

10/2018

01 de febrero 2018

Mario Laborie Iglesias\*

«America First» ¿Un modelo válido de seguridad nacional para los EE. UU.?

## «America First» ¿Un modelo válido de seguridad nacional para los EE. UU.?

### Resumen

El presente documento ofrece algunas claves para descifrar la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicada el 18 de diciembre de 2017. Se parte de la pregunta de si esta estrategia, la primera de la era Trump, es la que objetivamente precisa Estados Unidos para proteger sus intereses y valores en vista de la actual coyuntura estratégica. De una lectura completa del documento se podría concluir que China, Rusia, Irán, Corea del Norte y el yihadismo desplazan a todos los demás asuntos de seguridad a un papel secundario. La estrategia adopta un reducido enfoque geopolítico y presenta interrogantes acerca de su utilidad para conducir la política exterior estadounidense en una época volátil y convulsa como en la que hoy nos encontramos.

### Palabras clave

Estrategia, seguridad nacional, geopolítica, «Primero América», amenazas, competición por el poder.

*«America First»: a valid model of national security for the USA?*

### Abstract

*This document offers some keys to decipher the new US National Security Strategy published on December 18, 2017. The main subject is whether the strategy, the first of*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*the Trump's era, is the one that the US needs to protect its interests and values in view of today's strategic context. From a complete reading of the document, it could be concluded that China, Russia, Iran, North Korea and jihadism displace all other security issues to a secondary role. The strategy adopts a narrow geopolitical approach and raises doubts about its usefulness in conducting US foreign policy in the current volatile and convulsive era.*

*Keywords*

*Strategy, national security, geopolitics, «America First», threats, power competition.*

## Introducción

El pasado 18 de diciembre, el presidente Donald Trump, presentó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (NSS 2017) de Estados Unidos. Desde que este tipo de documentos fuese legalmente instituido en 1986, es la primera vez que se publica en el primer año del mandato presidencial. Además, en esta oportunidad, se batieron todos los récords de extensión llegando a las 56 páginas —su antecesora, febrero 2015, tenía únicamente 30—.

«Esta Estrategia de Seguridad Nacional pone primero a América»<sup>1</sup>. Más allá, del eslogan ya utilizado en campaña electoral y reciclado ahora como narrativa fundamental, la idea que trataría de transmitir la NSS 2017 sería la competición por el poder a escala mundial —el vocablo «competición» aparece 74 veces a lo largo del texto—. Su redacción, dirigida por el asesor de seguridad nacional, el general H. R. McMaster, es mucho menos optimista que la anterior de 2015 ya que: «Estados Unidos se enfrenta a un mundo extraordinariamente peligroso, lleno de una amplia gama de amenazas que se han intensificado en los últimos años».

Con estas premisas, se destacan a continuación algunas claves que pueden ayudar a descifrar la nueva NSS 2017 y determinar si esta estrategia es la que precisa Estados Unidos para proteger sus intereses y valores, en el complejo e incierto panorama actual.

## La geopolítica: una herramienta insuficiente para explicar el mundo a principios del siglo XXI

«Estados Unidos responderá a la creciente competencia política, económica y militar que enfrentamos en todo el mundo».

Este es, sin duda, el tema central de la NSS 2017: el mundo se ha vuelto más competitivo desde el punto de vista geopolítico, lo que implica un aumento de las luchas por el poder, con multitud de amenazas y riesgos transnacionales provenientes tanto de otros Estados como de actores no estatales. Ya en un artículo de opinión —mayo 2017— McMaster y el director del Consejo Económico Nacional, Gary Cohn, afirmaban que «el mundo es» de hecho, «no una comunidad global», sino simplemente un «escenario donde las

---

<sup>1</sup> A lo largo de este Documento de Opinión, los párrafos entrecomillados son extractos de la NSS. Traducción al español efectuada por el autor.

naciones, los actores no gubernamentales y las empresas participan y compiten por la ventaja»<sup>2</sup>.

El retorno de la geopolítica, en el marco más amplio de las relaciones internacionales, ha venido de la mano de la aparición de nuevos retos estratégicos y de la dificultad que tienen las normas e instituciones de la posguerra fría para adaptarse a un orden mundial en rápida transformación.

De forma general, la geopolítica es ante todo una manera más de observar lo que ocurre que tiene en cuenta dos factores fundamentales: la geografía —en su sentido más amplio— y el «poder», con los Estados como actores principales, pero no exclusivos.

