

La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama

Félix Arteaga *

Tema: El 27 de mayo de 2010 se publicó la última edición de la *National Security Strategy* de EEUU. Con ella, el presidente Barack Obama desarrolla la visión, objetivos y medidas para la seguridad nacional de su Administración durante los próximos años.

Resumen: El presidente de EEUU ha promulgado en mayo de 2010 una nueva edición de la *National Security Strategy* (NSS).¹ Su publicación viene obligada por el Congreso y debe servir para enmarcar todas las políticas relacionadas con la seguridad. Las estrategias anteriores, NSS de 2002 y NSS de 2006, tuvieron una gran repercusión por sus implicaciones en la lucha contra el terrorismo de las dos Administraciones del presidente George W. Bush en el entorno post-11S. Se recordarán por su reivindicación de las acciones preventivas y por fijar como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo global. La nueva Estrategia de 2010 presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará por ser una estrategia de “transición” que permita a EEUU reducir el desfase entre sus capacidades y compromisos como país líder de la seguridad global. En conjunto, el documento es más una declaración política que una guía de acción: sabe señalar los objetivos a conseguir pero no la forma en la que se deben conseguir.

Este ARI compara el contenido y estructura de la NSS 2010 con las precedentes y los cambios que presenta en relación con el concepto, enfoque y problemas de seguridad, así como los retos a los que se enfrenta en materia de recursos y de modelo de gestión.

Análisis: La Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, NSS) de 2010 presenta la visión de la Administración estadounidense del presidente Obama sobre el mundo que le ha tocado liderar, el papel de EEUU en él, sus objetivos en relación con el orden internacional, el bienestar norteamericano y la seguridad nacional. Todas las estrategias de seguridad sirven para articular los objetivos políticos de cada gobierno con los instrumentos de influencia de los que disponen pero en el caso de una gran potencia como la estadounidense, dadas su variedad y cantidad de instrumentos y el nivel de ambición de los objetivos, el documento configura una estrategia de gran nivel (*grand strategy*). Esto marca la diferencia entre cualquier NSS estadounidense y otras estrategias europeas de seguridad nacional, ya que no disponen de los mismos medios y voluntad de influencia internacional.

* Investigador principal, Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

¹ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

La finalidad práctica de las estrategias es la de alinear los objetivos y políticas departamentales en materia de seguridad con las expresadas por la Casa Blanca en el documento. No se trata, por tanto, de una declaración programática cuya utilidad se agota en la publicación, sino que debe servir para orientar la continuidad o el cambio de las políticas exterior y de seguridad de EEUU. Así, la NSS de 2006 influyó en la elaboración de las estrategias de Lucha Contra el Terrorismo de septiembre de 2006 y la de *Homeland Security* de octubre de 2007 que se han venido aplicando desde entonces. Por eso, se supone que ninguna subestrategia puede anticiparse a la estrategia general – estrategia de estrategias– que son las NSS. Sin embargo, la Estrategia de 2010 no alude a la necesidad de actualizar las subestrategias sectoriales, a pesar de que, por ejemplo, la *Cyber-Space Policy Review* recomendó la necesidad de desarrollar una estrategia de ciberseguridad y, por el contrario, el Departamento de Defensa ha publicado la *Nuclear Posture Review* antes que la NSS, lo que introduce un poco de confusión sobre la lógica formal del documento.

