

■ SE CONSOLIDA LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN

# EEUU: hacia una NUEVA ESTRATEGIA

En la primavera del próximo año y coincidiendo con el fin de la misión en Afganistán, la administración Obama redactará un nuevo documento de seguridad nacional que revisará el aprobado en 2010

**A**mérica se encuentra en una encrucijada [...] A menos que enfoquemos bien nuestras ideas, nuestras definiciones, nuestras acciones, podemos vernos envueltos en guerras en las que no necesitamos luchar». Esta frase del presidente Obama, pronunciada el pasado 23 de mayo en la Universidad de la Defensa de EEUU, anticipa los cambios que va a sufrir la política de seguridad estadounidense durante su segundo mandato. Desde 1987, la Casa Blanca presenta periódicamente al Congreso de los Estados Unidos la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS en siglas en inglés), que plasma los principales rasgos de dicha política de seguridad. En la actualidad, es indudable que las acciones u omisiones de los EEUU adquieren una transcendencia global. Por ello, la NSS es una publicación de importancia crítica no solo para la seguridad y el bienestar de los norteamericanos, sino

también para el mundo en su conjunto.

Usualmente, estrategia se define como el producto óptimo que aglutina los fines u objetivos, las formas o conceptos y los medios o recursos disponibles. Desde el punto de vista de la seguridad nacional, la NSS supone la gestión integral de todos los elementos que componen el poder de EEUU para alcanzar sus objetivos nacionales dentro del sistema internacional. Dado su carácter cuatrienal, y que la versión de la NSS actualmente en vigor data de mayo de 2010,

se espera una próxima versión para la primavera de 2014; aunque, es más que probable que la publicación se adelante algunos meses, dada la vertiginosa evolución del escenario global. Sin embargo, del análisis de algunos discursos pronunciados por las máximas autoridades gubernamentales, así como de las decisiones presidenciales adoptadas — destaca el reciente nombramiento de un nuevo equipo de asesores de Seguridad Nacional dirigido por Susan Rice— es posible reconocer los principales parámetros que marcarán la próxima Estrategia de Seguridad.



Marines americanos en la localidad afgana de Farah en una misión de la ISAF.

## LA ACTUAL NSS

La NSS 2010, primera de la era Obama, representa una ruptura con respecto a las anteriores de 2002 y 2006. Sin duda, este hecho se debe a la personalidad del actual inquilino de la Casa Blanca, pero también al contexto internacional del momento en que se redactó el documento. Aunque en 2010 EEUU continuaba implicado en



Laura Heald/EFE

Obama durante un discurso ante militares de la base aeronaval de Jacksonville (Florida) pronunciado el pasado mes de octubre.

dos guerras simultáneas, Irak y Afganistán, y la campaña contra Al Qaeda se encontraba en su momento álgido, la opinión pública americana empezaba a mostrar su hastío por la larga campaña militar, al tiempo que se profundizaban los efectos de la crisis económica, que aún hoy afecta a Occidente. Bajo estas premisas, varios rasgos identifican la actual estrategia norteamericana.

Por un lado, las referencias al papel incuestionable de líder mundial que desempeña EEUU, como superpotencia con intereses de alcance global, son continuas a lo largo del texto. Entre esos intereses se encuentran: preservar la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos, y los países socios y aliados; mantener una economía fuerte e innovadora; respetar los valores universales y defender un orden internacional que promueva la paz y la seguridad por medio de una mayor colaboración entre los países. Por otro, se identifican 15 riesgos y amenazas para la seguridad, entre los que destacan: extremismo violento, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, conflictos, dependencia energética, estados fallidos, crimen transnacional o falta de democracia.

No obstante, el sello específico de la nueva administración en la NSS 2010 viene determinado por dos singulari-

dades. En primer lugar, a diferencia de las de 2002 y 2006, más centradas en la acción exterior, y muy influenciadas por los sucesos del 11 de septiembre del 2001 y por la ideología neoconservadora, la NSS actual focaliza la seguridad hacia el interior de EEUU.

Se considera que fortalecer la educación y el capital humano; potenciar la ciencia, tecnología e innovación; propi-

## *La reciente concepción contraterrorista separa islamismo de terrorismo*

ciar el crecimiento económico y el desarrollo equilibrado y sostenible; e invertir sabiamente los recursos son líneas de actuación esenciales para garantizar la seguridad de los estadounidenses. Y segundo, se abandona la promoción activa de la democracia —sobre todo a través del cambio de régimen por medio del uso unilateral de la fuerza militar—, y por el contrario se impulsa la cooperación internacional, según el principio

de que «cada Estado asuma su parte de responsabilidad para dar una respuesta global a los problemas globales».

