

Documento de trabajo 6/2018

9 de abril de 2018



# La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump

Carlota García Encina



# La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump

Carlota García Encina | Investigadora, Real Instituto Elcano | @EncinaCharlie 

## Índice

(1) Resumen.....	2
(2) Introducción .....	3
“América primero”, seguridad económica, capacidades nucleares, espacio y ciberseguridad en una vuelta a la competición geopolítica entre potencias.....	3
(3) Un mundo hipercompetitivo .....	6
(4) Proteger el país .....	9
Primer pilar: hay que proteger a los estadounidenses, al país y el “estilo de vida americano” .....	9
(5) La seguridad económica es seguridad nacional .....	10
Segundo pilar: se impulsará la prosperidad de EEUU “rejuveneciendo” la economía para beneficiar a los trabajadores y a las compañías .....	10
(5.1) Tecnología e innovación.....	12
(5.2) Dominio energético.....	14
(6) Paz mediante la fuerza.....	16
Tercer pilar: se preservará la paz con la fortaleza y la reconstrucción de lo militar de manera que se siga siendo preeminente, se disuada a los adversarios y, si es necesario, se sea capaz de luchar y de ganar.....	16
(6.1) “Capacities” y “capabilities”.....	17
(6.2) Capacidad nuclear.....	19
(6.3) El espacio.....	20
(6.4) Ciberseguridad e Inteligencia Artificial .....	21
(7) Impulsar intereses y valores .....	24
(8) Conclusiones.....	27

## (1) Resumen

A punto de acabar el año 2017, EEUU publicó casi en tiempo récord una nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que sustituye a la de 2015.

Este documento de trabajo trata de desmenuzar la nueva Estrategia estadounidense en la que se describe un mundo hipercompetitivo diferente al que hemos visto en décadas anteriores. EEUU debe estar preparado para competir en las mejores condiciones, empezando por el ámbito doméstico. Y para ello se centrará en cuatro pilares o grupos de interés nacional que identifica la Estrategia: (1) proteger el territorio y la forma de vida

de los estadounidenses; (2) favorecer la prosperidad del país; (3) preservar la paz mediante la fuerza; y (4) promover la influencia de EEUU en el mundo.

La estructura del documento de trabajo gira alrededor de estos cuatro pilares, al tiempo que analiza los tres grandes grupos de amenazas a los que se enfrenta EEUU en esta competición geopolítica, que es militar, política y, cada vez más, económica. En el primero están China y Rusia, tachadas de potencias revisionistas que desafían el poder, la influencia y los intereses de EEUU, intentando erosionar su prosperidad y su seguridad. En el segundo, los “regímenes canallas”, como Corea del Norte e Irán, que persiguen las armas de destrucción masiva, apoyan el terrorismo y llevan a cabo acciones desestabilizadoras. Por último, está el grupo en el que se incluyen las amenazas transnacionales y criminales, y en el que 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.

La Estrategia busca pasar de “liderar desde atrás” a involucrarse en una dura competición global en la que EEUU buscará recuperar terreno en el ámbito de las nuevas tecnologías y la innovación, y adaptarse a la competición que ha llegado al ciberespacio y el espacio. Y siempre tratando de priorizar los intereses de EEUU bajo el concepto de “América primero” y de competir más que de colaborar.

## (2) Introducción

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

Las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) de EEUU son aquellos documentos elaborados por las Administraciones estadounidenses que abordan la política exterior, la defensa nacional, las relaciones económicas y la política de asistencia a terceros países. Este tipo de documento debe ser teóricamente la culminación de un proceso burocrático e interagencial que establece una serie de objetivos y prioridades que contribuyen a la seguridad nacional. Deben, además, llegar a concretar un vocabulario común para todos aquellos que deban ejecutarla a través de sub-estrategias y planes de acción que a su vez se ligan a unos presupuestos y a unos recursos disponibles. Es decir, que todo lo que viene después de la estrategia es lo que realmente le da coherencia.

Con el tiempo, se han convertido en documentos cada vez menos relevantes por ser poco precisos, llenos de tópicos y muy ambiciosos; estrategias en las que todo es prioritario y, en consecuencia, no hay prioridades, y donde parecen no tenerse en cuenta los recursos de los que dispone el gobierno federal para implementar la agenda. En este sentido, la nueva Estrategia cae en los mismos errores que las anteriores, fracasando en el intento de equilibrar medios y fines, y sobre-enfatizando los últimos a expensas de los primeros. De hecho, la Administración Trump entregó su solicitud presupuestaria al Congreso de EEUU meses antes de finalizar la ESN. Los objetivos estratégicos que se puedan establecer en una ESN carecen de significado hasta que no se les asocia a unos medios militares, económicos y diplomáticos necesarios para abordarlos. La planificación, por lo tanto, debe hacerse paralelamente a una evaluación realista de las capacidades.

Como sus predecesoras, los objetivos que plantea la Estrategia de la Administración Trump no parecen tener limitaciones materiales y políticas. Ya ocurrió con George W. Bush, cuando definió como principal objetivo de la ESN 2006 “acabar con la tiranía en el mundo”, mientras que Barack Obama estableció ocho prioridades que iban desde la lucha contra el cambio climático y las enfermedades infecciosas hasta la proliferación de las armas de destrucción masiva y los Estados fallidos.

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. Hay que sumar que, al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad Nacional de EEUU ha tratado de mostrar cierto grado de coherencia en los asuntos de política internacional sobre todo a partir de la llegada del nuevo consejero de seguridad nacional, H.R. McMaster, y a pesar de las contradicciones vividas durante el primer año en materia exterior.<sup>1</sup>

La nueva ESN sorprendió ya en su presentación. Por un lado, porque se trata de una de las más largas en la historia de EEUU –casi el doble que la de 2015– y se ha logrado publicar antes de cumplir el primer año de mandato de la nueva Administración, algo que siempre es deseable pero que nunca es posible por las dificultades que conlleva el proceso de su elaboración. A pesar de las credenciales de H.R. McMaster, Dina Powell, Nadia Schadlow y Seth Center, surgen dudas sobre hasta dónde ha llegado la coordinación interagencial, teniendo en cuenta no sólo los tiempos sino la complejidad del panorama internacional. Pero no es la única duda. Uno de los principales problemas del equipo que elaboró la Estrategia era que tenían muy poco material para comenzar, ni documentos previos ni grandes discursos de Trump sobre seguridad nacional. Además, la transición presidencial fue caótica y en el discurso inaugural el propio Trump ofreció una visión demasiado oscura del “América primero”. La posterior salida del asesor Michael Flynn y los cambios en el Consejo de Seguridad Nacional hicieron que hasta marzo de 2017 no hubiera un equipo de verdad en el Consejo. Tampoco hay que olvidar la lucha entre aquellos dentro de su gobierno que han favorecido los impulsos más radicales de Trump (Steve Bannon, Sebastian Gorka y Stephen Miller) y los que han favorecido unos impulsos más tradicionales (Jim Mattis, John Kelly, Rex Tillerson y H.R. McMaster).

Su presentación también fue inusitada. La hizo el propio presidente de EEUU, lo que no es habitual. Pero por alguna razón Donald Trump quiso aprovechar su publicación para dar un importante discurso político.<sup>2</sup> Se esperaba que éste fuera en la línea de la nueva estrategia pero fue más bien un mitin de campaña en el que desplegó una lista de logros de su primer año de mandato y de críticas a la Administración anterior. La desconexión entre lo que dijo y lo que contempla la estrategia atestigua, sin duda, los problemas de sus asesores para elaborar un marco intelectual para su instinto de “América primero” y

---

<sup>1</sup> Carlota García Encina (2018), “Trump y el mundo: un año de política exterior”, ARI nº 5/2018, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari5-2018-garciaencina-trump-y-el-mundo-un-ano-de-politica-exterior](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2018-garciaencina-trump-y-el-mundo-un-ano-de-politica-exterior)

<sup>2</sup> White House Youtube channel, “President Trump Deliver Remarks Regarding the Administration’s National Security Strategy, 18/XII/2017”, <https://www.youtube.com/watch?v=uj4zJiWX70o>.

transformarlo en una doctrina de política exterior. Fue muy evidente la suavidad con la que se refirió con sus palabras a China y a Rusia, potencias rivales pero con las que, según afirmó, buscará oportunidades para cooperar, y llegó incluso a agradecer un gesto de Vladimir Putin. Sin embargo, el documento formal es mucho más duro con estos países, afirmando que tienen como objetivo transformar el mundo en uno que se ponga a los valores e intereses de EEUU (ESN 2017, p. 25).

Hay además numerosas contradicciones entre lo que ha dicho y afirmado Donald Trump antes y después de llegar a la Casa Blanca y la nueva Estrategia. El presidente ha tachado el “excepcionalismo” de EEUU de peligroso, mientras que en la estrategia se afirma que los principios estadounidenses son “*the lasting force for good in the world*” (p.1). Hay dudas sobre cuánto espacio hay para “compartir valores y visiones” sobre la base de la colaboración (p. 48) teniendo en cuenta la visión transnacional de la política exterior de Trump. Y si los diplomáticos son “indispensables para identificar e implementar soluciones a los conflictos en regiones inestables en el mundo” (p. 33), la pregunta que surge es por qué Trump ha vaciado el departamento de Estado.<sup>3</sup> Y aún más importante: la ESN se enfrenta a la difícil tarea de trazar un rumbo estratégico a un impulsivo tomador de decisiones. Muchas de sus más significativas decisiones –la salida del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo sobre el Clima de París, la no-certificación del acuerdo nuclear iraní y la designación de Jerusalén como capital de Israel– no han sido el resultado de una cuidada evaluación. Todo indica que hay más posibilidades de que Trump escoja el camino corto y la victoria táctica que una ejecución basada en prioridades a largo plazo, como se trata de articular en la ESN.