La principal controversia que persigue hoy al concepto de geopolítica sería su necesidad de actualización para ajustarse al escenario global actual, y no solo desde el restringido ámbito internacional —por y para los Estados-nación—. Es decir, es preciso considerar la profunda interacción existente entre actores, factores e historia que conforman el complejo panorama estratégico.

Hay que recalcar la asimetría del orden westfaliano: no todos los Estados son iguales y no detentan el mismo grado de soberanía sobre territorio, flujos, sociedades e individuos que, además, difieren en muchos casos, por razones identitarias, sobre la forma en que las relaciones se materializan. Igualmente, en un escenario dinámico con masivos flujos de personas, capital, bienes e ideas, el concepto de «poder» ha perdido algunas de sus connotaciones pasadas. Hoy la riqueza y el bienestar se generan a través de las ideas y la innovación y no por los recursos.

Por consiguiente, en nuestros días, la geopolítica del siglo XXI constituye un nivel de análisis útil, aunque plenamente insuficiente para explicar su complejidad y volatilidad. Como señala Khanna, «la era de organizar el mundo de acuerdo con el espacio político (cómo subdividimos legalmente el mundo) está dando paso a la organización de acuerdo con el espacio funcional (cómo lo usamos realmente)»<sup>3</sup>.

En vista de los postulados teóricos sobre la anarquía del orden internacional y la lucha por el poder, para algunos, fundamentalmente en EE.UU., la geopolítica se ha convertido en una parte integral del Realismo, una de las teorías centrales de las relaciones internacionales.

---

<sup>2</sup> McMaster, H.R.; Cohn, Gary D. «America First Doesn't Mean America Alone». WSJ. 30/05/2017. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>

<sup>3</sup> Khanna, Parag, *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Random House. Abril 2016.

«Nuestra nueva estrategia se basa en un realismo basado en principios, guiado por nuestros intereses nacionales vitales y enraizado en nuestros valores intemporales». Para sus autores, la NSS 2017 sería «realista» porque «reconoce el papel central del poder en la política internacional, afirma que los Estados soberanos son la mejor esperanza para un mundo pacífico, y define claramente nuestros intereses nacionales». Y, además, se fundamenta en principios porque el hecho de que se promuevan los valores estadounidenses «extiende la paz y la prosperidad en todo el mundo».

El presidente Trump ha invocado los preceptos realistas para explicar algunas de sus acciones más debatidas, como por ejemplo la no ratificación del Acuerdo de París sobre cambio climático. En su discurso del pasado mes de septiembre ante la asamblea general de la ONU —a la que previamente había calificado como un «club de gente que se reúne para hablar y pasárselo bien»—, señaló que cada Estado vela por sus propios intereses y que el «Estado nación sigue siendo el mejor vehículo para elevar la condición humana».

En una demostración de su desagrado por el multilateralismo, la NSS parece despreciar la intensificación que a escala global afecta a las interacciones políticas, económicas, científico-técnicas, sociales o comunicativas. Así no es de extrañar que, a diferencia de versiones precedentes, el documento no respalde explícitamente el orden internacional basado en reglas y, por el contrario, culpe a ese mismo orden, que Estados Unidos ha fomentado y amparado, de algunos de los problemas del país.

Y, sin embargo, la NSS defiende que «Estados Unidos debe liderar e involucrarse en los acuerdos multinacionales que dan forma a muchas de las reglas que afectan los intereses y valores estadounidenses». Esta crucial divergencia sugiere que existe un intenso debate en el seno del Gobierno norteamericano entre los que preconizan una retirada de las organizaciones multinacionales y los que por el contrario buscan la implicación internacional.

En realidad, la mezcla de ideas contradictorias recorre todo el texto. Por un lado, promete pragmatismo, pero al mismo tiempo señala que promoverá los valores estadounidenses y negará «los beneficios de nuestra comunidad libre y próspera a los regímenes represivos y los violadores de los derechos humanos». Pero incluso cuando se trata este crucial tema de los derechos humanos, surgen las paradojas. Al mismo tiempo que se promete: «no vamos a imponer nuestros valores a los demás», se afirma: «seguiremos defendiendo los valores estadounidenses y ofreciendo aliento a aquellos que luchan por

la dignidad humana en sus sociedades». Aunque pragmatismo e idealismo no deben ser incompatibles, la realidad indica que es casi imposible llevar a cabo las dos políticas a la vez de forma coherente.

