ARI 69/2022
8 de noviembre de 2011

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e Investigador Principal Real Instituto Elcano | @LuisSimn

Carlota García Encina | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @EncinaCharlie

Tema

Se analiza la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de EEUU, adoptada por la Administración Biden el 12 de octubre de 2022.

Resumen

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2022, adoptada casi dos años desde la llegada de Biden al poder, sintetiza los principales elementos que han guiado la acción exterior de la Administración Biden hasta ahora y contribuye a orientar el resto de la legislatura. Cabe destacar el establecimiento de un fuerte vínculo entre la renovación democrática y la fortaleza interna, por un lado, y la posición de EEUU en el mundo, por otro; la clara priorización de la competición estratégica con China; y la identificación de Rusia como un desafío agudo pero localizado. A diferencia de la de la Administración Trump, la ESN de Biden hace referencia a la necesidad de no mirar al mundo exclusivamente a través del prisma de la competición estratégica, resaltando la importancia de retos de índole transnacional (como el desafío climático, la lucha contra las pandemias, la seguridad alimentaria, el terrorismo y la no proliferación) y la necesidad de cooperar con China y otros competidores estratégicos a la hora de abordar dichos retos. Sin embargo, la propia ESN acaba reconociendo la dificultar de encontrar espacios de cooperación con China o Rusia en un entorno crecientemente competitivo.

Análisis

Veintidós meses después de su toma de posesión, el gobierno de Biden ha publicado su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN).[1] Dicha estrategia, cuya publicación el Congreso requiere a la Casa Blanca cada cuatro años, suele publicarse al principio del mandato presidencial. Sin embargo, la de Biden se ha hecho esperar por diversos motivos, incluida la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. El retraso en la publicación de la ESN también ha pospuesto la adopción por parte del Pentágono de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), la Revisión de la Postura Nacional y la Revisión

[1] The White House (2022), *National Security Strategy*, Washington DC, 12/X/2022.

de la Defensa Antimisiles, todas ellas también recientemente publicadas y aparentemente listas desde hace meses.[2]

A pesar de la sensación de inmediatez y de una mayor atención a la amenaza que supone Rusia, la guerra en Ucrania no ha supuesto ninguna alteración en la decisión de EEUU de priorizar la competición con China, que tanto la ESN como la EDN identifican como la primera prioridad. No ha sido, pues, la guerra de Ucrania un punto de inflexión, como sí lo fue en su momento el 11-S y así quedó reflejado en la ESN 2002 de la Administración Bush.

Según el nuevo documento, EEUU está al comienzo de una "década decisiva" en la que se enfrenta a dos retos estratégicos principales, que le llevará a invertir en las fortalezas nacionales, a movilizar a socios y aliados, y a dar forma a las reglas de la economía del siglo XXI para hacerles frente. Por un lado está el retorno de la competición estratégica. Se destaca aquí claramente a China, único competidor al que se le presume la capacidad (y también la intención) de dominar su región (el Indo-Pacífico) y de modificar el llamado orden liberal internacional; y se coloca en un segundo plano a Rusia, que sigue representando un importante desafío inmediato para EEUU y sus aliados. Por otro lado, se hace también hincapié en los retos transnacionales como la inflación, las pandemias, el cambio climático y otras cuestiones que amenazan la prosperidad estadounidense y la de las naciones de todo el mundo, que no respetan fronteras y no se adhieren a ideologías.

La ESN de 2022 parte de la premisa de que si bien EEUU no puede escapar de la realidad de la competición estratégica, tampoco debe ignorar el hecho de que las vidas de los estadounidenses se han visto profundamente sacudidas por los retos transnacionales. Esto representa un importante punto de ruptura con la Administración Trump, que identificaba la competición entre grandes potencias como la prioridad. En este sentido, la ESN inicia también un debate necesario sobre cómo mantener algún tipo de cooperación frente a los retos compartidos, al tiempo que se disputa enérgicamente en el ámbito estratégico. Para algunos es hora de volver a aprender la lección de la Guerra Fría, cuando se contenía y se comprometía al mismo tiempo. "La competición no se puede ignorar y la cooperación es necesaria para el éxito", afirmó Jake Sullivan, asesor de Seguridad Nacional en la presentación de la estrategia.[3] Lo cierto es que la tensión entre rivalidad y cooperación atraviesa toda la ESN, si bien al final el grueso del peso cae sobre la primera y las referencias a la segunda son relativamente superficiales.

