

LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED



A hoy por hoy aún única superpotencia parece inmersa en un proceso de debilitamiento estratégico o, al menos, así se va evaluando, cada vez con más frecuencia, a la luz de la evolución de acontecimientos como la caótica evacuación de Afganistán, el más reciente, a sumar a actitudes de las últimas administraciones, en regiones tradicionalmente consideradas clave como Oriente Medio, por las que pareciera que los Estados Unidos empiezan a dejar atrás tiempos de más brillo. Tiempos como aquellos que se ilustraban, por ejemplo, con la afirmación de la entonces secretaria de Estado Madeleine Albright cuando en 1995 y evocando el papel militar y diplomático (Acuerdos de Dayton) de su país en los Balcanes Occidentales, decía:

«Si debemos recurrir a la fuerza es porque somos América, la nación indispensable» (1).

Ahora, cuando Joe Biden evocaba al llegar a la Casa Blanca que los Estados Unidos han gastado dos décadas en Oriente Medio, en esa visión geopolítica estadounidense que incluye las lejanas tierras centroasiáticas y, por ello, a Afganistán, y ello «mientras China modernizaba sus Fuerzas Armadas», es lógico preguntarse qué papel tiene y va a tener la aún superpotencia en el marco de esa «competición entre grandes potencias» que marca la aún vigente Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense aprobada en 2017 (2).

Aunque Biden considera la región Indo-Pacífico como «centro de su geopolítica global» bueno será que exploremos condicionantes y escenarios

(1) «À la une de l'hebdo: La fin du siècle américain?», *Courrier International-Paris*, 8 de septiembre de 2021.

(2) FOJÓN, Enrique: «Del G7 al D10. Una visión aristocrática de la Competición Estratégica», *Estudios Estratégicos-Universidad de Granada*, 10 de junio de 2021.



El presidente de los Estados Unidos Joe Biden.
(Foto. www.wikipedia.org)

en los que se mueve y se moverá el que para algunos es calificado ya de «Imperio menguado». En este artículo procederemos a inventariar escenarios y a evaluar tendencias, y ello sin perder en ningún momento de vista que podemos estar hablando de un proceso que puede ser aún muy largo en el que los Estados Unidos siguen representando en dimensiones como el poder naval, y el de los demás ejércitos, una verdadera superpotencia estando los demás aspirantes, reales o potenciales, a años luz de tales capacidades. Recordemos que hoy por hoy la suma de los presupuestos de defensa de China, Rusia e India no alcanza aún al astronómico esfuerzo estadounidense.

¿Nuevas orientaciones o simple adaptación a los cambios estructurales?

Lo que algunos consideran Doctrina Biden se centraría más en la competición con las grandes potencias, leitmotiv desde 2017, como vemos y asumido, por ello, también por la Administración Trump, que en estar presente y ser creíble en escenarios varios del globo, aunque una cosa no tendría por qué, en principio, excluir a la otra. Pero seguir estando presente en Afganistán vemos que se ha considerado prescindible, por el desgaste sobre el terreno y por la falta de expectativas más que por competir con otras grandes potencias en dicho teatro.

Lo mismo puede ocurrir en Oriente Medio en sentido tanto amplio como restringido, aun cuando estos escenarios sean o nos puedan parecer de gran importancia estratégica, Afganistán como Estado y Oriente Medio como región. Por ello, es importante recordar cuando en febrero de este año la nueva Administración arrancaba su andadura diciendo aquello de «América ha vuelto», era entonces obligado y lo sigue siendo hoy el hacerse dos preguntas: ¿qué América? y ¿volver adónde?

La superpotencia que lidera Biden tiene en primer lugar problemas en casa, tanto los derivados de la gestión de la COVID-19, compartidos con el resto de la sociedad internacional pero habiendo heredado en lo que a ella respecta una gestión caótica por parte de Trump, como los agudizados por las dificultades políticas domésticas existentes. A la exigua mayoría demócrata en el Congreso se añaden también dificultades tanto en el Senado como en el Tribunal Supremo, reflejo todo ello de un país profundamente dividido, debilidad esta que tiene lógicamente su impacto en la política exterior y podría tenerlo en la política de defensa.