### **LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

Siguiendo el tradicional ritmo de planeamiento estratégico de EEUU, en junio de 2011, se divulgó la Estrategia Nacional Contraterrorista (ENCT) que alinea sus postulados con los establecidos en la NSS. La ENCT separa «islamismo» de «terrorismo» y se focaliza principalmente en Al Qaeda y sus grupos afiliados. De este documento se desprende que la utilización de leyes especiales, como la Autorización para el Uso de la Fuerza Militar —que permite a EEUU combatir en cualquier lugar, en cualquier momento y a cualquiera que amenace la seguridad nacional— y la Ley Patriótica —que fortalece la seguridad interior y amplía los poderes de organismos encargados de hacer respetar la ley para identificar y detener terroristas—, han permitido tácticas antiterroristas más allá de las normas que garantizan los derechos individuales de las personas. Cuestión muy debatida en los últimos meses y que ha generado una gran polémica dentro y fuera de las fronteras estadounidenses.

La convicción es que casos muy conocidos, como la reclusión sin juicio de presuntos yihadistas en la prisión



Estados Unidos desea mantener el papel de superpotencia militar pero asume las limitaciones presupuestarias.

de Guantánamo, que todavía está en funcionamiento pese a las promesas de Obama para su cierre, el tratamiento extrajudicial de ciertos detenidos, o el ciberespionaje a los propios ciudadanos americanos han causado un daño quizás irreparable a la imagen de EEUU, y dificulta a la larga los esfuerzos por combatir la amenaza terrorista.

### ENTORNO ESTRATÉGICO

En enero de 2012 se hizo pública la Guía Estratégica para el Departamento de Defensa —*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*— que, firmada por el presidente Obama y por el entonces secretario de Defensa, Leon Panetta, actualizaba en gran medida a la NSS. Esta Guía describe el entorno estratégico; define las misiones principales que han de ser emprendidas por las Fuerzas Armadas para la preservación de los intereses estadounidenses; y proporciona directrices para el adecuado dimensionamiento de los medios y estructuras del Departamento de Defensa.

El documento tiene ya en cuenta la crisis económica que sufre el mundo desarrollado, la salida de las últimas tropas estadounidenses de Irak y el inicio del repliegue de Afganistán, así como las transformaciones en el mundo árabe. Su trascendencia está determinada por el profundo replanteamiento de los modelos de actuación estadounidenses, por lo que puede ser considerada como la doc-

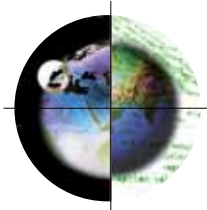
trina precursora de la nueva estrategia de Obama. Para que los objetivos estadounidenses estén en concordancia con los principios de actuación y los recursos disponibles, la futura NSS deberá tener en cuenta las tendencias de un entorno en continua transformación. No obstante, resumir estas tendencias resultará una tarea ardua, ya que la incertidumbre y la volatilidad son, sin duda, las particularidades fundamentales que definen el entorno estratégico al comienzo del segundo mandato del presidente Obama.

## *Definir las relaciones con China será crucial en el nuevo documento*

La interconexión del poder entre nuevos y viejos actores, las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas a escala global y el creciente protagonismo de los individuos y entes privados son muestras inequívocas de la complejidad del orden internacional actual. Sin embargo, dos cuestiones resultan de especial relevancia para EEUU. En primer lugar, el indiscutible cambio del centro de gravedad geopolítico del

Atlántico al Pacífico. El enorme crecimiento económico del sureste asiático ha supuesto un impulso extraordinario para el comercio mundial y que también millones de personas hayan abandonado la pobreza y el subdesarrollo. El surgimiento de China como poder político y económico es una de las consecuencias más trascendentales de estos cambios. La incógnita es si las autoridades de Pekín utilizarán ese recién ganado poder para centrarse en proporcionar bienestar a sus ciudadanos, o si por el contrario conducirá a pugnas geoestratégicas con los países vecinos. A la vista de las tensiones que se acumulan en el mar de la China Meridional por el control de sus aguas, la situación puede calificarse, como mínimo, de inestable.