[2] US Department of Defense (2022), *2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*, Washington DC, 27/X/2022. En adelante, ESN.

[3] The White House (2022), "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Biden-Harris Administration's National Security Strategy", 12/X/2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/.

Competición estratégica

La "competición estratégica" o "competición geopolítica", y el foco en China como la mayor amenaza militar y económica para EEUU y para sus vecinos, sigue siendo el centro de atención en materia de seguridad nacional para EEUU. Esto es, además, el principal elemento de continuidad con respecto a la ESN de la Administración Trump de 2017.[4] Entonces se hizo énfasis en la "competición entre las grandes potencias" y en el creciente desafío que suponía China como principal competidor estratégico, seguido de Rusia. En este sentido, existen dos diferencias importantes entre la ESN de Biden (2022) y la de Trump (2017):[5]

(1) Si bien Trump priorizó claramente en sus políticas la rivalidad con China, la ESN de 2017 no establece una clara jerarquía entre China y Rusia, situándolos en un plano similar en tanto que competidores estratégicos de corte revisionista. Por su parte, la ESN de Biden establece una clara jerarquía, al dejar claro que Rusia y la República Popular China (RPC) "plantean retos diferentes" que exigen respuestas diferenciadas. EEUU "dará prioridad a mantener una ventaja competitiva duradera sobre la RPC, al tiempo que limitará a una Rusia todavía profundamente peligrosa". Rusia es concebida como una amenaza inmediata pero localizada y, si bien se utiliza un lenguaje duro contra ella, y se pone mucho énfasis en la necesidad de castigar su agresión y disuadir del posible uso nuclear, la ESN deja entrever que la capacidad de Rusia de representar un desafío sistémico incluso para Europa (más allá de Ucrania y Europa del Este) es bastante limitada. China, sin embargo, sí representa una amenaza sistémica, al ser el único Estado que "tiene la capacidad de cambiar el sistema internacional".

(2) La segunda gran diferencia es que en la ESN de 2017 se hablaba de "competición entre grandes potencias" mientras que ahora predomina el término "competición estratégica" o "competición geopolítica". El énfasis en la competición estratégica en vez de entre grandes potencias refleja una mayor voluntad de la Administración Biden de implicar a sus aliados en la competición, de no excluirlos (como sí haría el concepto "grandes potencias"), y de enfatizar su papel como co-protagonistas; así como por su voluntad de hacer hincapié en que la competición estratégica o geopolítica es en última instancia una competición entre dos formas de entender el mundo (democracia versus autocracia) y no un simple pulso de poder entre grandes potencias (EEUU frente a China). De esta forma, la decisión de reemplazar la expresión "competición entre grandes potencias" por "competición estratégica" o "geopolítica" va más allá de lo puramente semántico.

[4] Carlota García Encina (2018), "La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump", Documento de Trabajo nº 6/2018, Real Instituto Elcano, 9/IV/2018, https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-estrategia-de-seguridad-nacional-de-la-administracion-trump/.

[5] The White House (2017), "National Security Strategy of the United States of America", diciembre, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

