

# Nueva Estrategia de Seguridad de EE UU: la lucha con China por el liderazgo tecnológico

[Carl Bildt](#)



El portaaviones de propulsión nuclear estadounidense Ronald Reagan visto durante un ejercicio naval combinado de Estados Unidos y Corea del Sur el 29 de septiembre de 2022 en el Mar del Este, Corea del Sur.(Getty Images)

## ***He aquí las claves para entender la nueva NSS de Estados Unidos.***

A pesar de la gravedad de la guerra en Ucrania, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos centra su interés en China. El documento recalca la importancia de la tecnología, pero ignora la relevancia del comercio para la seguridad nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional (NSS en sus siglas en inglés) que elabora cada gobierno estadounidense es siempre un documento crucial. Resulta especialmente interesante ver cómo evolucionan las prioridades y las políticas con el paso de los sucesivos gobiernos en Washington.

---

En marzo de 2021 publiqué un [artículo](#) para el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores en el que comparaba la Estrategia Provisional de Seguridad Nacional que acababa de publicar el entonces recién llegado gobierno de Biden con las del gobierno de Obama, de febrero de 2015, y del de Trump, de diciembre de 2017.

Había claras diferencias, como el cambio de “Estados Unidos solo”, en 2017, a “Estados Unidos y sus aliados” en 2021. También había otros cambios más sutiles en los tres documentos, sobre todo entre la aprobación de un ambicioso programa de libre comercio en 2015 y la desaparición de cualquier política comercial coherente con Trump y Biden. El ascenso gradual de China estaba presente en todos los documentos.

Al escribir en 2021 sobre la estrategia provisional, mi conclusión era: “A partir de ahora, Estados Unidos dará prioridad a la competencia estratégica con China, una nueva estrategia comercial, el auge de la tecnología, la defensa de la democracia, la urgencia de las crisis climática y sanitaria y las medidas para evitar ‘guerras eternas’ en Oriente Medio”.

Hasta octubre de 2022 no se hizo pública la Estrategia de Seguridad Nacional definitiva, lo que indica que la coyuntura mundial es más complicada de lo que habían previsto los autores de la estrategia provisional. La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró de manera fundamental la situación estratégica y, por otra parte, se tardó más de lo previsto en elaborar una estrategia coherente respecto a China.

También resultó difícil encajar las distintas políticas en el marco de la rivalidad entre democracia y autoritarismo tan visible en los primeros días del gobierno de Biden. La Cumbre de las Democracias de diciembre de 2021, de la que se había hablado mucho en las semanas anteriores, acabó siendo un acontecimiento muy discreto, y el seguimiento ha sido desvaído.

La situación mundial actual consiste esencialmente en un marcado aumento de la rivalidad geopolítica, que debilita los intentos de cooperación mundial, y del número de problemas mundiales que exigen una respuesta global. Tanto la rivalidad geopolítica como los problemas comunes tienen muchas probabilidades de agravarse, así que encontrar el equilibrio a la hora de gestionarlos será crucial en las próximas décadas.

La diferencia más visible entre la estrategia provisional de 2021 y la NSS definitiva es la descripción que hacen de Rusia. La estrategia provisional hablaba de “los problemas estratégicos que suponen una China agresiva y una Rusia desestabilizadora”. Aunque se decía que Rusia era un actor “disruptivo” en la escena mundial —igual que en 2017—, no había nada que indicara que había que considerarla como una amenaza para el orden regional en Europa.

Como consecuencia, el propósito de las políticas iniciales del gobierno de Biden fue tratar de tener una relación estable y predecible con Rusia, para poder dedicar más atención al problema cada vez mayor que representaba China. Estados Unidos y Rusia anunciaron un diálogo sobre estabilidad estratégica como posible preludio de un nuevo acuerdo sobre el control de las armas nucleares estratégicas.

Por el contrario, la nueva NSS dice que “Rusia representa hoy una amenaza inmediata y persistente para la paz y la estabilidad internacionales” y que “durante la última década, el gobierno ruso ha optado por llevar a cabo una política exterior imperialista con el objetivo de acabar con elementos fundamentales del orden internacional”. Este cambio no se reflejaba en las estrategias de seguridad de la última década.