Así las cosas, desde el plano de una «gran estrategia», resulta complicado aclarar el modelo de seguridad estadounidense que se utilizará en los próximos años. Mientras que se observa una vuelta a concepciones de la seguridad anteriores a la Segunda Guerra Mundial que parecían superadas —confianza en el poder militar para garantizar los intereses nacionales— se reconoce también que «las competiciones y rivalidades que enfrenta Estados Unidos no son tendencias pasajeras o problemas momentáneos [...] Son desafíos interrelacionados y de largo plazo que demandan nuestra atención y compromiso nacional sostenido».

Los últimos lustros han demostrado que la interrelación de amenazas, pero también de intereses —y en ocasiones de valores—, aboga por que cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico y político —es decir, todos los factores que conforman el poder nacional—. A diferencia de ediciones anteriores, la nueva NSS no efectúa una apuesta decidida por un enfoque integrado de la seguridad basada en la participación de todas las agencias gubernamentales, como cabría esperar de la naturaleza multidimensional de los problemas existentes.

Cuando se analizan los riesgos y amenazas y las formas y medios para contrarrestarlos, asuntos mucho menos teóricos y más cercanos al ciudadano común, la nueva estrategia tampoco clarifica completamente las formas y medios de actuación. La carta introductoria a la NSS 2017, firmada por el presidente, plantea ocho cuestiones que «han invitado a hacernos daño» y que Estados Unidos debe afrontar para garantizar su seguridad:

1. Regímenes delincuentes.
2. Grupos terroristas islamistas.
3. Poderes rivales.
4. Fronteras nacionales porosas y leyes de inmigración no implementadas.
5. Cárteles criminales.
6. Prácticas comerciales desleales.
7. Distribución injusta de la carga con nuestros aliados.
8. Inadecuada inversión en defensa.

Resulta, cuanto menos, llamativo que se incluyan en un mismo listado todas las cuestiones securitarias. Esta retórica simplista no termina de esclarecer las prioridades con los que la primera potencia mundial debe competir con éxito con otras fuerzas. En un mundo de problemas diversos, una misma solución para todos ellos es muy improbable que tenga éxito.

Esta cuestión es decisiva a la hora de combatir a los grupos terroristas. En la sección «perseguir las fuentes de las amenazas» no se presentan acciones sobre cómo abordar realmente los orígenes del extremismo. Como es sabido, los grupos terroristas de ideología yihadista encuentran refugio en los territorios de Estados fallidos o débiles, en los que existe un déficit de gobernabilidad y la conflictividad entre sectores de la sociedad ha estallado violentamente.

En estos territorios sin control estatal, se ha demostrado que la única solución es adoptar una estrategia que a largo plazo reconstruya las instituciones estatales. Pero, es mucho más fácil practicar medidas antiterroristas, como las que lleva a cabo el ejército estadounidense en varias zonas del mundo, que las costosas y prolongadas, en todas sus dimensiones, operaciones de *State Building*. Sin embargo, como los casos de Irak o Afganistán demuestran, no hay otra opción; no hay atajos en la seguridad.

En lo que respecta a la emigración, otra de las cuestiones sobre las que el presidente Trump ha manifestado su descontento con la situación heredada de su predecesor Barak Obama, la NSS 2017 aclara que «Estados Unidos continuará recibiendo inmigrantes legales que no representen una amenaza a la seguridad y cuya entrada es compatible con el interés nacional».

Sobre este asunto que ha generado considerable controversia doméstica e internacional, se destacan tres cuestiones: primera, el lenguaje utilizado es bastante menos duro al que nos tiene acostumbrado el presidente Trump en sus *twitteres* y declaraciones televisivas; segunda, no se mencionan los aspectos más controvertidos de la ley de inmigración presentada ante el Senado en 2017<sup>4</sup>, y tercero, deja la puerta abierta a posibles futuras reformas y medidas de compromiso.

Por otro lado, la NSS 2017 señala, también, que Estados Unidos abordará «los persistentes desequilibrios comerciales, eliminaremos las barreras comerciales y

---

<sup>4</sup> La «Reforma de la inmigración Estadounidense para un Empleo Fuerte» (RAISE por sus siglas en inglés) es un proyecto de ley que pretende reducir los niveles de inmigración legal a los Estados Unidos en 50 %, impondría un tope de 50 mil admisiones de refugiados al año y terminaría con la concesión de visados por el sistema de sorteo.

brindaremos a los estadounidenses nuevas oportunidades para aumentar sus exportaciones». Pero, con el abandono de la Asociación Transpacífica, la Administración Trump se ha desprendido del instrumento fundamental que favorece la competencia económica de Asia, sin obtener casi ningún beneficio a cambio. Con esta medida unilateral, las empresas estadounidenses no pueden competir de acuerdo al conjunto de reglas comunes que el acuerdo proporciona. Por el contrario, la confianza en acuerdos bilaterales parece desmedida a la vista de los resultados obtenidos. Todo ello favorece los intereses de la República Popular China en la región.

