

Estrategia de Seguridad Nacional 2015: ¿de superpotencia a supersocio?

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

Tema

La Administración Obama ha publicado su esperada **Estrategia de Seguridad Nacional**. Desde la publicación de la **última en 2010**, el mundo ha cambiado considerablemente y había un acuerdo unánime en que **EEUU necesitaba una nueva estrategia** para hacer frente a la amenaza del Estado Islámico (EI), para oponerse a la agresión rusa y para asegurar el ciberespacio, entre otros muchos asuntos.

Resumen

Este ARI estudia, primero, qué es el documento de Estrategia de Seguridad Nacional y qué se puede esperar de él. En segundo lugar, trata de ver tanto las ideas nuevas que pueden subyacer en la actual estrategia como los elementos de continuidad con respecto a la anterior.

Análisis

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

Qué es la ESN

No fue hasta 1943 cuando el término “seguridad nacional” empezó a utilizarse de manera amplia, y fue tras la conclusión de la II Guerra Mundial cuando EEUU buscó desarrollar un conjunto de procedimientos e instituciones para gestionar su política de seguridad nacional. Así, el 26 de julio de 1947 el Congreso de EEUU aprobó la ley que, entre otras cosas, creaba el Consejo de Seguridad Nacional, a cuyo frente

se puso al presidente del país. El objetivo era coordinar la política exterior y de defensa y conciliar responsabilidades y procedimientos tanto diplomáticos como militares. La lógica del Congreso era simple: EEUU era una de las dos superpotencias y sin un proceso y una institución para coordinar la seguridad nacional, el país haría frente a una amenaza real yendo por el camino equivocado.

Fue el poder ejecutivo quien inició la práctica de articular su estrategia de seguridad nacional de forma pública. Buen ejemplo fue el artículo de George Kennan publicado en *Foreign Affairs* en 1947¹ que proporcionó la racionalidad de la estrategia de contención que se convirtió en la piedra angular de la política exterior de EEUU durante la Guerra Fría. Esa estrategia fue codificada más tarde por la Administración Truman en un documento del Consejo de Seguridad Nacional, el NSC-68.

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

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

Con su nacimiento el Congreso se aseguraba, por un lado, un mayor control civil sobre lo militar y su planeamiento. Pero lo que principalmente perseguía era vincular la visión estratégica nacional con el presupuesto anual y poder hacer un seguimiento continuado de los recursos requeridos.

La ESN ha sido definida como el arte y la ciencia de desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional (diplomático, económico, militar y de comunicación) para alcanzar los objetivos que contribuyen a la seguridad nacional. Aborda la defensa nacional, la política exterior, las relaciones económicas y la política de asistencia a terceros. Y apunta entre sus objetivos a situar al país en una posición favorable en sus relaciones exteriores y a alcanzar una postura de defensa capaz de derrotar una acción hostil.

¹ "X" (George F. Kennan) (1947), "The Sources of the Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, julio.

Según la **Ley Goldwater-Nichols** de 1986, cada informe debe de incluir:

- (1) Los intereses y objetivos de EEUU en el mundo que son vitales para la seguridad nacional del país.
- (2) La política exterior, los compromisos mundiales y las capacidades de defensa de EEUU necesarias para disuadir una posible agresión y para implementar la estrategia de seguridad nacional del país.
- (3) Las propuestas a corto y largo plazo para el uso de las herramientas políticas, económicas, militares y otros elementos del poder nacional de EEUU para proteger o promover los intereses y alcanzar los objetivos del párrafo 1.
- (4) La adecuación de las capacidades de EEUU para cumplir la estrategia de seguridad nacional.
- (5) Otra información que sea necesaria para ayudar a informar al Congreso sobre los asuntos relacionados con la estrategia de seguridad nacional de EEUU.

El desarrollo de la ESN es fruto de un intenso proceso político en el que el Consejo de Seguridad Nacional juega el papel más importante, pero que como producto interagencial sirve también para controlar o disciplinar dicho sistema interagencial.

La ESN es un mandato del Congreso que lleva la firma del presidente y que supuestamente debería elaborarse anualmente como un indicador de la dirección del país en política exterior y para llevar ese control presupuestario de los recursos necesarios para la seguridad nacional. También es altamente esperado porque es el mejor ejemplo de la adaptación o no de cada gobierno estadounidense a las realidades cambiantes, de cómo se presenta EEUU ante el mundo y cómo coopera con aliados y amigos. Por último, la ESN tiene un profundo impacto sobre las políticas de adquisiciones de defensa en el país.

Desde 1986 se han publicado 16 ESN y, aunque el Congreso estipula que la Casa Blanca debe publicarla cada año, por lo general los presidentes la han renovado al comienzo de cada legislatura (la gran excepción fue Bill Clinton que publicó siete en ocho años de presidencia).

