

01/2019

8 de enero de 2019

*Jorge Torres Sospedra \**

La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018)

## La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018)

### Resumen:

Tras una década sin publicarse, la Administración Trump ha aprobado este año una nueva *Estrategia de Defensa Nacional*. Dicho documento tiene como objetivo señalar las principales amenazas para Estados Unidos. Además, con la publicación de la *Estrategia Antiterrorista* se cierra la publicación de los grandes documentos estratégicos. Como veremos a lo largo del trabajo, se han producido cambios importantes durante la década que separa la última Estrategia de Defensa Nacional (2008) de los dos documentos actuales.

### Palabras clave:

Estados Unidos, política exterior, defensa, estrategia de defensa nacional, realismo.

**\*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 US National Defence Strategy: the return of History and the end of the utopian dream (2008-2018)*

*Abstract:*

After a decade without being distributed, Trump's administration has published this year a new National Defense Strategy. This document has as main purpose, to point out the main threats for the United States. Furthermore, with the Counter-terrorism Strategy publication ends its publication the great strategy documents. As we will see over this paper relevant, changes had taken place over the last decade, of 2008 National Defense Strategy regarding the two current documents

*Keywords:*

USA, foreign policy, defense, national defense strategy, realism.

## Introducción

Tras una década sin publicarse, la Administración Trump ha aprobado este año una nueva *Estrategia de Defensa Nacional*. Dicho documento tiene como objetivo señalar las principales amenazas para Estados Unidos. Además, con la publicación de la *Estrategia Antiterrorista* se cierra la publicación de los grandes documentos estratégicos. Como veremos a lo largo del trabajo, se han producido cambios importantes durante la década que separa la última *Estrategia de Defensa Nacional (2008)* de los dos documentos actuales.

En primer lugar, el contexto internacional ha cambiado. Tras diez años de constante inversión en materia de defensa, tanto el Gobierno chino como el ruso se sitúan como las principales amenazas para EE. UU. Aunque ambos focos ya eran citados por la anterior *Estrategia de Defensa*. No obstante, ambos países han confirmado, en diversos escenarios, su capacidad para contrarrestar la influencia estadounidense.

En segundo lugar, se destaca a los llamados «Estados-canalla». Al igual que China y Rusia, los «Estados-canalla» siguen siendo una de las amenazas principales. A pesar de los avances en las negociaciones con el Gobierno norcoreano, sus continuas provocaciones pueden escalar y dar lugar a una crisis regional. En el caso iraní, la situación es la inversa. Tras la revocación del acuerdo firmado por la anterior Administración, no parece probable una reducción de la hostilidad en el corto plazo.

En tercer lugar, el terrorismo, tras casi dos décadas marcadas por la lucha contra el terror, el Departamento de Defensa ya no lo sitúa como la principal amenaza. Este hecho refleja el profundo abismo que separa a la Administración Trump de su predecesora. Mientras que el anterior ejecutivo daba por válidas las hipótesis defendidas por Joseph Nye Jr., la actual Administración tiene como una de sus referencias teóricas principales a Robert Kagan, sin que necesariamente exista un pleno acoplamiento de enfoques y visiones a largo plazo.

Por último, la situación económica nacional ha cambiado. En menos de dos años, el paro se sitúa en mínimos históricos<sup>1</sup>, el crecimiento económico a niveles impensables hace unos años y el déficit comercial reduciéndose. Todas estas cifras macroeconómicas se

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.libremercado.com/2018-10-10/trump-hace-historia-en-eeuu-los-sueldos-crecen-al-3-y-el-paro-cae-por-debajo-del-4-1276626242/>.

han visto favorecidas por la mayor bajada de impuestos de la historia. Esto ha supuesto la enésima prueba de que Laffer sigue teniendo razón.

### ***Estrategia de Defensa de 2008***<sup>2</sup>

Meses antes de las elecciones presidenciales, la Administración Bush elaboró su último gran documento oficial<sup>3</sup>: la *Estrategia de Defensa Nacional* (en adelante, EDN). Dicho escrito tiene como objetivo plasmar los imperativos estratégicos militares del país y definir las principales amenazas a las que se enfrenta. Tras siete años de lucha contra el terrorismo, las autoridades estadounidenses salientes redactan este documento sobre las «lecciones aprendidas»<sup>4</sup> en la misma.

En el prólogo del documento<sup>5</sup>, el recién nombrado secretario de Defensa, Robert Gates, señala que el próximo presidente se iba a enfrentar a «un mundo de desafíos complejos», pero también de «grandes oportunidades». Siguiendo los textos anteriores<sup>6</sup>, la EDN de 2008 destaca el papel de Estados Unidos como «faro de luz» para aquellos que luchan por la libertad y apunta a la extensión de la democracia por el mundo como meta del Gobierno estadounidense<sup>7</sup>.

Tras esta declaración de intenciones, la EDN señala los principales retos a los que se enfrenta Estados Unidos:

- I. Redes transnacionales extremistas
- II. «Estados-canalla»
- III. Poderes regionales emergentes
- IV. Espacio y ciberataques

<sup>2</sup> Disponible en : <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>.

<sup>3</sup> A juicio del autor, dentro de dicha catalogación se situarían la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) y el actual documento (EDN).

<sup>4</sup> Ya en el prólogo del documento aparece la idea de aprender de la experiencia obtenida: *This strategy builds on lessons learned and insights from previous operations* (Irak-Afganistán) ... *Estrategia de Defensa Nacional*. Prólogo.

<sup>5</sup> Del mismo modo que el presidente de Estados Unidos firma personalmente el prólogo de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, el secretario de Defensa hace lo propio en la *Estrategia de Defensa Nacional*.

<sup>6</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 y la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2006. Disponibles en: <http://nssarchive.us/>.

<sup>7</sup> *U.S. as beacon of light... for our allies, enemies and potential adversaries, our commitment to democratic values must be matched by our deeds. The spread of liberty both manifests our ideals and protects our interests.* *Estrategia de Defensa Nacional* 2008, p. 1.

## V. Pandemias y competición por los recursos

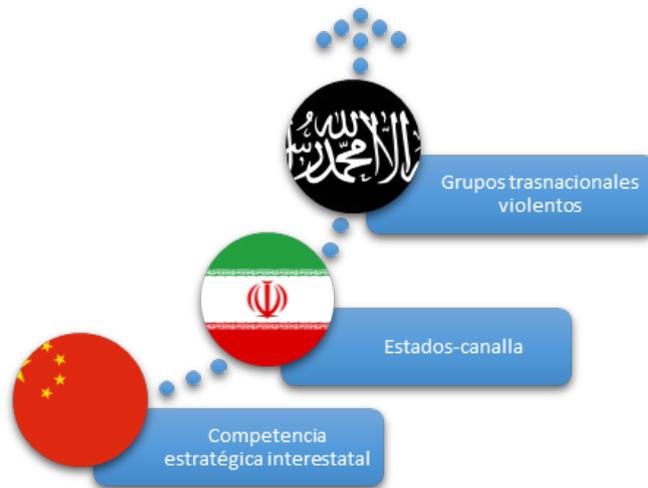


Figura 1: Jerarquía de amenazas en la EDN 2008. Elaboración propia

En primer lugar, las redes transnacionales extremistas<sup>8</sup>, cuya amenaza es la que ha definido la política exterior de la Administración republicana. Tal es la relevancia de estos grupos transnacionales, que llegan a influir en el entorno estratégico, entendido este como «una lucha global contra la ideología extremista violenta que busca revocar el sistema internacional de Estados»<sup>9</sup>.

Dentro de este grupo de redes transnacionales, la EDN señala el riesgo de proliferación de estas redes en lugares donde el poder del Estado es puramente nominal. Los conocidos como Estados fallidos son el caldo de cultivo perfecto para que estos grupos operen con libertad y tengan suficiente margen de maniobra para suponer una amenaza para los Estados vecinos y el resto del mundo.