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 énfasis en China, Rusia, Irán y Corea del Norte, y en amenazas transnacionales como el terrorismo, que recuerdan inevitablemente a estrategias anteriores. También aparece el tradicional papel de liderazgo de EEUU en el mundo – las notas varían, pero la canción es la misma– y su compromiso para prevenir el desorden global que supondría un coste para sus intereses y valores; se vuelve a desglosar el mundo en regiones como en pasados informes; y reaparece el énfasis en la fortaleza económica del país, la competitividad y la resiliencia de los estadounidenses, todos ellos elementos muy presentes en la estrategia de Obama de 2015. 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. El énfasis en la defensa antimisiles, las armas nucleares y 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”.

---

<sup>3</sup> Carlota García Encina (2018), “Trump y el mundo.....”.

### (3) Un mundo hipercompetitivo

La nueva ESN comienza describiendo un mundo altamente competitivo en el que EEUU tiene derecho a perseguir sus propios intereses. Se subraya que el país posee una inigualable ventaja política, económica, militar y tecnológica sobre el resto de naciones del mundo, pero para mantener dicha ventaja debe hacerse aún más fuerte y competir con dureza, defendiendo con descaro “la soberanía estadounidense sin tener que pedir disculpas por ello” (p. 1).

Un breve apartado en las primeras páginas de la Estrategia sobre este “mundo competitivo” –en el que no se menciona a los aliados como compañeros en esta competición– se convierte así en el hilo conductor del documento. Un mundo en el que China y Rusia desafían el poder de EEUU y obligan a repensar las políticas de las últimas décadas, basadas en la asunción de que la colaboración con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio global les han convertido erróneamente en supuestos países fiables (p. 3).

Hay, por lo tanto, una vuelta a la competición de las grandes potencias de una forma que no hemos visto en el mundo en los últimos 15 o 20 años. EEUU debe estar preparado para esta competición –que no guerra– en el que sus competidores geopolíticos se desentienden de la verdad, de las reglas y de la protección de la privacidad en las democracias, que hacen uso de sofisticadas campañas políticas, económicas y militares, y que son pacientes y van acumulando pequeñas victorias estratégicas (p. 28).

EEUU debe prepararse para competir en las mejores condiciones posibles porque, a pesar de su fortaleza, ha ido reduciendo su ventaja mientras otros avanzaban a expensas de ellos. Así, los estadounidenses usarán todas las herramientas del poder nacional –políticas, económicas y militares– para asegurar que las regiones del mundo no queden dominadas por una sola potencia (p. 4).

Pero la competición no siempre significa hostilidad ni lleva inevitablemente al conflicto. Se argumenta que si se compite bien, es decir, con fortaleza y confianza, se evitará el conflicto y se promocionará la paz. Y dicha fortaleza se conseguirá con la protección de cuatro pilares o grupos de interés nacional: (1) proteger el territorio y la forma de vida de los estadounidenses; (2) favorecer la prosperidad del país; (3) preservar la paz mediante la fuerza; y (4) hacer avanzar la influencia estadounidense en el mundo.

Estos cuatro pilares están estrechamente ligados por relaciones causa-efecto y no es una casualidad que los dos primeros estén centrados en el ámbito doméstico. El equipo redactor de la estrategia ha tratado de reinterpretar la doctrina *go it alone-ism* de Trump para hacerla menos objetable o censurable. Así, la “doctrina Trump” no busca abandonar el mundo –como muchos interpretan– aunque sí una nueva manera de relacionarse con él, ofreciendo una perspectiva “basada en el realismo y guiada por los resultados y no por la ideología” (p. 1). Se parte principalmente de la convicción de que para tener una América fuerte se tiene que comenzar por tener una fortaleza interna. Sólo con una economía sólida, y seguros en casa, se puede pensar en preservar la paz mediante la fuerza y hacer avanzar la influencia estadounidense en el mundo (p. 17). Es decir, se necesitan los dos primeros pilares para afrontar el tercero y el cuarto. Así,

para hacer frente a las potencias revisionistas como China y Rusia, sólo se podrá prevalecer con unos sólidos fundamentos internos y no a través del multilateralismo.

En mayo de 2017 el asesor de Seguridad Nacional H.R. McMaster y el entonces director del Consejo Nacional Económico Gary Cohn publicaron un editorial que se presentaba como anticipo de la Estrategia. En él se decía que el mundo no era una “comunidad global” sino meramente un conglomerado de naciones, actores no estatales y empresas que competían para sacar ventaja al resto. Los asuntos internacionales se representaban como un juego de suma cero, rechazando la “comunidad global” kantiana y a favor del estado de la naturaleza hobbesiano, donde las naciones compiten por tener ventaja. La nueva Administración entendía así las alianzas como una alineación temporal de intereses, sin valor intrínseco para EEUU y, por lo tanto, que no servían para mejorar el poder o la influencia estadounidense ni para evitar guerras futuras. Pero si los intereses coincidían, se podía abrir la puerta para trabajar con otros, para resolver problemas y explorar oportunidades. En dicho editorial la Administración no parecía distinguir entre competidores, socios y aliados,<sup>4</sup> un lenguaje que difería tanto de la Administración estadounidense anterior como de la visión europea de un orden global basado en reglas donde el multilateralismo era el elemento clave. No es de extrañar que este anticipo alimentara las dudas sobre la continuidad de EEUU en su tradicional papel como garante del orden liberal internacional. Muchos políticos europeos, incluyendo a Angela Merkel y Emmanuel Macron, sugirieron que Europa debía tratar de ocupar el lugar que dejaría EEUU, redoblando sus esfuerzos para defender dicho orden.

Sin embargo, la ESN formal, aprobada meses después, sí distingue entre competidores y socios, aunque hay una delgada línea para pasar de ser uno a otro. De esta manera, se abre la posibilidad de cooperar con China y Rusia –principales competidores geopolíticos– en un campo como el nuclear y, por otro lado, se deja entrever que con los europeos –principales socios y aliados– el intercambio comercial no siempre es justo.

Lo más importante de la ESN es precisamente que pone nombre a los principales países competidores, China y Rusia, que menciona más de 25 veces. En las últimas décadas Rusia ha invadido a sus vecinos, intentado debilitar a la OTAN y ampliar las divisiones en Europa. Y Vladimir Putin, también, ve la relación con EEUU y Europa como un juego de suma cero: los intereses rusos no pueden asegurarse hasta que el poder de EEUU y la OTAN disminuya. China, por su parte, considera a EEUU una potencia en la región Indo-Pacífica cuya influencia puede impugnar pero no desplazar. China unilateralmente presiona a sus vecinos para obtener ventaja en los contenciosos regionales, como en el Mar del Sur de China, pero se ha frenado a la hora de violar soberanías e integridades territoriales, como sí ha hecho Rusia.

Ambas potencias son tachadas de potencias revisionistas que desafían el poder, la influencia y los intereses de EEUU, intentando erosionar su prosperidad y su seguridad en un mundo hipercompetitivo. Es decir, que la amenaza se define en términos de competición económica y no sólo de fortaleza militar. Sorprende, sin embargo, que en

---

<sup>4</sup> H.R. McMaster y Gary D.Cohn (2017), “America First Doesn’t Mean America Alone”, *Wall Street Journal*, 30/V/2017, <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>.

la carta del presidente de EEUU que sirve de preámbulo a la Estrategia no se menciona ni una sola vez a Rusia ni a China, lo que recuerda la suavidad con la que Trump se refirió a ellos en la presentación pública del documento.

Poco meses antes de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU, Francia sacó a la luz su Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad Nacional,<sup>5</sup> en la que hace un diagnóstico muy similar sobre el estado del mundo:<sup>6</sup> una competición geopolítica en la que Rusia y China y sus ambiciones globales retan el orden multilateral,<sup>7</sup> junto con la existencia de otras amenazas transnacionales como el terrorismo, el retorno a la competición militar y la importancia del dominio del espacio. Pero existe una importante diferencia en la solución que ofrece Francia para abordar los problemas. Para los franceses la clave está en insistir en la re-emergencia de la multipolaridad, la necesidad de fortalecer el orden internacional, y la construcción de una autonomía estratégica europea paralelamente a una reafirmación de la Alianza Atlántica como elemento clave de la seguridad europea.

EEUU, sin embargo, apuesta por reforzar el poder estadounidense y poner sus intereses primero. Los aliados no cuentan en esta vuelta a la competición entre potencias. Y aunque por momentos el documento parece abrazar la ideología liberal internacional, no la avala explícitamente como estrategias anteriores e incluso la culpa de algunos de los actuales problemas. De hecho, no menciona los conceptos “orden liberal internacional” y “orden basado en normas internacionales”. Menciona una vez el “orden de la post-guerra” (p. 2) y en el segundo pilar, que está centrado en el ámbito económico, habla de “reglas del orden” (p. 17) y “orden económico” (p. 20). La Estrategia habla, además, de los “principios americanos” pero sin destacar que se trata también de principios y valores universales compartidos por otras culturas, regiones y personas.