Esa debilidad interna se acrecienta ante estímulos negativos procedentes del exterior, desde la presión migratoria irregular por la frontera sur —que Trump trató de resolver de forma abrupta y a la que Biden ha tratado de responder cambiando ciertas formas pero sin resultados destacables hasta la fecha— hasta la injerencia a través de la dimensión ciber, como acaban de evocar actores como *Google* o la compañía estadounidense Mandiant denunciando operaciones de desinformación lanzadas desde China para dividir y enfrentar a los ciudadanos del país (3). Y a ello se añade en la misma dimensión, en los últimos años y hasta la actualidad, la injerencia de Rusia (4).

Siendo pues la situación interna preocupante debemos ahora seleccionar ámbitos prioritarios en el exterior en los que los Estados Unidos mostrarán en el medio y el largo plazo cuál es su voluntad de perpetuarse como «poder imprescindible o casi imprescindible» y cuáles son los adversarios que se yerguen para disputárselo.

La centralidad del poder militar

Tanto los arsenales nucleares como los convencionales siguen dando ventaja estratégica a los Estados Unidos frente a cualquier actor estatal.

Su principal rival en la dimensión nuclear militar sigue siendo la Federación de Rusia. Esta aprobaba en julio de este año su Estrategia de Seguridad Nacional, sucesora de la aprobada en diciembre de 2015 que ya priorizaba el estar alerta «contra las fuerzas destructivas occidentales». Con respecto a Rusia y en la dimensión nuclear militar Biden ha venido manteniendo con su homólogo Vladimir Putin una actitud prudente, renovando el 26 de enero y recién llegado a la Casa Blanca el Tratado START que llega-

(3) REQUENA, María Alejandra: «Operación de desinformación pro-China busca explotar división sobre COVID-19 en Estados Unidos, dice informe», *www.cnnspanol.cnn.com*, 8 de septiembre de 2021.

(4) «Biden accuse la Russie de vouloir perturber les législatives de 2022 aux États-Unis», *Le Figaro*, 27 de julio de 2021.

ba a su expiración el 5 de febrero y que se ha renovado por cinco años. Pero esa buena noticia no debe de hacernos olvidar la creciente tensión entre Moscú y Washington en dicha dimensión. La retirada de ambos del Tratado de Cielos Abiertos, la de los Estados Unidos en noviembre de 2020 y la de Rusia en junio de 2021, se ha sumado a la previa de tratados también importantes en materia de control de armamentos como fueron el ABM, de misiles antibalísticos, o el INF de fuerzas nucleares intermedias, resultado de la creciente tensión entre ambos visible en escenarios europeos y asiáticos que tratamos en este artículo, y en otros como el Ártico de creciente importancia y escenario de un notable esfuerzo ruso por asegurarse el liderazgo (5).

Esta dimensión nuclear es útil para seguir manteniendo la disuasión entre ambos y es también herramienta disuasoria frente a terceros. En términos de sumar para reforzar el bloque occidental, enlaza con su aliado británico que en marzo de este año publicaba su *Estrategia Internacional de Política Exterior y de Seguridad* en la que afianza la alianza bilateral con los Estados Unidos y apuesta por el rearme nuclear del país. Y en términos de disuadir es también importante para dar garantías a otros aliados, en particular a Japón y Corea del Sur hartos y preocupados por Corea del Norte pero también por China. Y a la nuclear se añade la dimensión convencional, con el reaseguro estadounidense a Japón de su intención de mantener desplegados sus 54.000 efectivos hoy presentes en bases en Okinawa, Honshu y Kyushu, compromiso que renueva anualmente, y la de mantener también efectivos en Corea del Sur, en este último país con un tranquilizador plazo más largo recién confirmado, de cinco años (6).

