

09/2015

09 de febrero de 2015

Ignacio José García Sánchez

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD
NACIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA 2015

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA 2015

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional 2015, segunda del presidente Obama, se centra fundamentalmente en tratar de introducir en el debate geopolítico sobre el liderazgo de los Estados Unidos de América, la visión de su legado iniciado con la primera estrategia de su presidencia, mayo de 2010, que tan buenos resultados le ha dado en sus objetivos de índole interno. Sin embargo, esos resultados son cuestionados en un entorno internacional que la propia estrategia califica de dinámico y que, el mismo presidente en una entrevista al periodista del New York Times, Thomas L. Friedman, reconocía de: *"un limitado caos... como algo inevitable en el camino, siempre difícil, hacia la creación de un nuevo orden [mundial] marcado por la globalización e integración comercial."*¹

Abstract:

The National Security Strategy 2015, President Obama's second one, is primarily focused on trying to introduce the vision of his legacy in the geopolitical debate over the leadership of the United States of America. This legacy starts with the first strategy of his presidency, May 2010, achieving the main objectives of internal nature. However, they are questioned in an international environment that the strategy calls as dynamic and that the President, in an interview with New York Times reporter, Thomas L. Friedman, recognized as "as a limited chaos... as inevitable on the road, always difficult, to creating a new [world] order marked by a global and integrated trade."

Palabras clave:

Estrategia, Seguridad, Estados Unidos de América, liderazgo.

Keywords:

Strategy, Security, USA, leadership.

¹ Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014. Capítulo XIII, pág. 376.

INTRODUCCIÓN

El viernes 06 de febrero de 2015 la Casa Blanca presentó la segunda estrategia nacional del Presidente Obama. Algo menos de cinco años después de su primera Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), mayo 2010, y con dos años más de presidencia, el primer mandatario norteamericano reafirma su visión del nuevo liderazgo de los Estados Unidos de América (EE.UU.) en pleno debate sobre su papel en un mundo en transición hacia un nuevo orden mundial.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

FEBRUARY 2015



Esta es la decimosexta ESN desde que el Acta Goldwater-Nichols sobre la reorganización del Departamento de Defensa de 1986 (revisión del Título 50, Capítulo 15, Sección 404a) obligó al Presidente a presentar una ESN anual al Congreso. Obligación que Ronald Reagan cumplió en los dos últimos años de su presidencia, 1987 y 1988, y que también siguieron George H. W. Bush y Bill Clinton. Georges H. W. Bush padre presentó tres y Bill Clinton siete. Con George W. Bush y el actual presidente Obama esta obligación se ha transformado en la publicación de una ESN por administración: 2002 y 2006; y 2010 y 2015 respectivamente.²

Otra curiosidad en esta ya larga lista de documentos es la ausencia de subtítulo en el documento, algo que en nuestro caso se ha venido utilizando y que hace hincapié en la dimensión principal del documento. Recordemos que la Estrategia Española de Seguridad de 2011 llevaba el subtítulo: "Una responsabilidad de todos" y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 ha incorporado: "Un proyecto compartido". En el caso norteamericano, sólo Bill Clinton apellidó sus estrategias: las tres primeras "Engagement and Enlargement"; las tres siguientes "For a New Century"; y la última "For a Global Age".

Sin embargo, el blog de la página web de la Casa Blanca publica la ESN actual con un claro subtítulo que la autora rescata de la introducción: "President Obama's National Security Strategy in 2015: Strong and Sustainable American Leadership".³

«Any successful strategy to ensure the safety of the American people and advance our national security interests must begin with an undeniable truth—America must lead. Strong and sustained American leadership is essential to a rules-based international order that promotes global security and prosperity as well as the dignity and human







²National Security Strategy Archive. <http://nssarchive.us/>. Visitada el 08.02.2015

³<http://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/06/president-obamas-national-security-strategy-2015-strong-and-sustainable-american-lead>. Visitada el 08.02.2015

rights of all peoples. The question is never whether America should lead, but how we lead.»