El enfoque que hace la Estrategia del orden liberal internacional es, por lo tanto, desigual, rechazando explícitamente el multilateralismo pero reconociendo el papel de las instituciones internacionales. También parece reducir el concepto de orden liberal internacional del que ha quitado uno de los dos adjetivos, debilitando su esencia “liberal”.

Todo apunta a que la Administración continuará defendiendo el actual orden de seguridad contra los grandes competidores, pero no aspirará a perpetuar el orden liberal internacional. Aun así, la preferencia del presidente de EEUU por la competición sobre la cooperación no significa que esta Administración ni la ESN abandonen por entero el papel de EEUU en la seguridad global. La Armada de EEUU sigue realizando ejercicios de libertad de navegación en el Mar del Sur de China; Washington mantiene su no reconocimiento a la política rusa de anexión de Crimea y recientemente ha autorizado

---

<sup>5</sup> Présidence de la République (2017), Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), Ministère des Armées, Octobre 2017, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>.

<sup>6</sup> Présidence de la République (2017): “La compétition, d’abord économique et technologique, s’étend de plus en plus au domaine militaire”, p. 17.

<sup>7</sup> Présidence de la République (2017): “La Russie mène ainsi un travail de contestation ou de blocage des institutions et instruments internationaux et promeut, lorsque ses intérêts sont en jeu, des instances régionales alternatives La Chine fait le choix, dans son voisinage, d’une posture privilégiant l’influence économique et les rapports bilatéraux “, p.18.



asistencia militar letal a Ucrania, y la lucha contra el autodenominado Estado Islámico (EI) está dando sus frutos. EEUU apuesta, por lo tanto, por un orden internacional minimalista frente a un orden liberal internacional maximalista.

#### **(4) Proteger el país**

**Primer pilar: hay que proteger a los estadounidenses, al país y el “estilo de vida americano”**

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 libre y democrático para dañarles: desarrollando capacidades que amenazan a millones de estadounidenses (Corea del Norte), robando propiedades intelectuales (China), interfiriendo en el proceso político (Rusia) o poniendo 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 perseguirán 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. Dicha idea de perseguir las amenazas “en el origen” se contradice, sin embargo, con otras dos afirmaciones posteriores. Por un lado, EEUU se compromete a apoyar a los Estados frágiles, pero de forma selectiva (p. 39); por otro, se afirma que el gobierno, a pesar de los esfuerzos, no puede impedir todos los peligros que acechan a los estadounidenses (p. 14). De esta última se deriva la búsqueda de la promoción de la resiliencia del pueblo, de su habilidad para resistir y recuperarse con rapidez de ataques deliberados, accidentes, desastres naturales, conmociones y amenazas a su economía y sistema democrático (p. 14), un concepto que ya aparecía en las estrategias de 2010 y 2015.

Hay que subrayar que el concepto de resiliencia se ha convertido en un poderoso principio en el campo de la seguridad nacional e internacional. En vez de prometer una “seguridad total”, que es prácticamente imposible de atender en el actual y complejo entorno de seguridad, la resiliencia acepta la posibilidad de que ocurran perturbaciones y crisis. Ya no se trata de ver “si algo ocurre”, sino de cómo resistir y aguantar cuando ocurra. La resiliencia reta, por tanto, al tradicional papel del Estado como único proveedor de seguridad. En términos de alcance y objetivos, supera al propio gobierno y a la autoridad militar, e incluso aspira a ir más allá de la dimensión de seguridad subrayando la interconexión entre el entorno, la demografía y el ámbito social.

Es en este primer pilar donde aparece como una de las acciones prioritarias la mejora del sistema antimisiles de EEUU para proteger el país, los ciudadanos y las tropas estadounidenses. Es un sistema hasta hoy centrado en la amenaza que procede de los “Estados canallas” (*rogue nations*) como Corea del Norte e Irán y no de Rusia y China. Y, según la Estrategia formal, así va a continuar. Sin embargo, los últimos acontecimientos apuntan a que puede haber un cambio en el enfoque en el futuro.

En marzo de 2018 el presidente ruso anunció que su país dispone de tecnología para que sus armas nucleares burlen los sistemas de defensa antimisiles estadounidenses.<sup>8</sup> Y para que no quedara ninguna duda, lanzó con éxito un nuevo misil hipersónico. Un anuncio y una acción que pueden ser interpretados como una reacción a los esfuerzos en la defensa antimisiles anunciados por EEUU en la Estrategia. Por otro lado, los altos mandos militares estadounidenses llevan tiempo advirtiendo que China tiene uno de los programas más activos y diversos en materia antimisiles. Ha sumado a su arsenal misiles balísticos intercontinentales móviles, ha mejorado sus misiles balísticos lanzados desde el mar y ha avanzado hacia capacidades hipersónicas que pueden eludir los sistemas antimisiles estadounidenses.

Todo apunta, por tanto, a que una nueva política antimisiles estadounidense saldrá pronto a la luz y probablemente considere esta vez la amenaza misilística procedente de Rusia y de China, aunque quizá no reconociendo que es una amenaza directa contra EEUU. Lo que sí se podría reconocer es que los avances tecnológicos de estos dos países suponen un riesgo en la medida en que estos nuevos desarrollos puedan acabar en manos de otros países, lo que podría incentivar a otros competidores a desarrollar armas más sofisticadas. Sería un ajuste de doctrina.

## **(5) La seguridad económica es seguridad nacional**

**Segundo pilar: se impulsará la prosperidad de EEUU “rejuveneciendo” la economía para beneficiar a los trabajadores y a las compañías**

La Estrategia parte de la idea de que la nueva Administración ha heredado un país endémico, con unos salarios estancados, una baja productividad, poca creación de empleo y una economía excesivamente regulada. Una evaluación excesivamente gris que ha sido criticada por muchos al no tener en cuenta algunos avances en la recuperación económica de EEUU de la última época de la Administración Obama.

El panorama económico que ofrece la Estrategia hace, por tanto, necesario “rejuvenecer” la economía y hacerla más competitiva. El énfasis que hizo en su momento Donald Trump durante las primarias y la campaña electoral en “hacer América grande otra vez” estaba entonces relacionado precisamente con hacer un país más competitivo. Su insistencia en ser firmes con China y renegociar muchos de los acuerdos bilaterales eran una reflexión de su interés por incrementar la competitividad de EEUU, con el riesgo de que esa atención se transformara en proteccionismo y aislacionismo, como está ocurriendo ahora.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Vladimir Putin, “Presidential Address to the Federal Assembly”, President of Russia, 1/III/2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

<sup>9</sup> Federico Steinberg (2018), “Lo que hay que saber sobre la guerra comercial iniciada por Trump”, Comentario Elcano nº 19/2018, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-steinberg-guerra-comercial-iniciada-por-trump](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-steinberg-guerra-comercial-iniciada-por-trump). (cont.)

La Estrategia apuesta por reducir las barreras regulatorias, impulsar la reforma fiscal, mejorar las infraestructuras –entre ellas las energéticas y las digitales– y reducir la deuda pública restringiendo el gasto federal.

La reforma fiscal ya está en marcha,<sup>10</sup> con una reducción del impuesto sobre sociedades del 35% al 21% con la que se pretende atraer a multinacionales y grandes empresas extranjeras. Al mismo tiempo, dicha reducción debe suponer un incentivo para que las grandes empresas estadounidenses repatrien los beneficios obtenidos en el extranjero –IBM y Apple ya han anunciado la repatriación de los capitales generados fuera de EEUU– y evitar que desvíen su actividad al exterior, ya que se endurecerán las reglas relacionadas con los pagos a subsidiarias extranjeras. Atraer la actividad de vuelta a EEUU incrementaría, además, las inversiones en los productos de fábrica y, de manera indirecta, beneficiaría a las pequeñas empresas. Sin embargo, hay dudas acerca de cómo se va a compensar la caída de la recaudación sobre todo en el corto plazo.

Los más críticos la ven como una reforma que es pura política y que poco tiene que ver con la economía. Alegan que favorece en extremo a las corporaciones, a la gente más acaudalada y a los que se han opuesto fervientemente al Obamacare, ya que se deroga una de las provisiones clave de la reforma sanitaria de 2010 que obligaba a todos los estadounidenses a tener seguro médico o enfrentarse a una multa. Cuando el déficit se hinche, afirman los más críticos, los republicanos lo usarán entonces para justificar el recorte en el gasto, en especial las pensiones y la sanidad.

Es pronto para saber el impacto real de la reforma que, además, se encuadra en las tendencias del entorno fiscal internacional, donde muchos países están bajando los tipos, simplificando los impuestos y reduciendo los tributos directos. Probablemente su efecto será mixto, sin olvidar que para tener una buena evaluación de la misma hay que considerar también la política económica y presupuestaria de Washington.

El plan de infraestructuras es la gran apuesta del presidente Donald Trump para el segundo año de su mandato. El mal estado de las redes de transporte y comunicaciones es una de las grandes anomalías de una potencia como EEUU. Su gran promesa de invertir 1.000 millones de dólares –200.000 millones de las arcas federales y el resto de inversiones privadas a través de asociaciones público-privadas– se ha transformado en un nuevo “programa de incentivos” donde estados y autoridades locales encabezan los proyectos y reconsideren cómo recaudar fondos para infraestructuras. Un sistema que muchos apuntan a que puede dejar a muchas áreas metropolitanas y estados enteros sin el apoyo federal para las infraestructuras por carecer de capacidad fiscal.