Pero no son los Estados fallidos los únicos responsables del aumento de esta amenaza. Si bien es cierto que, la incapacidad de estos Estados conforma la principal causa del fortalecimiento de dichos grupos transnacionales, también existen otros Estados que les

<sup>8</sup> Como apunté, es interesante destacar que, palabras como islam o yihadismo, no son citadas ni una sola vez durante todo el texto. La ambigüedad del término utilizado en el texto (red transnacional extremista violenta) permite ampliar el foco de atención a grupos no religiosos, asociados al crimen organizado, cuyos fines son económicos y no políticos (terrorismo).

<sup>9</sup> ... a global struggle against a violent extremist ideology that seeks to overturn the international state system. *Estrategia de Defensa Nacional 2008*, p. 2.

otorgan apoyo a conciencia. Son definidos por la Administración Bush como «Estados-canalla»<sup>10</sup>.

Dentro de este concepto se encuentran Irán y Corea del Norte. Ambos países suponen una amenaza para el sistema internacional. Por un lado, el primero patrocina el terrorismo en Afganistán e Irak, así como busca obtener tecnología nuclear. Por su parte, Corea del Norte amenaza a su vecino del sur además de ser un foco de desestabilización para toda la región. Asimismo, lleva a cabo actividades ilícitas tales como la falsificación de moneda extranjera o el tráfico de drogas.

En segundo lugar, la EDN destaca la amenaza que suponen algunos Estados más poderosos, siendo China y Rusia los principales países a los que hace mención el documento.

En el caso del primero, es señalado como un «Estado ascendente con el potencial para competir con los Estados Unidos»<sup>11</sup>. Esta afirmación resulta determinante, pues muestra la preocupación de las autoridades estadounidenses en lo referente al continuo aumento de las capacidades militares del país asiático. Sin embargo, en el documento también se destaca la necesidad de cooperar en otras áreas.

En referencia al país euroasiático, se menciona su «retroceso en la apertura y la democracia»<sup>12</sup>. Este hecho genera una preocupación tanto para Estados Unidos y sus aliados (OTAN), como para sus vecinos. A su vez, la renovación de su equipamiento militar, las amenazas a países que pudiesen admitir bases estadounidenses<sup>13</sup> y el mayor peso de las armas nucleares en la estrategia rusa<sup>14</sup> sugieren que Rusia busca una

<sup>10</sup> O *Rogue States*. Este concepto ya podemos encontrarlo en la primera *Estrategia de Seguridad Nacional* de la Administración Bush, en 2002. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

<sup>11</sup> *China is one ascendant state with the potential for competing with the United States*. EDN 2008, p. 3.

<sup>12</sup> *Russia's retreat from openness and democracy*, *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008, p. 3.

<sup>13</sup> El objetivo de dichas bases era establecer sistemas antimisiles. Las primeras dos bases se instalaron en Polonia y República Checa. Dichos sistemas eran la tercera pata del *Ground-based Midcourse Defense* (GMD), más conocido como «Escudo antimisiles» ideado por el Presidente Bush. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-escudo-antimisiles-de-bush-la-guerra-de-las-galaxias-ii/> y [https://elpais.com/internacional/2007/06/08/actualidad/1181253617\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/06/08/actualidad/1181253617_850215.html).

<sup>14</sup> No es hasta que se publica la *Doctrina Militar* rusa de 2014, cuando el concepto de disuasión se amplía a medidas no nucleares. También es fundamental destacar que el propio concepto de disuasión estratégica es más amplio que el occidental. Para Rusia se define como «sistema coordinado de medidas militares (incluidas las armas nucleares) y no militares (políticas, diplomáticas, jurídicas, ideológicas y de otro tipo) adoptadas consecutivamente o simultáneamente con el objetivo de disuadir la acción militar con daños de carácter estratégico». Además, la disuasión estratégica debe usarse en tiempos de guerra y paz, lo que sirve para difuminar la distinción entre condiciones de paz y de guerra de modo que todas las opciones están siempre y sin interrupción sobre la mesa. En: MILOSEVICH-JUARISTI, Mila. «Zapad-2017: las maniobras militares rusas como ingrediente de la disuasión estratégica». *ARI* 64/2017. Real Instituto

«influencia renovada y un mayor peso internacional»<sup>15</sup>. Tras una década repleta de sucesos internacionales relevantes, podemos aseverar que dicha teoría se ha confirmado<sup>16</sup>.

Señaladas las principales amenazas, el interrogante que se plantea es: ¿cómo enfrentarse a estos peligros?

Para el Departamento de Defensa estadounidense la clave está en la resiliencia<sup>17</sup>. Este concepto pone de relieve la importancia que ha adquirido el riesgo de sobrereaccionar ante una amenaza.

Las operaciones en Afganistán e Irak han demostrado, tanto al gobierno como al alto mando, que una sobrereacción puede ser tan peligrosa como la inacción. Otra de las lecciones aprendidas<sup>18</sup> es que, en un entorno estratégico, cuyos rasgos distintivos son la interdependencia y la incertidumbre, la cooperación cívico-militar es clave para el éxito de cualquier actuación<sup>19</sup>. No obstante, esta cooperación debe entenderse como una sinergia de conocimientos en la que las autoridades civiles asuman que los tiempos políticos de Washington son, a todas luces, diferentes a los de Bagdad<sup>20</sup> o Kabul. A su vez, las autoridades militares tienen que acabar entendiendo que la derrota del enemigo no supone el punto y final de la operación, más bien al contrario. La fase del postconflicto es crítica para el éxito de la misma.

Para evitar estos errores y reducir la incertidumbre, el Departamento de Defensa señala cinco objetivos fundamentales:

---

Elcano, 4 de septiembre de 2017. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari64-2017-milosevichjuaristi-zapad-2017-maniobras-militares-rusia-disuasion-estrategica](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari64-2017-milosevichjuaristi-zapad-2017-maniobras-militares-rusia-disuasion-estrategica).

<sup>15</sup> ...*suggest a Russia exploring renewed influence, and seeking a greater international role*. *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008, p. 4.

<sup>16</sup> Un excelente trabajo de Mira Milosevic. Disponible en: MILOSEVICH-JUARISTI, Mila. «El proceso de reimperialización de Rusia, 2000-2016». *Documento de Trabajo n.º 11/2016*. Real Instituto Elcano, 16 de julio de 2016, pp. 7-12. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b/DT11-2016-MilosevichJuaristi-Proceso-reimperializacion-Rusia-2000-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b>.

<sup>17</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE) *resiliencia* significa «capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversa».

<sup>18</sup> Para un análisis más completo en COLLINS, Joseph J. «Initial Planning and Execution in Afghanistan and Iraq» en: HOOKER, JR., Richard D., COLLINS, Joseph J. *Lessons Encountered: Learning from the long war*. Washington D.C.: National Defense University Press 2015.

<sup>19</sup> HOOKER, JR., Richard D., COLLINS, Joseph J. *Lessons Encountered... Op. cit.*, p. 7.

<sup>20</sup> Para un buen análisis sobre el fracaso en Irak, consulte: SKY, Emma. «Mission Still Not Accomplished in Iraq: why the United States Should not leave». *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2017.