Sin aparentemente recordar los errores cometidos durante este mismo siglo por administraciones anteriores, la Casa Blanca parece convencida de que, a través del unilateralismo, puede afrontar los problemas de seguridad actuales: «Estados Unidos desearía la cooperación de otras potencias importantes en términos estadounidenses, o tratará de superar a potenciales competidores». Quizás, para la única potencia global —al menos por el momento— todo debería ser de su interés, aunque no fuese en sus propios «términos». En aquellas regiones o ámbitos de actuación en donde Estados Unidos se muestra reticente, otros actores no dudan en ejercer la hegemonía.

La nueva Administración estadounidense se muestra obsesionada por la disminución de la superioridad militar del país. La NSS 2017 enfatiza las rivalidades por el poder que obligan a fortalecer sus Fuerzas Armadas. Pero simultáneamente, se prescinde de las oportunidades de cooperación, siempre y cuando no sean de interés para Estados Unidos —es curioso que a la vez se desprecie el «mercantilismo» utilizado por otros competidores—.

Es preciso mencionar que, en la sección dedicada al análisis del entorno estratégico —un mundo competitivo—, la estrategia norteamericana no menciona ningún aliado. La incapacidad para apreciar el valor que tienen las alianzas para garantizar los intereses de Estados Unidos y su desdén por los tradicionales socios europeos son aspectos particularmente llamativos.

### **Rusia y China: ¿competidores o adversarios?**

La NSS 2017 identifica los desafíos que, para Estados Unidos, suponen las denominadas potencias revisionistas. «China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, intentando erosionar la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos [...] China y Rusia quieren dar forma a un mundo antitético a los valores e intereses de



EE.UU.». En otras palabras, la NSS 2017 reconoce a estos dos países como los competidores directos de los intereses y valores estadounidenses.

Además, calificándola de fracaso, la nueva estrategia critica la política de Obama basada en «el supuesto de que el compromiso con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio global los convertiría en actores benignos y socios fiables». Con ello se indicaría la necesidad de enfrentarse a ambos Estados de una manera más asertiva, lo que es consistente con el enfoque general de la Administración Trump hacia China —aunque no tanto hacia Rusia—.

Ello supone el abandono de la política exterior que, basada en la búsqueda del equilibrio cooperación-competición, ha sido la norma de los anteriores presidentes estadounidenses como modo de afrontar cuestiones de mutuo interés —por ejemplo, la nuclearización de la península de Corea—.

Sería fundamental determinar si realmente la Administración Trump cree que Rusia y China pueden equiparse entre sí y si ello constituye una ventaja estratégica para la política exterior americana. En el pasado, Washington ensayó con éxito inmiscuirse en las relaciones bilaterales Moscú-Pekín. Con la manera en que la NSS 2017 trata este asunto, es posible que se estimule la progresiva aproximación entre ambos países que, en los últimos años, ha planteado multitud de dificultades diplomáticas a Estados Unidos y sus aliados.

Realmente, la capacidad estratégica rusa se encuentra muy lejos de poder plantear sus relaciones con Occidente en términos de igualdad. Los graves problemas demográficos y sociales y una economía dependiente de las exportaciones de hidrocarburos y duramente afectada por las sanciones internacionales son muestras de que Moscú no dispone de los medios necesarios para rivalizar con Estados Unidos y la Unión Europea, lo que impide que asuma un papel de competidor.

A falta de recursos económicos<sup>5</sup> y de seducción política sobre otras naciones —casi nada de «poder blando»— el presidente ruso, Vladimir Putin, está siguiendo una clara estrategia en política exterior. Aunque teniendo en cuenta todo el abanico de instrumentos de los que dispone, el uso limitado de la fuerza en su vecindario y en el

---

<sup>5</sup> En cifras de 2016, el PIB de Rusia (1.160 millardos €) es inferior al de Italia (1.681 millardos €) y ligeramente superior al de España (1.119 millardos €). Por su parte, el PIB de EE.UU., es 16.860 millardos € y el de China 10.120 millardos €. Fuente: [expansion.com/ Datosmacro.com-https://www.datosmacro.com/paises/comparar/rusia/espana?sc=XE15](https://www.datosmacro.com/paises/comparar/rusia/espana?sc=XE15)

conflicto en Siria, así como la utilización de formas de actuación propias de la guerra de la información, han devuelto a Rusia al primer plano de la esfera internacional.

Putin consideraría que los intereses rusos no pueden asegurarse a menos que disminuya el poder de Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. Para ello, se trataría de desestabilizar la situación política de los países occidentales y sembrar confusión entre su ciudadanía, al mismo tiempo, y para consumo interno ruso, se demostraría la debilidad del modelo democrático liberal<sup>6</sup>. La gran ventaja de este enfoque es que, ya que resulta complicado demostrar las posibles implicaciones directas en estas actividades, se puede seguir actuando como un miembro más de la comunidad de naciones que actúa dentro de los márgenes que determina el derecho internacional.

Con todo, el reto que supone China para Estados Unidos si es determinante para el liderazgo global, tanto en términos económicos como en el modelo sociopolítico a seguir por otros Estados en el futuro. Por ello, la nueva NSS debería haber determinado formas de actuación diferenciadas para tratar el muy distinto grado de amenaza proveniente de Rusia o China.

En octubre del pasado 2017, el presidente chino, Xi Jinping, explicó ante los 2.300 delegados del Partido Comunista de la República Popular China, reunidos con motivo de su 19º Congreso, que el país está entrando en una «nueva era» y que «el camino, la teoría, el sistema y la cultura del socialismo con características chinas han seguido desarrollándose, abriendo un nuevo camino para que otros países en desarrollo logren la modernización». Xi es un líder que considera que después de siglos, China se encuentra en condiciones de promover sus intereses en el exterior y «situarse en el centro del mundo»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Un informe del Real Instituto Elcano, publicado en noviembre de 2017, afirma que ha habido «interferencia rusa en casos como el referéndum del Brexit, el referéndum celebrado en los Países Bajos sobre si la UE debería firmar el acuerdo de asociación con Ucrania, las elecciones presidenciales de EE UU, las elecciones francesas y las alemanas, por no hablar ya de sus campañas de ciberataque y desinformación en los países vecinos, el incremento del 2.000 % de la actividad relacionada con Cataluña en Rusia durante el mes de septiembre no ha sido una sorpresa ni una anomalía». Milosevich-Juaristi, Mira. «La “combinación”, instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña». ARI 86/2017 - 7/11/2017.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari86-2017-milosevichjuaristi-combinacion-instrumento-guerra-informacion-rusia-cataluna](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari86-2017-milosevichjuaristi-combinacion-instrumento-guerra-informacion-rusia-cataluna)

<sup>7</sup> Xi Jinping. Discurso ante el 19 Congreso del Partido Comunista Chino. 18/10/17. Transcripción al inglés. [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)

Las referencias al gigante asiático como competidor se acumulan a lo largo de la NSS 2017, pero adquieren su tono más agresivo cuando se indica que «China está expandiendo su presencia económica y militar en África, pasando de ser un pequeño inversor en el continente hace dos décadas al mayor socio comercial de África en la actualidad. Algunas prácticas chinas socavan el desarrollo a largo plazo de África al corromper a las élites, dominar las industrias extractivas y encerrar a los países en deudas y compromisos opacos e insostenibles».

Desgraciadamente para los intereses de Estados Unidos el problema es mayor, ya que la penetración china no se limita a África, sino que se extiende por otros continentes, incluida Europa. Semanas atrás, el prestigioso analista y académico, Ian Bremmer, mantenía que el ascenso de China era el principal factor de riesgo para el mundo en 2018<sup>8</sup>.

A medida que China se convierte en el punto de referencia para ciudadanos y líderes de ciertos países, la influencia y los ideales occidentales, como la democracia y la libertad individual, parecen haber entrado en recesión. El modelo de gobierno autocrático de China y el desarrollo económico liderado por el Estado están creciendo en popularidad, superando a Estados Unidos. Una encuesta del Pew Research Center de agosto de 2017 señala una caída de 14 puntos de la imagen global del país americano —en términos generales, Estados Unidos y China tienen, aproximadamente, el mismo nivel de simpatía en el resto de países<sup>9</sup>—. Igualmente revelador son los datos<sup>10</sup> del Índice de Democracia 2016 elaborado por *The Economist* de los que se desprende que 72 países mostraron un declive en sus valores democráticos en 2016<sup>10</sup>.

En un contexto en el que China exhibe su atractivo como «poder blando», el reto para Estados Unidos es determinar la manera de reafirmar su cada vez más controvertido liderazgo. Es dudoso que situar «primero América» sea la política más adecuada para revertir esta tendencia.