La Administración aportará 200.000 millones de dólares para infraestructuras, que ha incluido en la propuesta de presupuesto federal para el año 2019, y aspira a que estados y localidades movilicen 1,5 billones de dólares en inversión en infraestructuras en los próximos 10 años. También apuesta por reducir a un máximo de dos años el proceso

---

<sup>10</sup> Carlota García Encina, “Trump entre la reforma fiscal y la seguridad nacional”, Elcano Blog, 22/XII/2017, <https://blog.realinstitutoelcano.org/trump-entre-la-reforma-fiscal-y-la-seguridad-nacional/>.

(cont.)

de licitación y construcción de una obra pública.<sup>11</sup> Según algunos grupos políticos y ambientalistas, esto se haría sobre todo a costa del proceso de análisis medioambiental, rebajando los estándares de protección.

De cara al exterior, para mejorar la prosperidad económica del país, EEUU buscará relaciones económicas bilaterales justas y recíprocas para hacer frente a los desequilibrios comerciales, al tiempo que se subraya la oposición de Washington a los bloques comerciales (p. 19). Esta idea concuerda con algunas decisiones como la retirada de EEUU del TPP nada más llegar Trump a la Casa Blanca. Según la nueva Administración, el TPP habría detraído recursos al país y por lo tanto habría debilitado a EEUU para hacer frente a la creciente competencia/amenaza china. Aquí, de nuevo, la idea de que para hacer frente a las potencias revisionistas hay que ser fuertes internamente. Según Trump, de haberse mantenido el vínculo con los aliados, el daño económico que el TPP hubiera hecho sería muy superior a los beneficios obtenidos. Una posición totalmente opuesta a la óptica de Obama, que consideraba crucial el acuerdo para contener a China. La mayoría de los expertos da en esta ocasión la razón a Obama y acusan a Trump de desconectarse de la competición en Asia sin obtener ningún beneficio a cambio. En la actualidad, los miembros del TPP siguen avanzando sin EEUU, las cadenas de valor globales se enraízan cada vez más en Asia y China gana influencia es su esfuerzo por privilegiar a las empresas chinas frente a las estadounidenses.

A pesar de la apuesta de Trump por el fortalecimiento interno para hacer frente al mundo hipercompetitivo en el que vivimos, es en este apartado económico donde aparece la idea de trabajar con “socios afines” (*like-minded partners*, p. 20) con el objetivo de enfatizar en el comercio justo. Pero será difícil encontrar países que busquen exclusivamente una estrategia de negociación bilateral que además ayude a EEUU a obtener su objetivo de reducir su déficit comercial. Según el director nacional de inteligencia de EEUU, Daniel R. Coats, en su comparecencia ante el Comité de Inteligencia del Senado el pasado febrero: “las incertidumbres entre los aliados y socios de EEUU sobre la voluntad y la capacidad de EEUU de mantener sus compromisos internacionales puede llevarles a considerar la reorientación de sus políticas, en particular las comerciales, lejos de EEUU”.<sup>12</sup>

### *(5.1) Tecnología e innovación*

Washington también buscará preservar el liderazgo en investigación, tecnología e innovación, priorizando tecnologías emergentes como la nanotecnología y la inteligencia artificial. Y, al mismo tiempo, se protegerá la propiedad intelectual de los competidores que de manera injusta o ilícita traten de robar o adquirir.

---

<sup>11</sup> The White House (2018), “Legislative Outline for Rebuilding Infrastructure in America”, The White House, Febrero 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/INFRASTRUCTURE-211.pdf>.

<sup>12</sup> Daniel R. Coats, “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”, Office of the Director of National Intelligence, 13/II/2019, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>.

(cont.)

Hay una profunda sensación en EEUU de que en las últimas décadas el país ha ido perdiendo ventaja como líder en ciencia, tecnología e innovación frente a otras naciones, en especial China. Los datos avalan dicha tendencia. Según las estadísticas que recopila la *US National Science Foundation*,<sup>13</sup> EEUU sigue siendo el líder global en ciencia y tecnología, pero el mundo está cambiando y ante el crecimiento de otros países la cuota relativa de EEUU se está reduciendo. En I+D, EEUU lideró el gasto mundial en 2015 con 496.000 millones de dólares (el 26% del total mundial), mientras que China ocupó un segundo lugar decisivo, con un 21% (408.000 millones de dólares). China ha aumentado su gasto en I+D muy rápidamente desde el año 2000, con una media anual del 18%, frente al crecimiento del 4% de EEUU, y con un enfoque orientado principalmente al desarrollo más que a la investigación básica o aplicada. Esta es una de las principales claves del auge de China y el floreciente mercado de los *drones* es un buen ejemplo de ello. El desarrollo militar de la tecnología de los *drones* a lo largo del siglo XX por parte de EEUU ha dado paso en este siglo a las compañías chinas que han afinado y perfeccionado estos vehículos no tripulados convirtiéndose en los mayores productores de *drones* comerciales, y vendiendo una gran parte de ellos a EEUU.

Según la propia *National Science Foundation*, si la actual tendencia continúa, China sobrepasará a EEUU en gastos de I+D a finales de este año.<sup>14</sup> EEUU también es el mayor productor de manufactura de alta tecnología (con un 31% de participación global). Esto incluye la producción aeroespacial, semiconductores, ordenadores, productos farmacéuticos e instrumentos de medición y control. China ocupa el segundo lugar, con un 24%, más que duplicando su participación en la última década. Y, por primera vez, China ha sobrepasado a EEUU en el número total de publicaciones científicas, con 426.000 estudios frente a los 409.000 de EEUU.

Sunnylands, al sur de California, reunió en 2013 al entonces presidente de EEUU, Barack Obama, y al líder chino, Xi Jinping. Durante ese encuentro, Obama le mostró a su homólogo las evidencias de que China y miembros de sus fuerzas armadas había estado robando tecnología industrial. Los chinos aceptaron la evidencia y acordaron que Pekín no ayudaría al robo de tecnología en el futuro. Pero tal promesa no ha sido suficiente para frenar la tendencia y la nueva ESN da nuevos pasos en este ámbito. En primer lugar, la Estrategia avanza un concepto que hasta ahora no había sido ampliamente aceptado: la Base de Innovación de la Seguridad Nacional (*National Security Innovation Base, NSIB*), que 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” (p. 21). Esa base o red debe ser protegida sobre todo ante los esfuerzos de China y de otros países para robar la propiedad intelectual de EEUU. La propiedad intelectual, por tanto, deja de ser considerada como una cuestión exclusivamente económica y pasa a ser una cuestión de seguridad nacional. Sin embargo, la Estrategia

---

<sup>13</sup> National Science Board (2018), *Science & Engineering Indicators 2018*, National Science Foundation, 2018, <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/assets/nsb20181.pdf>.

<sup>14</sup> National Science Foundation, “National Science Board Statement on Global Research and Development (R&D) Investments NSB-2018-9”, News Release, National Science Foundation, 7/II/2018, [https://www.nsf.gov/nsb/news/news\\_summ.jsp?cntn\\_id=244465](https://www.nsf.gov/nsb/news/news_summ.jsp?cntn_id=244465).

pierde la oportunidad de reconocer que no se trata solo de una “red americana” sino de una red globalizada donde EEUU es uno de los nodos centrales.

Es el Comité de Inversiones Extranjera (CFIUS, en sus siglas en inglés) quien protege la propiedad intelectual en EEUU, quien inspecciona las inversiones externas en la medida en que éstas podrían dar a países o entidades extranjeras el control de ciertos aspectos críticos de la infraestructura de EEUU. La creciente preocupación por la propiedad intelectual puede someter a inspecciones a nuevas industrias y tipos de transacciones que puedan afectar a la seguridad nacional. Y ya ha habido movimientos en este sentido. Por ejemplo, cuando el presidente Trump bloqueó la compra de una empresa de semiconductores a un comprador chino el pasado mes de septiembre, la Casa Blanca citó “la potencial transferencia de propiedad intelectual al comprador extranjero”<sup>15</sup> como la principal razón de la decisión. La inclusión de la CFIUS en la ESN y la necesidad de fortalecerlo puede ser un signo de que la Administración está abierta a este tipo de reformas. Se buscará, además, la restricción del personal técnico extranjero en EEUU, una restricción en la que no se menciona cuáles serán los países de procedencia pero que parece dirigida por entero a China.

### *(5.2) Dominio energético*

En este segundo pilar económico de la nueva ESN se abraza también el concepto de dominio energético de EEUU, con una posición central del país tanto en producción, como en consumo e innovación (p. 22) porque así se estimulará la economía. De nuevo, el documento describe un negro panorama de la industria energética supuestamente atada de pies y manos durante la Administración Obama. Lo cierto es que la producción de petróleo se incrementó más de un 70% desde que Barack Obama llegó a la Casa Blanca y el gas natural más de un 30%. En términos de comercio energético, la prohibición de exportaciones de petróleo se levantó en 2015 y la primera exportación de gas licuado ocurrió en 2016.

La Administración Trump está dispuesta no sólo a explotar todo lo posible sus importantes recursos para obtener la independencia energética sino que pone como objetivo 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. La referencia a los países centro-europeos y su relación con Rusia parece clara (p. 48). El presidente ya declaró la voluntad de liberar a Polonia del riesgo de ser rehén de un solo proveedor energético en su visita a Varsovia en julio de 2017.<sup>16</sup> En noviembre, como demostración de la solidez de las intenciones por parte de ambos países, la compañía polaca PGNiG firmó un contrato de cinco años para recibir suministro de gas natural licuado procedente de EEUU.