Las repercusiones de la mal llamada *Primavera Árabe* constituyen la segunda cuestión que requerirá la máxima atención por parte de los estrategas norteamericanos. La caída de regímenes próximos a Occidente, el auge del islamismo, la cruel guerra en Siria, o el choque entre las dos corrientes mayoritarias del Islam, sunismo y chiismo, implican derivaciones estratégicas muy inciertas. Así, más de dos años después del comienzo de las revueltas, el mundo árabe está más dividido y fraccionado que nunca. Y lo que es más significativo, la ola de cambio no ha finalizado, y es todavía difícil predecir cómo afectará a otros países, que por el momento apenas se han visto perturbados. A la



## La evolución política de Irán y de su programa nuclear será, sin duda, otro protagonista de la estrategia de Washington

espera que el mundo árabe esclarezca sus propias contradicciones internas, nos encontramos ante un fenómeno de largo recorrido y es previsible que la inestabilidad se dilate en el tiempo por todo Oriente Próximo. En cualquier caso, el panorama señalado dependerá de cómo evolucione el factor crítico de la geoestrategia regional: el futuro del programa nuclear y de la situación política iraní.

Las tendencias globales señaladas están impulsando un amplio espectro de riesgos y amenazas. Aunque como se ha señalado, la NSS 2010 define 15 de estas amenazas, tres de ellas concentrarán la atención estadounidense en los próximos años: terrorismo, ciberamenazas y proliferación de armas de destrucción masiva. La campaña global contra Al Qaeda y otros grupos yihadistas ha logrado debilitarlos. Pero como demuestran los recientes sucesos en Boston, Londres o París, y a mayor escala en el Sahel, el terrorismo de raíz islamista radical sigue siendo un peligro para las sociedades democráticas. La continua evolución de las organizaciones terroristas hacia estructuras paralelas más difusas, los santuarios en países débiles o fallidos y el apoyo que reciben de algunos estados dificulta enormemente la lucha contrterrorista. Así, para EEUU la actual amenaza terrorista se basa en los grupos afiliados a Al Qaeda, los posibles ataques contra sus delegaciones diplomáticas e intereses económicos en el extranjero y el crecimiento del extremismo en el interior del país.

### NUEVAS TECNOLOGÍAS

Por otro lado, no se puede comprender el mundo globalizado actual sin tener en cuenta el desarrollo cada vez más rápido de las tecnologías del conocimiento y de las comunicaciones. Las oportunidades que presenta el ciberespacio son inmen-

sas dada la facilidad y rapidez de acceder a la información desde cualquier punto del planeta. Sin embargo, también comporta graves riesgos y amenazas. Nuevos términos como cibercrimen, ciberterrorismo, o ciberespionaje se han convertido hoy en expresiones comunes para calificar múltiples actividades ilícitas que afectan directamente a estados y ciudadanos.

La proliferación de armas de destrucción masiva y de sus sistemas de lanzamiento constituye la tercera amenaza

jetivo permanente de todas las NSS de EEUU ha sido garantizar la seguridad y el bienestar de los estadounidenses, teniendo presentes los valores y principios democráticos. Pero, la naturaleza volátil del entorno estratégico antes descrito obligará a los estrategas norteamericanos a concretar y priorizar los intereses estatales, como expresión inequívoca de los propósitos nacionales.

El primero de estos intereses será el mantenimiento del liderazgo americano en el mundo. Este papel de líder mundial se basará por un lado en la búsqueda de una mayor colaboración con otros poderes para afrontar los desafíos globales; y, por otro, en otorgar la máxima trascendencia a la gobernanza económica, como medio de promover la seguridad bajo el principio del multilateralismo. Para ello, la futura NSS volverá a enfatizar la necesidad de llevar a cabo las reformas que precisan las instituciones internacionales para afrontar los retos que plantea la globalización.

La suprema preocupación por la economía tendrá ratificación en otros dos objetivos estratégicos norteamericanos: el impulso al desarrollo interno de la nación —*nation building at home*— y el acceso libre a los llamados *global commons* (océanos, atmósfera, espacio exterior y ciberespacio).

Por otro lado, se reducirá casi por completo el énfasis en la promoción de la democracia. El pragmatismo del presidente

Obama parece seguir el principio aristotélico de hacer de la política «el arte de lo posible». Contradiciendo a lo esperado por algunos, el realismo político se encuentra asentado definitivamente en la doctrina estadounidense. Liberada en gran medida de su carácter idealista, esta posición vendría constatada por la prudencia mostrada ante las revueltas en el mundo árabe, en donde parece haberse



Complementar las acciones militares con otras políticas, diplomáticas y de desarrollo se consolida como básica.

prioritaria para los EEUU. Así, los programas nucleares de Corea del Norte e Irán son un factor de inestabilidad de primer orden. Además, el posible descontrol de los arsenales de armas químicas o biológicas, en posesión de estados débiles o en dificultades, como es el caso de Siria, y su hipotética transferencia a grupos terroristas es un escenario de gran preocupación para el futuro. El ob-

producido una disociación entre la promoción de la libertad y la implantación de la democracia.