Y es que la nueva ESN, además de basarse fundamentalmente en la anterior, la pone en valor por el logro de los objetivos que se proponía. Recordemos que una estrategia que no se pone en práctica, no es buena ni es mala, simplemente no existe. Y que, efectivamente, una estrategia es buena solo si logra los objetivos políticos propuestos. No existe otra medida posible.⁴ Pero, por otro lado y atendiendo a factores de comunicación, la ESN es un ejercicio de comunicación estratégica y política informativa, y es en este segundo elemento donde la administración Obama pone el énfasis y contribuye al debate geopolítico sobre su liderazgo. Sólo en las dos páginas del prólogo que firma el presidente aparece la palabra *liderazgo* en 13 ocasiones⁵. La introducción, por otra parte, está dedicada a este propósito: *"the question is not whether America will lead, but how we will lead into the future."*

De esta forma adelanta sus seis líneas de acción:

-  *"First and foremost, we will lead with purpose"*
-  *"We will lead with strength"*
-  *"We will lead by example"*
-  *"We will lead with capable partners"*
-  *"We will lead with all the instruments of U.S. power"*
-  *"We will lead with a long-term perspective"*

Para marcar el nivel de importancia del concepto de liderazgo, en la ESN de 2010, por ejemplo, la exhortación *"we will lead"* solo aparece en una sola ocasión Y nunca con el adverbio, *"how"*, *"how we will lead"*.

"Our moral leadership is grounded principally in the power of our example—not through an effort to impose our system on other peoples. Yet over the years, some methods employed in pursuit of our security have compromised our fidelity to the values that we promote, and our leadership on their behalf. This undercuts our ability to support democratic movements abroad, challenge nations that violate international human rights norms, and apply our broader leadership for good in the world. That is why we will lead on behalf of our values by living them. Our struggle to

⁴ En esta línea de pensamiento me hago eco de una conferencia del director de planes de la OTAN, al que un compañero alemán preguntaba si dados los resultados de la campaña de ISAF en Afganistán se podía entender que había que cambiar la Estrategia. A lo que el representante de la OTAN, sin ningún tipo de titubeo, contestó que la Estrategia era excelente, pero lo que fallaba eran los medios a disposición de la Alianza. Algo totalmente contradictorio ya que, si la Estrategia es el arte de enlazar medios con objetivos, el cambio en alguno de estos elementos implica la modificación de esta.

⁵ En el prólogo de la Estrategia de 2010 la palabra *liderazgo* no apareció en ninguna ocasión.

stay true to our values and Constitution has always been a lodestar, both to the American people and to those who share our aspiration for human dignity."

EL ÉXITO DE UNA ESTRATEGIA Y SUS DAÑOS COLATERALES

No cabe la menor duda de que la ESN 2010 se puede calificar de éxito. Echando una mirada atrás, hace cinco años los EE.UU estaban enfrascados en sus dos guerras de mayor duración, con grave peligro de volver a los tiempos de la guerra de Vietnam con una fractura y protesta sociales que podían debilitar, de forma definitiva, las bases del poder nacional y la cohesión de su sociedad. Al mismo tiempo, en plena gran recesión, el déficit del estado había alcanzado la mítica cifra del billón de dólares⁶, mientras, el desempleo superaba el 10% de la población activa. Esta situación, cóctel explosivo para cualquier estado, a un poder hegemónico como el de este país podría suponer la entrada en una espiral autodestructiva.

Sin embargo, la situación que nos presenta la nueva estrategia es la de una nación reanimada y que ha superado la masiva intervención en el exterior:

"Globally, we have moved beyond the large ground wars in Iraq and Afghanistan that defined so much of American foreign policy over the past decade. Compared to the nearly 180,000 troops we had in Iraq and Afghanistan when I took office, we now have fewer than 15,000 deployed in those countries."