---

<sup>15</sup> Donald Trump, Order Regarding the Proposed Acquisition of Lattice Semiconductor Corporation by China Venture Capital Fund Corporation Limited, Executive Order, White House, 13/IX/2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/order-regarding-proposed-acquisition-lattice-semiconductor-corporation-china-venture-capital-fund-corporation-limited/>.

<sup>16</sup> Donald Trump, Remarks by President Trump to the People of Poland, Remarks, White House, 6/VII/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>.

En el frente interno, una de las primeras acciones de Donald Trump fue la firma de dos órdenes ejecutivas para desbloquear los oleoductos Dakota Access y Keystone XL. A finales de año firmó otra orden que abre la posibilidad de extraer metales y minerales del subsuelo con el objetivo de reducir la dependencia de las importaciones de medio centenar de materias primas esenciales. Está claro que Washington busca aumentar su peso en un sector que está formado principalmente por compañías privadas a las que les mueven más los beneficios que la política, por lo que proyectar la “dominación” no parece lo más adecuado. Por otro lado, la dominación energética en un término innecesariamente provocativo ya que en la actualidad EEUU se está beneficiando del propio sistema de seguridad energética global.<sup>17</sup>

Como se podía esperar de la Administración estadounidense, hay una falta de énfasis en el cambio climático en la ESN, término que no aparece como tal. Se afirma, por el contrario, que EEUU luchará contra lo que en círculos conservadores se denomina “la agenda energética anti-crecimiento” (p. 23) para hablar de las regulaciones del clima que “quitan puestos de trabajo”. Se afirma que dicha agenda va en detrimento de la seguridad económica y energética de EEUU. 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 EEUU.

Sin embargo, a pesar de su omisión en la Estrategia, en los círculos militares se ha convertido en creencia generalizada que el cambio climático y la degradación del medioambiente presentan un amplio abanico de retos a la seguridad. En 2003, durante la Administración de George W. Bush, un informe del Pentágono advertía que el cambio climático podía provocar un “desesperada necesidad por recursos naturales como energía, comida y agua” pudiendo desencadenar conflictos.<sup>18</sup> En 2015, con el presidente Obama, el Departamento de Estado examinó las implicaciones a la seguridad del cambio climático, afirmando que “podría agravar problemas existentes –pobreza, tensiones sociales, degradación ambiental, liderazgos ineficaces e instituciones políticas débiles– amenazando la estabilidad interna de muchos países”.<sup>19</sup> El actual secretario de Defensa, Jim Mattis, aseguró en su comparecencia ante el Senado para la confirmación de su cargo, que es un elemento a tener en cuenta. Afirmó que el cambio climático tiene un impacto en la estabilidad de algunas áreas del mundo donde las tropas de EEUU operan, que puede afectar a las bases navales y que puede tener importantes consecuencias en el Ártico, un área de creciente importancia para varias potencias.

---

<sup>17</sup> Gonzalo Escribano (2018), “La política energética de la presidencia Trump, año I”, Comentario Elcano nº 1/2018, Real Instituto Elcano, 11/I/2018, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/comentario-escribano-politica-energetica-presidencia-trump-ano-1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/comentario-escribano-politica-energetica-presidencia-trump-ano-1).

<sup>18</sup> Peter Schwartz y Doug Randall (2003), “An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for the United States National Security, Pentagon, Oct. 2003, <http://eesc.columbia.edu/courses/v1003/readings/Pentagon.pdf>.

<sup>19</sup> Department of Defense, “National Security Implications of Climate-Related Risks and a Changing Climate”, Department of Defense, 23/VII/2015, [https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2014/01/15\\_07\\_24-dod\\_gcc\\_congressional-report-on-national-security-implications-of-climate-change.pdf](https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2014/01/15_07_24-dod_gcc_congressional-report-on-national-security-implications-of-climate-change.pdf).

(cont.)

Su exclusión de la actual Estrategia es más bien un paso simbólico de cara al escepticismo de Trump. Además, en diciembre de 2018 el presidente firmó la Ley de Autorización de Defensa Nacional (*National Defense Authorization Act*, NDAA) en la que se afirma que “el cambio climático es una amenaza directa a la seguridad nacional de EEUU y está impactando en la estabilidad de áreas del mundo donde las fuerzas armadas de EEUU están operando, y con implicaciones estratégicas en futuros conflictos; (...) el departamento de Estado debe estar preparado para abordar los efectos del cambio climático en la evaluación de la amenazas, los recursos y la preparación”,<sup>20</sup> además de poner en peligro decenas de bases militares con la subida del mar. Así, el reconocimiento de que el cambio climático es una amenaza directa a la seguridad nacional es una posición oficial de la Administración.

## **(6) Paz mediante la fuerza**

**Tercer pilar: se preservará la paz con la fortaleza y la reconstrucción de lo militar de manera que se siga siendo preeminente, se disuada a los adversarios y, si es necesario, se sea capaz de luchar y de ganar**

De nuevo, se ahonda en la idea de que EEUU no ha sabido mantener ni seguir el ritmo de los cambios que han sucedido en la competición militar durante los últimos años. Después de la Guerra Fría, Washington disfrutó durante más de dos décadas de una incontestable dominación militar. Además, el momento favoreció que fuera una dominación comparativamente a un precio bajo militar y financieramente. Sin embargo, en los últimos años EEUU ha tenido que hacer frente a retos militares y geopolíticos mucho más numerosos y duros que en cualquier otro momento del último cuarto de siglo, precisamente coincidiendo con un periodo de desinversión en defensa. El resultado ha sido para muchos una crisis de la primacía militar estadounidense, con márgenes de superioridad de Washington que disminuyen y un *gap* creciente entre los compromisos y las capacidades. Si surgen conflictos en áreas clave, EEUU puede no ser capaz de mantener sus actuales compromisos o hacerlo sólo a costes prohibitivos. Pero a pesar del negro panorama dibujado y las crecientes críticas a la actual situación de las fuerzas armadas de EEUU, desde *think-tanks* hasta los comités de las fuerzas armadas del Senado y de la Cámara, lo cierto es que EEUU sigue siendo muy superior al resto de los países, aunque su poder se está volviendo peligrosamente insuficiente para una “gran estrategia” y el orden internacional que hasta ahora ha apoyado.

Y mientras su preeminencia y capacidades militares han ido decayendo, EEUU también se ha quedado estratégicamente estancado. Según los más críticos, esta insolencia estratégica ha perjudicado las alianzas de Washington, haciendo crecer las dudas sobre la credibilidad de la garantía estadounidense, y ha debilitado la disuasión tentado a los adversarios a pensar que una agresión puede tener éxito o que no va ser opuesta.

La nueva ESN no resuelve, sin embargo, el estancamiento estratégico de EEUU, y erróneamente mete en el mismo saco por un lado a Rusia y a China y, por otro, a Irán y Corea del Norte, lo que es impreciso y poco útil.

---

<sup>20</sup> 115th Congress, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, US Congress, Noviembre 2017, <https://www.congress.gov/115/bills/hr2810/BILLS-115hr2810enr.pdf>.



El documento no reconoce la necesidad de implementar diferentes estrategias con cada uno de los países para reordenar el equilibrio regional. Si desde el punto de vista de EEUU se ve a Moscú y a Pekín iguales en sus acciones y objetivos, se acaba con las razones por las que Rusia y China mantienen distancias. Es una visión ciega ante las muchas divergencias entre ambos países y, en el caso de China, fortalece la línea más dura y margina a aquellos que buscan trabajar con EEUU, incluyendo el tema de Corea del Norte.

Tampoco resuelve el debate de Administraciones previas entre sobreestimar los dividendos de la cooperación y menospreciar el carácter de la competición económica y militar de EEUU con ambos países. Las Administraciones anteriores han sido lentas en calibrar el equilibrio entre competición y cooperación mientras Rusia y China eran cada vez más asertivas, sobre todo en el segundo mandato de Obama.

Y lo mismo hace la ESN con Irán y Corea del Norte, metiéndolas en el mismo saco y tachándolas a ambas de “Estados canallas”, lo que recuerda a la Estrategia de 2002 y el eje del mal. De nuevo, hace una falsa equivalencia entre ambos, con elementos similares pero también con sus diferencias. El más evidente es que Corea del Norte es el reto más inmediato, mientras que Irán lo es a medio plazo.

La Estrategia no dice nada nuevo sobre Irán, del que no se menciona el acuerdo nuclear JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), ni sobre Corea del Norte, aunque en este último mezcla capacidades con intenciones. El programa nuclear coreano está enfocado a la disuasión, al prestigio doméstico e internacional y a la diplomacia coercitiva. Si bien hay que estar atentos a las ambiciones de Kim Jong-un y cómo éstas evolucionan, las afirmaciones de la ESN son hiperbólicas y alarmistas. El lenguaje que utiliza afirmando que tienen la capacidad de matar a millones de norteamericanos con las armas nucleares y apuntando a la inutilidad del diálogo implica la inminencia de la amenaza e impone un distorsionado calendario para llevar a cabo acciones militares contra Corea del Norte. Los últimos acontecimientos están yendo en la dirección contraria.