Esta vez el proceso parece que ha sido aún más complicado que otras veces pues llega dos años después del inicio del segundo mandato de Obama. Al parecer, producir un documento que no se viera inmediatamente superado por el deterioro de los acontecimientos mundiales ha sido la causa de su retraso. Cabe recordar que cuando se publicó la ESN de 2010 al-Qaeda era percibido como el principal enemigo en el frente terrorista, mientras que sus simpatizantes yemeníes y somalíes habían comenzado una serie de ataques no convencionales como el intento de hacer explotar un avión que se dirigía a Detroit el día de Navidad de 2009. Tampoco había irrumpido la primavera árabe, no se anticipaban conflictos con Rusia, con la que se quería comenzar una nueva relación, y nadie podía pensar en la propagación del ébola o en los escándalos de espionaje de la NSA.

El mundo había cambiado tanto desde 2010 que había un acuerdo unánime en que EEUU necesitaba una estrategia. Una estrategia para derrotar el Estado Islámico (EI) y para oponerse a la agresión rusa, una que enajenara objetivos con capacidades y que combinara la disuasión con la seguridad de los aliados, y una estrategia que pudiera ser utilizada para frenar la violencia extremista en África y Europa y que asegurara el ciberespacio. Una estrategia que incluso recogiera la cosechas de la revolución energética de EEUU.

La ESN ha llegado cuando apenas quedan dos años para que alguien nuevo ocupe la Casa Blanca. Esta vez, Barack Obama parece que ha querido hacer hincapié en la naturaleza más burocrática de este documento estratégico –no hay que olvidar que sirve principalmente para que las agencias usen e implementen sus propias iniciativas y confeccionen subestrategias–, escenificado en la presentación del documento que hizo la consejera de Seguridad Nacional, Susan Rice, en la institución Brookings, y no el propio presidente, como se podía esperar. No obstante, el equipo de Rice ha insistido en que la estrategia expone la visión del presidente sobre política exterior y las prioridades del pueblo estadounidense, del Congreso, y de los aliados y socios en el mundo.

Puede ser un documento útil pero no ya tiene nada que ver con lo que evocaba o evoca su propio nombre –Estrategia de Seguridad Nacional– y, por tanto, hoy en día se aleja de aquellos textos ágiles y con impactantes palabras como *contención* o *detén*.

Cómo liderar el mundo de Obama

Quien lea el documento difícilmente se topará con una clara estrategia que conecte objetivos y capacidades, pero encontrará las claves que pueden definir la orientación de EEUU para los próximos dos años. Aunque carece de las prescripciones necesarias para remediar los males del mundo, la ESN de 2015 es un trabajo que describe de forma bastante acertada el actual estado del orden global. En esencia, habla de un mundo donde el poder se difumina entre Estados, individuos y actores no estatales; donde los cambios están superando la habilidad para planificar una respuesta de forma integral; y donde las transiciones o cambios en el liderazgo entre las distintas regiones del mundo y dentro de ellas se modifican continuamente. Un mundo en el que, sin embargo, se rechaza la noción de que haya retorno a la geopolítica como apuntan algunos analistas de política exterior. Ya en la ESN de 2010 se declaraba que, por primera vez en la historia, los asuntos internacionales estaban dominados menos por la competición geopolítica y más por la necesidad de gestionar los retos comunes (liberalización comercial, no proliferación nuclear, derechos humanos, cambio climático, etc.). Un discurso que se mantiene en 2015 a pesar de que las fuerzas rusas hayan tomado Crimea, de que China haga agresivas reclamaciones sobre las aguas que rodean sus costas o de que Irán trate de utilizar sus alianzas con Siria y Hezbollah para dominar Oriente Medio.

EEUU busca gestionar cada una de las crisis –ya sea Rusia o el EI– de manera individual y, **como dijo Susan Rice en la presentación de la ESN**, EEUU no puede ser sacudida o verse arrastrada por el alarmismo en este nuevo siglo que apenas empieza. La manera en la que precisamente se trata a Rusia en el documento es quizá lo más representativo: se condena la agresión rusa pero no hay una sección especial sobre ello. Rusia tampoco está entre los principales ocho riesgos estratégicos para los intereses de EEUU, pues aparece mencionada en el apartado de la seguridad de los aliados, donde no hay referencia a la guerra que está sacudiendo Ucrania.

La Casa Blanca deja claro, en consecuencia, que no hay un retorno a la geopolítica y rechaza la noción de que el futuro del orden está en un punto de inflexión. Ve muchas de las crisis como inmediatas –ISIS, Rusia, Siria...– pero no claves para definir la próxima década. Los esfuerzos deben centrarse, por tanto, en los principales riesgos estratégicos que se identifican: (1) un ataque en EEUU o contra sus infraestructuras críticas; (2) la amenaza o ataque contra sus ciudadanos y aliados; (3) una crisis económica global; (4) la proliferación de armas de destrucción masiva; (5) brotes de enfermedades infecciosas; (6) cambio climático; (7) alteraciones en los mercados energéticos; y (8) consecuencias derivadas de un Estado fallido.