Las estrategias de seguridad nacional no son, como el sentido común induce a pensar, una estrategia militar o de defensa aunque delimitan los escenarios y condiciones en los que EEUU podría emplear su poder militar. El factor de la fuerza tuvo más relieve en las ediciones anteriores de 2002 y 2006 debido a la preocupación de la Administración del presidente Bush por la lucha contra el terrorismo en un entorno post-11S. Aunque todas las estrategias mantienen una estrategia similar y presentan más elementos de continuidad que de cambio, aquellas tuvieron una mayor notoriedad porque sus prioridades de seguridad “militarizaron” la estrategia y el flujo estratégico derivado de ella. Por el contrario, las estrategias sirven para comunicar qué combinación de instrumentos empleará cada Administración para resolver los problemas de seguridad que le toca afrontar. En algunas ediciones, como en la NSS de 2006, esta labor de comunicación estratégica y de diplomacia pública (estrategia) tiende a primar sobre la finalidad primigenia de orientar las políticas (concepto estratégico), por lo que se identifican objetivos y líneas de acción sin explicar suficientemente qué se hará para conseguirlos. La NSS de 2010 enumera muchos objetivos a conseguir pero no da demasiadas indicaciones sobre la forma de hacerlo. Así, y entre muchos ejemplos, no dice cómo debe penalizarse el incumplimiento de las obligaciones contraídas sobre proliferación, comercio o derechos humanos, ni qué consecuencias deben tener los incumplimientos o cómo se puede aislar a los gobiernos que se burlan de las normas internacionales (¿qué hacer con Irán y con Corea del Norte?). Mayor detalle ofrece sobre Afganistán, Pakistán y al-Qaeda, donde se nota la existencia de estrategias específicas que permiten ampliarse en explicaciones, y la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, algo que se explica por la prioridad de estas cuestiones en la agenda personal de un premio Nobel para la consecución de un mundo sin armas nucleares.

El mundo que se ve desde la Casa Blanca (“the world as it is”)

La NSS de 2010 constata que el mundo está cambiando y que ya que EEUU no puede configurar la realidad internacional, debe adaptarse a ella. Las estrategias anteriores apostaban por un enfoque proactivo de la acción exterior por la que EEUU debería configurar (*shape*) el orden mundial fomentando la democracia, el desarrollo y la seguridad por todo el mundo, especialmente allí donde los estados fueran más débiles o fallidos, una estrategia que la antigua secretaria de Estado, Condoleezza Rice, tradujo en su *transformational diplomacy* y en cambios en el Servicio Exterior. Ahora, la NSS de 2010 sustituye el liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido, ya que la Administración Obama entiende que hay que cambiar muchas cosas en casa antes de poder cambiarlas fuera y que es necesario compartir la

responsabilidad de la seguridad global con los aliados, socios e instituciones internacionales.

Las estrategias establecen qué problemas de seguridad se solucionan solos y cuales junto a otros. La NSS de 2010 acentúa el foco multilateral de la acción exterior. Tras constatar que ninguna nación puede hacer frente a los retos globales individualmente, la Administración Obama se compromete a conseguir sus intereses mediante un sistema internacional reforzado en el que todas las naciones compartan derechos y deberes. En materia de seguridad internacional, las distintas administraciones estadounidenses han mantenido ese mismo patrón de actuación por el que tienden a actuar unilateralmente cuando no es posible conseguir sus intereses actuando junto a terceros. Las dos estrategias anteriores era más unilateralistas, especialmente en el ámbito militar, pero no descartaban actuar mediante instituciones o alianzas cuando fuera necesario para satisfacer intereses comunes. La diferencia entre esta NSS de 2010 y las dos anteriores es que reconoce que las instituciones multilaterales no funcionan eficazmente como debieran y que deben reforzarse para servir al interés global: una aproximación a los enunciados del multilateralismo eficaz que acuñó la Estrategia Europea de Seguridad en 2003. Reforzar el orden internacional es una de las propuestas más reiteradas en la NSS de 2010 aunque no se concreta suficientemente cómo hacerlo.

EEUU desea seguir comprometido (*engaged*) en los asuntos internacionales para influir en ellos. Con sus aliados tradicionales, con las potencias emergentes e incluso con los adversarios potenciales para explorar oportunidades de solución y mostrar a su población que existe la voluntad de cooperar. Un aspecto novedoso en la NSS de 2010 es la relevancia que atribuye a los actores no estatales, las potencias emergentes, el G-20, la sociedad civil, el sector privado y los individuos como sujetos activos de la seguridad global. En el lado oscuro de la seguridad, también reconoce la emergencia de actores locales radicalizados y redes criminales transnacionales. La diversificación de actores ofrece la posibilidad de nuevas combinaciones de ellos en agrupaciones (*partnerships*) para hacer frente a nuevos problemas de seguridad mientras que para los problemas de naturaleza militar siguen siendo necesarias las alianzas intergubernamentales.