Rusia y China, en primer lugar, y Corea del Norte e Irán, en segundo lugar, forman así los dos principales grupos de amenazas a los que se enfrenta EEUU. Les sigue un tercer y último grupo, en el que se incluyen las amenazas transnacionales y criminales, y en el que se encuadra el terrorismo. Hay que destacar que el terrorismo ha dejado de ser la piedra angular de la seguridad nacional después de una década y media. EEUU continuará llevando a cabo campañas contra el terrorismo en las que está involucrada hoy en día, pero es la competición estratégica entre potencias, no el terrorismo, la prioridad. Una idea que queda aún más palpable en la Estrategia de Defensa Nacional publicada poco después de la ESN.

### (6.1) “Capacities” y “capabilities”

La nueva Estrategia apuesta por la modernización de las fuerzas armadas de EEUU, el incremento de su tamaño, la mejora de sus capacidades y su preparación para poder hacer frente a los tres principales grupos de amenazas.

Los avances en el ámbito militar de Rusia y China están siendo enormes y EEUU debe buscar un equilibrio entre estar preparado para una guerra de alta intensidad con Rusia y China o, por otro lado, tratar de manejar las actuales batallas de menor intensidad pero altamente tecnológicas. En términos militares es escoger entre potencia de fuerza y competencia en desarrollos tecnológicos, es decir entre *capacities* y *capabilities*.

*Capacity* hace referencia, por tanto, al tamaño de la fuerza, mientras que *capability* lo hace a las ventajas tecnológicas. En los últimos años se ha hecho énfasis en la segunda, es decir 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.

El que fuera secretario de Defensa, Bob Gates, aseguraba que era necesario entre un 3% y un 5% de crecimiento real anual sólo para mantener la estructura de defensa, teniendo en cuenta que el incremento de los costes de las operaciones y del personal solía ser mayor que la inflación. Si ese crecimiento real no se lograba, inevitablemente debía haber un recorte de los programas.

Con la nueva Administración, todo apunta hacia un crecimiento en los gastos de defensa entorno al 3% pero incluida la inflación, por lo que el incremento real se quedaría alrededor del 2%. Por lo tanto, insuficiente para potenciar ambas, tanto *capacities* como *capabilities*. En consecuencia, se debe tomar una decisión. En primer lugar, entre incrementar el número de naves, cuerpo de marines, aviones, etc., o invertir en cibercapacidades y guerra electrónica. Y, en segundo lugar, se tiene que decidir si invertir en la preparación para la disposición inmediata de las fuerzas o *readiness* o en presencia o *presence*.

El resultado de la elección o énfasis entre unos u otros puede cambiar la modernización, la configuración, tamaño de la fuerza y preparación de los cuatro servicios –Ejército de Tierra, Armada, Ejército del Aire y Marines–.

La cuestión del presupuesto es, por tanto, crucial, y lamentablemente sólo una vez a lo largo de la última década el presupuesto de defensa se aprobó a tiempo. A día de hoy aún no se sabe si el gasto en defensa rondará los 700.000 millones de dólares o los 600.000. Sin embargo, en la presentación de la Estrategia de Defensa Nacional publicada poco después de la ESN y de la que se ha desclasificado un breve resumen,<sup>21</sup> el secretario Mattis hizo más énfasis en el desarrollo de nuevas *capabilities* y disposición inmediata de las fuerzas que en expandir *capacity* y su presencia. Es decir, que probablemente se invertirá en innovación, modernización y adquisiciones más que en priorizar aumentar el tamaño de la fuerza. Aunque, ante las dudas sobre el monto, no hay que descartar formas de economizar algunos de los planes de modernización. Innovaciones como el B-21, la Inteligencia Artificial y la robótica, nuevos vehículos no tripulados, sistemas espaciales y sistemas electrónicos contra ciber-ataques deberían

---

<sup>21</sup> US Department of Defense (2018), "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America", US Department of Defense, Enero 2018, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

ser financiados. Sin embargo, el programa F-35, el programa de modernización de ICBM y la ambición de la Armada de aumentar su flota en un 25% deberían ser revisados.

### *(6.2) Capacidad nuclear*

EEUU invertirá de nuevo para mantener el arsenal y la infraestructura nuclear, al que la nueva ESN le otorga un papel central. Las armas nucleares han ejercido un papel preventivo y de disuasión desde el final de la II Guerra Mundial, evitando no el conflicto pero sí la confrontación entre las grandes potencias. Pero con el tiempo, sobre todo después del final de la Guerra Fría, EEUU se ha ido quedando atrás en los programas de modernización, mientras que otros adversarios, como Rusia, China, Irán y Corea del Norte, han llevado a cabo importantes avances.

El número y tipos de armas nucleares del arsenal de EEUU ha disminuido significativamente en los últimos 40 años, y tanto la Estrategia como la Revisión de la Postura Nuclear,<sup>22</sup> publicada en febrero de 2018, apuestan por mantener una efectiva y segura disuasión nuclear, modernizando y reemplazando si es necesario la triada estratégica –los submarinos nucleares, los bombarderos estratégicos y los misiles balísticos intercontinentales–.

Pero no se trata sólo 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 dependencia o importancia de las mismas.

En 2010 la Administración Obama aprobó la última Revisión de la Postura Nuclear con el objetivo explícito no sólo de reducir el número de armas nucleares y renunciar a construir nuevas, sino su papel en la Estrategia de Seguridad Nacional, reduciendo las condiciones bajo las que se utilizarían. Barack Obama estableció que el único propósito de éstas fuera la disuasión de un ataque nuclear a EEUU, a los aliados o a las fuerzas militares estadounidenses. El objetivo implícito era que así otras naciones reducirían paralelamente su interés en tener sus propias capacidades o abandonarían sus ambiciones nucleares. Irán y Corea del Norte estaban en el centro de la agenda de no proliferación de Obama, que fue capaz de convencer a Rusia y a China para cooperar en el control de armas y de imponer sanciones apoyados por el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, era una perspectiva algo limitada y, en general, el cambio de EEUU de la estructura de sus fuerzas y de su doctrina no tuvo consecuencias significativas en el mundo, aparte del acuerdo nuclear con Irán.

Con la Administración Trump hay un enfoque diferente. Las armas nucleares sólo se utilizarán en “circunstancias extremas”, pero dichas circunstancias pueden incluir ahora ataques estratégicos no nucleares contra la población civil, ciber-ataques contra infraestructuras críticas y agresiones convencionales a gran escala (p. 30). Y mientras que Obama prometió no construir nuevas armas nucleares, el presidente Trump ha

---

<sup>22</sup> Nuclear Posture Review, 2/II/2018, en: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

(cont.)

rehabilitado los misiles de crucero lanzados desde submarinos, así como la construcción de armas tácticas de baja carga. Todo ello enfocado hacia el creciente papel de las opciones nucleares en la doctrina militar rusa, es especial su política de *de-escalation*,<sup>23</sup> la violación de Moscú del Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (INF, por sus siglas en inglés) y las crecientes capacidades nucleares de China y Corea del Norte y el terrorismo nuclear. Así, la publicación de nueva Revisión de la Postura Nuclear se justifica como una respuesta necesaria a los cambios en las condiciones de la seguridad mundial.

No sólo Obama sino otros presidentes anteriores también habían apostado por depender cada vez menos en este tipo de armas reconociendo su limitada utilidad y apostando por las ventajas comparativas que tenía el país en armas convencionales de alta tecnología. Dirigir ahora la competición hacia el arma nuclear donde los militares estadounidenses no tienen la misma ventaja comparativa que antes no parece, sin embargo, lo más adecuado. Además, la implementación de la Revisión de la Postura Nuclear de 2018 es, mire como se mire, extremadamente cara y un coste de oportunidad en forma de menos dinero para la preparación y disposición inmediata de las fuerzas, y la inversión en nuevas capacidades no nucleares.

En la Estrategia hay, sin embargo, un importante apunte para evitar cualquier posible enfrentamiento nuclear: “Para evitar cálculos erróneos, EEUU llevará a cabo un diálogo con otros países para 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” (p. 31). Lo que parece intuirse es un diálogo con China y Rusia para evitar esos errores de cálculo y fortalecer la estabilidad estratégica, una postura que ha sido reiterada en la Revisión de la Postura Nuclear de enero de 2018. Una prueba de ello sería traer de vuelta de Moscú al Tratado INF y ver si están preparados para ampliar en Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (*Strategic Arms Reduction Treaty*, START) más allá de su expiración en 2021.

### (6.3) El espacio

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 carrera tecnológica y de armamentos, un entorno fundamental para los intereses militares y económicos de las naciones por la importancia de la comunicación a través de los satélites. No hay que olvidar, además, que la idea de que tierra, aire, mar, ciberespacio y espacio son dominios separados es una idea obsoleta.

---

<sup>23</sup> La doctrina militar rusa ha adoptado hace tiempo como parte de su doctrina militar el concepto de “de-escalation”. La idea es que si Rusia debe hacer frente a un ataque convencional a gran escala que exceda sus capacidades de defensa, puede responder con un ataque nuclear limitado. La amenaza de un ataque nuclear limitado forzaría al oponente a aceptar la vuelta al status quo ante. Dicha política representa una reemergencia de la importancia de las armas nucleares en la defensa estratégica. Ver : Nikolai N. Soko, “Why Russia calls a limited nuclear strike “de-escalation”, Bulletin of the Atomic Scientists, 14/III/2014, <https://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation>.

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 preparado para luchar y ganar la competición en todos los dominios, incluyendo el espacio.