La siguiente cuestión que la futura NSS deberá dirimir es la forma en la que se alcanzarán los objetivos nacionales identificados. En este sentido, la utilización de todos los medios disponibles por los EEUU constituye el principio de actuación fundamental de su política de seguridad. Se trata de una perspectiva que va más allá del uso de la fuerza militar. Se tiene conciencia de que no es posible asumir por más tiempo el papel de «policía del mundo», ya que el uso excesivo del *hard power* «ha creado más problemas de los que ha solventado». Este enfoque amplio quedó representado en una reciente visita a Oriente Próximo del secretario de Estado, John Kerry, durante la que anunció un plan de desarrollo económico para Palestina, calificándolo como un paso hacia la «paz económica».

Pero el enfoque multidisciplinar tendrá una especial implicación en la lucha contraterrorista. En el discurso del 23 de mayo en la Universidad de la Defensa, el presidente Obama señaló: «nuestra respuesta al terrorismo no puede depender exclusivamente de las fuerzas militares o de la imposición de la ley». Por consiguiente se requiere un enfoque holístico que se asentará en cuatro pilares: acción específica contra los terroristas, asociaciones efectivas, compromisos diplomáticos y asistencia a otros países.

### MEDIOS Y RECURSOS DISPONIBLES

En estas circunstancias, la administración estadounidense es consciente de que los instrumentos utilizados hasta ahora se muestran inefectivos para responder a las necesidades de la seguridad de EEUU. Al mismo tiempo, la disminución del déficit presupuestario se ha convertido en la primera prioridad nacional. Según las cifras proporcionadas por el propio presidente Obama, en la última década EEUU ha gastado en guerras más de un billón de dólares, lo



Sistemas como los aviones Osprey serán los pilares para la capacidad de proyección estadounidense.

que pone en peligro el *nation-building at home*. Las consecuencias de estos dos factores ya han empezado a influir sobre el Departamento de Defensa. Existe un plan para ahorrar 481.000 millones de dólares en su presupuesto en los próximos diez años, lo que obligará a reducir el tamaño de las Fuerzas Armadas y a cancelar algunos programas de armamento. El secretario de Defensa, Chuck Hagel ha afirmado que los recortes presupuestarios exigirán «reconfigurar fun-

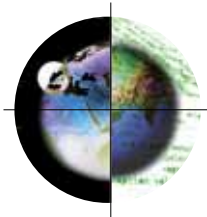
*Un presupuesto  
mucho menor  
obligará a reducir  
las FAS y congelar  
programas*

damentalmente la defensa [de EEUU] para reflejar mejor las realidades del siglo XXI».

Las restricciones presupuestarias, la reducción de efectivos y la sobre extensión de los despliegues militares tendrán graves implicaciones para la futura NSS. En una época de recursos escasos y de multiplicidad de retos, el enfoque de *huella ligera* para las intervenciones militares se convertirá en la piedra angular de la estrategia militar americana. Así, las operaciones expedicionarias tendrán un carácter reducido en nivel de ambición y serán consideradas como el último recurso. En palabras de Robert Gates, secretario de Defensa durante la administración Bush y que se mantuvo en el cargo durante el primer año del mandato de Obama: «en mi opinión, cualquier futuro secretario de Defensa que asese al presidente a enviar de nuevo un gran ejército terrestre americano a Asia, Oriente Próximo o África, debería examinarse la cabeza». El grado de implicación estadounidense

en la campaña de Libia, en la que se aplicó, por primera vez, el principio de «liderazgo desde detrás», junto con la rotunda falta de entusiasmo para intervenir en el conflicto en Siria, son muestras de esta doctrina del uso restringido de la fuerza.

