su ventaja frente a otras naciones, en especial China.

La Estrategia avanza así un concepto que hasta ahora no había sido ampliamente aceptado: la Base de Innovación de la Seguridad Nacional (*National Security Innovation Base*, NSIB). Ésta hace referencia a la «red americana de conocimiento, capacidades, y personas —incluidos la academia, los laboratorios nacionales, y el sector privado— que transforman ideas en innovaciones, descubrimientos en exitosos productos comerciales y compañías, y protege y mejora el estilo de vida americano». Esa base o red debe ser protegida ante los esfuerzos de China y de otros países para robar la propiedad intelectual de EEUU.

Esta última deja de ser considerada como una cuestión exclusivamente económica para ser un asunto de seguridad nacional. Sin embargo, la Estrategia pierde la oportunidad de reconocer que no se trata solo

de una «red americana» sino de una red globalizada donde Estados Unidos es uno de los nodos centrales.

También en este segundo pilar se abraza el concepto de dominio energético de EEUU. El país busca una posición central tanto en producción, como en consumo e innovación y busca convertirse en un gigante de la exportación de hidrocarburos. La ESN subraya, además, la voluntad de dirigir sus recursos energéticos hacia aquellos países forzados a depender de un único suministrador y donde la referencia a los países centro-europeos y su relación con Rusia parece clara. Y cómo era de esperar, hay una falta de énfasis en el cambio climático, término que no aparece como tal. Se afirma, por el contrario, que Norteamérica luchará contra lo que en círculos conservadores se denomina «la agenda energética anti-crecimiento» que se refiere a aquellas regulaciones sobre el clima que «quitan puestos de trabajo». La retórica sobre el clima ha cambiado: de ver el cambio climático en términos de seguridad nacional a ver las políticas climáticas como una amenaza a los intereses de Washington.

PRESERVAR LA PAZ MEDIANTE LA FUERZA

Se ahonda en la idea de que EEUU no ha sabido mantener ni seguir el ritmo de los cambios que ha habido en la competición militar durante los últimos años. El resultado ha sido para muchos una crisis de la primacía militar estadounidense con unos márgenes de superioridad de Washington que disminuyen y un *gap* entre los compromisos y las capacidades que crece. Le ha acompañado, además, un estancamiento estratégico que la nueva Estrategia tampoco resuelve. Así, erróneamente, mete en el mismo saco por un lado a Rusia y a China y, por otro, a Irán y Corea del Norte. El documento no reconoce la necesidad

O P I N I Ó N

de implementar diferentes estrategias con cada uno de los países para reordenar el equilibrio regional, lo que es impreciso y poco útil.

En el ámbito puramente militar, se apuesta por una modernización y reconstrucción de las fuerzas armadas tratando de buscar el punto medio entre *capacities* y *capabilities*, entre escoger potencia de la fuerza o apostar por la competencia en desarrollos tecnológicos. En los últimos años se ha hecho énfasis en la necesidad de invertir en investigación y desarrollo, mientras que se dejó de lado la idea de aumentar el tamaño de la fuerza militar. Ahora se trata de buscar un equilibrio entre ambos y, en cualquier caso, eso significa un importante incremento de los gastos de defensa. La cuestión del presupuesto es por tanto crucial y lamentablemente solo una vez a lo largo de la última década el presupuesto de defensa se aprobó a tiempo.

EEUU desea también mantener el arsenal y la infraestructura nuclear, al que la nueva ESN le otorga un papel central. Se apuesta por mantener una efectiva y segura disuasión nuclear, modernizando y reemplazando si es necesario la triada estratégica. Pero no se trata solo de incrementar el número sino el papel de las propias armas nucleares, teniendo en cuenta que la vuelta a la competición de grandes potencias aumenta la importancia de las mismas. Con la Administración Trump solo se utilizarán en «circunstancias extremas», pero eso incluye ataques estratégicos no nucleares contra la población civil, ciberataques contra infraestructuras críticas y agresiones convencionales a gran escala. Y mientras que Barack Obama prometió no construir nuevas armas nucleares, el presidente Trump ha rehabilitado los misiles de crucero lanzados desde submarinos, así como la construcción de armas tácticas de baja carga para responder a la amenaza rusa con su política de *de-escalation*, la violación de Moscú del Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias y las crecientes capacidades nucleares de China, Corea del Norte y el terrorismo nuclear. En la Estrategia hay, sin embargo, un importante apunte para intentar parar cualquier posible enfrentamiento nuclear: «Para evitar cálculos erróneos, EEUU llevará a cabo un diálogo con otros países con el fin de construir relaciones predecibles y que reduzcan el riesgo nuclear. Tendremos en consideración nuevos acuerdos de control de armas si contribuyen a la estabilidad estratégica y si se pueden verificar».