Continuidad y cambios respecto a estrategias anteriores

Cada estrategia contiene un concepto de seguridad que refleja las preocupaciones de cada período y Administración. En la NSS de 2010, el concepto de seguridad desborda el limitado marco de los problemas de la lucha contra el terrorismo y el uso de la fuerza lejos del territorio propio para establecer un continuo de seguridad entre lo que pasa fuera y lo que pasa dentro. La estrategia dibuja un espectro de riesgos que van desde los que afectan a la población y al territorio estadounidense (*Homeland Security*) hasta los que afectan a la seguridad internacional y exterior y reconoce estar superando la distinción entre ambas (en mayo de 2009, el presidente Obama decidió integrar los consejos de Seguridad Nacional y Seguridad Interior).

Si en las estrategias anteriores irrumpió con fuerza el enfoque preventivo –con demasía en el ámbito de los ataques preventivos– en respuesta a la gravedad de los efectos y a la necesidad de prevenir los daños y agresiones, en la NSS de 2010 aparece el concepto de recuperación (“resiliencia”). La dificultad de garantizar que se puedan evitar todas las agresiones posibles mediante la prevención, obliga a desarrollar dentro de las sociedades una capacidad de recuperación para que a pesar de la dimensión de los daños, puedan recuperar su funcionamiento normal cuanto antes. Este enfoque ya figura en las estrategias británica y francesa de seguridad nacional y, ahora, la NSS reconoce la

importancia de proteger los servicios e infraestructuras públicas, gestionar las emergencias naturales o debidas a la acción humana y fomentar la colaboración público-privada.

La comparación con las estrategias de 2002 y 2006 ofrece más continuidad que cambios en los contenidos, aunque los cambios son importantes en el lenguaje de comunicación y en la estructura respecto a las anteriores estrategias. Mantiene los contenidos de las anteriores, salvo los relacionados con la lucha contra el terrorismo global y los cambios orgánicos introducidos en el sistema de seguridad nacional que desaparecen en la nueva estrategia, aunque el resto se redistribuye en una estructura clásica que describe el contexto estratégico y los intereses de seguridad, prosperidad, valores y orden internacional. La principal amenaza que ve esta Administración para su seguridad nacional es la proliferación de las armas de destrucción masiva, sea entre actores estatales o no estatales.

A diferencia de la NSS de 2006 que mantuvo la denominación de “guerra” para la lucha contra el terrorismo global, la NSS de 2010 ha abandonado el término del terrorismo global pero sigue utilizando el término de “guerra” para referirse no ya a la lucha contra el terrorismo sino a la que llevan a cabo contra la red de al-Qaeda, dos guerras en Irak y Afganistán-Pakistán, una guerra que diferencian de la guerra contra el islam –al igual que ya hiciera la NSS de 2006, pero que sigue abierta contra al-Qaeda y quienes les ayudan–. Si la estrategia de 2006 tenía un apartado dedicado a la lucha contra el terrorismo global, la NSS 2010 tiene otro dedicado a perturbar, dismantelar y derrotar a al-Qaeda, por lo que Afganistán seguirá siendo una guerra de necesidad para esta Administración mientras –y sólo mientras– al-Qaeda actúe desde allí o desde nuevas plataformas en Yemen, Somalia, Maghreb o el Sahel.

La NSS de 2010 ha abandonado el calificativo de global para definir el terrorismo y éste pasa a ser “una entre muchas otras” amenazas y una táctica de actuación más que un enemigo concreto, aunque sigue siendo una preocupación grave de seguridad como lo son la proliferación de armas de destrucción masiva, junto a riesgos derivados de la globalización como las epidemias, los tráfico ilícitos y los desastres naturales, tal y como se identificaban ya en la NSS de 2006, aunque no los del cambio climático que sí aparecen en la nueva estrategia de 2010. Las mayores novedades aparecen en el ámbito interior de la seguridad, añadiéndose la seguridad de los medios marítimo, espacial y cibernético (*global commons*), las infraestructuras críticas, las fronteras amenazadas y el cambio climático como nuevos escenarios de riesgo, a los ya identificados en estrategias anteriores como la seguridad energética, la criminalidad transfronteriza y las enfermedades contagiosas.