Otro aspecto de interés indudable en la futura NSS será el retorno de la geopolítica en el sentido de redefinir las áreas geográficas de interés prioritario. La transición del centro de gravedad mundial hacia Asia y el hecho de que EEUU sea una nación del Pacífico vaticinan dos implicaciones fundamentales para la seguridad americana. En primer lugar, se producirá una redefinición de las alianzas actuales. El redespiegue de efectivos desde Europa a Asia —o África— que supondrá una mengua de las capacidades de actuación de la OTAN, que ahora dependen íntegramente de la aportación norteamericana. Para contrarrestar, en cierta medida, está desvalorización de la Alianza Atlántica, EEUU está



## *EEUU se enfrenta a una economía debilitada y unas Fuerzas Armadas extenuadas tras años de guerra exterior*

promoviendo un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, que dotará de un nuevo marco a las relaciones EEUU-Unión Europea. En este contexto, los europeos deberán asumir una mayor responsabilidad en garantizar su seguridad y poner en marcha los mecanismos de política común de seguridad y defensa que determina el Tratado de Lisboa.

La segunda implicación geopolítica para EEUU será una vuelta a las doctrinas de guerra convencional, con el objeto de contrarrestar las aspiraciones militares de China y garantizar la seguridad de los países aliados de la zona. Por ello, los estadounidenses continuarán fortaleciendo sus lazos con los países de la ASEAN, así como con Australia. Este importante factor impondrá llevar a cabo una reconfiguración de la estructura y capacidades de las Fuerzas Armadas americanas, que ya no tendrán como objetivo prioritario la preparación contra la insurgencia.

El fin de la misión de la ISAF en Afganistán, a finales de 2014, marcará el final irreversible de la «guerra global contra el terrorismo». Según lo anunciado por la Casa Blanca, esta situación conducirá a una solicitud al Congreso para la cancelación de la Autorización para el Uso de la Fuerza Militar. Aunque Obama ha reiterado que la lucha, con todos los medios, contra la amenaza terrorista sigue siendo una prioridad esencial de su gobierno, se modificarán las formas de acción. Las piezas centrales serán el desarrollo de capacidades de inteligencia en los niveles estratégico, operacional y táctico, una mayor cooperación entre el Departamento de Defensa y la comunidad nacional de inteligencia, así como la colaboración internacional.

Este cambio en la estrategia contrterrorista obligará a revisar, en el plano doméstico, la llamada Acta Patriótica, que otorga al presidente poderes especiales y restringe el régimen de libertades y garantías constitucionales. Esta ley está siendo muy criticada a raíz de descubrirse que las agencias de seguridad de EEUU han recopilado datos sobre llamadas telefónicas y correo electrónico de

particulares. Asimismo, el controvertido uso de drones en el extranjero requerirá de un escrutinio en profundidad. El gobierno estadounidense ha defendido que los drones constituyen un instrumento esencial para contrarrestar la amenaza terrorista, pero es consciente de que en su formato actual es una política insostenible, ya que a largo plazo puede hacer más mal que bien a la política exterior de EEUU. Obviamente, de todas estas transformaciones se derivará una priorización exhaustiva de los recursos

La próxima estrategia de seguridad deberá responder con claridad a dos preguntas: ¿cómo compaginar la defensa de los valores nacionales con la de sus intereses?, y ¿cómo armonizar el creciente número de necesidades con las posibilidades existentes sin perder capacidades que pongan en peligro el liderazgo mundial de EEUU?

Es posible que las respuestas conlleven un cierto retraimiento de EEUU hacia sí mismo y una mayor confianza en la diplomacia y cooperación exterior. No



El Gobierno americano ha defendido los drones como instrumento esencial en la lucha contra el terrorismo pero admite que debe revisarse y precisarse la legislación sobre su empleo.

disponibles. A la vista de las principales amenazas señaladas, contrterrorismo, ciberseguridad y el desarrollo del escudo antimisiles recibirán la máxima atención.

### **CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

EEUU se enfrenta a una realidad estratégica muy distinta de cuando se inició la intervención en Afganistán en diciembre de 2001. Economía debilitada, reducción presupuestaria y fuerzas armadas extenuadas por los continuos despliegues en el exterior son los factores que condicionarán la próxima NSS.

obstante, no hay que olvidar que, según la visión estadounidense, las herramientas diplomáticas están sujetas al protocolo internacional y, por lo tanto, tienen una eficacia limitada.

Pero es evidente que para ciertos asuntos de las relaciones internacionales, la diplomacia no es efectiva y el uso, o amenaza del uso, de la fuerza es imperativo. Por ello, sus Fuerzas Armadas seguirán constituyendo el eje central de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

**Mario Laborie Iglesias**

**Fotos: Secretaría de Defensa de EEUU**