La Administración Trump también fortalecerá las capacidades espaciales. Hasta hoy, la carrera espacial había sido sobre todo una cuestión de prestigio nacional, pero ha dejado de ser un entorno tan benigno como antes. Hasta el espacio ha llegado la competición geopolítica y la carrera tecnológica y de armamentos. La política espacial se deberá parecer a la estrategia de disuasión de las armas nucleares. Si los dispositivos nucleares disuaden de cometer una agresión, el mismo mensaje estratégico quiere comunicar Washington en el espacio. Y si la mejor forma de evitar la guerra es estar preparado para ella, la nueva Administración quiere asegurar que el país esté listo para luchar y ganar en este dominio. Además, será necesario establecer normas de comportamiento al igual que en otros ámbitos, sobre todo para promover el comercio espacial. Los analistas estiman que la industria de este sector crecerá considerablemente en las próximas décadas, y las ventajas económicas pueden apoyar esta agenda de Trump que comenzó con la reactivación del Consejo Nacional Espacial y el anuncio de la vuelta del hombre a la Luna, apartándose de las tendencias de las administraciones previas.

El ciberespacio, y de forma más amplia la ciberseguridad, también se posiciona como un elemento clave de esta nueva Estrategia de Seguridad Nacional. El ciberespacio pueden contribuir a los esfuerzos



de EEUU para derrotar a los terroristas yihadistas; se apunta una conexión explícita entre ciberseguridad y prosperidad económica; y, la ESN apunta, es en este dominio donde los rusos han utilizado capacidades «desestabilizadoras» para interferir en los asuntos domésticos de varios países. La gran decepción, si bien esperada, es que en el documento no se hace referencia a la interferencia rusa en la campaña a las elecciones presidenciales de EEUU de 2016 y no prioriza la protección en futuros comicios electorales frente a posibles ciberataques.

Sin embargo, los esfuerzos para contrarrestar a Rusia dan lugar a una interesante y creativa sección sobre «*information statecraft*», que recoge muy bien los retos que los competidores ponen a los intereses de los Estados Unidos con el uso de la información. Precisamente aquí es donde figura una de las pocas menciones a la Inteligencia Artificial que aparece en la Estrategia.

El futuro va a pertenecer a aquellos países que sepan navegar sobre la marea tecnológica que empieza a ser la Inteligencia Artificial. China publicó en el verano de 2017 su plan nacional estratégico para la Inteligencia Artificial, en el que anuncia que en el año 2020 alcanzarán a EEUU, en 2025 les sobrepasarán y en 2030 serán los líderes mundiales. Afirman que su plan les permitirá, por un lado, crecer económicamente y, por otro, ser una fuerza militar dominante a la altura de EEUU. Se reconoce, por



Pepe Díaz

tanto, la naturaleza dual de la IA y que las ambiciones comerciales y militares de China en este ámbito serán una de las principales amenazas a la supremacía tecnológica de los norteamericanos.

PROMOVER LA INFLUENCIA EN EL MUNDO.

El último pilar del documento se centra en el impulso a la influencia estadounidense en el planeta, porque «un mundo que apoya los intereses de EEUU y refleja sus valores hace a EEUU más seguro y más próspero». Y para avanzar en esa influencia hay que comenzar por construir la riqueza y el poder en casa. «América liderará otra vez», afirmó Donald Trump en la presentación de la Estrategia. Pero lo hará con el ejemplo, competirá por proteger sus valores e intereses y no se impondrá a nadie. El nivel de ambición democrática en la Estrategia está, por tanto, lejos de la de sus antecesores. Las menciones a la democracia aparecen sobre todo para enfatizarla como valor propiamente estadounidense y no como un valor universal. Muchos hubieran esperado un apoyo explícito de EEUU a las democracias amenazadas dentro de este panorama geopolítico competitivo que se describe, algo que no ocurre.