- I. Defensa del territorio nacional; ya en la *Quadrennial Defense Review* de 2006 se destacaba que los actores estatales no poseían el monopolio sobre el uso de la fuerza. Este hecho supone mayor incertidumbre, tanto por el aumento en el número de actores que operan en el sistema internacional, como al hecho de que estos «nuevos<sup>21</sup>» actores no se rigen por el derecho internacional —lo que los hace más impredecibles y peligrosos. Por ello, el Departamento de Defensa debe estar preparado tanto para las amenazas «convencionales» (Estados), como para los «nuevos» peligros. En este sentido, la mayor amenaza a la que se enfrenta Estados Unidos es un posible ataque químico, nuclear o biológico por parte de estos nuevos actores<sup>22</sup>. Pero como destaca la EDN, en ciertas ocasiones el Departamento de Defensa no es la autoridad más preparada para manejar este tipo de situaciones<sup>23</sup>. Todas estas amenazas generan una tensión entre la necesidad de seguridad y los requerimientos de apertura al comercio y la defensa de las libertades civiles. En suma, volvemos a encontrarnos frente al ya añejo debate entre seguridad y libertad<sup>24</sup>.
- II. Ganar «la gran guerra»<sup>25</sup>. Este punto es en el que vemos el impacto que tuvieron las actuaciones en Irak y Afganistán. En él, se destaca el ámbito global de la amenaza que suponen grupos como Al Qaeda<sup>26</sup>. Dicho grupo, pese a rechazar la globalización se vale de ella en su propio beneficio. En la lucha contra esta amenaza, se asume que: «es una campaña irregular extensa, una lucha por la influencia y legitimidad donde el uso de la fuerza tiene un papel, pero debe estar subordinado a las medidas para promover la participación local en el gobierno y los programas económicos para promover el desarrollo, así como los esfuerzos

<sup>21</sup> La actuación de actores no estatales no es algo novedoso; ya en la Antigüedad, las comunidades cristianas actuaban al margen de la legalidad romana y realizaban multitud de acciones: desde la resistencia civil pacífica, a actos de sabotaje contra las instituciones romanas. Otro buen ejemplo de actores no estatales (ANE) fueron las grandes familias banqueras de la Edad Moderna, cuya influencia y poder llegó a ser crucial para poder coronar emperador a Carlos I de España. Véase: THOMAS, Hugh. *El Imperio español: de Colón a Magallanes*. Madrid: Planeta 2003.

<sup>22</sup> Otras actuaciones plausibles de estos nuevos actores podrían provenir del ciberespacio. Desde la interrupción del comercio, del servicio de luz, agua, el robo de información sensible, etc.

<sup>23</sup> «Yet, in the long run the Department of Defense is neither the best source of resources and capabilities nor the appropriate authority to shoulder these tasks». *EDN* 2008, p. 7.

<sup>24</sup> Este debate es uno de los ejes clave de la nueva Administración estadounidense.

<sup>25</sup> Término utilizado en el documento para definir la lucha contra el extremismo violento.

<sup>26</sup> Esta amenaza se sitúa al mismo nivel que el comunismo o el fascismo en la Guerra Fría y en la Segunda Guerra Mundial.

para comprender y abordar los agravios que a menudo se encuentran en el origen de las insurgencias»<sup>27</sup>.

Y para poder obtener dicho grado de conocimiento, es fundamental fortalecer las voces moderadas, ofreciendo una «contra-narrativa» eficaz, desde que la propia comunidad musulmana<sup>28</sup> aporte una alternativa a la visión extremista y la desacredite. Por ello, lo más importante en la lucha contra estos movimientos extremistas «no es cómo combatirlos, sino cómo preparar a los socios de EE. UU. para gobernarse a sí mismos»<sup>29</sup>.

- III. Promover la seguridad. El mejor modo de conseguir seguridad es evitar la guerra, y un método para ello es fortalecer la resiliencia del sistema internacional. En este apartado se señala a China y a Rusia<sup>30</sup> como «importantes socios para el futuro y con los que se busca construir relaciones cooperativas y colaborativas»<sup>31</sup>.
- IV. Disuasión del conflicto. La disuasión es una de las piezas angulares de la estrategia de cualquier actor. En el caso estadounidense, es necesario influir en las decisiones militares y políticas del adversario haciéndole ver que los costes de su acción son demasiado grandes. Además, para que dicha disuasión sea efectiva, es necesario que esta se base en la credibilidad. Esto es, en la posibilidad real de que EE. UU. sea capaz de responder de forma efectiva a cualquier provocación o ataque. Sin embargo, en los últimos años, la disuasión estadounidense se ha quedado obsoleta, fruto de casi medio siglo con un único adversario (URRS) al que derrotar. Ante la variedad de competidores y la

<sup>27</sup> This conflict is a prolonged irregular campaign, a violent struggle for legitimacy and influence over the population. The use of force plays a role, yet military efforts to capture or kill terrorists are likely to be subordinate to measures to promote local participation in government and economic programs to spur development, as well as efforts to understand and address the grievances that often lie at the hearts of the insurgents. *Estrategia de Defensa Nacional de 2008*, p. 8.

<sup>28</sup> En el caso de Al Qaeda.

<sup>29</sup> *...is not the fighting we do ourselves, but how well we help prepare our partners to defend and govern themselves. EDN de 2008*, p. 8.

<sup>30</sup> Las principales potencias antagonistas a EE. UU.

<sup>31</sup> Both China and Rusia are important partners for the future and we seek to build collaborative and cooperative relationships with them. *EDN de 2008*, p. 11.

diversidad de formas de ataque que pueden llevar a cabo, EE. UU. debe «ajustar la disuasión a cada actor, situación y forma de ataque»<sup>32</sup>.

Una vez más, se destaca que, «las capacidades militares solas —sin otras capacidades— no eran, ni son la panacea para evitar un conflicto»<sup>33</sup>. No obstante, a continuación se señala que «la capacidad de disuasión debe estar respaldada en capacidades militares demostradas que permitan responder a la amplia gama de desafíos a la seguridad internacional»<sup>34</sup>. También se apunta, una vez más, la necesidad de mejorar la resiliencia tras un ataque<sup>35</sup>. Por último, y no por ello menos importante, se concluye que EE. UU. debe «comprender el potencial para la escala de un conflicto no letal a otro letal y aprender a calcular y administrar los riesgos asociados —a dicha escalada»<sup>36</sup>. Esta última frase puede entenderse como una crítica velada al anterior secretario de Defensa<sup>37</sup>.

- V. Ganar la guerra de nuestra nación. En el caso de que la prevención y la disuasión fallen, EE. UU. debe estar preparado para cualquier conflicto. En este epígrafe cabe destacar una frase en particular: «aunque mejorar la competencia de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra irregular es la mayor prioridad del Departamento de Defensa, Estados Unidos no puede permitirse el lujo de prepararse exclusivamente para enfrentar tales retos»<sup>38</sup>. Este hecho es fundamental, puesto que nos muestra, por enésima vez, las lecciones aprendidas en Irak y Afganistán. Pese a no descartar la posibilidad de que ocurra un conflicto entre Estados, sí que se asume que es menos probable. Sin embargo, EE. UU.

<sup>32</sup> We must tailor deterrence to fit particular actors, situations, and forms of warfare. *EDN* 2008, p. 12. Esta voluntad de adaptarse al enemigo podemos encontrarla ya en RUMSFELD, D. «Transforming the military». *Foreign Affairs*, mayo/junio 2002.

<sup>33</sup> Military capabilities alone, were, and are, no panacea to deter all conflict. *EDN* 2008, p.11.

<sup>34</sup> Deterrence must remain grounded in demonstrated military capabilities that can respond to a broad array of challenges to international security. *EDN* 2008, p.12.

<sup>35</sup> We must build both our ability to withstand attack —a fundamental and defensive aspect of deterrence— and improve our resiliency beyond an attack. An important change in planning for the myriad of future potential threats must be post-attack recovery and operational capacity. *EDN* 2008, p.12. Este último apunte refleja «la vuelta a la realidad» que supuso para EE. UU. los atentados del 11 de septiembre y las posteriores operaciones en Afganistán e Irak, ambas sin muestra significativas de mejora. Estos tres hechos, han demostrado que, incluso la mayor potencia mundial, es vulnerable.