Según los informes que se manejan en Washington, China y Rusia están desarrollando potentes armas antisatélites (ASAT). Los satélites han sido hasta hoy más susceptibles de recibir ataques sobre su capacidad para operar, es decir, sobre la latencia de la señal, que sobre su existencia misma. Pero China ya ha utilizado en alguna ocasión armas anti-satélite para destruir satélites propios que había quedado obsoletos, acrecentando la preocupación de los países occidentales por su creciente capacidad en este ámbito. China ha apostado fuertemente por el desarrollo de varios sistemas de lanzamiento de este tipo de misiles, tanto desde tierra como desde unidades móviles, así como por fortalecer su programa de exploración espacial. Pero China no es el único país que está desarrollando sus capacidades espaciales. Rusia dispone asimismo de una amplia red de satélites, así como de capacidades ASAT, e Irán y otros países han demostrado también tener capacidad suficiente para poder interferir y en su caso distorsionar las comunicaciones de satélites estadounidenses que son fundamentales para conducir operaciones militares, ya que tienen un papel clave en el reconocimiento y en las comunicaciones entre armas y unidades militares.

Además, es necesario instaurar normas de comportamiento al igual que las hay en la tierra, en el mar o en el ciberespacio, sobre todo para promover el comercio espacial (p. 31). Los analistas estiman que la industria espacial crecerá considerablemente en las próximas décadas, triplicándose en los próximas décadas. Las ventajas económicas estadounidenses en el sector espacial pueden apoyar la agenda de Trump, que antes de la ESN había dado signos de su interés por el espacio. Reactivó el Consejo Nacional Espacial<sup>24</sup> y anunció la vuelta del hombre a la luna, apartándose de las tendencias de las posiciones de Administraciones previas.

#### *(6.4) Ciberseguridad e Inteligencia Artificial*

El ciberespacio, y de forma más amplia la ciberseguridad, también se posiciona como un elemento clave de esta nueva Estrategia de Seguridad Nacional y de una manera que no se había visto en el pasado. También hay una importante dosis de realismo al afirmar que EEUU no domina en la actualidad el ciberespacio: “la difusión de armas precisas y económicas y el uso de ciber herramientas ha permitido que Estados y competidores no estatales hayan dañado a EEUU en muchos dominios. Hasta hace poco esa disputa de capacidades había sido dominada por EEUU en tierra, aire, mar, espacio y ciberespacio” (p. 27).

---

<sup>24</sup> Donald Trump, Presidential Executive Order on Reviving the National Space Council, Executive Order, 30/VI/2017, White House, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-reviving-national-space-council/>.

La ciberseguridad ocupa un lugar destacado en los tres primeros pilares de la ESN. El primer pilar recoge la visión de la Administración sobre cómo las actividades en el ciberespacio pueden contribuir a los esfuerzos de EEUU para derrotar a los terroristas jihadistas (p. 11). Internet es un refugio seguro para los terroristas y la Estrategia menciona explícitamente la necesidad de abordar el reto de “*confront the challenge of terrorists and criminals ‘going dark’ and using secure platforms to evade detection*” (p. 11). Para ello reconoce la necesidad de trabajar con la industria privada.

Dentro del primer pilar hay también un apartado propio sobre cómo “mantener América segura en la era ciber” (pp. 12-13). Hay un discurso bastante familiar sobre las amenazas a las infraestructuras críticas y redes federales, pero con una importante evolución con respecto a la Estrategia de 2015. Hay una priorización de los riesgos que se centran en seis sectores: seguridad nacional, energía, sector bancario y financiero, sanidad, comunicaciones y transporte. Por el contrario, la Administración Obama lidiaba con 15 sectores críticos de infraestructuras, mucho más difícil de abordar que seis.

El segundo pilar de la Estrategia recoge la predecible lucha contra el robo de la propiedad intelectual de China, una prosa que encontramos en el concepto de la “Base de Innovación de la Seguridad Nacional” antes mencionado y donde se califica las acciones del gigante asiático como *cyber-enabled economic warfare* (p.20). Es un lenguaje más asertivo que el utilizado en estrategias anteriores aunque no hay ningún principio sobre cómo prevalecer en este tipo de guerra.

Conviene apuntar que en este pilar hay una conexión explícita entre ciberseguridad y prosperidad. Por un lado, porque la respuesta de EEUU a los retos y oportunidades de la ciber-era determinarán el futuro crecimiento del país y su seguridad. Por otro, se afirma que “las transacciones económicas y personales dependen del mundo ‘.com’, y la creación de la riqueza depende de un Internet seguro y fiable” (p.18). Éstas son palabras importantes para empresarios, universidades y otras instituciones, no sólo por la creación de riqueza sino porque la ciberseguridad es un peligro claro y presente para la economía del país.

En el tercer pilar de la Estrategia se subraya la necesidad de invertir en capacidades para responder de forma rápida a los ciberataques. Hubiera sido deseable una referencia a una ciber-fuerza dentro de la sección sobre la preparación para la disposición inmediata de las fuerzas (*readiness*). Si se reconoce la necesidad de tener fuerzas convencionales y nucleares con disposición inmediata, de forma similar debería verse en una ciber-fuerza.

En este pilar es donde también se encuentran las críticas a la actividad rusa en el ciberespacio, si bien previamente afirma que “actores como Rusia están haciendo uso de ciertas herramientas informáticas para socavar la legitimidad de las democracias” (p. 14). Las capacidades ciberespaciales de Rusia son tildadas de “desestabilizadoras” (p. 26) y añade que “mediante modernas formas de tácticas subversivas, Rusia ha interferido en los asuntos domésticos de países alrededor del mundo”. La gran decepción, si bien esperada, es que el documento no se hace referencia la campaña y a las elecciones de noviembre de 2016 y no prioriza la protección de futuros comicios electorales en EEUU de las ciber-amenazas. Veladamente reconoce que algunos

adversarios han atacado instituciones estadounidenses y ha habido ataques contra el sistema democrático para los que el informe pide resiliencia.

Los esfuerzos para contrarrestar a Rusia dan lugar a una interesante y creativa sección sobre *information statecraft* (pp. 34-35), que recoge muy bien los retos que los competidores ponen a los intereses de EEUU con el uso de la información (llama la atención que esta sección no estuviera recogida en el cuarto pilar, que se centra en el ámbito diplomático).

Precisamente aquí es donde aparece una de las pocas menciones a la Inteligencia Artificial que aparece en la Estrategia: “*Risks to US national security will grow as competitors integrate information derived from personal and commercial sources with intelligence collection and data analytic capabilities based on Artificial Intelligence (AI) and machine learning*”. Pone como primer ejemplo a China, que utiliza herramientas de Inteligencia Artificial para evaluar la lealtad de sus ciudadanos. En segundo lugar, enmarca la “campaña ideológica de información” llevada a cabo por grupos terroristas para legitimar su narrativa de odio como una de las principales amenazas a las que hay que hacer frente. Y, en tercer lugar, habla de las operaciones de información que lleva a cabo Rusia para influir en las opiniones públicas del mundo. También traslada parte de la responsabilidad a los medios de comunicación y a las compañías de Internet para que pongan freno al uso de sus plataformas para promover ideas que promuevan el odio o el terror.

La Inteligencia Artificial puede dotar de nuevas capacidades a las campañas de información o desinformación de los competidores. En 2015 saltó la noticia de que China era sospechosa de hackear información personal de cuatro millones de empleados públicos del gobierno de EEUU. El gobierno ruso también es sospechoso de utilizar información personal para atacar a los estadounidenses como propaganda. Después de una floja respuesta a la injerencia rusa en las elecciones de 2016, el departamento del Tesoro anunció recientemente la imposición de sanciones a ciudadanos y empresas rusas por su participación en la fabricación y diseminación de *fake news*, además de acusarle de ciberataques contra infraestructuras críticas.<sup>25</sup> Mientras la inteligencia artificial y el aprendizaje automático continúen madurando, el valor de los datos privados crecerá.

Actualmente no hay mecanismos específicos para hacer frente a la desinformación de actores estatales y no estatales y hay un debate en marcha sobre cómo las instituciones gubernamentales, como el departamento de diplomacia pública, *Voice of America* (VOA) y *Radio Free Europe/Radio Liberty* (RFE/RL), están equipadas para responder a la desinformación digital exterior.

La Inteligencia Artificial es también crítica en el futuro de la ciberseguridad, tanto para evaluar y monitorizar las vulnerabilidades de los sistemas computerizados como para

---

<sup>25</sup> United States Computer Emergency Readiness Team, Russian Government Cyber Activity Targeting Energy and Other Critical Infrastructure Sectors, US Department of Homeland Security, 15/III/2018, [https://www.nytimes.com/2018/03/15/us/politics/russia-cyberattacks.html?emc=edit\\_ta\\_20180315&nl=top-stories&nid=60278301&ref=cta](https://www.nytimes.com/2018/03/15/us/politics/russia-cyberattacks.html?emc=edit_ta_20180315&nl=top-stories&nid=60278301&ref=cta).

realizar ciberataques. Y también puede transformar las fuerzas militares: armas, vehículos y aviones autónomos cambiarán las misiones de combate. Por ello, en abril de 2017 el departamento de Defensa de EEUU inauguró el *Algorithmic Warfare Cross-Functional Team* para avanzar en las tecnologías de Inteligencia Artificial en el *software* del armamento. Del lado ruso, los programas de modernización militar han desencadenado una fuerte inversión en la automatización de sus fuerzas armadas.