A diferencia de la NSS de 2002, que admitió las acciones preventivas, y de la NSS de 2006, que mantuvo su validez, la NSS abandona ese tipo de acciones pero mantiene abierto el recurso unilateral de la fuerza si es necesario para defender la nación o sus intereses. Añade cautelas de legitimación internacional, valoración y de último recurso pero la estrategia permite emplear la fuerza en todo el ámbito del espectro y decidir a su presidente cuándo es necesario hacerlo (la dedicación de un apartado específico al empleo de la fuerza es un reflejo de una cultura estratégica sin complejos, algo que sería impensable en algunas estrategias y sociedades europeas). Dentro de esta dimensión ética, cabe destacar que la prevención del genocidio, que ya fue una preocupación de la NSS de 2006, se consolida ahora tras el respaldo estadounidense al principio de Naciones Unidas de la “responsabilidad de proteger”, aunque lejos de aplicarlo en

solitario EEUU desea que esa responsabilidad se ejerza por la comunidad internacional y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales, incluido el uso de la fuerza si es preciso tal y como se venía reconociendo anteriormente. También resulta novedosa la alusión a la aproximación estadounidense al Tribunal Penal Internacional para acercar posiciones en asuntos de interés común, aunque no se acepta su jurisdicción para juzgar al personal estadounidense que interviene en acciones de seguridad internacional.

La NSS de 2010, al igual que las precedentes, incluye el fomento de la democracia y la libertad internacional. Proceden de la tradición de la filosofía política estadounidense que parte de la alta consideración del modelo estadounidense y sus valores (“ejemplarismo”) para proyectarlos como parte de su política exterior (“reivindicacionismo”). Todas las estrategias consideran que la proyección de la democracia y la libertad son asuntos de los que depende la seguridad nacional y tratan de fomentarlos pero, a diferencia de las estrategias anteriores, la NSS de 2010 se ha vuelto más pragmática y continúa fomentando la dignidad humana y la democracia aunque de forma indirecta. En lugar de actuar directamente sobre los gobiernos poco democráticos, la NSS de 2010 propone la doble vía de mantener abierto el diálogo con esos gobiernos mientras se promocionan los derechos y libertades individuales apoyando a los activistas locales e internacionales como instrumentos de acción.

En cuanto a aspectos regionales, la NSS de 2010 continúa prestando gran importancia a Rusia, China, Indonesia y la India, algo que ya se venía haciendo en las estrategias anteriores aunque pasara desapercibido. Ahora, la estrategia de 2010 se asoma a nuevos centros de influencia como Brasil y otras organizaciones y foros como el G-20 como actores estratégicos con los que estrechar relaciones. Por el contrario, pierden importancia el *Greater Middle East*, del que apenas queda un apartado testimonial frente a las pretensiones transformadoras de la NSS de 2006, e Irak, del que ya sólo se apuntan las condiciones del relevo de responsabilidades. También es de resaltar que la NSS de 2010 ha eliminado a Siria de su lista de Estados patrocinadores del terrorismo mientras que Irán sigue centrando las preocupaciones de EEUU debido a sus implicaciones en casi todos los problemas graves que afectan a la seguridad nacional.

El desfase entre los objetivos y recursos (“building at home vs shaping abroad”)

Para que la visión del mundo deseada se materialice, y la visión se transforme en una estrategia, los documentos deben describir cómo se van a utilizar los recursos disponibles para conseguir los objetivos propuestos. La NSS de 2010 constata que EEUU ya no dispone de los recursos ilimitados del pasado y reconoce que la seguridad final dependerá de los recursos educativos, económicos, científicos y tecnológicos disponibles, pero a partir de esa constatación, no determina sus prioridades de forma que los escasos recursos se asignen a sus objetivos por orden de importancia. En su lugar, la NSS de 2010 vuelve a elaborar un listado de intereses a proteger: seguridad, bienestar, valores y orden internacional sin que se mencione ningún orden de preferencia.