<sup>8</sup> Bremmer, Ian. «These Are the Top 10 Risks to the World in 2018». Time. 02/01/18. These Are the Top 10 Risks to the World in 2018.

<sup>9</sup> De acuerdo a la encuesta, existe una mayoría de españoles que tienen hoy una visión más favorable de China que de EE. UU. Vice, Margaret. «In global popularity contest, U.S. and China —not Russia— vie for first». Pew Research Center. 23/08/2017. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/23/in-global-popularity-contest-u-s-and-china-not-russia-vie-for-first/>

<sup>10</sup> Democracy Index 2016. The Economist. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

### El «Eje del mal» revisado

De acuerdo a la hipermétrope visión geopolítica de la NSS 2017, y con la excepción de China y Rusia —y también, aunque en menor medida, el islamismo yihadista—, los problemas que plantean Irán y Corea del Norte desplazan a todas las demás amenazas a la seguridad de EE.UU.

En lo que parece una revisión del «Eje del mal», concepto acuñado por el presidente George Bush en 2002, la estrategia indica: «Estamos reuniendo el apoyo del mundo contra el deshonesto régimen de Corea del Norte y confrontando el peligro que representa la dictadura en Irán, descuidados por aquellos que estaban decididos a conseguir un acuerdo nuclear defectuoso». La unión de argumentos en contra de ambos países, solamente análogos en sus ambiciones nucleares, vuelve a sugerir una misma solución para dos casos completamente distintos.

«Corea del Norte está gobernada como una dictadura despiadada sin importarle la dignidad humana. Durante más de 25 años, ha buscado armas nucleares y misiles balísticos desafiando todos los compromisos que ha asumido. Hoy, estos misiles y armas amenazan a Estados Unidos y a nuestros aliados». Esta alarmista sentencia, junto con otra sobre que Pyongyang busca la «capacidad de matar a millones de estadounidenses con armas nucleares», implica una potencial inminencia de la amenaza, algo sobre lo que existen discrepancias.

Esta aproximación es coherente con el hecho de que el presidente Trump haya efectuado, en los últimos meses, comentarios sobre las «opciones militares» existentes, lo que significaría una predisposición a realizar un ataque preventivo para destruir las instalaciones nucleares norcoreanas. Al mismo tiempo, se cerraría la posibilidad de alcanzar un acuerdo diplomático, ya que Corea del Norte ha desafiado «todos los compromisos». No obstante, a primeros de este 2018, ambas Coreas han acordado reabrir el proceso de diálogo, lo que en cierta medida contradice lo expuesto en la NSS. En cualquier caso, cualquier medida por parte de Estados Unidos que no cuente con el apoyo de China y del resto de aliados en la región está condenada al fracaso.

Respecto a Irán, la nueva estrategia reitera las críticas a la política de la Administración Obama con respecto al acuerdo nuclear de 2015: «El régimen iraní patrocina el terrorismo en todo el mundo. Está desarrollando misiles balísticos más capaces y tiene el potencial de reanudar su trabajo sobre armas nucleares que podrían amenazar a Estados Unidos y nuestros socios».

Estas afirmaciones no son novedad. En su intervención ante la 72.<sup>a</sup> asamblea general de las Naciones Unidas, antes citada, el presidente estadounidense calificó de vergonzoso el pacto de desnuclearización acordado entre Irán y la comunidad internacional, conocido como el Plan de Acción Integral Conjunto —JCPOA por sus siglas en inglés—, que Donald Trump ha denunciado como «el peor acuerdo jamás alcanzado». Señalar que pocas semanas después de aquel discurso en la ONU, la Administración estadounidense publicó una nueva estrategia para afrontar la amenaza iraní ya que «el comportamiento imprudente del régimen iraní, y en particular de la Guardia de la Revolución Islámica, plantea una de las amenazas más peligrosas para los intereses de Estados Unidos y la estabilidad regional»<sup>11</sup>.

Desde su llegada al despacho oval, no ha habido ninguna concesión a los beneficios que el JCPOA, aunque imperfecto, tiene para abordar la amenaza nuclear iraní y, sobre todo, para la estabilidad de Oriente Próximo en su conjunto. Los planteamientos se basan en la idea de que, de no existir ese acuerdo, Washington se encontraría en mejor posición a la hora de afrontar el problema, aunque la situación norcoreana debería haber hecho recapacitar sobre la utilidad de este enfoque.