Con una situación económica vigorosa y los mejores datos macroeconómicos de los 34 países de la OCDE,⁷ la reducción del déficit, el crecimiento y la creación de puestos de trabajo son los grandes pilares de su fortaleza. La lacra del desempleo se ceba especialmente con el sector más joven de la sociedad (más del 50% de la población mundial está por debajo de los 30 años) alentando ese fenómeno de masas que Zbigniew Brzezinski denomina "political awakening"⁸, que se revuelve en las comunidades con un futuro descorazonador contra de la más sólidas y reputadas instituciones. Pero EE.UU. ha disminuido la tasa de paro y ha logrado reducir el 10% del año 2010 hasta cerca del 5.5% actual con la creación de más de 11 millones de nuevos puestos de trabajo.

"America's growing economic strength is the foundation of our national security and a critical source of our influence abroad. Since the Great Recession, we have created nearly 11 million new jobs during the longest private sector job growth in our history. Unemployment has fallen to its lowest level in 6 years. We are now the world leader in oil and gas

⁶ El déficit en la actualidad se ha reducido a la mitad, rondando los 500.000 millones de dólares.

⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo económico. <http://www.oecd.org/>

⁸ BRZEZINSKI, Zbigniew, *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Book. New York. 2012.

production. We continue to set the pace for science, technology, and innovation in the global economy."

La nueva situación con la que el presidente abre la estrategia: *"Today, the United States is stronger and better positioned to seize the opportunities of a still new century and safeguard our interests against the risks of an insecure world"* se ha logrado a costa de lo que el mundo geopolítico considera como una retirada del escenario internacional⁹. Aunque pueda ser considerada una retirada a tiempo, no deja de abrir el espacio geoestratégico a inexploradas e inéditas posibilidades en la que nuevos actores evalúan sus renovadas capacidades. Y así la nueva ESN se esfuerza por reafirmar la centralidad y oportunidad del liderazgo estadounidense como nación indispensable frente a las principales amenazas que se ciernen sobre la humanidad.

"These complex times have made clear the power and centrality of America's indispensable leadership in the world. We mobilized and are leading global efforts to impose costs to counter Russian aggression, to degrade and ultimately defeat ISIL, to squelch the Ebola virus at its source, to stop the spread of nuclear weapons materials, and to turn the corner on global carbon emissions."

La crisis de Ucrania y el avance del terrorismo de Daesh suponen los más significativos puntos débiles de una estrategia, mayo 2010, que sin duda puede calificarse de exitosa. Pero la agresión rusa, como se califica en el documento, contrasta dramáticamente con el objetivo de la ESN 2010 *"Build Cooperation with Other 21st Century Centers of Influence,"* donde se dedica un párrafo completo a la estrategia de cooperación con Rusia.¹⁰

Otro damnificado en estos cinco años de evolución geopolítica es el triángulo de relaciones China-EE.UU.-India. Mientras la ESN 2010 mantenía una clara propuesta de colaboración en la que apenas se apreciaban diferencias entre los dos colosos asiáticos, la nueva posición de liderazgo multidimensional se aplica de forma muy diferente: *"In particular, India's potential, China's rise, and Russia's aggression all significantly impact the future of major power relations."* Hay una clara diferencia cuando se enfocan las relaciones con ambos países y se matiza el auge de China. Ya no se oculta el binomio cooperación¹¹-competición¹², pero se rechaza la inevitabilidad de la confrontación¹³:

⁹ KAGAN, Robert. Superpowers Don't Get to Retire What our tired country still owes the world. New Republic. May 26, 2014

¹⁰ La visión más dramática de una realidad geopolítica que podría afianzarse, la exponía el embajador de Georgia en Washington durante la conferencia de presentación de la estrategia por la embajadora Susan E. Rice, "U.S. National Security Advisor" en "Brookings Institution", el mismo viernes 06 de febrero. En su pregunta abría la hipótesis de una posible congelación del conflicto, con una situación de facto de independencia de los territorios ocupados, como los casos de Abjasia y Osetia, en su propio país. <http://www.brookings.edu/events/2015/02/06-us-national-security-strategy-rice>. Visitada el 08. 02.15.