<sup>36</sup> We must understand the potential for escalation from non-lethal to lethal confrontation, and learn to calculate and manage the associated risks. *EDN* 2008, p.12.

<sup>37</sup> Donald Rumsfeld uno de los principales artífices de la intervención estadounidense en Irak. Véase WOODWARD, Bob. *Plan de Ataque: cómo se decidió invadir Irak*. Barcelona: Del Bronce 2004.

<sup>38</sup> Although improving the U.S Armed Forces 'proficiency in irregular warfare is the Defense Department's top priority, the United States does not have the luxury of preparing exclusively for such challenges. *EDN* 2008, p. 13.

ha de estar preparado para poder enfrentarse a cualquier amenaza (guerra simétrica o asimétrica), a cualquier enemigo (grupo terrorista, *Estado-canalla* con capacidad nuclear, etc.) y vencer.

Tras señalar las amenazas y los objetivos, la última incógnita que nos resta por resolver es: ¿cuáles son las acciones necesarias para conseguir los objetivos planteados? El documento señala cinco acciones principales:

En primer lugar, formar las elecciones de los Estados clave. En este sentido, «a pesar del mayor papel de los actores no estatales en el ámbito internacional, los Estados continuarán siendo la base del orden internacional»<sup>39</sup>. Mediante la cooperación con estos países, EE. UU. puede conseguir un sistema internacional más estable y pacífico. Por ello, es capital conseguir que China y Rusia<sup>40</sup> se conviertan en partes interesadas en mantenerlo.

En segundo lugar, evitar la adquisición de armas de destrucción masiva (WMD por sus siglas en inglés), tanto por parte de grupos extremistas como de Estados<sup>41</sup>. Y señala que «Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario, ejerciendo su derecho de autodefensa para impedir los ataques hostiles de nuestros adversarios»<sup>42</sup>.

La tercera acción citada se basa en ampliar las alianzas y los pactos. En este sentido se busca hacer partícipes al mayor número posible de aliados en las misiones que desarrolla EE. UU. El Gobierno estadounidense promoverá la cooperación con sus aliados mediante la formación de las fuerzas armadas aliadas y la transferencia de tecnología militar.

En cuarto lugar, el Departamento de Defensa señala la dependencia exterior estadounidense en diversos sectores, sobre todo el energético. Además, dichos

<sup>39</sup> Although the role of non-state actors in world affairs has increased, states will continue to be the basis of the international order. *EDN* 2008, p. 13.

<sup>40</sup> En el documento también se destaca la necesidad de que India asuma mayor responsabilidad acorde con su crecimiento económico y también militar.

<sup>41</sup> Este apartado es la clave de bóveda de la política exterior de la Administración Bush. Como se puede comprobar en la primera *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 (la primera tras los atentados del 11 de septiembre), la proliferación de armas de destrucción masiva, y la adquisición de las mismas por parte de los «Estados-canalla» se convirtió en la mayor preocupación estratégica estadounidense. Véase: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

<sup>42</sup> The United States will, if necessary, act preemptively in exercising its right of self-defense to forestall or prevent hostile acts by our adversaries. *EDN* 2008, p. 14. Esta afirmación, es otro de los rasgos definitorios de la Administración Bush. Como ejemplo, es curioso cómo la afirmación citada es cuasi idéntica a la utilizada en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002: To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the US will, if necessary, act preemptively. *ESN* 2002, p. 15.

recursos, fundamentales para la economía mundial, se encuentran en zonas conflictivas por lo que el mantenimiento del flujo ininterrumpido de dichos bienes se torna en un imperativo estratégico para EE. UU. Y por ello, se debe luchar contra la proliferación de tácticas anti-acceso que reducen el libre flujo de bienes y el crecimiento económico<sup>43</sup>.

En quinto lugar, se cita la necesidad de unificar esfuerzos. A juicio de quien suscribe, esta acción es la más importante, puesto que de la misma emana una alta dosis de autocrítica, señalando los errores cometidos en Irak y Afganistán: «Irak y Afganistán nos recuerdan que únicamente el éxito militar es insuficiente para conseguir la victoria»<sup>44</sup>. Más adelante, la autocrítica continúa.

«No debemos olvidar las duras lecciones aprendidas o permitir que las capacidades de poder blando desarrolladas gracias a estas se atrofien o desaparezcan. Más allá de la seguridad, los ingredientes esenciales del éxito a largo plazo incluyen desarrollo económico, el desarrollo institucional y del Estado de derecho, así promover la reconciliación interna, la buena gobernanza, la prestación de servicios básicos a la gente, entrenando y equipando fuerzas militares y policiales indígenas, estratégicas comunicaciones»<sup>45</sup>.

Este párrafo es vital para comprobar cómo se detectaron los principales errores de las intervenciones. Además, se utiliza el término «poder nacional»<sup>46</sup>, popularizado por Morgenthau y que comprende la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, la preparación militar, la población, el carácter nacional, la moral nacional y la calidad de la democracia<sup>47</sup>. Como se puede observar, la amplitud del término nos permite afirmar que las autoridades estadounidenses han entendido que las fases de

<sup>43</sup> Esta acción es un claro alegato en favor del libre comercio y en contra de cualquier proteccionismo, tanto económico como político y social. El rumbo de la actual Administración estadounidense (también republicana) muestra el drástico cambio que se ha producido en buena parte de la sociedad estadounidense.

<sup>44</sup> Irak and Afghanistan remind us that military success alone is insufficient to achieve victory. *EDN* 2008, p. 17.

<sup>45</sup> We must not forget our hard-learned lessons or allow the important soft power capabilities developed because of them to atrophy or even disappear. Beyond security, essential ingredients of long-term success include economic development, institution building, and the rule of law, as well as promoting internal reconciliation, good governance, providing basic services to the people, training and equipping indigenous military and police forces, strategic communications. *EDN* 2008, p. 17.

<sup>46</sup> National Power. *EDN* 2008, p. 17.

<sup>47</sup> Véase: MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf 1948, pp. 73-105.

estabilización y reconstrucción (postconflicto) son tan importantes como las de concentración y proyección<sup>48</sup>.

En resumen, la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008 supone una suerte de *mea culpa* y un reconocimiento de las lecciones aprendidas en Afganistán e Irak. No obstante, este acto de arrepentimiento se circunscribe no tanto a los objetivos (derrota del terrorismo, «Estados-canalla», etc.) confirmados en el documento, como al método empleado para conseguirlo.

### ***Estrategia de Defensa Nacional de 2018***

Tras una década sin publicarse este documento, la Administración Trump decide elaborar una nueva EDN. A cargo del secretario de Defensa, James Mattis, el documento viene a complementar la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) publicada en diciembre de 2017.

Sin embargo, únicamente ha sido publicado un resumen de la misma, por lo que su análisis no solo se basará en el propio documento, sino también en las declaraciones del propio general Mattis.

La característica más obvia del documento es su extensión. Mientras que su predecesora constaba de 23 páginas, el sumario de la EDN actual apenas cubre 11. Este hecho se debe a que el Departamento de Defensa no ha publicado la totalidad de la EDN, algo que sí sucedió en la anterior.

Otra característica es su contexto temporal. La EDN vigente apenas se ha publicado dos meses después de que viese la luz la ESN. Este breve lapso de tiempo entre ambos documentos no es habitual. Normalmente, existe un periodo mínimo de un año entre ambos textos. Dicho margen de tiempo permite al Departamento de Defensa incluir las posiciones del Ejecutivo junto con las prioridades estratégicas que considera el propio Departamento. Este proceso permite aunar la visión política<sup>49</sup> de la Administración con la postura del cuerpo funcional del Departamento de Defensa. El hecho de que no se

<sup>48</sup> En la intervención en Irak, las dos primeras fases del planteamiento estratégico (concentración y proyección) fueron positivas, pero las fases del postconflicto fueron un fracaso. Para un análisis más detallado: GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo y GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. *El conflicto de Irak II*, Conflictos Internacionales Contemporáneos n.º 8. Madrid: Ministerio de Defensa 2006, p. 141.

<sup>49</sup> Y por defecto, cortoplacista.

haya producido dicho «espacio de reflexión» entre ambos documentos, suscita dos posibles explicaciones:

- El Departamento de Defensa ha elaborado el documento siguiendo únicamente las directrices ejecutivas de la Administración Trump. Esto supondría que el Departamento no ha tenido suficiente tiempo para redactar el informe completo que incluyese su propio análisis.
- Existe una sintonía total entre el Departamento de Defensa y el Ejecutivo. Ante tal consonancia, el Departamento solo aportaría pequeñas pinceladas al panorama estratégico planteado en la ESN.

Ya en la introducción, Mattis<sup>50</sup> muestra su visión general del panorama internacional. Caracterizado por un «[...] mayor desorden global favorecido por el declive del orden internacional basado en normas, creando un entorno de seguridad más complejo y volátil»<sup>51</sup>. No obstante, la frase central de todo el documento es la que sigue: «Es la competencia estratégica interestatal, no el terrorismo, la principal preocupación en la seguridad nacional de Estados Unidos»<sup>52</sup>. Esta es, sin duda, la sentencia que mejor resume el pensamiento estratégico que predomina en todo el documento. Al contrario que su predecesora, la EDN de 2018 destrona al terrorismo como la principal amenaza para EE. UU.

<sup>50</sup> Su designación como secretario de Defensa es la mejor demostración del reconocido prestigio que el general Mattis posee. El resultado de dicha votación fue: 98 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

<sup>51</sup> «...increased global disorder, characterized by decline in the long-standing rules-based international order—creating a security environment more complex and volatile...». *EDN 2018*, p. 1.

<sup>52</sup> «Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security». *EDN 2018*, p. 1.

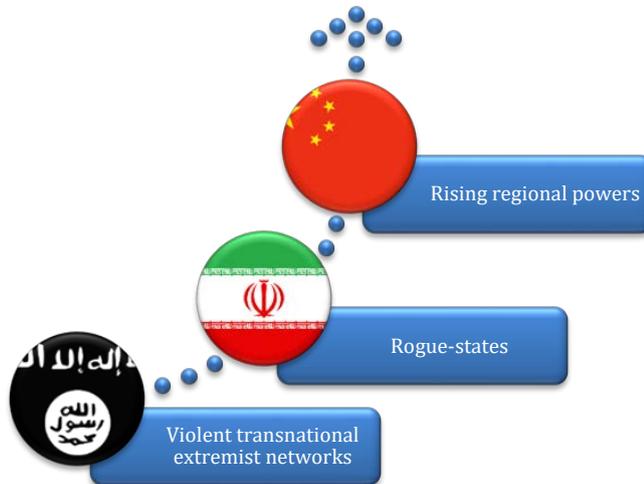


Figura 2: Jerarquía de amenazas en la EDN 2018. Elaboración propia

Con esta nueva orientación, Mattis opta por una visión propia de la escuela realista clásica. Esta elección, queda plasmada en la importancia que le otorga a la lucha por el poder de las principales potencias (actores estatales) rebajando la relevancia del terrorismo (actores no estatales) en la seguridad nacional estadounidense.

En su descripción del entorno estratégico señala a China y Rusia como las principales «potencias revisionistas»<sup>53</sup>. Ambas buscan «moldear el mundo acorde con su modelo autoritario y ganando capacidad de influir sobre las decisiones económicas, diplomática y de seguridad de otras naciones»<sup>54</sup>.

En cuanto a China, el secretario apunta que son ellos los que han elegido ser competidores estratégicos<sup>55</sup>. Esto ha propiciado que el presupuesto militar de China se encuentre en constante aumento, modernizando sus Fuerzas Armadas y coaccionando

<sup>53</sup> No podemos pasar por alto que este concepto ya había sido acuñado por Robert Kagan. Véase KAGAN, Robert. *Backing into World War III*. Brookings, febrero 2017.

<sup>54</sup> «...that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model—gaining veto authority over other nations' economic, diplomatic, and security decisions». *EDN 2018*, p. 2.

<sup>55</sup> Véase: *Defending the Nation with Sec. Defense Jim Mattis*. Uncommon Knowledge, Hoover Institution, May 14, 2018. Disponible en: <https://www.hoover.org/research/defending-nation-secretary-defense-james-mattis>.

a sus vecinos mediante políticas económicas agresivas para reordenar la región Indo-Pacífico en su beneficio. En este sentido, Mattis destaca que el objetivo final de la EDN es «fijar la relación militar entre nuestros dos países en la senda de la transparencia y la no agresión»<sup>56</sup>. Sin embargo, si la voluntad china no es la misma que la estadounidense, afirma que «cooperaremos donde podamos y nos enfrentaremos donde debamos»<sup>57</sup>.

En este sentido, la actual Administración mantiene su interés de seguir colaborando con el país asiático, especialmente en materia económica. Sin embargo, esta cooperación debe ser recíproca, lo que significa que China debe reducir sus aranceles. En ese sentido, Trump ha señalado que no es viable una relación económica desigual y en la que no se opere en las mismas condiciones. Esta misma visión crítica de las relaciones comerciales ha sido expresada por el propio Presidente ante la Unión Europea y otros países.

En el caso ruso, el secretario de Defensa apunta cómo Rusia está utilizando las nuevas tecnologías para desacreditar y subvertir los procesos democráticos en los países de su entorno (como Georgia o el este de Ucrania). Dichas acciones tienen como objetivo romper la OTAN y cambiar el equilibrio de poder en Europa y Oriente Medio en su favor<sup>58</sup>. Las últimas actuaciones internacionales de Rusia (Ucrania y Siria), ponen de relieve la capacidad actual rusa de intervenir, tanto en su área de influencia como más allá de ella.

No obstante, Rusia adolece de ciertos problemas que le restan peso como amenaza. El principal es su economía. El gran peso de la exportación de combustibles y materias primas hace que la economía rusa sea dependiente del precio de las mismas. Además, otros factores como el envejecimiento de la población o la falta de inversión en I+D hacen de Rusia un país económicamente vulnerable y no tan fuerte como China.

En resumen, lo que sitúa a estas dos potencias como la principal preocupación de EE. UU. es su capacidad de debilitar el orden internacional contemporáneo desde dentro<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> «The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression». *EDN* 2018, p. 2.

<sup>57</sup> Véase: *Defending the Nation... Op. cit.*

<sup>58</sup> A todo ello debemos sumar la modernización de su arsenal nuclear, lo que convierte al país de los zares una amenaza de primer nivel para el sistema internacional.

<sup>59</sup> En este aspecto, la EDN cita al sistema internacional como *post-WWII*, o lo que es lo mismo, fruto del fin de la Segunda Guerra Mundial. A juicio del que escribe, esta calificación es errónea, puesto que el sistema que China y Rusia desean subvertir no es el sistema bipolar, sino el sistema unipolar surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Tras la amenaza principal de las potencias revisionistas, el documento introduce a los «Estados-canalla»<sup>60</sup> como la siguiente preocupación. Al igual que su homóloga de 2008, la EDN actual apunta a Corea del Norte y a Irán como principales agentes desestabilizadores de sus respectivas regiones.

El caso norcoreano es el que, *a priori*, parece tener una más pronta resolución. Tras la firma del acuerdo entre el presidente Trump y el líder norcoreano Kim Jong-un<sup>61</sup>, el fin de la grave tensión inicial del conflicto, al comienzo de la presidencia de Donald Trump, se antoja cercano. Hasta la firma de dicho acuerdo, Corea del Norte se encontraba desarrollando misiles balísticos intercontinentales (Hwasong-15 y el Marte-15) con 13.000 kilómetros de alcance, capaces de alcanzar suelo estadounidense. En diversas ocasiones, Mattis ha señalado que la anterior Administración estadounidense les advirtió que sería la primera crisis a resolver. Muestra de ello es que el primer viaje oficial del general fue a Tokio y a Seúl.

A pesar de la aparente sintonía entre ambos líderes, es demasiado pronto para poder confirmar la buena voluntad del líder norcoreano. Si fuese confirmada dicha voluntad, no cabe duda de que la Administración se habría apuntado un gran tanto. En apenas dos años, se habría revertido casi por completo uno de los conflictos latentes más antiguos. Pero, además, si el acuerdo fructifica, significaría un cambio en el equilibrio de poder en la región. China perdería influencia en un país vecino y declinaría la balanza en favor de EE. UU. así como fortalecería el cinturón marítimo que ya encorseta al país más poblado del mundo<sup>62</sup>.

En relación a Irán, se destaca que «está compitiendo por la hegemonía regional —contra Arabia Saudí—, patrocinando actividades terroristas —como Hezbolá en Siria y Líbano o a los rebeldes hutíes en Yemen— y desarrollando su programa de misiles»<sup>63</sup>. Al contrario que Corea del Norte, parece que las relaciones entre el país persa y Estados

<sup>60</sup> Término utilizado ya en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, p. 13.

<sup>61</sup> Para más información sobre el acuerdo, disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20180612/cumbre-trump-kim-jong-singapur-corea-del-norte-desnuclearizacion/1749380.shtml>.

<sup>62</sup> Dicho cinturón va desde la península de Corea hasta Vietnam. Incluye a países como Japón, Taiwán y Filipinas.

<sup>63</sup> «Is competing with its neighbors, asserting an arc of influence and instability while vying for regional hegemony, using state-sponsored terrorist activities, a growing network of proxies, and its missile program to achieve its objectives». *EDN* 2018, p. 2.

Unidos no tienen visos de mejora en el corto y medio plazo<sup>64</sup>. Esto convierte a Irán en la amenaza más preocupante tras China y Rusia.

Tras la revocación del acuerdo, la Administración Trump ha vuelto a la casilla de salida. Concedor de las debilidades de la economía persa, el Gobierno estadounidense ha tomado la decisión de no ratificar el acuerdo elaborado por la anterior Administración. Esta decisión, ha sacado a la luz la divergencia existente en Occidente. Mientras que EE. UU. se retira del acuerdo, la Unión Europea (UE) continúa en él. Ambos actores tienen una visión diferente sobre los efectos del acuerdo. Para EE. UU., no posee las suficientes garantías que aseguren que Irán jamás volverá a reactivar su programa nuclear militar. Para la UE, en cambio, dicho acuerdo permitirá al país persa desarrollar su economía y reducirá la animadversión del régimen iraní hacia Occidente. Esta divergencia sitúa a la UE ante una oportunidad de oro para demostrar su relevancia como actor global. No obstante, para ello, deberá redoblar sus esfuerzos en materia de seguridad y defensa, amén de profundizar en el proceso de unificación de criterios en su política exterior.

Estas dos amenazas, potencias revisionistas y «Estados-canalla», utilizan todas las dimensiones del poder para acabar con la hegemonía estadounidense. Para poder contrarrestar esto, Mattis asevera que EE. UU. debe utilizar, tanto su poder de intimidación —poder duro, básicamente—, como su poder de inspiración —poder blando<sup>65</sup>.

Una de las claves que se desprenden del documento es la necesidad de adaptarse a un panorama en constante cambio. La tecnología ha cambiado el campo de batalla, difuminándolo, extendiendo la «niebla de guerra» por todo el globo. En este aspecto, Mattis destaca el papel clave de algunos Estados, quienes son los «principales actores de la escena global»<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> En esa misma entrevista, Mattis explica el plan iraní para matar al embajador de Arabia Saudí en Washington en un restaurante en Georgetown.

<sup>65</sup> Con esta afirmación Mattis sigue a Joseph Nye Jr, en tanto que este señala que «Ignorar el papel de la fuerza y la importancia de la seguridad sería como ignorar el oxígeno. En circunstancias normales, el oxígeno es abundante y le prestamos poca atención. Pero cuando esas condiciones cambian y empezamos a echarlo de menos, no podemos pensar en otra cosa. Véase en NYE Jr., Joseph. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus 2003.

<sup>66</sup> «States are the principal actors on the global stage». *EDN* 2018, p. 3. Esta sentencia confirma la influencia de la escuela realista clásica en la actual Administración estadounidense. A continuación, apenas dedica un párrafo para describir el papel de los actores no estatales en el plano internacional.

Otra de las frases más contundentes, y que reafirman la visión realista que destila el documento, consiste en afirmar que «es innegable que la patria —estadounidense— no es un refugio seguro. Estados Unidos es un objetivo»<sup>67</sup>. Tal y como ya señalaba la anterior EDN, la idea de la invulnerabilidad estadounidense quedó enterrada entre los escombros del *World Trade Center*. Sin lugar a dudas, la superpotencia es consciente de sus límites.

Tras detallar las principales amenazas a las que se enfrenta Estados Unidos, el documento continúa con los objetivos del Departamento de Defensa, cuyas líneas directrices son:

- Defender la patria.
- Continuar como la potencia militar predominante en el mundo.
- Asegurar que los balances de poder son favorables a EE. UU.
- Fomentar un orden internacional que proporcione seguridad y prosperidad.

En este sentido, EE. UU. debe tener como prioridad la competición estratégica con China y Rusia, para lo que es necesario una continua inversión. Además, el Departamento continuará la lucha contra los «Estados-canalla» y los grupos terroristas.

Siguiendo los postulados de Morgenthau, la EDN señala que esta competición con las «potencias revisionistas» requerirá la «integración de múltiples elementos del poder nacional, diplomacia, información, economía, inteligencia, la aplicación de la Ley y el poder militar»<sup>68</sup>. Para ello, EE. UU. debe ser «estratégicamente predecible, pero impredecible en el plano operacional». Esta locución resume la posición internacional de EE. UU.: dar a conocer sus objetivos estratégicos —y sus líneas rojas—, pero manteniendo la incógnita sobre el proceder concreto con el que responderá a una acción determinada. Esto es, conservar la ventaja de la sorpresa, evitando que el competidor pueda desarrollar una contraestrategia efectiva.

<sup>67</sup> «It is now undeniable that the homeland is no longer a sanctuary. America is a target». *EDN* 2018, p. 3.

<sup>68</sup> «A long-term strategic competition requires the seamless integration of multiple elements of national power—diplomacy, information, economics, finance, intelligence, law enforcement, and military». *EDN* 2018, p. 4. Esta frase es casi una copia de la clasificación sobre los factores que forman el poder nacional que realiza Hans Morgenthau. Consultar: MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf 1948, pp. 80-105.