El problema de fondo es que en los últimos años ha crecido el desfase entre sus recursos y objetivos. Sus instrumentos de acción siguen siendo el poder militar, la competitividad económica, el liderazgo moral y el compromiso moral, pero esos instrumentos se han visto afectados por los conflictos de Irak y Afganistán, la recesión económica y las acciones de al-Qaeda. Por eso, la NSS de 2010 reivindica un período de transición, para “reequilibrar” sus prioridades y poder recuperar sus instrumentos de acción, para volver a liderar la seguridad global como en el pasado y poder configurar los cambios en lugar

que tener que adaptarse a ellos. La NSS acierta al identificar el descenso de los niveles de bienestar, educación, capital humano y ventaja tecnológica o el mal gasto como la fuente del desfondamiento del liderazgo estadounidense, pero la Estrategia de 2010 se equivoca al prescribir los remedios contra esos males estadounidenses dentro de un documento dedicado a la seguridad, no a la política general que es donde se deberían haber encuadrado. Ni los instrumentos ni los responsables para solucionar esos problemas se encuentran en el sistema de seguridad nacional, sino en el conjunto de la Administración, por lo que su inclusión produce confusión y da la impresión de que la seguridad nacional puede extenderse a todos los problemas nacionales, lo cual va en contra de la filosofía de estos documentos.

La estrategia muestra el deseo de reequilibrar los instrumentos de acción exterior: reducir el papel fundamental hasta ahora de la fuerza armada y desarrollar instrumentos diplomáticos, de desarrollo propios y potenciar sus alianzas de seguridad con sus aliados europeos, asiáticos o norteamericanos tradicionales o forjar nuevas asociaciones. Para ello, y en condiciones de escasez de recursos, sólo queda aumentar la eficacia del modelo de gestión. La NSS de 2006 ya mencionaba la necesidad de potenciar la capacidad de planeamiento de todas las agencias y departamentos que contribuyen a la seguridad, un llamamiento que reitera la NSS de 2010 al hilo del ya famoso enfoque integral (*comprehensive approach*) que consiga no sólo coordinar las contribuciones de las agencias sino fomentar en las civiles una capacidad de planeamiento estratégico y de previsión que acabe con un modelo descentralizado de planeamiento y ejecución por agencias. Las experiencias de Irak y Afganistán sugieren un cambio hacia un modelo interagencias (*whole of government approach*) en el que se actualicen, equilibren e integren sus distintos instrumentos. En esto la NSS de 2010 no hace más que seguir el modelo de gestión por el que se encaminan tantos gobiernos europeos u organizaciones como la UE o la OTAN. Aunque cambiar de modelo no será fácil, los progresos hacia ese modelo podrían aliviar alguno de los problemas de ejecución de las anteriores estrategias en las que el sistema de gestión empleado centralizaba en exceso las decisiones en el presidente (*Chief Executive Officer*) y descentralizaba su ejecución en las distintas agencias, sin que el Consejo de Seguridad Nacional contara con capacidad suficiente para integrar y supervisar el planeamiento y ejecución de las decisiones y políticas derivadas de las Estrategias.