Prioridades geográficas

Si bien la ESN ve a China como un desafío de alcance global, también identifica claramente a la región Indo-Pacífica como el epicentro de la competición con China. He aquí otro elemento destacable de la ESN, como es la clara priorización del Indo-Pacífico: "Hemos entrado en un nuevo y significativo período de la política exterior estadounidense que exigirá de EEUU en el Indo-Pacífico más de lo que se nos ha pedido desde la Segunda Guerra Mundial".[6] La decisión de priorizar el Indo-Pacífico viene explicada por la clara distinción que se hace entre China y Rusia, a la que ya se ha aludido. A la primera se le achaca la capacidad de dominar la región Indo-Pacífica, revirtiendo así el equilibrio de poder y la arquitectura de seguridad regional existente. A la segunda se le presume la voluntad de amenazar la seguridad de aliados estadounidenses en Europa del Este, e incluso crear una esfera de influencia en su vecindario inmediato, pero no la capacidad de poner en jaque el equilibrio de poder y arquitectura regional en Europa. Esta distinción es clave, ya que deja entrever que EEUU se enfrenta a un problema de equilibrio de poder en el Indo-Pacífico y a un problema de estabilidad en Europa, lo cual coloca a la primera en un plano estratégico distinto.

El orden de prioridades queda, por tanto, claro con el Indo-Pacífico en primer lugar y Europa en segundo. Precisamente, la priorización del Indo-Pacífico conectaría e implicaría, a su vez, con el reconocimiento de que el Indo-Pacífico requerirá una mayor atención directa por parte de EEUU, y que gestionar desafíos futuros en Europa requerirá un mayor protagonismo por parte de los aliados europeos. Esta asunción revierte en un mayor apoyo a la autonomía europea, tal y como avalan las referencias de la ESN a las inversiones europeas en defensa "a través de la OTAN o de forma complementaria a ella para garantizar la seguridad compartida".[7] Si bien estas afirmaciones parecen confirmar el apoyo de EEUU a una mayor autonomía europea en el ámbito de la defensa, incluido el industrial, las referencias a la complementariedad con la OTAN siguen planteando dudas sobre el grado de autonomía europeo que la Administración Biden estaría dispuesta a aceptar.[8]

En tercer lugar, estaría el hemisferio Occidental, al que sorprendentemente se le dedica incluso más espacio que al Indo-Pacífico en la ESN, con énfasis en preservar la "resiliencia económica, la estabilidad democrática y la seguridad ciudadana".[9] El auge de esta región para la Administración Biden viene explicado en buena medida por el deterioro económico-político en varios países y la creciente penetración china en la región, y quizá también con ciertas miras electoralistas con el foco en los votantes latinos.

[6] ESN, *op. cit.*, p. 38.

[7] ESN, *op. cit.*, p. 39.

[8] Max Bergmann (2022), "Europe on its own: why the United States should want a better-armed EU", *Foreign Affairs*, 22/VIII/2022.

[9] ESN, *op. cit.*, p. 12

Queda clara también la caída en la lista de prioridades de Oriente Medio, una región que acaparó buena parte de la atención estratégica de EEUU en los últimos 20 años hasta la salida de las tropas estadounidenses de Afganistán en agosto del 2021.[10] Es esta una decisión coherente con el reajuste generacional de la política exterior estadounidense, que se apoya en parte en una disminución de la amenaza terrorista, la independencia energética de EEUU y el esfuerzo global por abandonar los combustibles fósiles. Esto, a su vez, enlaza con la tendencia del Pentágono de repriorizar la disuasión y defensa ante grandes potencias frente a las operaciones en el exterior de estabilización y contraterrorismo.[11] Queda por ver hasta qué punto Washington logrará realmente reducir su compromiso en Oriente Medio, teniendo en cuenta que la evolución de dicha región seguirá teniendo importantes implicaciones de seguridad y económicas para los intereses de EEUU. No obstante, la ESN hace hincapié en la libertad de navegación marítima en Oriente Medio, en la creación de coaliciones y la diplomacia, y en la integración regional (invocando los Acuerdos de Abraham de la época de Trump y otros esfuerzos bajo el mandato de Biden, incluido el cuatripartito India-Israel-Europa-EEUU, también conocido como "I2-U2"). Así mismo, rompe claramente con el anterior presidente de EEUU en el compromiso retórico de "promover los derechos humanos" y en el llamamiento a una solución israelí-palestina de dos Estados. En última instancia, Oriente Medio está ahora destinado, en tanto que teatro secundario, a encajar en una agenda global más amplia, en lugar de dominarla.

Finalmente, se reconoce el potencial de África como una de las regiones más dinámicas del mundo –enfatizándose la necesidad de reforzar los partenariados de EEUU– y se dedica por primera vez una sección de la ESN al Ártico, destacando la necesidad de reforzar la presencia estadounidense para preservar la paz y estabilidad ante la creciente presencia de Rusia y China.[12]

Democracia frente a autocracia

Otro ejemplo de ruptura con respecto a la ESN de 2017 está relacionado con el énfasis en la tensión entre democracia frente a autocracia y el esfuerzo por plantear la competición estratégica en términos ideológico-normativos. Al principio de su Administración, el presidente Biden situó a EEUU en el centro de una lucha urgente entre las autocracias del mundo y sus democracias. Este encuadre respondía parcialmente a las preocupaciones que muchos demócratas compartían sobre la amenaza a las propias instituciones democráticas de EEUU, especialmente tras la insurrección del 6 de enero de 2021 en el Capitolio y la negativa del expresidente Donald Trump a reconocer el resultado de las elecciones de 2020.

La vinculación la promoción de la democracia con la competición estratégica ha sido una de las decisiones de la Administración Biden más debatidas en círculos de

[10] Carlota García Encina (2021), "La retirada de Afganistán y sus implicaciones para la Administración Biden", ARI nº 73, Real Instituto Elcano, 30/VIII/2021, https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-retirada-de-afganistan-y-sus-implicaciones-para-la-administracion-biden/.

[11] Luis Simón (2021), "¿Fin de ciclo? La caída de Afganistán en perspectiva estratégica", Comentario, Real Instituto Elcano, 29/IX/2021, https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/fin-de-ciclo-la-caida-de-afganistan-en-perspectiva-estrategica/.

[12] ESN, *op. cit.*, pp. 43-45

seguridad nacional estadounidenses.[13] Por un lado, plantear la competición estratégica en términos normativos y de principios podría resultar efectivo a la hora de movilizar a la sociedad estadounidense, así como a aquellas sociedades aliadas que presentan un menor interés en un simple pulso de poder. En este sentido, plantear a China como un desafío normativo y autocrático parece haber sido más efectivo a la hora de alinear a Europa con las posiciones estadounidenses. Por otro lado, el referente democracia frente a autocracia equivale a una simplificación de la naturaleza y la variedad de los diferentes sistemas políticos del mundo, además de hacerse eco del tono de bueno contra malo de la controvertida estrategia de seguridad nacional del expresidente George W. Bush en 2002, tras los atentados del 11S y la guerra global contra el terror. En concreto, dicho enfoque ideológico-normativo aliena a aquellas naciones no democráticas que, de otro modo, podrían haberse inclinado a apoyar a Washington para hacer frente a los desafíos que planteaban Pekín y Moscú (por ejemplo, Vietnam).

Teniendo en cuenta dichas limitaciones, la ESN parece optar por mantener el marco democracia frente a autocracia, pero intentando adoptar un enfoque más abierto, más pragmático. En esta línea, se apela a la necesidad de reforzar la gobernanza y democracia a nivel interno, tanto en EEUU como en países aliados y socios; pero, a la vez, se afirma que EEUU no tiene que convertir las autocracias en democracias para estar seguro. Y lo que es más importante, en lugar de una competición global entre todas las autocracias y todas las democracias, la Casa Blanca acoge explícitamente a las autocracias que rechazan el uso de la fuerza para cambiar las fronteras. El texto –y más aún el consejero de Seguridad Nacional de EEUU, Jake Sullivan, en su discurso de presentación– dejó claro que EEUU trabajará con cualquier Estado, sea cual sea el tipo de régimen, que esté dispuesto a trabajar en el marco de los tratados internacionales, especialmente la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo a China cuando ello redunde en su interés. Según Sullivan, comprometiéndonos de este modo situaría a EEUU en una posición más fuerte cuando llegue la hora de la verdad y se necesite reunir apoyos para contraatacar, cuando China o Rusia u otros tengan un comportamiento más pernicioso.

Se vislumbra, por tanto, una lucha por cuadrar el círculo entre ideología y realismo, que podría asimismo reflejar desacuerdos internos entre el presidente y algunos de sus asesores sobre cómo abordar la relación entre democracia-autocracia y competición estratégica. Esto enlaza con otro tema relacionado y también espinoso: ¿cómo promover la cooperación entre grandes potencias y, en concreto, la cooperación con China, en relación con amenazas de índole transnacional (como el reto climático y las pandemias) en una época de mayor competencia geopolítica? En relación con esta pregunta, la ESN deja claro que EEUU rechaza los intentos de China de vincular la cooperación en los retos compartidos a las concesiones en otras áreas, pero no ofrece una hoja de ruta clara.

[13] Véanse, por ejemplo, Hal Brands y Charles Edel (2021), "A grand strategy of democratic solidarity", The Washington Quarterly, vol. 44, nº 1, pp. 29-47; y James Goldgeier y Bruce W. Jentleson (2021), "A democracy summit is not what the doctor ordered", *Foreign Affairs*, 14/XII/2021.

Aliados y tecnología

El hecho de que la estrategia haga énfasis en la competición estratégica y no entre grandes potencias implica, como se ha mencionado antes, resaltar el papel de aliados y socios como co-protagonistas de la competición estratégica. La ESN de 2022 identifica a las alianzas, a las instituciones multilaterales y al llamado orden internacional como principal activo de EEUU en el contexto de la competición estratégica en clara oposición a 2017, cuando la estrategia veía estos conceptos en ocasiones como un lastre, al restringir la libertad de maniobra de EEUU.

En este sentido, la ESN aborda ampliamente el papel de los aliados y socios, apoyándose en gran medida en la acción colectiva a través de asociaciones y marcos multilaterales. Señala, por ejemplo, la necesidad de dar importancia al "tejido conectivo en tecnología, comercio y seguridad entre nuestros aliados y socios democráticos"[14] en el Indo-Pacífico y en Europa y la "base tecno-industrial aliada".[15] Esto supone un claro reconocimiento de que la seguridad nacional requiere la cooperación tecnológica entre aliados.

La ESN identifica la innovación tecnológica como un aspecto esencial de la competición estratégica y afirma que "la competencia para desarrollar y desplegar tecnologías fundamentales que transformarán nuestra seguridad y economía se está intensificando".[16] A su vez, se reconoce la existencia de dinámicas competitivas en el campo de la innovación tecnológica incluso entre aliados y socios, si bien se insiste en que dicha competencia debe ser justa y no debe entorpecer la puesta en común de "la experiencia técnica y la capacidad industrial complementaria".[17] Reconciliar esa tensión será sin duda un reto importante para EEUU y sus aliados durante las próximas décadas.

La ESN identifica al Consejo de Comercio y Tecnología entre EEUU y la UE como un elemento central de la política exterior y tecnológica de EEUU, y fundamental en la competencia estratégica con el tecno-autoritarismo. Esto conecta con la idea de que EEUU parece estar dispuesto a tolerar una mayor autonomía tecnológica de la UE a cambio de una mayor coordinación con China, que parece ser la dinámica central de dicho Consejo. La actitud positiva de Biden tras la aprobación del paquete de la Ley de Servicios Digitales de la Comisión parece avalar este hecho.[18]

Del liderazgo tecnológico se derivará un poderío militar y económico esenciales para la visión de seguridad de la Administración Biden. En el ámbito militar, la ESN destaca su efecto transformador en la guerra y la necesidad de invertir en cibernética, el espacio, la defensa contra misiles, la IA y la cuántica. En el ámbito económico, hay un gran voto

[14] ESN, *op. cit.*, p. 11.

[15] ESN, *op. cit.*, p. 33.

[16] ESN, *op. cit.*, p. 7.

[17] ESN, *op. cit.*, p. 15.

[18] Véase también Carlota García Encina y Luis Simón (2021), "Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española", ARI nº 48/2021, Real Instituto Elcano, 22/IV/2021, https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/biden-y-el-futuro-de-las-relaciones-transatlanticas-una-perspectiva-espanola/.

a favor de un papel más activo del Estado en la vida económica estadounidense y un énfasis en la política industrial, restaurando la fabricación estadounidense y reforzando los organismos gubernamentales de regulación e investigación. Esto se une a las crecientes restricciones al intercambio de tecnología y representa un claro alejamiento del papel que EEUU ha desempeñado durante mucho tiempo como principal defensor de una economía global de libre mercado, y de hecho es especialmente llamativo la ausencia de una declaración firme a favor del libre comercio y de un compromiso duradero de EEUU con una economía internacional de libre mercado, aunque la Casa Blanca reconoce su importancia.

Pero desarrollar y desplegar las nuevas tecnologías y que, al mismo tiempo, EEUU preserve en los próximos 10 años su poder económico y su influencia, sólo será posible creando un consenso internacional sobre las normas de comercio y propiedad intelectual en torno a la tecnología. "En ningún lugar es esta necesidad más acuciante que en la actualización de las reglas de juego para la tecnología, el ciberespacio, el comercio y la economía".[19]

Disuasión integrada y EDN

En lo que a disuasión refiere, la ESN abraza el concepto de disuasión integrada, que profundiza la también recién publicada EDN. La disuasión integrada hace referencia a la necesidad de conjugar distintas capacidades (económicas, diplomáticas, militares, etc.) para convencer a los adversarios de los altos costes que conllevaría una agresión a EEUU o sus aliados. Es un concepto que refleja un enfoque de la seguridad nacional que incluye cada vez más factores no relacionados con el ámbito de la defensa. Concretamente, la disuasión integrada incluiría:

- La integración multi-dominio, es decir, reconocer que los desafíos de los rivales comprenden varios dominios militares (tierra, aire, mar, ciber y espacio) y no militares (económico, tecnológico e informativo), y que EEUU deben hacer lo propio.
- La integración multi regional, es decir, que los competidores desafían a EEUU en varias regiones simultáneamente y EEUU debe responder con una visión integrada.
- La integración en todo el espectro, es decir integrar lo nuclear, lo convencional y lo híbrido.
- La integración inter-agencia, es decir, lograr una mayor coordinación dentro del gobierno de EEUU.
- La integración aliada, en ámbitos como las inversiones, el desarrollo de capacidades, las estrategias tecnológicas y económicas, etc.

Si bien la ESN de 2022 hubiese supuesto la oportunidad idónea para desarrollar el concepto de disuasión integrada y convertirla en una herramienta para todo el gobierno de EEUU, apenas se le dedica al concepto unas páginas, y se presenta fundamentalmente como algo militar, y responsabilidad principal del Departamento de

[19] ESN, *op. cit.*, p. 12

Defensa. Esto supone una oportunidad perdida: sólo la Casa Blanca es capaz de conseguir que varios departamentos canten la misma partitura, y mencionar la disuasión integrada y enmarcarla como estrategia de defensa no es lo mismo que darle peso.

Conclusiones

La ESN de la Administración Biden presenta importantes elementos de continuidad con su predecesora de 2017 (adoptada por Trump), pero también de ruptura. En lo que se refiere a continuidad, cabe destacar el énfasis en la competición estratégica (antes "competición entre grandes potencias") como el principal desafío de seguridad nacional. Cabe, sin embargo, resaltar los esfuerzos de la Administración Biden por resaltar el componente normativo (democracia frente a autocracia) de dicha competición, y por presentar el orden multilateral y las alianzas de EEUU como importantes activos, lo cual marca una clara diferencia con la Administración Trump. Cabe además destacar la clara priorización de la ESN de China y la región Indo-Pacífico. En el capítulo de los cambios destacan también los esfuerzos por parte de la Administración Biden de romper la línea divisoria entre política exterior y política interior, haciendo eco de la era Obama, y presentar la regeneración democrática y la resiliencia doméstica como el principal activo estratégico de EEUU. Finalmente, se destacan los esfuerzos de la ESN de 2022 por no mirar al mundo exclusivamente a través del prisma de la competición estratégica, y resaltar la importancia de los retos de índole transnacional y la necesidad de cooperar con China y otros competidores para abordar dichos retos.