Es importante recordar que la primera visita al exterior del secretario de Estado Antony Blinken y del secretario de Defensa Lloyd Austin, ambos en tándem, se producía en marzo de 2021 a Japón y a Corea del Sur. Biden había hablado con el presidente chino Xi Jinping en febrero y tras la gira de Blinken y Austin se celebraría la reunión chino-estadounidense de Alaska, y estos movimientos confirmaban la centralidad de dicho escenario lleno, sin duda, de dificultades hasta la actualidad. Lo importante de la disuasión es si esta es o no creíble y aparentemente está empezando de nuevo a dejar de serlo para Corea del Norte. Según la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) Corea del Norte ha emprendido desde principios de julio actividades en su programa nuclear consideradas por la agencia de la ONU como «profun-

(5) BAQUÉS QUESADA, Josep: «La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino», REVISTA GENERAL DE MARINA, mayo de 2018 y CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé: «La preocupante actividad militar de Rusia en el Ártico», Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n.º 39/2017.

(6) GALLEGO, M.: «El Gobierno de Joe Biden refuerza su posición con sus aliados en Asia», *Diario de Navarra*, 17 de marzo de 2021, p. 7.

damente preocupantes» (7). Entre diciembre de 2018 y este año no se habían producido movimientos sospechosos y el telón de fondo era la expectación ante el comienzo de negociaciones entre Pionyang y Washington, negociaciones que se estancaron en febrero de 2019 al fracasar la cumbre de Hanoi, y los Estados Unidos han decidido este verano realizar importantes maniobras aeronavales con Corea del Sur.

El compromiso militar debe de ser explorado también en el otro escenario estratégico por antonomasia para los Estados Unidos, el eje transatlántico y la necesidad de seguir apoyando a sus aliados de la OTAN frente a amenazas y desafíos varios. Siendo como hemos visto firme el vínculo transatlántico entre británicos y estadounidenses, más discutible puede ser el



Emmanuel Macron.
(Foto: www.wikipedia.org)

tejido entre los Estados Unidos y sus aliados de la Alianza Atlántica, y más teniendo en cuenta el legado dejado por la Administración anterior. Con unos aliados que, al menos, han incrementado sus contribuciones financieras a la Organización, resuenan aún los ecos de las críticas de Trump, pero también las del presidente francés Emmanuel Macron quien hablara a fines de 2019 de una Alianza en estado de «muerte cerebral» (8). Fue, por ello, importante el esfuerzo tranquilizador de la nueva Administración en la primera reunión de ministros de Defensa aliados, el 16 de febrero, seguido de la decisión de

(7) Corea del Norte vuelve a operar sus instalaciones nucleares: «es muy preocupante», *El Confidencial*, 30 de agosto de 2021.

(8) Aunque tal expresión derivaba de las cada vez peores relaciones entre los jefes de Estado de Francia y de los Estados Unidos, detrás de ellas había también aspectos más concretos pero también destructivos para una alianza política y militar como era la evolución de Turquía en sus relaciones con Rusia y en su política exterior y de seguridad y defensa en Asia y África.

Biden de mantener a los 12.000 efectivos desplegados en Alemania, confirmada más tarde en la Cumbre de jefes de Gobierno de Bruselas en junio (9). Pero aunque en esta última se consolidó la consideración de China como «desafío sistémico» para los treinta miembros de la OTAN y se acordó esforzarse en preparar bien la reforma «OTAN 2030», lo cierto es que los acontecimientos en Afganistán en el verano o las divergencias entre aliados en temas como la percepción de Irán y su programa nuclear o las relaciones con Rusia contribuyen a crear fisuras y, con ello, a debilitar al bloque occidental tradicionalmente cohesionado por los Estados Unidos.

Aunque no aliado, Ucrania es un país considerado parte de Europa en la visión geopolítica estadounidense y que sufre permanentemente la amenaza rusa. Ucrania sí tiene un Acuerdo de Asociación con la OTAN que llevó a que en abril se reunieran, en el Cuartel General de la Alianza en Bruselas, los ministros de Asuntos Exteriores aliados con su homólogo ucraniano. Y lo hacían en momentos en los que Rusia estaba concentrando en la frontera común un despliegue militar solo comparable al que en 2014 llevó a la presión de todos conocida y a la anexión de la Península de Crimea. Meses después, el 1 de septiembre, Biden recibía en la Casa Blanca al presidente ucraniano Volodimir Zelenski (10). Era el segundo jefe de Gobierno europeo recibido en la Casa Blanca tras Angela Merkel, y aunque los Estados Unidos reiteraron su compromiso con la seguridad de Ucrania recogido en el Marco de Defensa Estratégica bilateral vigente es oportuno preguntarse si el mensaje reiterado de los Estados Unidos en apoyo a Ucrania es coherente y es creíble. El apoyo declarado de Washington a la «integración europea de Ucrania» no es coherente en relación con la UE, el apoyo a la integridad territorial del país recuperando su control de Crimea no es creíble. Y la construcción del gasoducto ruso-alemán Nord Stream 2 que evita a Ucrania no hace sino complicar aún más el escenario (11).