¹¹ *"We are building on our own energy security—and the ground-breaking commitment we made with China to*

Ignacio José García Sánchez

"We are primed to unlock the potential of our relationship with India. The scope of our cooperation with China is unprecedented, even as we remain alert to China's military modernization and reject any role for intimidation in resolving territorial disputes."




Respecto a India, la democracia más poblada de la tierra, se busca una convergencia estratégica que refuerza la visión de una estrategia de contención, negada rotundamente por la administración Obama, aunque apoyada por analistas geopolíticos de prestigio¹⁴.

"In South Asia, we continue to strengthen our strategic and economic partnership with India. As the world's largest democracies, we share inherent values and mutual interests that form the cornerstone of our cooperation... We see a strategic convergence with India's Act East policy and our continued implementation of the rebalance to Asia and the Pacific."

Una mano tendida que se extiende a todo el vecindario chino: *"This is an important focus of the deepening partnerships we are building in Southeast Asia including with Vietnam, Indonesia, and Malaysia. We will uphold our treaty obligations to South Korea, Japan, the Philippines, and Thailand, while encouraging the latter to return quickly to democracy. We will support the people of Burma to deepen and sustain reforms, including democratic consolidation and national reconciliation."*

LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL DEL SIGLO XXI

La ESN 2015 mantiene los elementos fundamentales de la ESN 2010 reiterando los cuatro grandes grupos de intereses nacionales:

-  *The security of the United States, its citizens, and U.S. allies and partners;*
-  *A strong, innovative, and growing U.S. economy in an open international economic system that promotes opportunity and prosperity;*
-  *Respect for universal values at home and around the world; and*

reduce greenhouse gas emissions—to cement an international consensus on arresting climate change." "As the world's two largest emitters, the United States and China reached a landmark agreement to take significant action to reduce carbon pollution."

¹² *"..., we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights. We will closely monitor China's military modernization and expanding presence in Asia, while seeking ways to reduce the risk of misunderstanding or miscalculation."*

¹³ *"While there will be competition, we reject the inevitability of confrontation."*

¹⁴ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014. "Además, en el libro citado -Kaplan, Robert D. Asia's cauldron. The South China Sea and the end of a stable Pacific. 2014 Random House. New York- se refiere también a la discusión sobre si la actual política norteamericana se puede calificar como de contención, concluyendo que sí, y recordando discusiones con analistas chinos en las que pedían a EE.UU. no ser manipulado por sus vecinos, ya que «China no toleraría una coalición de pequeños países con EE.UU. en su contra».



A rules-based international order advanced by U.S. leadership that promotes peace, security, and opportunity through stronger cooperation to meet global challenges.

Y continúa con la misma estructura de la estrategia anterior dividida en cuatro objetivos fundamentales: Seguridad, Prosperidad, Valores y Orden Internacional.

Mantiene la firme posición de huir de la visión que escenifica la asunción de que teniendo el mejor martillo posible, cualquier desafío se tiende a considerar un clavo. Siguiendo esta línea de pensamiento, trata de convencer, no sólo a sus conciudadanos, sino al resto del mundo de que la panoplia de capacidades de las que dispone la primera potencia económica del mundo, integradas y en colaboración con una creciente confluencia de voluntades, prevalecerán en un renovado orden internacional. Así, en la conclusión determina: "*We will uphold and refresh the international rules and norms that set the parameters for such collaboration and competition. We will do all of this and more with confidence that the international system whose creation we led in the aftermath of World War II will continue to serve America and the world well.*"

En esta visión proactiva y comprensiva de la seguridad ocupan un destacado lugar los espacios globales, donde será cada vez mayor la competencia. Así, establece como uno de sus objetivos asegurar el acceso a los cuatro dominios tradicionales. En el último, el espacio marítimo, se menciona específicamente la incoherencia de no haber ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas, la importancia de la cooperación internacional en el Ártico, así como en la lucha contra la piratería.