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 verano de 2017 su plan nacional estratégico para la Inteligencia Artificial,<sup>26</sup> en el que anunció que en el año 2020 alcanzaría a EEUU, en 2025 le sobrepasaría y en 2030 sería el líder mundial. Afirma que su plan permitirá, por un lado, que su economía crezca un 26% y, por otro, ser una fuerza militar dominante a la altura de EEUU. Se reconoce, por tanto, la naturaleza esencialmente dual de la Inteligencia Artificial y las ambiciones comerciales y militares de China en este ámbito serán una de las principales amenazas a la supremacía tecnológica de EEUU. De ahí que la otra mención a la Inteligencia Artificial en la Estrategia se encuentra en el segundo pilar en relación al mantenimiento del liderazgo de EEUU en investigación, tecnología e innovación (p. 20).

## **(7) Impulsar intereses y valores**

En cuarto lugar, se impulsará la influencia estadounidense en el mundo 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 la influencia de EEUU hay que comenzar por crear riqueza y generar poder en casa. “América liderará otra vez” afirmó Donald Trump en la presentación de la Estrategia.

Para ser un documento que proclama la vuelta al principio del realismo se pueden encontrar, sobre todo en este cuarto pilar de intereses y valores, menciones al apoyo a la democracia, a la defensa de los derechos humanos y al apoyo a los Estados frágiles, aunque con matices.

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. Un panorama y un mundo en el EEUU liderará con el ejemplo, competirá por proteger sus valores e intereses y no se impondrá a nadie (p. 37).

La idea de liderar con el ejemplo es una afirmación que recuerda al segundo discurso inaugural del presidente George W. Bush, cuando afirmó que “América no impondrá su

---

<sup>26</sup> Graham Webster, Rogier Creemers, Paul Triolo y Elsa Kania, “China’s Plan to “Lead” in AI: Purpose, Prospects, and Problems”, *New America*, 1/VIII/2017, <https://www.cfr.org/blog/chinas-artificial-intelligence-strategy-poses-credible-threat-us-tech-leadership>. (cont.)



estilo de gobierno sobre los reacios. En cambio, nuestro objetivo es ayudar a otros a encontrar su propia voz, que logren su propia libertad, y que tracen su propio camino”.<sup>27</sup> Para los gobiernos autocráticos este lenguaje de Trump es un signo de retraimiento de EEUU en apoyo a las voces democráticas. EEUU liderará con el ejemplo, pero no con la promoción de la democracia de forma activa y de los derechos humanos.

El nivel de ambición democrática en la Estrategia está, por tanto, lejos de la de sus antecesores republicanos. En la primera ESN de Ronald Reagan se afirmaba en la misma portada que EEUU buscará “la libertad y la prosperidad... para nosotros, nuestros amigos y aquellas personas en el mundo que luchan por la democracia”.<sup>28</sup> George W. Bush comprometió a EEUU en el apoyo de la dignidad humana y la construcción de la democracia y argumentaba que los avances en la libertad y la democracia eran una herramienta central para derrotar la ideología de los terroristas yihadistas. La Administración Trump da la vuelta a la relación: derrotar a los terroristas yihadistas es el mejor mecanismo para avanzar en los derechos individuales. La aproximación de Trump es mucho menos generosa.

En cuanto a los derechos humanos y la ausencia del término (aparece una única ocasión para hablar de los “violadores de los derechos humanos”, en la p. 42) es posible encontrar algunas ideas relacionadas con el concepto. Hay referencias a la “dignidad humana” y “dignidad individual” y, en general, se trata de vincular el avance en los derechos humanos a los avances en la agenda económica: “Los gobiernos que respetan los derechos de sus ciudadanos son el mejor vehículo para la prosperidad, la felicidad humana y la paz” (p. 41). También el documento subraya la importancia de la libertad religiosa y aunque no utiliza el término “derechos de las mujeres” afirma que “las sociedades que empoderan a las mujeres a participar completamente en la vida ciudadana y económica son más prósperos y pacíficos” (p. 42).

La Estrategia también presta atención a los Estados frágiles, afirmando que “los problemas políticos están en el origen de la fragilidad de muchos países”. Se subraya que las amenazas que de éstos puede emanar están relacionadas con la violencia extremista y el crimen transnacional, aunque sin formular sin recomendar una clara respuesta para encontrar soluciones.

A pesar del rechazo explícito al multilateralismo, la Estrategia dice que EEUU continuará liderando las organizaciones multilaterales para proteger sus intereses y principios. Por un lado, su liderazgo beneficia a todos y, por otro, no hacerlo iría en detrimento del propio país. Porque en las organizaciones internacionales hay también una competición y EEUU debe defender también ahí su soberanía y avanzar en sus intereses y valores. 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.

---

<sup>27</sup> George W. Bush, Inaugural Address, 20/1/2005, The American Presidency Project, en : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58745>.

<sup>28</sup> The White House, National Security Strategy of the United States, NSS Archive, Enero 1987, <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>.

Se subraya en este pilar la importancia de contar con aliados y socios como una fortaleza para EEUU. Aunque por encima de los aliados tradicionales parece que se le da aún más importancia a aquellos nuevos países que quieran acercarse a EEUU, aspirantes que pueden ser Estados frágiles que buscan la seguridad y la prosperidad. Y para ello promoverá un nuevo modelo de desarrollo, modificando una asistencia a través de subvenciones por otra que atraiga el capital privado y que no promueva la dependencia, porque EEUU quiere socios fuertes, no débiles (p. 39). Una ayuda al desarrollo que, además, priorizará a aquellos países que estén alineados con los intereses nacionales de EEUU. Pero después de un año en el que la Administración ha propuesto reducir sus compromisos multilaterales y de asistencia a terceros, estas palabras de la ESN hacen dudar sobre su importancia en la política exterior de EEUU.

Finalizada la descripción de estos cuatro pilares, hay una parte más breve dedicada a la aplicación de la Estrategia a las varias regiones del mundo. En primer lugar –también en importancia–, el área indo-pacífica donde las amenazas están claramente reconducidas al revisionismo chino y la agresividad norcoreana. Es interesante destacar varias iniciativas de cooperación o colaboración que están surgiendo en la actualidad en Asia-Pacífico: Australia, India y Japón están tratando de revitalizar la cooperación marítima denominada *The Quad* en la que estuvo EEUU; India y Japón están intensificando sus relaciones bilaterales en muchos ámbitos y más recientemente en un corredor de crecimiento Asia-África, que algunos ven como una contraposición al BRI; o la reciente firma del TPP-11 en Chile. Si bien no conviene exagerar el posible impacto de estas iniciativas, sí sugieren una creciente preocupación sobre la inconsistencia del compromiso de EEUU con Asia-Pacífico y con la necesidad de buscar alternativas.

En una segunda posición se encuentra Europa, donde la vuelta de Rusia y la violación de la soberanía de sus vecinos preocupa en Washington. En esa sección aparece la única mención de la UE como socio en el documento (con excepción de la mención de la amenaza rusa a la UE en la p. 25). Anteriores ESN (2010 y 2015) también dijeron poco sobre la UE, pero se hacía referencia a ella como un instrumento para la promoción de la paz, la democracia y la prosperidad en Europa. En esta ESN, la UE se reduce a un socio en el frente económico, además de ser sospechoso de prácticas comerciales poco justas.

Le sigue Oriente Medio, donde el ascenso del autodenominado Estado Islámico (EI) y las actividades desestabilizantes de Irán son considerados dos motivos suficientes para mantener el compromiso en la región. A Asia Meridional, América Latina y África le dedican los siguientes apartados, con énfasis en la relación indo-paquistaní, la necesidad de frenar el extremismo islámico y reconquistar Kabul, y la voluntad de apoyar a los países de América Latina en la lucha contra la criminalidad organizada. Y lo que más de destaca del continente africano es su potencial económico, por encima de los problemas y la visión que se ha tenido hasta ahora del continente.

## (8) Conclusiones

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump tenía la difícil tarea de conjugar la visión de “América primero” con la doctrina estratégica que ha mantenido EEUU en los últimos 30 años. Una mezcla nada fácil de principios y realismo sólo resuelta en parte al afirmar que “estamos guiados por nuestros valores y disciplinados por nuestros intereses” (p. 55).

La valoración que hace del estado del mundo y de la actual competición geopolítica entre potencias coincide con la de otros países, aunque la forma de competir de EEUU es lo que le diferenciará. 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”.

El objetivo de la Estrategia es principalmente contener la emergencia de China y Rusia, para lo que EEUU quiere volver a ganar el juego estratégico. Pero la Estrategia sólo resuelve parcialmente las dudas sobre cómo volver a pensar estratégicamente para usar todos los instrumentos de poder nacional para competir no con una, sino con dos grandes potencias.

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 sólo de fortaleza militar.

EEUU tiene la convicción de que sólo prevalecerá frente a China y Rusia con sólidos fundamentos internos. Para ello buscará la prosperidad económica, recuperar el liderazgo tecnológico, defender su propiedad intelectual, llevar la competición geopolítica al espacio y no perder de vista la marea tecnológica de la Inteligencia Artificial.

La lucha contra el terrorismo deja ser la prioridad de la seguridad nacional de EEUU y no queda claro el compromiso con los aliados. Y los que esperaban un efectivo compromiso de EEUU con la democracia, los derechos humanos y la gobernanza global lamentan la omisión de muchos de estos elementos.

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 “trumpistas”. Sin olvidar que todo lo que viene después – presupuestos, sub-estrategias e implementación– es lo que de verdad le dará sentido y coherencia. ¿Volveremos a ella para entender a Trump?