La dimensión diplomática, entre tensiones y vacíos

Seleccionamos para ilustrar este epígrafe dos escenarios lo suficientemente esclarecedores de las tendencias en marcha en lo que a los Estados Unidos y su papel respecta.

(9) SERBETO, Enrique y ALANDETE, David: «Joe Biden devuelve a la OTAN a la escena internacional», *ABC*, 17 de febrero de 2021, p. 26.

(10) CASTRO, Blanca: «Biden reafirma su compromiso con Ucrania frente a la avanzada militar de Rusia en el Donbás», *Euronews*, 1 de septiembre de 2021.

(11) ALANDETE, D.: «Biden advierte a Rusia de que no tolerará más agresiones en Europa», *ABC*, 2 de septiembre de 2021, p. 21.

El primero está relacionado con Irán y con el futuro de su programa nuclear, que vamos a ubicar en el apartado de las tensiones. Evocando el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA), alcanzado en Viena en 2015 con el empuje de la Administración Obama y denunciado por su sucesor en 2018, dicha dinámica ha sido motivo de aproximación entre potencias occidentales primero en clave negociadora, de división después ante la actitud de la Administración Trump —con los demás países occidentales, incluido Reino Unido, proclives a mantener en vigor el Acuerdo— y ahora asistimos a la recuperación de la iniciativa dialogante por parte de Biden quien, en febrero de 2021, ofrecía a Irán retomar las negociaciones. Cuestión interesante aquí es comprobar la presencia en el esfuerzo negociador de cuatro Estados europeos, todos ellos miembros de la Unión Europea (UE) en 2015, aunque recordemos que tres de ellos lo están en su calidad de Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad y a los que se añade Alemania. La cuestión sobrevenida es que los cambios producidos en los últimos meses en Teherán, unidos seguramente a cómo las autoridades iraníes perciben el peso y papel de los Estados Unidos, han llevado a que Irán no considere ahora prioritario el recuperar el contacto y volver a la mesa negociadora. Puede interpretarse dicha actitud en términos de una reducción del peso de los Estados Unidos frente al emergente protagonismo iraní en Oriente Medio (12).

El segundo escenario, Afganistán, está relacionado con lo que calificamos de vacío estratégico generado con la desaparición de Occidente y la sustitución del mismo ya en marcha de la mano de actores como China, sobre todo, pero también de otros como Rusia, Irán y Pakistán. Afganistán sobre todo, pero también otros escenarios como Siria o Libia, han venido contribuyendo en tiempos recientes a minar la credibilidad de los Estados Unidos como superpotencia, perdiendo en relación con el Estado afgano la condición de aliado creíble, marcando su ausencia en los dos escenarios árabes citados y dejando en todos estos casos un vacío estratégico que rápidamente se convierte en una invitación a terceros Estados que están expectantes para dar un paso al frente y ocupar los espacios liberados (13).

La explicación de Biden en relación con la salida de Afganistán, salida que en buena medida ya era algo preanunciado por las conversaciones y negociaciones con los Talibán emprendidas por la Administración Trump, es la siguiente: «La decisión sobre Afganistán no es solo sobre Afganistán. Es sobre terminar una era de grandes operaciones militares para rehacer otros

(12) FALAHI, Ali: «El nuevo Gobierno iraní relega la negociación nuclear con Estados Unidos», *El País*, 6 de septiembre de 2021, p. 5.