Es innegable que la posición regional de Irán ha mejorado durante los últimos años, al amparo de las negociaciones del acuerdo y la evolución del conflicto en Siria. Pero, recusar el acuerdo nuclear solo erosionará aún más cualquier perspectiva realista de reducir las ambiciones regionales del régimen de Teherán, además de dañar las relaciones con la Unión Europea, firme defensora del JCPOA<sup>12</sup>.

### Adiós, Europa ¿adiós?

Desde que lanzase su candidatura a la presidencia de EE.UU., Trump se ha mostrado muy crítico con los aliados europeos en general y con la Unión Europea (UE) en particular, manifestando abiertamente sus simpatías por el *brexit*: «[El Reino Unido] fue muy inteligente al salirse [de la UE]».

Por consiguiente, no es de extrañar que la NSS 2017 reduzca el papel de la Unión al de un mero socio económico, del que incluso se sospecha que realiza prácticas comerciales desleales. En todo el texto solo se cita dos veces a la UE que queda situada al mismo

<sup>11</sup> «President Donald J. Trump's New Strategy on Iran». The White House. 13/10/2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-new-strategy-iran/>

<sup>12</sup> «La UE reafirma su apoyo al acuerdo nuclear con Irán». Euronews. 11/01/18. <http://es.euronews.com/2018/01/11/european-iran-meeting>

nivel que el Reino Unido y «otros Estados»<sup>13</sup>, lo que añade dudas de si en Washington se conoce, verdaderamente, en que consiste la Unión Europea.

Las Estrategias de Seguridad Nacional de 2010 y 2015 reconocían que la UE era un instrumento esencial para la promoción de la paz, la democracia y la prosperidad en Europa. La nueva estrategia abandona esta narrativa para enfatizar la «fuerza» como medio de garantizar la «libertad», pero no el conjunto de los valores democráticos, fundamento del vínculo transatlántico.

En estas circunstancias, las relaciones con los socios europeos en materia de seguridad se canalizarán exclusivamente a través de la OTAN: «La alianza de estados libres y soberanos de la OTAN es una de nuestras grandes ventajas sobre nuestros competidores, y Estados Unidos sigue comprometido con el artículo V del Tratado de Washington».

Pero este compromiso se ve en gran parte condicionado por las reiteradas demandas para que «nuestros aliados europeos aumenten el gasto de defensa al 2% del producto interior bruto para 2024, con un 20% de este gasto dedicado a aumentar las capacidades militares», ya que «la alianza de la OTAN se fortalecerá cuando todos los miembros asuman una mayor responsabilidad y paguen la parte que les corresponde para proteger nuestros intereses, soberanía y valores mutuos».

La insistente petición de la Administración norteamericana para reasignar responsabilidades —es decir, que los europeos pagemos más por nuestra propia defensa— en el marco de la OTAN ha sido una constante de las declaraciones de Donald Trump. En su discurso de presentación de la NSS 2017, el presidente se refirió a esta cuestión solicitando un «reembolso» a Estados Unidos por el coste de defender a los otros Estados miembros.

Es preciso recordar que la demanda para que Europa asuma una mayor carga sobre su seguridad y defensa no es nueva ya que anteriores administraciones efectuaron las mismas apelaciones<sup>14</sup>. Lo que ha cambiado es únicamente el lenguaje utilizado que ahora se encuentra desprovisto del barniz diplomático al que estábamos acostumbrados.

---

<sup>13</sup> «Estados Unidos trabajará con la Unión Europea y bilateralmente con el Reino Unido y otros Estados para garantizar prácticas comerciales justas y recíprocas y eliminar las barreras al crecimiento».

<sup>14</sup> En 2011, Robert Gates, entonces secretario de Defensa de la Administración Obama, alertaba premonitoriamente de que una nueva generación de líderes estadounidenses podría abandonar la OTAN y los 60 años de garantías sobre la seguridad de Europa, exasperados por los fracasos en la voluntad política europea y en la escasa financiación necesaria para mantener viva la Alianza: ¿palabras premonitorias?.

Pero, la Casa Blanca no reconoce que, acorde a los resultados de la Cumbre de Cardiff de septiembre de 2014, en los tres últimos años se ha producido una tendencia alcista en los presupuestos de defensa de los países aliados. Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, ha cifrado este aumento, en términos reales, en el 4,3% anual<sup>15</sup>. Finalmente, tampoco se mencionan otros aspectos que atañen a la Alianza como la mejora en la cooperación OTAN-UE, el apoyo a países del Este europeo o el papel de la OTAN en la promoción de los valores democráticos y la seguridad.