El propósito de la NSS no es abordar problemas concretos, pero es inevitable que aparezca la guerra rusa contra Ucrania. El documento afirma que “junto con nuestros aliados y socios, Estados Unidos está ayudando a que la guerra de Rusia contra Ucrania sea un fracaso estratégico”, pero no especifica qué significa esa frase y se limita a decir que “algunos aspectos de nuestra estrategia dependerán del rumbo de la guerra en Ucrania”. Cuando sus autores esbozan los objetivos que desean alcanzar, expresan su apoyo a la libertad de Ucrania, su recuperación económica y su integración en la UE, pero no mencionan la integridad territorial del país, a diferencia de las declaraciones recientes del G7 y otros organismos internacionales.

Si bien el documento dice que Rusia constituye una amenaza inminente y persistente, al hablar de China la presenta, más que como amenaza inminente, en función de las repercusiones que tengan a largo plazo los cambios en el equilibrio de poder entre Estados Unidos y China.

Por eso la NSS afirma que China “es el único competidor que tiene intención de modificar el orden internacional y, cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo”. Parafraseando a Tucídides, ese aumento del poder económico, diplomático, militar y tecnológico de China, más el miedo que eso suscita en Estados Unidos, son los motivos por los que hay muchas probabilidades de que estalle una confrontación.

Según la NSS, China aspira a “crear una esfera de influencia mayor en el Indo-Pacífico y convertirse en la primera potencia mundial”. Además, la NSS subraya la importancia de este propósito cuando asegura que la región indopacífica va a ser el epicentro de la geopolítica del siglo XXI. Es decir, todo lo que ocurre en la zona europea o en otros lugares queda relegado a un nivel inferior como objeto de preocupación.

La estrategia respecto a China, tal como ya la había esbozado el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, en un discurso pronunciado el 26 de mayo, tiene tres

componentes: el primero, invertir en la competitividad de Estados Unidos; segundo, sintonizar esas medidas con una red de aliados y socios; y tercero, “competir responsablemente” en diferentes áreas.

Pero a la vez que se desarrolla esa “competencia responsable” también hay que buscar intereses comunes en asuntos como “el clima, la amenaza de pandemias, la no proliferación, la lucha contra las drogas ilícitas e ilegales, la crisis alimentaria mundial y las cuestiones macroeconómicas”. La competencia responsable con China está relacionada sobre todo con los ámbitos de la economía y el comercio. Sin embargo, la NSS se centra sobre todo en la competencia tecnológica y no dice prácticamente nada sobre la política comercial.

Es indudable que existe una feroz competencia por el control de las tecnologías que conformarán el futuro, pero la competencia por desarrollar vínculos comerciales y la integración económica es igual de importante a la hora de construir relaciones políticas con diferentes partes del mundo. Hoy en día hay pocos países que todavía tengan más intercambios comerciales con Estados Unidos que con China. Los vínculos comerciales y económicos se han convertido en el instrumento más importante de China para desarrollar su presencia y su posición en todo el mundo.

La NSS demuestra que el comercio sigue siendo el punto ciego del pensamiento estratégico estadounidense. En sus 48 páginas no hay más que una frase que dice que “la prosperidad de Estados Unidos también depende de un comercio justo y abierto”, con la notable ausencia de la palabra “libre” llamativamente ausente, y otra frase en la que se reconoce que “la globalización ha aportado inmensos beneficios a Estados Unidos y al mundo”. Aun así, a la hora de sacar conclusiones políticas, la NSS se queda claramente corta.



El documento menciona repetidamente el llamado [Marco Económico para la Prosperidad del Indo-Pacífico \(IPEF en sus siglas en inglés\)](#), pero este no es más que un vago acuerdo que en realidad no incluye el comercio ni el acceso al mercado y que no están tomando en serio ni siquiera los 13 países que lo han firmado. No se dice nada de que los acuerdos

comerciales y económicos, como el Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP), del que China es miembro, y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), a la que quiere incorporarse, están contribuyendo gradualmente a una mayor integración económica

de la región del Indo-Pacífico y, por consiguiente, reforzando las relaciones entre esos países.