(13) ARAUD, Gérard: «Araud Défense européenne: Biden va-t-il donner raison à Macron?», *Le Point*, 29 de agosto de 2021.

países» (14). Biden, agotado por tal empresa inalcanzable tras años de desgaste y de no implicación de todos los medios que se hubieran hecho necesarios para culminar la misma, había anunciado ya en abril de 2021 que los Estados Unidos retirarían todas sus tropas de Afganistán en el horizonte del 11 de septiembre. Un mal mensaje tanto por ser pronunciado tan solo dos meses después del anuncio, aparentemente esperanzador, de «América ha vuelto», como por fijar fecha no solo mal elegida por su simbolismo sino, sobre todo, porque para el enemigo, los talibán y demás yihadistas (Estado Islámico de Jorasán), la retirada se interpreta como victoria propia.

Si ha sido precipitada o no la salida de Afganistán con los Estados Unidos a la cabeza queda a la consideración del lector, pero ha permitido a muchos considerar de forma gráfica que es un indicador claro de que los Estados Unidos habrían cerrado el paraguas protector en relación con diversos actores y regiones. Y lo que sí permite tal debacle es que los competidores, tanto en solitario como en posibles aproximaciones *ad hoc*, se apresuren ya para llenar el vacío, algo extremadamente preocupante (15).

El juego de las grandes potencias volverá a mostrarse en majestad donde ya lo hacía a mediados del siglo XIX con la tensión ruso-británica en el marco del «Gran Juego». Ahora los actores son otros, con Rusia y China al frente, principalmente por separado porque nunca han dejado de rivalizar entre ellos, pero también con la posibilidad de que un escenario centroasiático tan inestable pueda obligar a ambos a aproximarse a través de herramientas ya existentes como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que agrupa a ambas grandes potencias además de los Estados centroasiáticos y que tiene a Pakistán e India como observadores (16).

Conclusiones

De Vietnam se marcharon los estadounidenses en 1975, siendo los Estados Unidos la única potencia occidental entonces comprometida sobre el terreno y evacuando en solitario un escenario concreto pero sin mermar con ello el esfuerzo global de todo un bloque frente al enemigo comunista. De Afganistán se han marchado ahora los estadounidenses arrastrando tras de sí a sus aliados

(14) ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «Afganistán sigue siendo un país en guerra», Revista *Ejército*, núm. 957, diciembre de 2020, pp. 94-95.

(15) COUDURIER, Pierre: «Après les Américains, en attendant les talibans: la Chine se place en Afghanistan», *Marianne*, 19 de julio de 2021, y DIEZ, Pablo: «Putin y Xi Jinping hablan para ocupar el vacío que dejan los occidentales», *ABC*, 26 de agosto de 2021, p. 27.

(16) Sobre el posible acercamiento ruso-chino véase FOJÓN LAGO, E.: «Lo que está por venir», Instituto de Política Internacional (IPI) de la Universidad Francisco de Vitoria, Análisis núm. 22/2021, 3 de septiembre de 2021, p. 11.

occidentales, y haciéndolo en un escenario más complejo que el de hace cuarenta y seis años en el Sudeste Asiático, con una competición entre grandes potencias en cuyo marco perder terreno puede pagarse caro, y dejar, además, el control en manos del enemigo yihadista al que se ha combatido durante dos décadas alimentará en él la percepción de victoria que estimulará su combate global.

Esta amarga reflexión final se apoya en la sensación que, en el momento de escribir este artículo, nos embarga a muchos, ante todo y sobre todo por la experiencia afgana pero también por realizar un inventario —en parte recogido en este artículo— de la progresiva retirada de los Estados Unidos, y con ella de la de sus aliados occidentales, de varios de los cada vez más exigentes escenarios geopolíticos del presente y del inmediato futuro. El anuncio realizado el pasado 16 de septiembre por los Estados Unidos, Reino Unido y Australia de la constitución de un marco de colaboración defensiva trilateral en la región de Indo-Pacífico bautizado con el acrónimo AUKUS podría ser, de consolidarse, una respuesta fuerte a la expansión de China en la misma. Y lo sería si además se combinara con un esfuerzo también económico, comercial y tecnológico que sirviera para contrarrestar el que en dicha dimensión China desarrolla, con alcance global y desde hace años, a través de sus rutas de la seda terrestres y marítimas. Pero mientras ello se consolida sigue siendo legítimo evaluar el momento estratégico en los sombríos términos aquí expuestos.