"America's ability to press for the observance of established customary international law reflected in the U.N. Convention on the Law of the Sea will be enhanced if the Senate provides its advice and consent—the ongoing failure to ratify this Treaty undermines our national interest in a rules-based international order. Finally, we seek to build on the unprecedented international cooperation of the last few years, especially in the Arctic as well as in combatting piracy off the Horn of Africa and drug-smuggling in the Caribbean Sea and across Southeast Asia."

En esa visión multidimensional mantiene la educación como uno de las líneas de acción fundamentales para alcanzar el objetivo de Prosperidad. Un elemento del que han carecido nuestras dos estrategias de seguridad, a pesar del interés mostrado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos en que fueran incluidos los aspectos educativos. La educación ya era en el ESN 2010 uno de los elementos básicos del apartado sobre prosperidad, incluido en ese documento dentro de la promoción de los intereses nacionales.

Otros elementos significativos, además del apoyo al sistema de gobernanza global y al multilateralismo, son el respaldo explícito a la doctrina de la Naciones Unidas sobre la "Responsabilidad de Proteger", algo que nuestra estrategia de 2011 recogía y que fue eliminado en la actual. Así, se afirma:

"We affirm our support for the international consensus that governments have the responsibility to protect civilians from mass atrocities and that this responsibility passes to the broader international community when those governments manifestly fail to protect their populations."

También, la mención a los Objetivos del Milenio, y en concreto al relativo a la reducción de la pobreza. Estos objetivos, que se deberán renovar durante este año, y para los que se espera consenso antes de septiembre de este año. En esta línea se refuerza la importancia de la igualdad entre todas las minorías, para así alcanzar el máximo potencial de crecimiento en todas las comunidades, con especial mención a las cuestiones de género:

"We will be a champion for communities that are too frequently vulnerable to violence, abuse, and neglect—such as ethnic and religious minorities; people with disabilities; Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) individuals; displaced persons; and migrant workers. Recognizing that no society will succeed if it does not draw on the potential of all its people, we are pressing for the political and economic participation of women and girls—who are too often denied their inalienable rights and face substantial barriers to opportunity in too many places. Our efforts include helping girls everywhere get the education they need to participate fully in the economy and realize their potential."

En este sentido se nota el importante papel jugado en su redacción por Susan E. Rice, anterior embajadora de EE.UU. ante la Naciones Unidas, por lo que se refuerza en esta estrategia las referencias y el apoyo a las iniciativas de las Naciones Unidas, fundamental en la arquitectura de gobernanza internacional, así como otras instancias multilaterales con especial mención a los tratados de libre comercio con Asia y Europa¹⁵.

¹⁵ "Through the Trans-Pacific Partnership (TPP) and Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP), we are setting the world's highest standards for labor rights and environmental protection, while removing barriers to U.S. exports and putting the United States at the center of a free trade zone covering two-thirds of the global economy."

CONCLUSIÓN

El desafío fundamental al que pretende dar solución la estrategia es la paradoja que supone reconciliar los imperativos de la seguridad en el corto plazo y los objetivos estratégicos en el largo plazo. La dicotomía realismo-idealismo. El pragmatismo realista que domina las situaciones en escenarios de crisis, ante el conflicto generalizado entre los gobiernos y sus ciudadanos. Así, a lo largo del documento hay un continuo dilema entre la buena gobernanza en el plano local, la fortaleza de las instituciones, su transparencia y responsabilidad, junto con “*los corrosivos efectos de la corrupción*”, con relación a los objetivos últimos de la estrategia de seguridad y sus líneas de acción.

*Ignacio J. García Sánchez
CN Subdirector
Instituto Español de Estudios Estratégicos*