La NSS ni siquiera menciona la Organización Mundial del Comercio y es evidente que se han descartado los deseos anteriores de intentar reformarla. En su lugar, se habla de actuaciones “más allá del comercio” para abordar diferentes aspectos de las relaciones económicas internacionales, aunque no está claro si se debería hacer a través de organismos internacionales comunes o no. En definitiva, en el importante tema del comercio mundial, la NSS confirma que Estados Unidos ha renunciado a cualquier ambición de encabezarlo. Bruselas ya ha tomado nota y, sin duda, también Pekín.

La NSS tiene una actitud diferente respecto a la tecnología, que califica de “fundamental para la rivalidad geopolítica actual y para el futuro de la seguridad, la economía y la democracia de nuestra nación”. Si los documentos anteriores sobre seguridad nacional —sobre todo los de 2015 y 2017— desprendían confianza sobre la posición de Estados Unidos, el tono ahora es muy diferente. La NSS pide grandes inversiones y habla de una “estrategia industrial moderna” y de “asentar una base tecno-industrial aliada” para salvaguardar la prosperidad y la seguridad comunes. Se mencionan especialmente “la microelectrónica, la informática avanzada y las tecnologías cuánticas, la inteligencia artificial, la biotecnología y la biofabricación, las telecomunicaciones avanzadas y las tecnologías de energías limpias”.

Parte de este programa se plasma en la ley de CHIPS y ciencia (CHIPS son las siglas en inglés de Creación de incentivos útiles para fabricar semiconductores) aprobada en agosto de 2022, que prevé la inversión de nada menos que 52.700 millones de dólares en I+D y fabricación de chips. Casi al mismo tiempo que se publicaba la NSS, el gobierno de Biden anunció la prohibición de exportar semiconductores de alta gama a China; esta prohibición se extiende a cualquier chip de este tipo fabricado con material estadounidense.

Las políticas industriales no siempre tienen éxito. Desde luego, aumentar sustancialmente la financiación de la ciencia y la investigación básicas es una política acertada y, en este sentido, el nuevo rumbo de la política estadounidense es indudablemente correcto, pero la siguiente etapa suele ser más complicada. Jeff Bezos, Bill Gates, Steve Jobs y Elon Musk no son producto de unas políticas industriales, sino del talento individual y el puro empuje empresarial.

El principal motor de estas políticas es el temor a lo que pueda conseguir el programa “Made in China 2035” de Pekín, con su inmensa financiación pública. Pero no está muy claro que ese programa ofrezca verdaderamente una buena relación calidad-precio. Y que la mejor respuesta sea crear un “Made in US 2035” simétrico es, en el mejor de los casos, discutible.

La UE debería tomar nota de dos aspectos importantes que aparecen en el documento de

estrategia estadounidense. El primero es su intención declarada de atraer los talentos de todo el mundo en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) a sus universidades, laboratorios y empresas gracias a la enorme financiación disponible. Si los países de la UE no aumentan sustancialmente los fondos correspondientes, habrá una fuga de cerebros que erosionará todavía más la base de la competitividad de las economías europeas en el futuro.

El segundo aspecto es la tentación proteccionista de estos programas, que puede desautorizar gravemente el teórico propósito de construir “una base tecnoindustrial aliada”. Las decisiones más recientes han incluido elementos que discriminan claramente a los aliados de Europa y Sudamérica en relación con los vehículos eléctricos, y hay otros ejemplos en los que Estados Unidos ha invertido dinero público para intentar sustituir a prósperas empresas europeas.

La NSS menciona muchas veces el Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU. Ninguna otra parte de las políticas y las medidas de la UE recibe la misma atención. Pero será importante que ese consejo sea verdaderamente un instrumento que garantice la igualdad de condiciones para la cooperación tecnológica y científica transatlántica. Si Europa y EE UU acaban con estrategias industriales competitivas y encerradas en sí mismas, por muy “modernas” que pretendan ser, ambos saldrán perdiendo de forma irremediable. En vista de las tendencias actuales, el riesgo no es despreciable.