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

Liderar sí, pero ¿cómo? Sobre todo porque tanto Obama –desde hace tiempo–, como Rice y como la propia estrategia se han encargado de subrayar las limitaciones del país, tanto en recursos como en influencia. El propio presidente ha dicho que EEUU no puede resolver problemas pero sí ayudar o empujar para que haya mejoras. Hay una tensión, por lo tanto, entre lo que significa el liderazgo estadounidense y lo que se puede lograr con él, una profunda ambivalencia dentro de la Administración sobre lo que es el ejercicio del poder y una preocupación de meterse en algo de lo que sea difícil salir. Sin embargo, se puede percibir a lo largo del texto la posible solución a esa tensión: EEUU debe liderar no como una superpotencia sino como un supersocio, no como la nación indispensable sino como el socio indispensable para toda crisis.

De esa manera, EEUU conseguiría varios objetivos. Por un lado mantendría la centralidad estadounidense –que no dominación– en los asuntos globales. Por otro, fomentaría la aparición de otros actores que trabajen para la estabilidad global. Y, por último, mitigaría el riesgo global. Un supersocio que sirva de *hub* entre una continua y mutante constelación de actores que se juntan y se disuelven para

resolver grandes problemas o problemas más puntuales.

¿Pero, por qué ser un supersocio si puede seguir actuando como una superpotencia? La razón principal es que la animosidad hacia EEUU tiene su origen precisamente en su completa dominación de los asuntos mundiales. Escogiendo el principio de centralidad se ayudaría a disminuir ese sentimiento antiamericano, ayudaría a reformar la arquitectura de alianzas y socios, y se crearían incentivos para que cada uno construyera sus propias capacidades.

EEUU busca, por tanto, ser central, vital, necesario para conducir los asuntos globales, sin importar tanto si estará en la primera línea o *leading from behind*. Es un jugador, quizá el más importante, que ayuda a la organización necesaria para resolver cada uno de los problemas, y donde la acción militar nunca será la primera opción.

La paciencia estratégica

“Los retos a los que nos enfrentamos requieren paciencia estratégica y persistencia”. Ha sido una de las frases más criticadas del nuevo texto. La “paciencia estratégica” ha sido clasificada por muchos de vacía e irresponsable. Sin embargo, se trata de una manera de reconocer que el impacto de las acciones, no sólo de EEUU, puede resonar durante años o décadas, por lo que las acciones a corto plazo requieren una visión a largo. Como dice el propio documento, en la actualidad hay una serie de transiciones en desarrollo que se desenvolverán en décadas.

EEUU ya no puede identificar un problema, *shock and awe*,² para abrirse camino hacia la victoria, y esperar volver a casa con todos los cabos sueltos bien atados. El mundo simplemente ya no funciona así. Una estrategia “paciente”, sin embargo, posicionaría a EEUU de tal manera que pudiera influir en la trayectoria de determinada situación y le permitiría aprovechar las oportunidades que se creen.

El gradual reequilibrio a largo plazo hacia Asia Pacífico sería un buen ejemplo de esa paciencia estratégica que se menciona, mientras que la invasión de Irak en 2003 ilustra la razón por la que la paciencia estratégica debe de existir hoy en día.

Dicho esto, el documento hace un pobre trabajo en describir qué es y en qué consiste dicha paciencia estratégica. Puede que porque en muchos lugares hay precisamente un desajuste entre las palabras y la acción (o inacción) de EEUU.

Por ejemplo, el actual plan de repliegue de Afganistán no refleja la paciencia estratégica y las acciones de EEUU en Ucrania no cuadran con los objetivos indicados en la ESN de “frenar la agresión rusa, permanecer alerta ante sus

² Doctrina militar basada en el uso abrumador de la fuerza.

capacidades estratégicas, y ayudar a los aliados y socios a resistir la coerción rusa en el largo plazo, si fuera necesario". La guerra civil en Siria y la muerte de miles de civiles también contradice la "intención de EEUU de actuar preventivamente antes de que las situaciones de crisis alcancen grandes proporciones".

Puede que los últimos anuncios sobre la asistencia militar a Ucrania, la autorización por parte del Congreso de EEUU del uso de la fuerza contra el EI y las pistas sobre un cambio en la reducción de efectivos en Afganistán sean una señal del reconocimiento de esos desajustes.