Para poder conservar la ventaja de la sorpresa sobre sus rivales, EE. UU. debe extender el espacio de competición a aquellos ámbitos donde sea superior a ellos. Para hacerlo posible, el Departamento de Defensa focaliza su atención en tres líneas de esfuerzo:

- I. Construir una fuerza más letal. «El camino para prevenir la guerra es estar preparado para ganarla»<sup>69</sup>. Siguiendo la pauta de la ESN del presidente Trump «paz a través de la fuerza», las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para detener una agresión en tres zonas clave: Indo-Pacífico (contra China), Europa (contra Rusia), y Oriente Medio (contra Irán). Además, el Departamento priorizará la modernización de capacidades clave, como la renovación de la triada nuclear, y la inversión en la ciberdefensa<sup>70</sup>. Otro de los pilares necesarios dentro de esta línea de actuación es la atracción del talento. Para el Departamento de Defensa es vital mejorar la cooperación público-privada, lo que permitirá que se aporten habilidades específicas y cruciales para el Departamento desde el mundo civil.
- II. Reforzar las alianzas y atraer más socios<sup>71</sup>. En esta línea de esfuerzo, el Departamento de Defensa tiene como prioridades:
  - Expandir y fortalecer las alianzas en la región Indo-Pacífico.
  - Fortalecer la OTAN. En este apartado, Mattis señala que es necesario acabar con la amenaza terrorista y la injerencia rusa, pero añade: «Esperamos que nuestros aliados europeos cumplan sus compromisos de incrementar su gasto en defensa para reforzar la alianza»<sup>72</sup>.
  - Formar alianzas duraderas en Oriente Medio<sup>73</sup> con el objetivo de evitar que la región se convierta en un refugio para terroristas y que no sea dominado por ninguna potencia hostil a EE. UU.
  - Mantener la estabilidad en el hemisferio Occidental.

<sup>69</sup> «The surest way to prevent war is to be prepared to win one». *EDN* 2018, p. 5.

<sup>70</sup> En este epígrafe el documento pone el énfasis en la necesidad de crear un «modelo operacional global» que prime la versatilidad, adaptación y la flexibilidad de las Fuerzas Armadas a un entorno de seguridad volátil.

<sup>71</sup> «Las naciones sin aliados no sobreviven. Nuestra mayor ventaja son nuestros aliados», declaración del secretario Mattis en *Defending the Nation with... Op. cit.*, min. 33:40.

<sup>72</sup> «We expect our European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolster the alliance». *EDN* 2018, p. 9.

<sup>73</sup> Durante la Administración Obama se pasó de contar con 50 países a 39. En la actualidad, son 41, entre las que se encuentran dos naciones musulmanas. *Defending the Nation with... Op. cit.*, min. 35.

- Apoyar asociaciones para hacer frente a las amenazas terroristas en África, trabajando con socios locales y con la UE, principalmente.
- III. Reformar las prácticas de negocios del Pentágono. A propuesta del secretario de Defensa, el Departamento que él mismo dirige, va a ser auditado por primera vez en 70 años<sup>74</sup>. Con un presupuesto de 700 billones<sup>75</sup> de dólares, tras el aumento de cerca de 61.000 millones de 2018. Por sí solo el Pentágono ocuparía el nada desdeñable puesto número 17 de economía mundial. Así las cosas, se torna imperativo la reforma del Departamento de Defensa, con el objetivo de que la responsabilidad y la eficiencia sean las máximas que rijan el Pentágono.

### ***Estrategia Nacional Antiterrorista***

El último documento oficial publicado por la Administración Trump es la *Estrategia Nacional Antiterrorista*<sup>76</sup>. Tras una primera aproximación, podemos destacar las grandes similitudes con la EDN publicada en febrero. Ya en la introducción, el presidente Trump señala la conexión entre los grupos terroristas y los Estados que los «patrocina». Esta declaración va en la misma línea de lo afirmado en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017<sup>77</sup>. Por tanto, pese a la intención de aportar un «nuevo enfoque» en la lucha contra el terrorismo, las recetas que en él se describen son las mismas que en su día fueron prescritas por la *Estrategia Antiterrorista* de 2011.

No obstante, a modo de resumen podemos apuntar varios comentarios genuinos de la *Estrategia Antiterrorista* actual:

En primer lugar, podemos detectar cierta confusión a la hora de asociar los grupos terroristas de alcance global con la red patrocinada por Irán. El terrorismo patrocinado o apoyado por el país de los ayatolás es de alcance regional, fundamentalmente. Hezbolá, por ejemplo, es una clara amenaza para Israel y Arabia Saudí, pero no afecta

<sup>74</sup> *Defending the Nation with...* Op. cit., min. 35:40.

<sup>75</sup> Americanos 700.000 millones. Este hecho se debe a la diferencia entre billones en Estados Unidos y en Europa, siendo en esta una cifra con un 0 más.

<sup>76</sup> Publicada en octubre de 2018. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>.

<sup>77</sup> Publicada en diciembre de 2017. Para un análisis detallado de la misma: TORRES SOSPEDRA, Jorge. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Trump: ¿reforma o revolución?* Asociación Areté, 27 de junio de 2018. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/594a1b1ce6f2e1b67d763d70/t/5b335fa9575d1f26aa1d1fb3/1530093482286/PP22+-+La+estrategia+de+seguridad+nacional+de+Trump.+%C2%BFReforma+o+Revolucio%CC%81n%3F.pdf>

directamente a la seguridad y el territorio estadounidense. En este sentido, podemos afirmar que Irán con acierto ha evitado utilizar a «sus peones» para atacar directamente blanco estadounidense, aunque posiblemente sí a sus agentes intermediarios.

En segundo lugar, en el documento se señala a los grupos radicales islamistas como los principales enemigos —en materia contraterrorista. Pero va más allá, y concreta el foco de la amenaza a aquellos grupos que «persigan realizar ataques de alcance global»<sup>78</sup>. Esto puede chocar con lo expuesto en el párrafo anterior. Sin embargo, el documento reafirma la conexión entre el terrorismo global y el país persa. Justo la siguiente oración hace mención expresa al citado país<sup>79</sup>.

En tercer lugar, resulta interesante comentar la mención del concepto de resiliencia. Como la cuasi totalidad de los documentos oficiales, la *Estrategia Antiterrorista* hace especial hincapié a la necesidad de que la sociedad estadounidense refuerce su capacidad de sobreponerse a cualquier ataque. Por supuesto, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 supusieron una verdadera prueba de fuego a dicha capacidad. Además, y siguiendo el pensamiento que predomina en la actual Administración estadounidense, la posibilidad de recibir un ataque es real y, por tanto, es vital sobreponerse a cualquier adversidad en el menor tiempo posible.

Por último, el documento añade otra novedad interesante: la ampliación del concepto «territorio nacional». El nuevo enfoque del concepto supone ir más allá de la frontera en la persecución de los enemigos que buscan usar la violencia contra Estados Unidos<sup>80</sup>.

En resumen, esta Estrategia supone una reafirmación de los principios rectores ya enunciados por la Administración Trump tanto en la ESN como en la EDN.

<sup>78</sup> «Our principal terrorist enemies are radical Islamist terrorist groups that seek to conduct attacks globally...». *National Strategy for Counterterrorism*, p. 1.

<sup>79</sup> «We continue to face threats from Iran, the most prominent state sponsor of terrorism, through its global network of operatives and its ongoing support to an array of terrorist groups». *National Strategy for Counterterrorism*, p. 1.

<sup>80</sup> «This strategy differs from previous strategies in that it adopts a more agile and expansive approach that addresses the full spectrum of terrorist threats to the United States, including our enemies overseas and the people they seek to influence and mobilize to violence in the United States». *National Strategy for Counterterrorism*, p. 2.