En resumen, la imagen que la NSS 2017 proyecta de Europa, unida al conjunto de declaraciones que, por el lado estadounidense, se han sucedido sobre la falta de compromiso de los aliados europeos plantea el interrogante si nos encontramos ante una nueva era de las relaciones transatlánticas en la que las fricciones prevalezcan sobre los valores e intereses comunes.

La impopularidad del actual inquilino de la Casa Blanca entre los gobiernos y la población europea no favorece la imprescindible armonía entre las dos orillas del Atlántico. En países como Alemania, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y Francia, el porcentaje de la población que confía en el presidente de Estados Unidos ha caído más de 50 puntos desde que Donald Trump asumió el cargo de presidente. Encuestas de mediados del pasado 2017 demuestran que es incluso menos popular en Europa que el propio presidente ruso, Vladimir Putin<sup>16</sup>.

### Conclusiones: hechos y palabras

El lema «primero América» ampara una visión del mundo reduccionista que pretende dar validez a postulados ya superados. La NSS 2017 se define realista, aunque en la práctica pretende ser pragmática a la hora de afrontar la multitud de retos y amenazas que Estados Unidos ha de afrontar como, de momento, única gran potencia global.

Pero la aparente displicencia de la actual Administración estadounidense hacia otros enfoques y opiniones no coincidentes con los suyos, y su menosprecio por los tradicionales aliados, sin los cuales Estados Unidos no sería lo que es, resulta contraproducente a los intereses y valores que la estrategia busca proteger. América

---

<sup>15</sup> Speech by NATO Secretary General, Jens Stoltenberg, at the plenary session at the NATO Parliamentary Assembly in Bucharest. 09 Oct. 2017. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_147635.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_147635.htm)

<sup>16</sup> Shapiro, Jeremy; Pardijs, Dina. «The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU Power Audit». European Council on Foreign Relations. Septiembre 2017. [http://www.ecfr.eu/page/-/US\\_EU\\_POWER\\_AUDIT.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/US_EU_POWER_AUDIT.pdf)



—por Estados Unidos— puede que esté primero, pero desde luego no está sola. Despreciar las divergencias no solo no es pragmático sino peligroso para la seguridad del mundo occidental en su conjunto.

El enfoque simplista geopolítico de la NSS 2017 evoca a una política exterior de principios del siglo XX defensora de reducir el perfil global de Estados Unidos como modo de aminorar el coste y los riesgos, aunque sea a través de una disminución del nivel de ambición del país. Pero el mundo ha cambiado y las políticas deben adaptarse a las nuevas condiciones sociales y políticas. Aferrarse a instrumentos del pasado, ya devorados por la historia, significa aceptar un grave riesgo para el liderazgo estadounidense y la estabilidad del orden internacional.

Las estrategias de seguridad nacionales tienen más que ver con el liderazgo que debe guiar su concepción e implementación que con los recursos utilizados. Es en este aspecto en donde la nueva NSS plantea también importantes incógnitas. Por ejemplo, se desconoce hasta qué punto, se han incluido las ideas del propio presidente Trump en el documento. Las declaraciones presidenciales en televisión o redes sociales, en muchas ocasiones, difieren de los actos realizados por la diplomacia o las Fuerzas Armadas estadounidenses.

Tradicionalmente, las NSS tienen dos objetivos fundamentales: primero, servir de base para la redacción de estrategias nacionales de segundo nivel —en especial la militar y la de política exterior— mediante la vinculación de todos los instrumentos en manos del Estado y, segundo, y más importante, tratar de alinear las distintas y en ocasiones divergentes visiones existentes sobre la seguridad nacional dentro de la complejísima maquinaria burocrática estadounidense.

Desde esta perspectiva, el punto de partida de la nueva estrategia no parece demasiado prometedor. Desde el principio de la actual presidencia, las discrepancias entre los miembros del gabinete han sido manifiestas. Por lo tanto, no es de extrañar que el discurso del presidente durante la presentación de la NSS 2017 fuese notablemente diferente del propio texto. En otras palabras, el enfoque estratégico y la visión presidencial no parecen plenamente coincidentes.

Con respecto a si la NSS 2017 tendrá algún peso en la conducción real de la política y estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, en última instancia serán los historiadores quienes deberán responder a la pregunta dentro de un periodo de tiempo prudencial. Pero, la frecuente utilización de «hechos alternativos» —un evento que se ha



comprobado que es mentira, pero del que se está plenamente convencido de su veracidad— plantea dudas sobre si la NSS 2017 se implementará con las debidas transparencia y credibilidad políticas.

*Mario Laborie Iglesias\**  
*Coronel (ET)*