Una estrategia doméstica

A pesar de que la ESN es un informe para el Congreso sobre las prioridades para salvaguardar los intereses globales de EEUU, sobre los que establecer las discusiones sobre financiación y adquisiciones, hay una importante cantidad de asuntos de la agenda política interna que se cuelan de puntillas.

La segunda frase del documento es más que significativa: "la fortaleza del crecimiento económico de EEUU en la base de nuestra seguridad nacional y una fuente crítica de nuestra influencia en el exterior". Gran parte del texto que le sigue está relacionado con esta premisa y antes de cualquier mención a las amenazas externas y a los retos, nos dice que se han creado 11 millones de nuevos puestos de trabajo, que el empleo ha caído a su nivel más bajo en seis años, que son los líderes en la producción de gas y petróleo, y que continúan marcando el ritmo de la ciencia, la tecnología y la innovación en la economía global.

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

Este lado doméstico de la estrategia predomina a lo largo de todo el texto, en el que también hay que destacar las menciones al Congreso, por otro lado el principal destinatario del informe. Sin duda, la complicada relación actual entre la Casa Blanca y el nuevo Congreso republicano, el uso del poder ejecutivo de Obama en asuntos como la inmigración o Cuba sin consultar al Congreso, y las posibles trabas que éste último puede poner para sacar adelante ciertas iniciativas han tenido su eco en el informe.

Tras dar un toque de atención a la disfunción en Washington y a la necesidad de acabar con el “secuestro” presupuestario o los recortes automáticos del gasto público, la ESN subraya la necesidad de que la Administración y el Congreso trabajen juntos para “liderar el mundo en un cambiante entorno de seguridad y hacia una paz y prosperidad más duradera”. Ambos también tienen que “preparar y equipar a los socios locales y darles apoyo operativo para luchar contra los grupos terroristas”, deben trabajar para crear un marco legislativo en el ámbito de la ciberseguridad y deben avanzar en la agenda de comercio. Precisamente, la ESN de 2015 pone un especial hincapié en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y en el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), que reciban una importante atención, así como los mercados globales de energía y las tendencias futuras de crecimiento, especialmente en Asia y en África. Se trata en este caso del enfoque más reflexivo que persigue poner el ojo más allá de las convulsiones geopolíticas del momento y planificar el futuro a largo plazo. Son estas dos áreas donde EEUU ve futuro y se muestra más optimista.

Conclusiones

Quien lea la ESN de 2015 encontrará muchas similitudes con la de 2010. Se utiliza prácticamente la misma estructura, con las mismas secciones sobre seguridad, prosperidad, valores y orden internacional. Se repiten además muchos de los temas básicos como la importancia de trabajar con los aliados y socios, mantener el compromiso con los valores democráticos, apostar por la fortaleza económica y preservar el orden internacional basado en normas.

Lo que diferencia la ESN de 2015 de la anterior es la naturaleza del liderazgo estadounidense que deja entrever. Según el texto, EEUU deberá liderar con determinación, dando ejemplo, en cooperación con aliados, utilizando todos los instrumentos del poder estadounidense pero el militar nunca como primera opción, y con una perspectiva a largo plazo. Es un liderazgo basado en el principio de la centralidad, es decir, que EEUU pasaría de ser una superpotencia a adquirir un papel de socio central y vital que puede estar en primera fila del conflicto o ayudando desde atrás.

Ni las amenazas más inmediatas como la del EI o Rusia, como aquellas más a largo plazo como el cambio climático y la proliferación de armas de destrucción masiva, pueden hacerse frente con un único actor, pero EEUU seguirá siendo central en la resolución de los mismos dada su fortaleza principalmente económica.

Económicos son también sus planes de futuro, en la apuesta por sacar adelante el TPP y el TTIP, y en ver en Asia y África el futuro para sus inversiones.

Pero si bien muchas amenazas y objetivos han sido identificados, no están claramente priorizados y no hay sugerencias sobre cómo resolver los asuntos que más preocupan a corto plazo, como, por ejemplo: ayudar a que haya un gobierno efectivo en Irak; hacer retroceder al EI; acabar con las masacres en Siria; obligar a

Rusia a retirarse de Ucrania; prevenir que los talibán afganos vuelvan a controlar la patria Pashtún; o las estrategias para hacer frente al crecimiento de los ciberataques. Pero la propia redacción y publicación de la nueva ESN es en sí contradictoria, enfrentando grandes aspiraciones estratégicas con una realidad política –y geopolítica– incómoda. Sin olvidar que la principal función de la ESN sigue siendo burocrática, proveyendo a las distintas agencias encargadas de los varios aspectos de la seguridad nacional de los elementos para desarrollar sus propias iniciativas y estrategias. Quien lea el documento no encontrará precisamente una estrategia que conecte objetivos y capacidades, pero sí algunas claves de la orientación de EEUU para los próximos años.