Washington, sin embargo, y a pesar del rechazo explícito al multilateralismo, continuará liderando las organizaciones multilaterales. En ellas hay también una competición y Washington debe defender ahí su sobe-

ranía y sus intereses. No cederá, por tanto, su liderazgo en los organismos internacionales porque de ello se podrían aprovechar los competidores. Si, además, a EEUU le piden un importante nivel de apoyo y esfuerzo en una institución, querrá un nivel de influencia proporcional, justo y recíproco, al igual que en los acuerdos comerciales.

También contará con los aliados y socios, aunque no tanto con los tradicionales como con los aspirantes a serlo. Y para ello promoverá un nuevo modelo de desarrollo, modificando la asistencia a terceros a través de subvenciones por otra que atraiga el capital privado y que no promueva la dependencia. Una ayuda al desarrollo que, además, priorizará a aquellos países que estén alineados con los intereses nacionales de EEUU.

CONCLUSIONES

Desde 2002 y la doctrina de ataque preventivo de George W. Bush, no se había prestado tanta atención a la publicación de un documento de este tipo. Las dudas sobre el papel de EEUU en el mundo gracias a un presidente que se ha presentado como un «rompedor» (*disruptive*) frente a la forma tradicional de abordar la seguridad nacional hizo despertar el interés. ¿Cómo elaborar un marco intelectual para su instinto de «América primero» y transformarlo en una doctrina de política exterior?

El resultado ha sido una Estrategia que describe un mundo hobbesiano donde las naciones compiten por sacar ventaja, donde las alianzas son una alineación temporal de intereses, y donde al concepto de «orden liberal internacional» se le ha debilitado su esencia «liberal». En este mundo y en esta vuelta a la competición geopolítica, EEUU quiere pasar de «liderar desde atrás» a involucrarse en esta dura competición global donde las amenazas son en términos económicos y no solo de fortaleza militar. Estados Unidos quiere además recuperar el terreno perdido en espacios como el de las nuevas tecnologías. Se trata, por lo tanto, de priorizar los intereses de Washington bajo el concepto de «América primero» y de competir más que de colaborar.

Como estrategias anteriores cae en el error de ser muy ambiciosa, donde todo es prioritario y, en consecuencia, no hay prioridades. Fracasa en el intento de equilibrar medios y fines, sobreenfatizando los últimos a expensas de los primeros y no siendo realista con los recursos de los que dispone el gobierno federal para implementar la agenda. Al final, la nueva Estrategia ha resultado ser una amalgama de la cultura tradicional de seguridad nacional estadounidense, de conceptos propiamente republicanos y de asuntos puramente Trump.

Así, se hace hincapié en China, Rusia, Irán, Corea del Norte, y en amenazas transnacionales como el terrorismo, que recuerdan inevitablemente a estrategias anteriores. También aparece el tradicional papel de liderazgo de Estados Unidos en el mundo, con ciertos matices; se vuelve a desglosar el planeta en regiones como en pasados informes; y reaparece el énfasis en la fortaleza económica del país, la competitividad, y la resiliencia de los estadounidenses.

Hasta aquí, los elementos de la seguridad nacional que aseguran cierta continuidad con lo que se ha venido diciendo en política exterior en EEUU en las últimas décadas. La insistencia en la defensa antimisiles, las armas nucleares, algunos aspectos económicos como la reforma fiscal y la desregulación son los elementos que aparecen y forman parte del *mainstream* republicano; el énfasis en la seguridad de las fronteras y los límites a la inmigración, la política comercial, la ausencia de la preocupación por el cambio climático y ese tono de «América primero» son los elementos más *Trumpistas*. ¿Volveremos a ella para entender a Trump? ■