## Conclusiones

Como hemos comprobado, en la década que dista entre la *Estrategia Antiterrorista* actual, la *Estrategia de Defensa Nacional* vigente y la elaborada por el secretario Gates en 2008, se han producido importantes cambios. Cabe destacar, entre otros, los siguientes:

1. El terrorismo deja de ser la prioridad. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las sucesivas administraciones estadounidenses han señalado al terrorismo como la principal amenaza de la nación. Sin embargo, la actual EDN señala que es la competición por el poder entre grandes potencias el reto prioritario al que se enfrenta la Administración del presidente Trump. Este punto se torna evidente en el hecho de que la *Estrategia Antiterrorista* ha sido el último documento en publicarse, casi dos años después de la entrada de la nueva Administración.
2. El retorno de los Estados. Relacionado con lo anterior, la EDN contempla a los Estados como los principales actores en el ámbito internacional y apenas cita a los grupos terroristas y demás actores no estatales (ANE). Esto supone un giro de 180 grados en el seno del Departamento de Defensa, ya que en la EDN de 2008 la principal amenaza a la que se debía enfrentar EE. UU. eran las redes transnacionales extremistas y relegaba a las potencias estatales al tercer lugar. Por tanto, ambas EDN contemplan las mismas amenazas, pero no las sitúan en el mismo rango.

No obstante, a pesar de estos cambios, existen varios puntos en común entre los documentos:

- I. Todos tienen como objetivo fundamental proteger la nación y mantener la preeminencia global de EE. UU. Este hecho es trascendental para comprender la idiosincrasia estadounidense. Como señala Paul Pillar, la EDN y el resto de documentos oficiales (ESN, NPR<sup>81</sup>) son una mezcla del liderazgo político y las burocracias de los departamentos<sup>82</sup>. Por tanto, cabe poco margen para un gran cambio en la visión oficial sobre el papel de EE. UU. en el mundo. En este sentido, podemos afirmar que la EDN es menos «trumpista» que la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017 y la *Estrategia Antiterrorista*. Ejemplo de ello es la ausencia total del término «América primero». Además, se deja claro que EE. UU.

<sup>81</sup> *Nuclear Posture Review*.

<sup>82</sup> PILLAR, Paul R. *Unipolar Strategy in a Multipolar World*. The National Interest, March 3, 2018.

se mantiene decidido a «mantener un orden internacional libre y abierto»<sup>83</sup>. Este matiz es un claro exponente del nivel de cohesión y coherencia que mantiene el Departamento de Defensa pese a los cambios que se produzcan en la Casa Blanca.

- II. En segundo lugar, ambas EDN señalan las mismas amenazas para EE. UU., a pesar de que difieren en la priorización que dan a cada una de ellas. Sendos documentos destacan a los «Estados-canalla» (Corea del Norte e Irán), a las grandes potencias (China y Rusia) y a los grupos terroristas como principales desafíos para la seguridad estadounidense. Una vez más, se demuestra la coherencia a la hora de señalar los objetivos en política internacional, siempre con el interés nacional como meta.

En suma, la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2018 supone un «giro realista» en las tesis mantenidas por el Departamento de Defensa en 2008. Como he intentado destacar a lo largo de todo el documento, la EDN vigente sigue el marco teórico establecido por autores pertenecientes a la escuela realista, especialmente a las hipótesis mantenidas por el especialista Robert Kagan. Si leemos toda su obra, en especial su libro *El retorno de la historia y el fin de los sueños*<sup>84</sup> comprobaremos la similitud con el documento elaborado por el Departamento de Defensa. Uno de los grandes parecidos<sup>85</sup> entre ambos textos es la desmitificación de la falacia kantiana de la «paz perpetua»<sup>86</sup>, de la que autores como el propio Fukuyama se hicieron eco<sup>87</sup>. Kagan critica que dicha visión «no sea capaz de reconocer que el progreso no es inevitable...»<sup>88</sup> y apunta que el orden liberal internacional es fruto de las victorias en la Segunda Guerra Mundial y la Guerra

<sup>83</sup> GLICKMAN, Gabriel. *Back to the future: the potential of Great-Power conflict*. The National Interest, February 12, 2018.

<sup>84</sup> KAGAN, Robert. *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Madrid: Taurus 2008.

<sup>85</sup> Amén de otros ya señaladas anteriormente, como el uso del concepto de «potencias revisionistas».

<sup>86</sup> KANT, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Akal 2012. En su obra, Kant postula un orden internacional que favorezca la paz. Dicho modelo estaría basado en repúblicas democráticas que asumiesen las disposiciones naturales antagónicas del hombre. Es decir, su insociable sociabilidad que hace al hombre inclinarse hacia el conflicto. No obstante, Kant cree que es posible evitar dicha naturaleza mediante un marco jurídico, algo que ha generado multitud de debates sobre si es factible o no encorsetar la propia naturaleza del ser humano.

<sup>87</sup> FUKUYAMA, Francis. *The End of History?* National Interest, 1989. En su obra, el autor señala que, tras la derrota del comunismo, la humanidad había llegado a la cúspide de su desarrollo. En ese momento, sin ningún otro rival, el modelo democrático occidental se extendería por el resto del mundo y la «paz perpetua» reinaría en el mundo.

<sup>88</sup> KAGAN, Robert. *El retorno...* Op. cit., p. 159.

Fría. Así mismo, añade la siguiente expresión que contiene en sí el pensamiento estratégico plasmado en la *Estrategia de Defensa Nacional* actual:

«Pero esas victorias no fueron inevitables y no tiene por qué ser duraderas. Actualmente, el resurgir de grandes potencias autocráticas —Rusia y China—, conjuntamente con las fuerzas reaccionarias del radicalismo islamista —grupos terroristas e Irán—, ha debilitado ese orden y amenaza con debilitarlo aún más en los próximos años o decenios»<sup>89</sup>.

Y concluye su libro una vez más, con una reflexión inquietante y que nos sorprende y que traemos necesariamente a colación por su actualidad y vigencia: «Reinhold Niebuhr, que siempre alertó de las ambiciones de Estados Unidos y de su excesiva fe en su propio poder, también creía, con una fe y una ambición propias, que el problema mundial no puede resolverse si Estados Unidos no acepta toda su cuota de responsabilidad para resolverlo»<sup>90</sup>.

Y continúa: «hoy Estados Unidos comparte esa responsabilidad con el resto del mundo democrático, que es infinitamente más fuerte que al final de la Segunda Guerra Mundial. El futuro orden internacional será establecido por aquellos que tengan el poder y la voluntad colectiva de darle forma. La cuestión es si las democracias liberales del mundo volverán a estar a la altura de ese reto»<sup>91</sup>.

Al contrario que la anterior Administración más proclive a las tesis idealistas<sup>92</sup>, el Ejecutivo actual opta por evitar utopías y enfrentar la realidad geopolítica desde una perspectiva realista clásica. Ahora resta saber si el resto del mundo libre asume el desafío.

Jorge Torres Sospedra\*  
Investigador, Asociación Areté

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>90</sup> NIEBUHR, Reinhold. *American Power and World Responsibility*. Christianity and Crisis, 1943. Disponible en: <http://providencemag.com/wp-content/uploads/American-Power-and-World-Responsibility.pdf>.

<sup>91</sup> KAGAN, Robert. *El retorno...* *Op. cit.*, p. 160-161.

<sup>92</sup> Convencida de que «el arco del universo moral es largo, pero se inclina hacia la justicia» postura criticada por ambos lados del espectro político. Citada por Obama, dicha frase fue tomada de Martin Luther King Jr., y que este tomó a su vez de un clérigo del s. XIX llamado Theodore Parker. No obstante, fue criticada por ambas partes del espectro político. Autores como el recientemente fallecido Charles Krauthammer que escribió que «la retirada del poder americano no ha traído nada más que caos geopolítico y un inmenso sufrimiento humano (en Siria)», o por académicos progresistas como Shadi Hamid, en *Obama and the limits of Fact-Based Foreign Policy*. The Atlantic, January 18, 2017. Ambas opiniones citadas en GLICKMAN, Gabriel. *Back...* *Op. cit.*