En cuanto a los aspectos militares de la estrategia, el documento provisional era muy restrictivo sobre el uso del poder militar. La NSS es mucho más permisiva en cuanto al uso de la fuerza y ha cambiado el tono sobre los aspectos nucleares.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de Obama de 2015 todavía se hablaba de “un mundo sin armas nucleares”, pero ahora esa idea ha desaparecido. Aunque la nueva NSS habla de “tomar nuevas medidas para reducir el papel de las armas nucleares en nuestra estrategia”, ahora se nota más preocupación por lo que pueda ocurrir. Señala que la estrategia militar rusa podría aumentar su dependencia de las armas nucleares a medida que se debilita su capacidad convencional y plantea la inquietante posibilidad de que, para la década de 2030, Estados Unidos “por primera vez, tenga que disuadir a dos grandes potencias nucleares, cada una de las cuales tendrá fuerzas nucleares globales y regionales modernas y variadas”.

Esta perspectiva tiene consecuencias importantes. El documento afirma que Estados Unidos tiene gran interés en que haya estabilidad estratégica y busca “una infraestructura de control de armas más amplia, transparente y verificable que suceda al Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START)”. ¿Es posible conseguirlo en el clima actual de confrontación? ¿Y qué consecuencias tendría que la estructura actual de control de armas se viniera abajo?

En la NSS ocupan un lugar destacado los problemas transnacionales; pero, a pesar de que hoy son más temibles que nunca, se les dedica menos espacio que antes porque adquiere más peso el agravamiento del enfrentamiento geopolítico.

La NSS tiene claro que “la crisis climática es el reto existencial de nuestro tiempo”, pero no entra en detalles, por ejemplo,

sobre cómo podrán utilizarse o gestionarse los mecanismos de ajuste en frontera de las emisiones de carbono hacia los que avanza la UE.



Aunque la pandemia actual está en fase de declive, la estrategia señala con razón que “tenemos una oportunidad limitada para tomar medidas nacionales e internacionales que nos permitan prepararnos para la próxima pandemia y reforzar nuestras biodefensas”. Los Estados miembros de la OMS están negociando un nuevo acuerdo sobre pandemias, y la que hemos sufrido estos tres años nos ha dejado importantes lecciones para todos —incluido Estados Unidos—, sobre todo sobre el problema de la equidad mundial en el acceso a las vacunas, las pruebas y los tratamientos.

En paralelo, la NSS anuncia la intención de reforzar la Convención sobre Armas Biológicas, un propósito que debe analizarse en el contexto de “La amenaza cada vez mayor que suponen los riesgos biológicos, tanto deliberados como accidentales”. Este es un problema reciente al que hasta ahora Europa ha prestado poca atención.

A pesar de la agresión rusa, es evidente que Europa y la UE centran menos interés en esta NSS que en los documentos anteriores. La NSS afirma que “con nuestros vínculos arraigados en los valores democráticos que compartimos, los intereses comunes y los lazos históricos, la relación transatlántica es una plataforma crucial sobre la que se apoyan muchos otros elementos de nuestra política exterior”, pero las páginas sobre las relaciones con Europa, en conjunto, ocupan menos espacio que las relativas al hemisferio occidental, y no hay duda de que la máxima prioridad es la región del Indo-Pacífico. En cuanto a la cooperación internacional en general en otros temas de política exterior, hay que señalar que los asuntos que suelen estar más presentes en los documentos equivalentes de la Unión —la importancia de Naciones Unidas, el derecho internacional y el multilateralismo— son objeto de escasa atención en la NSS, lo que revela una perspectiva unilateral más acorde a la tradición estadounidense.

Para Estados Unidos, el orden internacional basado en normas es un escudo útil para sus

---

aliados más débiles —como los europeos—, pero que no debe limitar sus acciones porque a los estadounidenses les protege su propio poder. Estados Unidos puede llegar a lamentar este punto de vista sobre las instituciones internacionales si el poder militar, económico y político de China sigue creciendo y rivalizando con el suyo. La mayoría de los europeos saben desde hace mucho que merece la pena aceptar unos límites al propio poder si eso supone imponérselos también a los rivales.

*El artículo original ha sido publicado en inglés en [CER](#).*

*Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia*

**Fecha de creación**

28 octubre, 2022