La NSS de 2010 incluye como instrumentos a integrar la defensa, la diplomacia, la economía, la seguridad interior (*Homeland Security*), la inteligencia, la comunicación estratégica y la colaboración social. Este amplio elenco parece capaz de permitir una adecuación flexible de instrumentos para lograr la mezcla adecuada en cada momento, aunque su entidad está desequilibrada porque el instrumento militar es desproporcionado en relación con los no militares. El desequilibrio se viene agravando desde 2001 y las sucesivas estrategias no han servido para corregirlo, aunque ésta, al menos, reconoce la necesidad de hacerlo y que de no conseguirlo se seguirá identificando el liderazgo estadounidense con el poder militar. La NSS de 2010, al igual que las anteriores, no entra en precisiones presupuestarias que permitan traducir sus prioridades en refrendos materiales, y sólo establece el principio de la racionalidad del gasto, lo que se puede traducir en cancelación de inversiones programadas y en la petición de mayores esfuerzos a aliados y socios. La Estrategia afirma que, dado el estado de la economía, habrá que conciliar los distintos programas en curso para asegurar las prioridades, pero nuevamente no dice qué programas habrá que sacrificar. Al no establecer distribución de gastos, habrá que esperar a los presupuestos de cada área para ver cuáles son las prioridades de verdad en el gasto y cuáles son las que se anuncian para la galería.

Conclusiones: Las estrategias nacionales de seguridad deben servir para comunicar los objetivos y políticas de seguridad a la audiencia nacional e internacional y, por otro lado, para facilitar el planeamiento y ejecución de los distintos departamentos implicados en la seguridad nacional. La NSS de 2010 tiene más de lo primero que de lo segundo. Ofrece más una visión de la seguridad global hacia la que se desea ir que del modo de hacerlo, es más una estrategia declarativa que un concepto estratégico normativo. Queda por ver si la falta de precisiones generales obedece a la intención de precisarlas luego, sector por sector, o porque no se dispone de ideas o de confianza para la consecución de los objetivos que se plantean.

La Estrategia se autodefine de transición porque el reto de los compromisos contraídos le obliga a ocuparse de los problemas heredados antes de afrontar los nuevos que emergen en el horizonte. Siendo de transición, la continuidad prevalece sobre los cambios aunque estos se apuntan para que la tengan en cuenta las próximas ediciones. Las primeras críticas internas apuntan a una pérdida de ambición y liderazgo de EEUU, mientras que los primeros apoyos proceden de su visión más realista y pragmática de la realidad internacional y de las limitaciones estadounidenses para continuar siendo el líder de la seguridad global que ha sido y que pretende volver a ser.

No pudiendo resolver todos los problemas por sí mismo, EEUU ha vuelto a la senda del multilateralismo para corresponsabilizar a otros de la gestión internacional. El problema es que al hacerlo, el resultado de su estrategia depende de otros en buena medida. La interdependencia, multipolaridad en términos estratégicos, complica mucho la elaboración de estrategias y genera incertidumbre sobre el resultado final de tantas interacciones y de tantos actores en la seguridad global. Esto no significa que el margen estadounidense de autonomía en la seguridad global no siga siendo el mayor conocido bajo la globalización y que no vaya a emplearlo unilateralmente para conseguir sus intereses de seguridad, como ha hecho en el pasado. El estilo del texto y la percepción de la nueva Administración en la NSS de 2010 no alteran los patrones tradicionales de comportamiento de la política de seguridad estadounidense que, como se ha visto, mantienen la continuidad en lo esencial con estrategias anteriores. El multilateralismo no es, por lo tanto, un fin en sí mismo, sino un instrumento para conseguir fines, siempre y cuando sea eficaz, para lo que parece contar con la voluntad estadounidense de reforzar el orden internacional e institucional.

Si hay que reseñar algún cambio estructural, podemos atender al creciente componente interno de la seguridad. La preocupación por la *Homeland Security* se está equiparando a la que tradicionalmente ha recibido la dimensión exterior de la seguridad y, a medida que se resuelvan las “guerras” del presente, está por ver si se asumen nuevos retos internacionales o se continúa prestando más atención a los nuevos riesgos. También se debe prestar atención a la evolución del modelo de gestión interagencias (*whole of government approach*) y al reequilibrio de los instrumentos, algo que precisará un tiempo y un esfuerzo que trascenderá el marco temporal de esta Estrategia. Las experiencias y buenas prácticas de EEUU servirán para cambiar el modelo de gestión de la seguridad nacional e internacional más allá de las fronteras continentales, afectando a las nuevas estrategias y sistemas de seguridad que se diseñan en las sociedades avanzadas.

Félix Arteaga
Investigador principal, Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano