

Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España

José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro

Investigadores del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



Introducción

En septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, con un amplio respaldo, la denominada Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. No es, como los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un acuerdo limitado a la ayuda al desarrollo, sino un amplio programa de progreso humano de alcance universal, que afecta tanto a los países avanzados como en desarrollo. Por su alcance y por su legitimidad, surgida de un amplio proceso de deliberación, se erige como un nuevo universalismo post-occidental que traza una agenda cosmopolita de progreso humano para el siglo XXI.

Una de sus principales novedades respecto a los anteriores ODM es la integración de la paz, la seguridad y la gobernanza como condiciones habilitantes del desarrollo sostenible, con las correspondientes metas e indicadores. La Agenda 2030, de esta manera, asume las importantes enseñanzas obtenidas en el periodo de vigencia de los ODM sobre la mutua interrelación entre paz, seguridad y desarrollo, o lo que en el debate académico y de políticas se ha denominado el “nexo seguridad-desarrollo”. Ello implica, en primer lugar, tener una adecuada comprensión de los factores y relaciones causales que explican el conflicto armado, su naturaleza y evolución, así como sus efectos en relación a los procesos de desarrollo. En segundo lugar, supone asumir visiones de la seguridad más amplias y complejas que las clásicas concepciones militarizadas y unidimensionales de la seguridad nacional, entendidas estas más como seguridad del Estado que de las personas; a su vez, exige visiones del desarrollo que abarquen también la paz y la seguridad, los derechos humanos y las libertades democráticas, ya que más allá de su importancia intrínseca, actúan como obstáculos, potenciadores, o condicionantes de otras metas de desarrollo. Desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad son así conceptos interrelacionados, e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Cualquier carencia en uno de ellos afectará negativamente a los otros, y a la inversa (Sanahuja 2013b).

La Agenda 2030 se enfrenta a la reinterpretación securitaria del nexo seguridad-desarrollo

Para abordar adecuadamente el nexo seguridad-desarrollo, y alcanzar las metas de la Agenda 2030 que afectan a esa cuestión, se ha de evitar el riesgo de “securitizar” la agenda de desarrollo, subordinándola a las metas de seguridad de corto plazo. Si así ocurre, es posible que no se logren ni unas ni otras. En el debate sobre la Agenda 2030 ya se planteó el riesgo de una “securitización” de la agenda de desarrollo, que legitimara las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, y la condicionalidad resultante, en vez de promover un desarrollo centrado en las personas. No se trataba de una mera hipótesis. El decenio y medio de vigencia de los ODM fue también el escenario de dinámicas de securitización de la política internacional y de la ayuda al desarrollo a través de la “Guerra Global contra el Terror” (Sanahuja y Schünemann 2012, Brown y Grävinholt 2016). Al entrar en vigor la Agenda 2030 se plantean nuevos imperativos de seguridad que pueden llevar a una nueva reinterpretación del nexo seguridad-desarrollo en clave securitaria, que desvíe la atención y los recursos de las metas de desarrollo y que condicione la implementación de la Agenda 2030.

A menudo, el análisis de estos procesos se plantea desde los actores del desarrollo, y el debate se ubica en el ámbito de las políticas y planes de la cooperación internacional y las políticas de ayuda, como sería, en el caso europeo, el Consenso Europeo de Desarrollo; o en el caso de España, los planes directores de la cooperación. En este trabajo se propone una ruta diferente: analizar cómo es abordado

desde las estrategias de seguridad, a las que generalmente suele otorgarse más influencia política por situarse en el terreno de lo que tradicionalmente, y de manera errada, se considera la “alta política” de las relaciones interestatales, la diplomacia, la seguridad y la defensa, frente a la “baja política” de la cooperación y el desarrollo internacional.

Para ello este capítulo, en primer lugar, partirá de una concepción discursiva de la seguridad, en la que estos documentos de estrategia deben ser vistos como herramientas de procesos de securitización más amplios. En segundo lugar, se realizará un análisis de tres casos contemporáneos relevantes: la Estrategia Global y de Seguridad de la UE de junio de 2016; la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, presentada por la Casa Blanca en diciembre de 2017; y la Estrategia de Seguridad Nacional presentada por el Gobierno español ese mismo mes. Finalmente, se señalará cómo estas estrategias optan por una visión más pesimista y defensiva del sistema internacional, y en ese marco, en alguno de los casos redefinen el nexo seguridad-desarrollo en lógica securitaria, o bien optan por ignorar o negar esa cuestión, retornando a conceptos de seguridad que ya parecían superados. Esos movimientos, finalmente, deben ponerse en relación con procesos políticos y sociales más amplios, marcados por el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo.

Seguridad y securitización: el papel de los discursos y narrativas

Este análisis parte de una premisa básica: que la seguridad no es un concepto “objetivo” ni objetivable, sino un hecho social y, por lo tanto, construido. Aunque en cualquier definición de la seguridad y de las amenazas pueda existir un elemento material irreductible —evitar que se ejerza violencia física contra algo o alguien—, sus causas, significación y efectos dependen del entramado de relaciones sociales en el que tienen lugar y que le otorgan significación. En consecuencia, cualquier concepto o explicación supuestamente “objetiva” y universalmente válida de la seguridad o de las amenazas a la misma debiera ser vista, más bien, como un hecho social contingente que debe ser explicado a partir de esas mismas relaciones y de los intereses y posiciones de sus actores. Para el analista las preguntas a plantear no son si existe o no seguridad, o amenazas a la misma, y en qué grado; sino cómo y por qué un hecho social es securitizado. Es decir, quién define qué es la seguridad, para quién, con qué propósitos, y qué papel juega esa definición en la arena política, sea local, nacional o internacional. Seguridad, por ello, es un concepto disputado *per se*, en la medida en que existe definición universalmente aceptada, y en función del contexto, valores, identidades e intereses del sujeto que lo defina puede contemplarse una acepción u otra.

La seguridad no es un hecho dado u "objetivo", sino una construcción social

Esta perspectiva supone una importante ruptura con la visión positivista tradicional de la seguridad, que ha estado vigente tanto en la Guerra Fría, como en la fase inmediatamente posterior, a través del concepto de “seguridad nacional”, enraizado en los estudios estratégicos y con el Estado como único referente. En esa concepción convergían la lógica realista de supervivencia del Estado y equilibrio de poder y las amenazas existenciales que suponía el “equilibrio del terror” nuclear. Una mirada reflexiva sobre esa noción muestra que en realidad era un constructo social y político enraizado en ese contexto histórico: refleja el clásico dilema hobbesiano entre seguridad y libertad, y en los dos polos del conflicto Este-Oeste fue funcional al sostenimiento y legitimación de las relaciones de poder y subordinación de los gobiernos y sociedades en sus respectivos territorios y áreas de influencia. En ese marco el desarrollo a menudo se subordinó a las exigencias de seguridad del mundo bipolar, como ilustran las políticas de cooperación que se establecieron en el seno de cada uno de los bloques, y las dificultades que encontraron los países “no alineados” para escapar de esa lógica.

En la década de los setenta la crisis del petróleo o la aparición de los problemas ambientales ya pusieron de relieve las carencias del concepto dominante de seguridad, incapaz de incorporar esas realidades por su carácter estatocéntrico y militarizado. En los ochenta la aparición de la investigación para la paz introdujo la noción de “violencia estructural”, considerando que la denegación del desarrollo y la justicia social impedían la realización de una “paz positiva” que debía contemplar una amplia agenda de desarrollo. Y con la post-Guerra Fría por primera vez se abrieron espacios para poner en cuestión la subordinación del desarrollo a los imperativos de la seguridad nacional (Buzan, 1983; Buzan y Hansen, 2009). Por un lado, la noción de desarrollo pasó a estar centrada en el ser humano y sus oportunidades vitales, distanciándose de la visión “clásica” de desarrollo económico que *grosso modo* equivalía a seguir en los países del Sur, de manera mimética y lineal, la pauta de crecimiento económico de los países del Norte. Por otro lado, el concepto de seguridad empezó a ser objeto de una amplia reinterpretación en términos tanto de su profundización, como de su ampliación. Profundización alude al cambio del objeto de referencia, que deja de ser principalmente, o en exclusiva el Estado, para centrarse en las personas (seguridad humana), las relaciones de género (enfoques feministas) o la humanidad en su conjunto (conservación de la biosfera). El segundo se refiere a la ampliación del concepto de seguridad incorporando dimensiones no militares o defensivas, como la económica, social o medioambiental (Pérez de Armiño, 2015). El concepto de seguridad humana, adoptado por Naciones Unidas en 1994 a partir del “desarrollo humano” expresa tanto ese intento de profundización —tomando al individuo como referente de la seguridad—, como de ampliación, hacia una visión

multidimensional. Además de la ausencia de violencia directa o de amenaza de violencia (*freedom from fear*), incorpora la agenda multidimensional del desarrollo (*freedom from want*) (PNUD, 1994). Significativamente, el propio concepto de seguridad humana fue pronto objeto de disputas entre la afirmación de su amplia y “desarrollista” concepción original, y una visión más restrictiva en la que se alegó que, por ser demasiado amplio, era indistinguible del propio concepto de desarrollo humano, por lo que sería necesario redefinirlo en términos de ausencia de violencia. De esta forma, lo distintivo de este concepto sería más el cambio del objeto de referencia que su multidimensionalidad.

Estos debates, como se indicó, han girado en torno a la definición supuestamente “correcta” de la seguridad, asumiendo que en última instancia existiría un concepto “objetivo” y universal de la misma. Y como ya se dijo, la verdadera renovación de los estudios de seguridad y la aparición de una teorización crítica en este ámbito no ha surgido de un debate limitado a su “ampliación” o “profundización”, sino del giro epistemológico post-positivista o reflectivista que desde los años ochenta se observa en las Relaciones Internacionales y los estudios de seguridad (Hamati-Ataya 2012). Desde esta perspectiva, hechos sociales como la seguridad o la anarquía son constructos definidos a través de la interacción social, de la comunicación y del lenguaje (Wendt 1992; Katzenstein 1996). De ese giro reflectivista, en particular, han surgido distintas escuelas de estudios críticos de la seguridad, que parten de la naturaleza intersubjetiva de este concepto. Entre ellas, la Escuela de Copenhague y sus seguidores, con su concepto de securitización (Buzan *et al.*, 1998; Balzacq 2011). Esta entiende que la seguridad es un hecho social esencialmente intersubjetivo, y que cualquier asunto o dimensión —entre ellas, las referidas al desarrollo internacional— puede “securitizarse” a través de la comunicación y la interacción social. Para ello es conveniente diferenciar entre el “movimiento de securitización” que realiza un determinado actor —generalmente, pero no solo, el Estado— al señalar algo o alguien como amenaza; y la securitización como efecto, si la sociedad a la que va dirigido ese movimiento lo acepta o asume (Verdes-Montenegro, 2015).

El proceso de securitización tiene importantes implicaciones sociales y políticas: en la medida que una cuestión es securitizada y empieza a ser vista como una amenaza relevante o incluso existencial, deja de tener un carácter ordinario. Por ello primará sobre otros asuntos de la agenda política, y se sitúa al margen del debate democrático, con lo que se cercena la participación pública al respecto, neutralizando cualquier actor o forma de contestación. A su vez, hará posible la adopción de medidas extraordinarias que inciden tanto en el tradicional dilema entre seguridad o libertad, como en el de “cañones o man-

tequilla”, reduciendo el alcance de las libertades y los derechos, justificando políticas más intrusivas en materia de vigilancia y limitaciones a la privacidad; o en cuanto a la movilización o reasignación de recursos financieros o humanos que en otras circunstancias no se hubieran podido justificar.

La securitización es en buena medida resultado de actos discursivos o del habla (*speech act*) a través del discurso político y de sus narrativas, enmarcados o *framing*, que desde esta perspectiva deben ser vistos como fuente o expresión del poder (Watson, 2012). El poder, tanto en su dimensión estructural como de agencia no radica solo o principalmente en factores materiales y tiene una dimensión ideacional e intersubjetiva basada en la comunicación y la interacción social (Barnett y Duvall 2005: 3-12) Por ello, cualquier aproximación crítica a la seguridad y la securitización exige un detallado análisis de los discursos públicos y la retórica política y de su contexto y significantes particulares, como se hace en este trabajo con los documentos de estrategia de seguridad.

Los discursos, en particular en su forma de narrativas, tienen un papel clave en la construcción social de la realidad y en particular de la seguridad y las amenazas. Las narrativas generan cierta racionalidad y coherencia y dotan de significación y sentido a los hechos, y de igual forma tienen un papel constitutivo para la identidad, los intereses y los valores de los actores sociales, y con ello pueden articular la geografía política y las relaciones internacionales. Al referirse a la seguridad, las narrativas políticas securitizan determinadas realidades: establecen qué es una amenaza y como enfrentarla, y a partir de ello, definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y devienen norma social que establece qué conducta es aceptable o punible, con los correspondientes incentivos y penalizaciones tanto materiales como simbólicos. Como teleologías, los discursos y narrativas de seguridad generan un sentido de propósito a las prácticas sociales y, en particular, al juego político, con importantes funciones de legitimación (Somers 1994; Sanahuja 2013a).

En un sentido más amplio, las narrativas de securitización tienen un importante papel constitutivo respecto de los intereses, valores e identidades de los actores políticos; de las relaciones sociales, en tanto relaciones de poder; y de las prácticas de política exterior y en otros ámbitos, estableciendo marcos de autoridad, de lealtad y de solidaridad individual y colectiva de carácter local o transnacional, llegando a construir “geografías políticas imaginadas” basadas en la tensión identidad-alteridad, amigo-enemigo, amenaza-seguridad. Se ha señalado que la Escuela de Copenhague considera que la securitización legitima medidas extraordinarias a futuro, aunque también puede

Las narrativas securitizadoras establecen qué es una amenaza y cómo enfrentarla

tener otras finalidades perlocutivas como legitimar actos pasados, su reproducción, disuadir al público al que se dirige, o una lógica de control (Vuori, 2008). Por todo lo anterior, las narrativas son también instrumento de poder y, por ende, objeto de disputa y contestación, y expresión del conflicto político y social más amplio.

La redefinición del nexo seguridad-desarrollo en la Estrategia Global y de Seguridad de la UE

La Estrategia Global de la UE: discurso constitutivo de identidad para un actor en crisis

El 29 de junio de 2016 la Alta Representante de política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE) y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, presentó la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE (En adelante, EUGS). Ese documento responde, como objetivos declarados, a la intención de actualizar la visión del mundo de la UE, reafirmar su status de actor global, y redefinir los objetivos, medios y estrategias de su política exterior y de seguridad. Desde el punto de vista jurídico y material, la EGS refleja el carácter “híbrido” de la acción exterior de la UE: abarca tanto materias de competencia comunitaria, sean exclusivas o compartidas —comercio, desarrollo internacional—, como competencias de carácter eminentemente nacional, como inmigración o seguridad y defensa. En estas últimas la UE establece un marco intergubernamental institucionalizado que permite una actuación común de la UE, en determinadas materias, si así lo deciden los Estados miembros. Dado este carácter híbrido, el principal propósito de la EUGS es asegurar una acción más coherente y coordinada, y por tanto más eficaz, del conjunto de la acción exterior de la Unión y sus instituciones y Estados miembros, y contribuir al desarrollo tanto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Más allá de su naturaleza jurídico-formal, la EUGS puede verse como cristalización de una nueva narrativa o discurso constitutivo de la identidad, el poder y la agencia de la UE en materia de política exterior y seguridad (Carta y Morin 2014; Barbé 2014). Además de describir e interpretar un escenario internacional más incierto y hostil, la EUGS es un instrumento discursivo para redefinir su propia identidad como actor global, y reafirmar su relevancia y su capacidad de agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. Responde así a la ansiedad que producen las sucesivas crisis de la propia UE: apenas unos días antes del lanzamiento de la EUGS, el dramático resultado del referéndum británico daba paso al *Brexit* y abría una nueva crisis existencial para la UE, aún convaleciente de la crisis de la eurozona y la que surgió de la incapacidad de gestionar



adecuadamente el éxodo de los refugiados sirios. Se trata de crisis en gran medida auto-infligidas, que expresarían serios problemas institucionales y de gobernanza, y las fracturas sociales y políticas de la propia Unión (Sanahuja 2012, 2016; Howorth 2016). Ello, en un momento en el que el ascenso de la extrema derecha impulsa el nacionalismo extremo y otras dinámicas de desintegración y de renacionalización. En este caso, las amenazas al proyecto europeo y, como se argumenta en la Estrategia, a la seguridad y la prosperidad de su ciudadanía, no solo procederían del exterior, sino de su propia realidad.

De la mirada cosmopolita a la cautela estratégica

En diciembre de 2003 el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, lanzó la primera Estrategia de Seguridad de la UE, subtitulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor* (Unión Europea 2003). Con este documento, primero en su género, se daba respuesta a la invasión de Estados Unidos a Irak, al reafirmar el rechazo al unilateralismo de la era Bush y el compromiso europeo con el derecho internacional, el orden multilateral y la “paz liberal” de la posguerra fría. Ese posicionamiento, empero, tenía también lectura interna: más allá de alinear medios, intereses y objetivos, la Estrategia se configuró como narrativa o relato “transformador” de la globalización, definiendo la identidad y el papel de la UE como “potencia normativa” o “potencia civil” con una acción exterior y una diplomacia basada en valores, que posteriormente se codificaron en el Tratado de Lisboa de 2007. Reflejaba una visión optimista del orden internacional y la hegemonía del internacionalismo liberal. También mostraba una actitud confiada sobre el papel de la UE, basada en una particular teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la que la UE podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia cosmopolita a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción de la cohesión y el modelo social europeo (Sanahuja 2013a; Barbé 2016), constituyéndose, en palabras de Javier Solana, en una *force for good* que buscaría legitimarse ante su ciudadanía tanto por sus valores como por sus acciones (Solana 2005: 5).

En materia de seguridad, se adoptó una concepción multidimensional, que tomó como referente a las personas y no solo a los Estados. Se insistió, en particular, en el nexo seguridad-desarrollo: “mejorar el mundo”, como reza el subtítulo de la estrategia, contribuiría a promover la seguridad global y europea. En ese empeño la UE sería un actor particularmente apto por sus capacidades no militares en la diplomacia, el comercio, y la ayuda al desarrollo, propios de una “potencia civil”. No se descartaba el uso de medios militares, pero se limitarían

Desde 2010, la UE salta de una crisis a otra, con creciente desafección ciudadana y el ascenso de la extrema derecha

a misiones de gestión de crisis y mantenimiento o consolidación de la paz, o de protección humana (Churruca, 2005).

La revisión de la Estrategia de 2008 ya mostraba una visión más recelosa y circunspecta del contexto internacional. En términos de la actuación europea, empieza a observarse una visión más cautelosa del nexo seguridad-desarrollo, por ejemplo, al aproximarse a los “Estados frágiles” (Consejo de la Unión Europea 2008).

El nuevo ciclo político que se inicia en 2014 en las instituciones europeas, con el nombramiento de la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante Federica Mogherini tiene un punto de partida muy distinto al que dio origen a la “Estrategia Solana”. Como afirma Tocci (2016: 464): *“En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos –pese al 11-S– y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido”*. Si en 2003 la “Estrategia Solana” proclamaba que *“la UE nunca ha sido tan próspera, segura y libre”* (2003: 1), en 2016 la “Estrategia Mogherini” afirmará que *“...el propósito, incluso la propia existencia de la UE, están en cuestión”* (2016: 3). No solo se trataba de un escenario global radicalmente transformado. Desde 2010 la UE saltaba de una crisis a otra, dividida respecto a asuntos clave —gobierno de la eurozona, relaciones con Rusia, migración, o defensa—, sin una visión o proyecto de largo plazo, con creciente desafección ciudadana y una extrema derecha en ascenso.

La elaboración de la nueva EUGS se inició con la “evaluación estratégica” de 2015 (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2015, Missiroli, 2015), que describe un escenario en cambio y más incierto, y como se afirma en su título, un mundo “más conectado, disputado y complejo” por efecto de la globalización, que ofrece oportunidades, pero también abre espacios para nuevas amenazas como el terrorismo, la criminalidad, los ataques a las redes y otras amenazas ligadas a las nuevas tecnologías. Es también un mundo más disputado y conflictivo, ante la aparición de espacios sin gobierno y Estados frágiles, especialmente en la vecindad europea; conflictos irresueltos, que incrementan los flujos de refugiados; tendencias demográficas y sociales —reducción de la pobreza y aumento de las demandas de clases medias en ascenso— que, junto al cambio climático, pueden suponer riesgos mayores de conflicto. Finalmente, es un mundo más complejo, en el que ha terminado el dominio unipolar de Estados Unidos, pero eso no significa que en su lugar surja un orden multipolar: el propio concepto de polaridad estaría en cuestión ante dinámicas de cambio y difusión del poder de vasto alcance. El multilateralismo tradicional se debilita, pero los países emergentes ni pretenden ni pueden construir una arquitectura institucional alternativa para gobernar el sistema global.

*El viraje
pragmático y
realista de la UE
supone centrarse
en la vecindad*

El viraje pragmático y realista que supondrá la EUGS puede rastrearse ya en la evaluación estratégica, que en la definición de “desafíos y oportunidades” centra la atención de la UE en la vecindad europea y el Norte de África y el Mediterráneo (Dennison *et al.* 2015), donde emerge con más claridad el riesgo de inestabilidad y el vínculo interno-externo que liga esta región con la seguridad europea.

Tres son los elementos que vertebran las EUGS: la definición de intereses y valores de la UE ante el mundo; las prioridades de su acción exterior; y la mirada hacia la propia UE y sus capacidades. En relación al primero de estos elementos, frente al tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores se propone un pragmatismo basado en principios (*principled pragmatism*) que en realidad supone un visible giro hacia la *realpolitik*, abandonando el anterior enfoque cosmopolita, partiendo de una valoración más circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE y en general de las intervenciones de Occidente en nombre de la democracia. A cambio se pone el acento en promover la “resiliencia” en su entorno (Sanahuja 2018a: 11). En cuanto a las prioridades, ya no se trataría de “mejorar el mundo” para promover la seguridad de la UE, sino de situar en primer lugar la seguridad de la propia Unión ante una “nueva e imperiosa” gama de amenazas sobre el territorio y la población de la UE. No se abandona el compromiso multilateral o el regionalismo: en un mundo de potencias emergentes y transición de poder, la resistencia al cambio puede suponer la erosión de las organizaciones internacionales y alentar la creación de otras instituciones, que fragmenten el sistema multilateral, en perjuicio de la UE. Por ello, la EUGS compromete a la Unión a su reforma y fortalecimiento. La UE también apoyará “formas voluntarias de gobernanza regional” en todo el mundo. Constatando que en diferentes regiones hay diferentes configuraciones de poder, y que el concepto de “región” es variable, definirá objetivos específicos para cada una de ellas. Finalmente, se apuesta por un enfoque integrado de los conflictos, reconociendo la multidimensionalidad de sus causas y manifestaciones, lo que exige un enfoque *whole of the EU*, con uso coherente de todos los instrumentos y políticas.

Resiliencia como redefinición del nexo seguridad-desarrollo

Una de sus principales innovaciones y claves de la EUGS es el concepto de “resiliencia”, mencionado 33 veces en sus 41 páginas. Se define como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas” (Unión Europea 2016: 18). Un Estado resiliente es, de nuevo según la EUGS, un Estado seguro, y una condición previa a la prosperidad y la democracia. Según la Estrategia, invertir en resiliencia favorece los

intereses de la UE. La actuación europea a favor de la democracia y los derechos humanos se reinterpreta como contribución a la resiliencia, al asumir que la democracia y el desarrollo sostenible promueven Estados y sociedades resilientes. Para ello, han de utilizarse las políticas de ampliación y de vecindad, con una condicionalidad exigente para promover reformas y así materializar el “poder transformador” de la UE en su entorno.

La UE no es el único actor en asumir la resiliencia como concepto y objetivo de política, ni la EUGS el primer documento que lo adopta. La construcción de resiliencia aparecía también en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2015, adoptada en la Presidencia de Obama, y es un concepto clave en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Sería la expresión de un “giro pragmático” en las ciencias sociales y en los enfoques sobre la gobernanza global, a partir de una visión “de abajo-arriba” que pone el énfasis en los actores, prácticas e instituciones locales, más que en los actores externos y la visión dominante de la “paz liberal” (Juncos 2017: 2). Permite aprehender mejor la complejidad de las crisis y sus causas, y da más espacio a los actores locales en su propio desarrollo y seguridad, pero a cambio libera de responsabilidad a los actores externos, cuyas políticas a menudo están en el origen de los problemas que enfrentan esos Estados y sociedades (Wagner y Anholt 2016).

Ese giro se observa con mucha claridad en dos documentos específicos sobre resiliencia elaborados por la UE. En 2012 la Comisión adoptó un Plan de Acción netamente desarrollista para el periodo 2013-2020, centrado en la seguridad alimentaria (Comisión Europea 2012). Siguiendo la estela de la EUGS, en 2017 un documento conjunto de la Comisión y la Alta Representante reclama un enfoque más estratégico, multidimensional y político de la resiliencia. Se deja atrás el enfoque de desarrollo para hacer de la resiliencia un elemento transversal para el conjunto de la acción exterior y de seguridad, y en particular, en el control y gestión de las migraciones, una cuestión que habrá de presidir el conjunto de las relaciones de la UE con países terceros. Se reclaman también nuevos instrumentos financieros, más flexibles, específicamente adaptados para situaciones de crisis, dado que los vigentes en cooperación al desarrollo, subordinados a metas más específicas en ese ámbito, no responderían bien a este nuevo enfoque (Alta Representante 2017, Consejo de la Unión Europea 2017).

La resiliencia es, por tanto, un objetivo clave para sostener una política migratoria más eficaz: *“En nuestra labor en materia de resiliencia, centraremos nuestras capacidades y atención en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados”* (Unión Europea 2016: 21-22). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo “mar-

*La visión europea
de la migración
es eminentemente
securitaria*

co de asociación” con objetivos de control y gestión migratoria. Este trata de integrar el diálogo político y el conjunto de los instrumentos de la acción exterior de la UE y los Estados miembros, de forma integrada y coherente, con enfoques “a la medida” de cada país (Comisión Europea 2016). Esto incluye comercio, ayuda al desarrollo, movilidad y cooperación en ciencia y tecnología, que se conciben como “incentivos” para lograr la cooperación de los países socios en el control de los flujos de salida y tránsito, y lograr la aceptación e implementación de acuerdos de repatriación forzosa de emigrantes en situación irregular. Es significativo que se opte por hablar de “incentivos”, evitando cuidadosamente hablar de condicionalidad, aunque se pueda suprimir el apoyo europeo ante la falta de respuesta a esos “incentivos”.

Es importante subrayar que ni la Estrategia de 2003 ni la EUGS 2016 describen la migración como “amenaza” o “riesgo” para la seguridad de la UE, pero es una de las cuestiones que se mencionan con más frecuencia y, con el telón de fondo de la crisis migratoria de 2015-16, fue una de las más controvertidas en su proceso de elaboración. Sin embargo, en su dimensión tanto interna como externa se sitúa claramente en el ámbito de la PESC. Según Ceccorulli y Lucarelli (2017), en la EUGS están presentes, de manera simultánea, varias narrativas referidas a la migración: la económica-societal, referida a las necesidades del mercado de trabajo y el sostenimiento de las políticas del Estado de bienestar; la normativa-cosmopolita, referida al imperativo de los valores y los derechos humanos; la referida a la resiliencia, sobre las causas profundas, con un enfoque más desarrollista; o la de seguridad, con carácter dual, que alude tanto a la seguridad de los migrantes y a los imperativos humanitarios y de lucha contra la trata de personas que ello comporta, y la que define a la propia UE como objeto de seguridad, que impone el control de fronteras, el control en origen, y la atención al eje interno-externo de la seguridad de la Unión. Cada una de ellas comporta dilemas políticos y normativos que afectan tanto a los valores y la identidad de la UE, como a la eficacia de sus políticas. Aunque todas esas narrativas están presentes, puede afirmarse que la lectura que la EUGS hace de la migración se centra en la resiliencia y la seguridad de la UE, y es eminentemente securitaria. No es el único caso. El más desarrollista Consenso Europeo de Desarrollo, con el que la UE ha de adaptar su política al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, también refleja estos dilemas: para que este documento pudiera ser finalmente aprobado en el Consejo de la UE en mayo de 2017 (Consejo de la Unión Europea 2017a) se introdujeron cambios de última hora que endurecían el texto original ante la amenaza de veto del gobierno húngaro, que lo consideraba poco exigente en materia de migración. En particular, se vinculó de manera más directa la ayuda europea al retorno forzoso de inmigrantes en situación irregular y a la firma de acuerdos de readmisión con países terceros, contempladas en el Nuevo Marco de

Asociación con Países Terceros en materia de migración de junio de 2016, ya mencionado, el Plan de Acción de La Valetta, y otras políticas de la UE para la “externalización” del control migratorio (Spike 2017; Gobierno de Hungría 2017; Europa Press 2017).

El Parlamento Europeo (2016), en su informe sobre el Consenso de Desarrollo, ha cuestionado de manera expresa la tendencia creciente a subordinar la cooperación al desarrollo a objetivos de política exterior, sin que ello signifique mantener una visión restrictiva de la política de desarrollo, centrada en la lucha contra la pobreza y en los países más pobres. Esta cámara ha señalado el riesgo, en particular, de securitizar la ayuda, utilizando instrumentos de cooperación para financiar el control migratorio y facilitar la readmisión forzosa, incluyendo países que tienen prácticas cuestionables en materia de derechos humanos, impunidad y corrupción. Al apoyar a sus gobiernos, puede que se consigan objetivos de política exterior o de seguridad de corto plazo en cuanto a control migratorio, readmisión forzosa, o lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso, pero se alimentan las causas profundas de esos flujos, como un desarrollo negado por la actuación de elites extractivas, y la actuación de la UE termina siendo contraproducente de cara a promover el desarrollo, la democracia el buen gobierno, y sociedades pacíficas, inclusivas y por lo tanto resilientes.

Ese viraje hacia la resiliencia sería una clara expresión del *principled pragmatism* de la EUGS. Pero para una UE que se autodefine como “actor normativo” ese viraje es muy problemático: no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores que plantea la relación de la UE con sus vecinos, al situarse en el cruce entre el universalismo democrático europeo y su defensa de los derechos humanos, y el particularismo de las prácticas e instituciones socialmente arraigadas que los cuestionan; y entre su “diplomacia transformadora” hacia la vecindad, y los imperativos de estabilidad —un término que la política de vecindad sí emplea, pero que la EUGS evita cuidadosamente— propios de la *realpolitik*, que justificaría el apoyo a regímenes autoritarios a cambio de seguridad. Con la resiliencia, en suma, se pretende establecer un término medio entre el idealismo universalista o cosmopolita que ha caracterizado a la UE, y el realismo descarado, redefiniendo el discurso legitimador y los objetivos, alcance y ambición de su intervención en el exterior (Biscop 2016a; Wagner y Anholt 2016). Ciertamente es que la UE afirma expresamente que el concepto de resiliencia alude a la transformación y no al mantenimiento del statu quo, y se vincula expresamente a la promoción de la democracia y el desarrollo, pero es un marco de política más ambiguo y menos transformador que “democratización”, considerada aquí como “fuente” de resiliencia, o que el enfoque de derechos que asume, por ejemplo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Puede argüirse que

este concepto es menos arriesgado políticamente que los antes citados, en una etapa de visible erosión de la posición normativa de la UE y de “fatiga intervencionista” y de visiones más auto-críticas y circunspectas, en la propia Europa y en Occidente, respecto a los límites de la democratización desde el exterior (Manners y Murray 2016; Leonard 2017).

Estados Unidos: el giro unilateral y “realista” de Trump frente al liderazgo optimista de Obama

Desde la llegada del popular empresario al despacho Oval, se han tomado decisiones que ponen de manifiesto una ruptura respecto a su predecesor, patente en el renovado unilateralismo que ha destilado la nueva Administración Trump. La salida por parte de EEUU del Acuerdo de París sobre cambio climático fue el ejemplo paradigmático, acompañado posteriormente de otras decisiones discrecionales como la imposición de aranceles al acero y el aluminio, el apoyo a Israel en la decisión de trasladar la Embajada a Jerusalén, o la retirada del acuerdo nuclear con Irán. Con este tipo de decisiones no solo se han deteriorado las relaciones con socios como la UE, sino que se ignora la respuesta a bienes públicos globales, como la seguridad o el clima, eludiendo así la responsabilidad y el liderazgo que se presupone a Estados Unidos (Rice, 2017)

Con la llegada de Trump se deteriora la relación con la UE y se ignoran los bienes públicos globales

Del “Yes We Can” de Obama a la política internacional vía tuit de Trump

El viraje del multilateralismo de Obama al realismo unilateralista de Trump se detecta con claridad en las estrategias de seguridad nacional adoptadas en ambas presidencias. La campaña electoral con la que Barack Obama llega a la Casa Blanca en enero de 2009 se caracterizó por las elevadas expectativas de la comunidad internacional en cuanto a su visión, más cooperativa y dialogante —la *Obamanía*—, y el protagonismo que tuvieron las cuestiones internacionales en los debates presidenciales (García Segura 2010). El rechazo a las políticas de su predecesor se plasmó en la *National Security Strategy* (NSS) aprobada en mayo de 2010. Se trataba de la decimoquinta estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos desde que en 1983 Ronald Reagan recibiera el mandato del Congreso para presentar la primera, y renovaba la anteriormente aprobada por la administración Bush en marzo de 2006.

En la NSS de 2010 hay elementos de continuidad con las anteriores estrategias, al reafirmar el liderazgo de Estados Unidos como actor clave para la seguridad internacional. Pero respecto a la etapa Bush y

su unilateralismo ofensivo, la NSS 2010 rechazaba frontalmente el énfasis militarista que presidió la “Guerra Global contra el Terror” (GGT) de la etapa Bush, adoptando el enfoque optimista y proactivo del “*yes we can*” con un discurso, al interior, caracterizado por su voluntad de renovación nacional, dando prioridad al legado de la crisis financiera y al crecimiento económico y la disminución del déficit. Frente al exterior, se reafirma la vocación de liderazgo desde posiciones más abiertas, multilateralistas y comprometidas con la cooperación frente a los problemas globales, afirmando taxativamente que “*ninguna nación —no importa lo poderosa que sea— puede afrontar los retos globales en solitario*” (Casa Blanca 2010: 1), en un mundo interconectado y en cambio radical.

La NSS 2010 no hace una enumeración amplia y jerarquizada de las amenazas a la seguridad, más allá de las armas de destrucción masiva que pudieran llegar a manos de extremismos violentos y a su proliferación a otros países, así como a los escenarios de conflicto de Irak y Afganistán. Se parte de una concepción ampliada de la seguridad que exigiría una actuación coherente y coordinada de todas las ramas de la Administración (*whole of government approach*) integrando las tres “D” de la defensa, la diplomacia y el desarrollo, así como la seguridad interior y la actuación de la inteligencia y la comunicación estratégica, junto con sociedad civil y sector privado (Casa Blanca 2010).

Ese inicial optimismo se vio confrontado con la realidad de las dos guerras que dejó como legado la administración Bush, y los efectos de la crisis económica de 2008. En el segundo mandato de Obama, el saldo de más una década de intervención militar en Oriente Medio y Asia Central era de claro fracaso respecto a los objetivos iniciales; ni habían mejorado las condiciones materiales de aquellos a quienes supuestamente se pretendió ayudar, ni habían florecido las “primaveras democráticas” que los neoconservadores habían anunciado al invadir Irak. Más bien, esas intervenciones habrían contribuido a generar nuevas tensiones y conflictos, haciendo aún más compleja su resolución, y el enorme coste económico y de prestigio que habían supuesto habrían llevado a Estados Unidos a un creciente cuestionamiento interno y externo de su condición de superpotencia (Piris 2013, 2014; Wæver 2014). Para la administración Obama, el gran problema habría sido cómo escapar de las guerras en las que se encontraba envuelto y dejar atrás sus consecuencias materiales y simbólicas.

Casi un lustro después la administración Obama adopta la *National Security Strategy 2015* (Casa Blanca 2015) que muestra una actitud más cautelosa respecto a la capacidad de transformación interna e internacional de Estados Unidos, y menos confiada respecto al escenario internacional, rebajando el optimismo de la NSS-2010 y omitiendo

En las decisiones de Trump parece haber una lógica de polarización y movilización de su electorado a golpe de "tuit"

en mayor medida la responsabilidad interna. El creciente retraimiento de Estados Unidos se ve reflejado en la reducción de tropas en el exterior, que se recoge explícitamente. La NSS 2015 ya no insiste en la renovación interna, pero mantiene la apuesta multilateralista y el enfoque comprensivo de la política de seguridad de la versión anterior, reconociendo amenazas diversas como el cambio climático, las enfermedades infecciosas, las armas de destrucción masiva o los Estados fallidos (Friedman 2017). Ante la menor capacidad estadounidense y un entorno internacional más hostil, aparece también la idea de resiliencia, aplicada a Estados Unidos así como a otros países, que habrían de asumir mayor responsabilidad respecto a su propia seguridad y su capacidad de respuesta a crisis (Casa Blanca 2015: 3, 11).

La victoria de Donald Trump en las elecciones estadounidenses de finales de 2016 y su llegada a la Casa Blanca en enero de 2017 ha supuesto un parteaguas histórico. Más que un mero retorno del Partido Republicano, es el resultado de un ascenso de nuevos actores y fuerzas de extrema derecha que se observa tanto en Estados Unidos como en otros lugares, incluida la UE, que a su vez es la expresión del amplio descontento social y el rechazo a las elites tradicionales frente a las consecuencias sociales de la globalización (Sanahuja 2017). En el plano simbólico, el contraste con su antecesor no podía ser más visible: frente a la inicial *Obamanía*, su elección fue recibida con sorpresa y rechazo en todo el mundo (García Segura e Ibañez 2017). Desde la campaña electoral Trump ha sido un personaje polémico por su retórica política, deliberadamente alejada del *establishment* y jalónada por declaraciones de tono duro, incluso groseras, con tintes nacionalistas, machistas y a menudo xenófobos, que ha mantenido incluso como presidente. Los asuntos internacionales han estado muy presentes en su discurso y su práctica, muy electoralista, en la que a golpe de tuit ha cuestionado las alianzas tradicionales de Estados Unidos, ha abrazado el unilateralismo y el proteccionismo comercial, ha cuestionado el sistema multilateral y ha roto algunos de los más importantes acuerdos internacionales que más esfuerzo han significado en años anteriores, como el acuerdo del clima, o el acuerdo sobre el programa nuclear con Irán.

Más allá de la apariencia errática y visceral de las decisiones de Trump, parece haber una lógica de polarización y movilización permanente de su electorado, y en los cambios de su gabinete, también a golpe de tuit, se observa una preferencia cada vez más nítida por perfiles de "halcones", con la designación de James Mattis como Secretario de Defensa, y de Mike Pompeo como Secretario de Estado, en sustitución de Rex Tillerson. En poco más de un año Trump ha nombrado ya a tres consejeros de seguridad nacional: Michael Flynn (20 de enero de 2017-13 de febrero de 2017), Herbert R. McMaster (20 de febrero de 2017-9 de abril de 2018), y desde esa última fecha,

John R. Bolton, un destacado *neocón* que ya sirvió con la administración de George W. Bush.

La nueva versión de la *National Security Strategy of the United States*, presentada en diciembre de 2017, no se demoró más de un año desde su llegada a la Casa Blanca. A diferencia de sus predecesores Trump no esperó el mandato del Congreso y presentó la estrategia *motu proprio*. A continuación, se destacan algunos de sus elementos más relevantes en tanto discurso o narrativa de seguridad.

“America First” como discurso securitario nacionalista

Presentada el 18 de diciembre de 2017, la NSS de Trump ha sido duramente criticada tanto por la oposición como por los medios de comunicación y la prensa especializada. *New York Times* hablaba de “farsa” y “desconexión”, y *Financial Times* ponía en duda la pertinencia de equiparar a China con Rusia como “poderes revisionistas”. En *Foreign Affairs* se llegaba a afirmar que lo presentado por Trump ni siquiera era una estrategia (Cohen, 2017; Friedman, 2017; Sevastopulo, 2017).

Como se señala desde las primeras páginas de la estrategia, esta aspira a llevar a la práctica el eslogan de la campaña electoral de Trump: *America First*. Se dice guiada por los valores de Estados Unidos, y “disciplinada” por sus intereses, y pretende responder a un “realismo basado en principios” (*principled realism*) regido por resultados y no por la ideología (Casa Blanca 2017: 1).

En un entorno internacional que se describe como competitivo, reaparece la visión realista clásica que afirma que la paz dependerá de la existencia de naciones soberanas fuertes que defienden sus propios intereses. Se destacan dos tipos de amenazas de grupos transnacionales: el yihadismo y el crimen organizado. Asimismo, se apunta a Rusia y China como potencias revisionistas que desafían a Estados Unidos en su poder, influencia e intereses; y se menciona también a Corea del Norte e Irán. Se constata asimismo la crítica a las políticas implementadas desde el fin de la Guerra Fría por parte de Estados Unidos, y su pretensión de repensarlas para competir con éxito, ya que según se afirma, es la mejor forma de prevenir conflictos.

Además de constatarse con nitidez un enfoque más regional y mucho menos multilateral, la estrategia se estructura en torno a cuatro “intereses nacionales vitales” que Estados Unidos debe proteger: (i) El pueblo americano, su *homeland* y su estilo de vida, incluyendo un mayor fortalecimiento de las fronteras; (ii) promocionar la prosperidad estadounidense, destacando unas relaciones económicas recíprocas para

*La narrativa
securitaria de
Trump está
legitimando la
erosión del orden
internacional
liberal*

abordar los desequilibrios comerciales y subrayando que por primera vez la seguridad económica es una prioridad de la seguridad nacional; (iii) preservar la paz a través de la fuerza y (iv) avanzar en la influencia de Estados Unidos, en particular compitiendo mejor en los organismos multilaterales, que se perciben no como espacios de cooperación, sino como arenas de conflicto en las que Estados Unidos debe jugar más fuerte a favor de sus propios intereses, y para frenar los de otros actores. Se constata así en esta estrategia una visión más defensiva y militarizada, y una apuesta por el nacionalismo económico, justificado con argumentos de seguridad y defensa de la soberanía y los intereses estadounidenses (Casa Blanca 2017: 1, 4).

Pese a las críticas planteadas a la NSS-2017 de Trump, esta ya ha servido para legitimar acciones previas y posteriores de la nueva Administración en sus relaciones exteriores, como la crítica y la presión a los aliados por lo que se entiende es una distribución “injusta” de cargas y responsabilidades (*burden sharing*) para protegerse frente a amenazas, criticando a los europeos como *free riders* o “gorrones” que no pagan lo que corresponde del coste de su defensa. En concreto, Trump ha exigido el cumplimiento de los compromisos de la OTAN en la Cumbre de Gales de 2014, impulsados por la Administración Obama: revertir la tendencia a la baja de los presupuestos de defensa hasta alcanzar el 2% del PIB, y dedicar el 40% a inversiones en equipo de alto valor tecnológico, lo que, se infiere, se traduciría en mayores ventas para los contratistas de defensa estadounidenses (OTAN 2014). En cualquier caso, la tendencia al alza del gasto militar en la UE parece estar más motivada con lo que ella misma denomina “la degradación del entorno estratégico” (SEAE 2015: 3) y en particular la anexión rusa de Crimea y el conflicto en Ucrania. Tras seis años (2008-2013) en los que el gasto militar había disminuido por los efectos de la crisis y las políticas de austeridad, se registra una marcada tendencia al alza del mismo (Tian *et al.* 2018). Por otra parte, no debe perderse de vista que la exigencia de Trump coincide con las dudas crecientes respecto al compromiso estadounidense con la Alianza Atlántica, cuya vigencia el propio Trump ha puesto en duda a la par que ha optado por medidas unilaterales como su retirada del acuerdo nuclear con Irán, cuestionada ampliamente en la UE.

El discurso o narrativa securitaria que introduce la NSS 2017 está legitimando acciones extraordinarias como el cuestionamiento de las reglas del comercio internacional e incluso del juego del libre mercado. Con ello, afecta a los mismos cimientos del orden internacional liberal y del proceso de globalización del que Estados Unidos había sido un apoyo relevante, así como uno de sus principales beneficiarios.

Desde enero de 2018 se observa una agudización del nacionalismo económico y de medidas proteccionistas aplicadas de manera unilateral. La administración Trump ha acosado a la firma china Huawei alegando brechas de seguridad; ha vetado la adquisición de la firma de tecnología Qualcomm por parte de la competidora Broadcom, ante el riesgo de que cayera en manos chinas; y ha sancionado a la firma china de telefonía móvil ZTE, hundiendo su valor en bolsa, por realizar transacciones prohibidas con Irán. En marzo de ese año, la Casa Blanca anunció aranceles adicionales al acero (25%) y al aluminio (10%) apelando a razones de seguridad. Como manifestaron varios países afectados, y la Comisión Europea, e incluso desde el mismo Departamento de Defensa, el argumento securitario que amparaba la decisión no se sostenía habida cuenta que solo el 3% de la producción estadounidense tiene como destinatario estas finalidades, y no existen problemas de suministro de ambos materiales. Con estas medidas, sin embargo, Trump apela de nuevo a su base electoral y se enfrenta a un Partido Republicano tradicionalmente favorable al libre comercio invocando argumentos de seguridad nacional. Al aplicar esas medidas de manera selectiva —la UE, Argentina, Brasil, México, Canadá y otros socios quedaron temporalmente exentos— Trump también se dota de bazas negociadoras para obtener concesiones en otros frentes y en particular para reequilibrar una balanza comercial deficitaria (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos 2017; Casa Blanca 2017: 20, 48; The Economist, 2018). Aunque en cifras absolutas estas medidas no significan un cambio de gran magnitud, pueden desencadenar una “guerra comercial” de grandes proporciones y tienen fuertes implicaciones en términos simbólicos, ya que en nombre de la seguridad nacional Estados Unidos se convierte en la principal potencia “revisionista” respecto a la globalización, desde el convencimiento de Trump y su entorno de que las reglas de juego del orden internacional liberal — en este caso las comerciales— ya no benefician a los intereses de Estados Unidos.

Estos hechos parecen responder a lo que Barry Posen ha calificado como el auge de la “hegemonía iliberal”, alimentada por Trump, al renunciar a un consenso de la política exterior estadounidense que implica liderar y promover el orden mundial liberal articulado tras la Segunda Guerra Mundial, que alinea los principios y las reglas de la democracia liberal con el libre comercio y los intereses de Estados Unidos (Posen 2018). Veamos a continuación qué implicaciones tiene este giro a partir de la NSS 2017, y sus cambios respecto al periodo Obama desde el nexo seguridad-desarrollo.

Las diferencias en política de desarrollo y su nexo con la seguridad también son significativas, aunque hay también algunos elementos de continuidad que se observan con claridad en las respectivas estrategias de seguridad nacional. Las dos NSS del periodo Obama apostaban por un enfoque comprehensivo que tomaba en consideración varias dimensiones, entre otras, la de desarrollo; apoyando explícitamente el desarrollo sostenible, la promoción de la democracia y los derechos humanos en el exterior, la dignidad humana a través de las necesidades básicas, sosteniendo igualmente una amplia cooperación en lo que respecta a los desafíos globales clave (Casa Blanca 2010, 2015). Ese enfoque multidimensional, sin embargo, suponía el riesgo de que, ante retos imperativos de seguridad, los instrumentos y objetivos de desarrollo quedaran subordinados a esos imperativos de corto plazo o la estabilidad. Sería el caso del enfoque integrado de las tres “D” (Defensa, Diplomacia, Desarrollo) aplicado como estrategia frente al terrorismo, en la estabilización de “Estados frágiles”, o en particular en la doctrina de contrainsurgencia aplicada en Irak o Afganistán. En ese lugar, la mayor parte de la ayuda al desarrollo, canalizada por el propio Departamento de Defensa y las unidades CIMIC de cooperación cívico-militar, se ha supeditado a “ganar los corazones y las mentes” de la población civil, restando apoyo a fuerzas insurgentes, en lugar de a lógicas de desarrollo de largo plazo (Elizondo 2012).

Con Trump, no existe una visión articulada del nexo seguridad-desarrollo

Quizás el asunto en el que se observa la diferencia más notoria es sobre las metas globales de desarrollo. Para la administración Obama, los éxitos alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a reducción de la pobreza extrema “*promueven mercados para las exportaciones de Estados Unidos, mejoran las oportunidades de inversión, y reducen la necesidad de costosas intervenciones estadounidenses*” (Casa Blanca 2015: 17), lo que justificaría el compromiso con la nueva agenda de desarrollo multilateral a adoptarse tras 2015 (Casa Blanca 2015: 23). Significativamente, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible adoptada tras los ODM no se menciona ni una sola vez en la NSS 2017 de Trump. En cuestiones como la desigualdad, la pobreza extrema o los derechos humanos lo que es más llamativo es su invisibilidad. En ese texto, el término “desarrollo”, en el ámbito internacional, aparece en contadas ocasiones, y siempre en relación con los intereses económicos directos de Estados Unidos y sus empresas. De igual manera, el término “pobreza” solo se menciona dos veces: en un caso, ligado al papel del libre mercado como clave para su reducción; y en otro, con la nueva agenda “revisionista” sobre energía y su apuesta por los combustibles fósiles (Casa Blanca 2017: 2, 21). El comercio y la ayuda al desarrollo —salvo

una breve mención a la ayuda humanitaria ante emergencias— se contemplan como meras herramientas de “diplomacia económica”, en términos de incentivos y sanciones sujetas a condicionalidad, orientadas a una agenda restrictiva de intereses estadounidenses tanto en el ámbito económico como político y de seguridad, o de lucha contra la inmigración ilegal (Casa Blanca 2017: 34). La ayuda de Estados Unidos, como se señala explícitamente, “*deberá apoyar los intereses nacionales de Estados Unidos*”, dejando atrás el modelo de la ayuda tradicional, para convertirse en un catalizador de la inversión privada de compañías estadounidenses, o bien como palanca para eliminar barreras a la misma (Casa Blanca 2017: 39).

No existe, pues, una visión articulada de las vinculaciones o nexo entre el desarrollo y la seguridad, más allá de un primario planteamiento realista de instrumentalización de la ayuda o el comercio para alcanzar objetivos de política exterior. En todo caso, el desarrollo es visto como condición para frenar flujos migratorios ilícitos, en relación a las Américas o África; o para afrontar la problemática de los Estados frágiles, considerados una prioridad desde la preocupación por la inestabilidad, o el riesgo de que alberguen organizaciones terroristas (Casa Blanca, 2017: 38). Recurriendo a la metáfora del poder duro y blando que popularizó Joseph Nye, no extraña pues que los primeros presupuestos de la era Trump se calificaran por el propio presidente de “duros” al suponer una reducción considerable de las partidas a organismos multilaterales y de ayuda; mientras la correspondiente a Defensa aumentó en un 20% (García Segura e Ibáñez, 2017).

España: construyendo un sistema de seguridad nacional al margen del desarrollo

Las estrategias españolas de seguridad: de la no aplicada a la que no se discutió

En relación a otros países europeos o al caso de Estados Unidos, España tiene un recorrido más breve en cuanto a la elaboración de estrategias de seguridad con una perspectiva multidimensional. El primero de estos documentos, titulado *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos* (EES 2011) se adoptó al final de la segunda legislatura del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), y su elaboración estuvo a cargo de Javier Solana. El que fuera responsable de distintas carteras ministeriales durante el primer ciclo de Gobiernos socialistas, Secretario General de la OTAN (1995-1999) y Alto Representante para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC, 1999-2009), tuvo una fuerte influencia en el enfoque asumido en este primer documento estraté-

La estrategia de 2017 muestra una visión más defensiva y ensimismada

gico. Se conceptualiza la seguridad como un problema transnacional y se adopta una visible matriz europeísta, cosmopolita y multilateral —por ello se opta por la denominación de “estrategia española de seguridad” y no por la “seguridad nacional”—, con la pretensión de dar una respuesta multinivel, integral y eficaz a los complejos retos del país. Con ello, la EES se alineó con la primera estrategia europea de 2003 y su revisión de 2008, de las que el propio Solana había sido responsable.

Con el cambio de Gobierno el mismo año en el que se publica la EES, y la llegada de Mariano Rajoy a la Moncloa, esa estrategia queda en el olvido y no llega a desarrollarse. Dos años después, en mayo de 2013, se presenta la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (ESN 2013). El cambio de énfasis y el retorno del anticuado concepto de “seguridad nacional” al título del documento es un indicador de la involución que caracterizó a esa nueva versión. Pero en este caso el documento sí ha tenido efectos concretos a través de un nuevo “sistema” de seguridad nacional que comprende nuevos órganos —como el Consejo de Seguridad Nacional—; estrategias sectoriales, como la de Ciberseguridad y Seguridad Marítima, ambas de 2013, o la de Seguridad Energética de 2015; un informe anual que desde 2013 elabora el Gobierno para ser presentado y debatido en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional; y como elemento clave, la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (36/2015) que, aun sin rango de ley orgánica, aspira a mejorar la integración y coordinación entre los actores responsables.

Sin llegar a cinco años de recorrido, en diciembre de 2017, en el segundo mandato de Gobierno de Mariano Rajoy, se aprobó una nueva estrategia que al título anterior añadió un “de todos y para todos” (ESN 2017). Pese a la voluntad integradora del nuevo título, en la elaboración de la ESN 2017 no se contó con todas las fuerzas políticas, y en el momento en el que Rajoy abandona La Moncloa en junio de 2018 no se había presentado ni debatido en el Congreso, tal y como exige la Ley de Seguridad Nacional. ¿Qué diferencias observamos entre las estrategias y qué lectura puede hacerse en cuanto al nexo seguridad-desarrollo?

¿Qué nos “dicen” las estrategias de la identidad y las relaciones de España con su entorno?

En tanto discursos de seguridad que deben analizarse reflexivamente, la identificación de amenazas o riesgos que se señalan como prioridades en las estrategias de seguridad adoptadas por España, como por la UE otros actores, más que describir de manera “objetiva” un entorno estratégico, hablan también de España como actor y, en par-

ticular, de sus fuerzas políticas y sociales e interacciones. Desde esa perspectiva, las tres estrategias españolas consideradas muestran elementos de continuidad y cambio a la hora de analizar el entorno internacional y construir discursivamente tanto su identidad, sus intereses y su posición, como la de otras áreas o regiones que no dejan de jerarquizarse en función del lugar que ocupan en las mismas.

Cabe señalar, en primer lugar, la relevancia otorgada a la UE, considerada el “eje del modelo democrático, político y de seguridad de España” (Gobierno de España 2017: 42), si bien en las dos primeras la UE se toma como tal, y en la ESN 2017 “Europa” se redefine como una categoría más amplia que se extiende a Rusia y se subsume en el marco noratlántico de la OTAN. Rusia es el actor o amenaza que más protagonismo ha ganado en la ESN 2017 en comparación con las anteriores, pasando de la séptima posición de ocho en la EES de 2011, y de la última de seis en 2013, a colocarse en primera en 2017. Sin duda, eventos como la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea, han ayudado a justificar la redefinición de Rusia como amenaza externa por parte de la UE, más palpable en los países limítrofes de Europa central y oriental. En el caso español este cambio también responde al debate sobre los compromisos en la OTAN y la participación en operaciones en el exterior ubicadas en ese flanco por parte de la Alianza, como la misión de policía aérea en el Báltico (BAP) y la denominada “Presencia Avanzada Reforzada”, que ha supuesto el desplazamiento a esa región de un destacamento blindado.

Otro cambio significativo en cuanto al catálogo y priorización de amenazas es la mayor importancia otorgada al Magreb y África subsahariana —que recibe la poco diplomática denominación de “flanco sur”—, que en la ESN 2017 ascienden a la segunda y tercera posición, cuando en la EES 2011 estaban en la quinta y sexta. La securitización cada vez mayor de los fenómenos migratorios y la inestabilidad generada por la intervención en Libia y la presencia del Estado Islámico, ha alimentado la necesidad de prestar más atención a ese “flanco” meridional. Se observa así una visión más defensiva y ensimismada, con Europa y el Mediterráneo como grandes prioridades, en detrimento de otras áreas prioritarias para la acción exterior de España, como América Latina.

Hacia Estados Unidos la ESN 2017 muestra cierta ambivalencia: se mantiene como referencia fundamental la OTAN, algo que coincide con el tradicional atlantismo de los gobiernos conservadores españoles; pero pierde peso Estados Unidos, pasando de un segundo lugar en las prioridades de la ESN 2013 al penúltimo en la ESN 2017. Este hecho puede responder a la actitud de la Administración Trump hacia la UE y el vínculo transatlántico, sin perder de vista la escasa popularidad que despierta el nuevo presidente en la sociedad española.

*La estrategia
española de 2017
se aleja del
multilateralismo*

Por último, también cabe constatar que, como en el caso de Estados Unidos, la ESN 2017 supone un retraimiento mayor respecto al multilateralismo, al no incluir ningún apartado sobre la ONU y los otros foros multilaterales, como la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), que sí figuraban en las dos primeras estrategias, lo que sin embargo contrasta con la opción multilateralista que, aunque más atenuada que en el pasado, aún caracteriza a la EUGS.

En un contexto más amplio, estos cambios también podrían ser interpretados en términos de “europeización”, al alinearse con la EUGS y la relevancia que otorga a Rusia tras los acontecimientos mencionados, respondiendo también al rápido desarrollo de la PCSD, con el impulso de la cooperación estructurada permanente (PESCO) en el último trimestre de 2017. También a la legitimación que tanto la UE como la OTAN otorgarían al aumento del gasto de defensa que España ha acometido desde 2017 —32% en ese año y 10,7% en 2018—, que puede ser cuestionado debido al contexto, aún presente, de crisis social y austeridad presupuestaria derivado de la crisis económica global. En años anteriores, de hecho, se había recurrido a enmascarar parte de ese gasto a través de vías extrapresupuestarias que el Tribunal Constitucional ya no permite (Verdes-Montenegro 2017). De hecho, la ESN 2017 alude directamente al reclamo estadounidense y de la OTAN de “*asumir los compromisos económicos acordados como parte de un necesario reparto de responsabilidades y esfuerzos entre aliados*” (Gobierno de España 2017: 43); un discurso distinto, por cierto, al de “*se puede gastar menos y a la vez gastar mejor*” que figuraba en la primera estrategia española (Gobierno de España 2011: 18).

*Cierre y retroceso del vínculo seguridad y desarrollo:
cuando los problemas del desarrollo no llegan a ser ni un
“potenciador de riesgo”*

Más allá de las áreas geográficas, merece la pena detenerse en las amenazas y riesgos que se han identificado, prestando atención nuevamente a las continuidades y los cambios, así como la forma en la que se reformula el nexo seguridad-desarrollo. Conviene recordar que, como se señala en la ley 36/2015, en su artículo 9, los componentes fundamentales de la seguridad nacional son la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado, incluyendo el apoyo permanente de los servicios de inteligencia e información del Estado. La política de desarrollo, aun siendo parte de la acción exterior del Estado, no aparece mencionada siquiera en los ámbitos de especial interés de la seguridad. Pero al mismo tiempo, España y la UE han suscrito distintos compromisos internacionales que reconocen el carácter multidimensional de la seguridad, así como la visión integral sobre la que se asienta el sistema de seguridad nacional español.

En lo que se refiere a la identificación de las amenazas, en primer lugar, hay cambios conceptuales: si en la EES 2011 y la ESN 2013 se hablaba de “amenazas” y “riesgos”, en la ESN 2017 en cambio se opta por “amenazas y desafíos”. Esta variación de “riesgo” a “desafío”, sorprende al alejarse de lo establecido por la Ley de Seguridad Nacional, que en su artículo 4.3 señala expresamente que la ESN “*concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad*”.

En ese sentido, el General Ballesteros (2017: 9-10) apunta que mientras riesgo es “*la exposición a una situación donde hay una posibilidad de sufrir daño o de estar en peligro*”, la ESN 2017 define los “desafíos” de la siguiente forma: “*sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización*” (Gobierno de España 2017: 58). Sin quedar del todo claro el matiz entre una denominación u otra para justificar su modificación, ambas sí coinciden en abarcar problemáticas que no llegan al nivel de gravedad inminente que supone una amenaza, teniendo en todo caso el potencial de poder de llegar a serlo por sí solas o en conjunción con otra amenaza, recrudecerla o alentarla.

En cuanto a las denominación y taxonomías, cabe apuntar también como la EES-2011, a diferencia de la ESN-2013 y la ESN-2017, identificaba una serie de “potenciadores de riesgo”, entendidos como: “*fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad*” (Gobierno de España 2011: 27). Así, entre las tres estrategias podría contemplarse un *continuum* en el que se diferencian “potenciadores de riesgo”, “riesgos/desafíos” y “amenazas”. De este modo, solo la amenaza exigiría medidas excepcionales para responder a ella, e idealmente conviene responder a las problemáticas cuando éstas se localizan en una etapa de potenciador, ya que permite un enfoque de prevención y una respuesta sin los efectos “securitizadores” ya destacados.

El énfasis en la prevención es inherente a los planteamientos más propios de concepciones multidimensionales de la seguridad, como la seguridad humana, o de aproximaciones “multinivel” de matriz cosmopolita, lo que explica que solo la primera estrategia identificara una serie de potenciadores de riesgo, como la pobreza y la desigualdad y el cambio climático, las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, y los peligros tecnológicos, las ideologías radicales y no democráticas (Gobierno de España 2011).

Respecto a las amenazas identificadas como tal en las estrategias consideradas, las que ocupan los primeros lugares se definen en términos muy amplios como: los conflictos armados, el terrorismo, en

La estrategia española opta por una actuación defensiva y de contención que renuncia a un enfoque transformador

particular el de origen yihadista, y el crimen organizado. A ellos se añaden la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje o las amenazas sobre infraestructuras críticas. Notoriamente, la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, las pandemias, los flujos migratorios y el cambio climático se han redefinido como desafíos, y no como amenazas.

Desde la perspectiva del nexo seguridad-desarrollo hay otros aspectos relevantes a destacar, como la desaparición de la pobreza y la desigualdad como potenciadores de riesgo entre las EES 2011 y la ESN 2013 (Sanahuja 2013b), y que es aún más marcada en la ESN 2017. Ello puede entenderse como expresión del retroceso que estarían teniendo las concepciones de seguridad humana que subyacían a la primera de esas estrategias o a la Estrategia Europea de 2003. Ese hecho, quizás expresión de sesgos ideológicos o de un deliberado desconocimiento de esta cuestión, va sin embargo en dirección contraria de la doctrina y los consensos internacionales. En 2011 el influyente informe sobre el desarrollo del Banco Mundial planteaba la necesidad de contar con una comprensión adecuada de la compleja relación entre seguridad y desarrollo, y aplicarla de manera coherente a las políticas en ambos ámbitos (Banco Mundial 2011). Entre 2012 y 2015 se desarrolló un amplio debate internacional en relación a la nueva agenda de desarrollo que debería sustituir a los ODM, resultado del cual fue la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que como novedad incluye un objetivo específico que integra las agendas de paz, seguridad y buen gobierno como condición habilitante del desarrollo sostenible, asumiendo la interrelación o retroalimentación positiva, o a la inversa, de estos elementos (Grupo de Trabajo 2012; Naciones Unidas 2015; Sanahuja 2018b). Entre 2011 y 2013 el informe sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos situó la desigualdad extrema como uno de los riesgos más perentorios y probables para la estabilidad del sistema internacional. Tanto la ESN 2013 como la ESN 2017, sin embargo, han preferido obviar esa cuestión.

En suma, la EES de 2011 enmarcó la seguridad en una visión de desarrollo más amplia, afirmando, por ejemplo, que *“la inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales (...) apostando por su fortalecimiento institucional”* (Gobierno de España 2011: 16). Ello se situaba en la misma línea que la agenda de desarrollo internacional que después daría lugar a la Agenda 2030. Pero tanto la ESN 2013 como la ESN 2017 se caracterizan por la desaparición y olvido de las cuestiones de desarrollo, y de cualquier reflexión moderna y sofisticada sobre el vínculo entre seguridad y desarrollo. Simplemente, se ignora esa cuestión.

La ESN 2017, en particular, plantea una agenda de seguridad ampliada, aunque no multidimensional, al incorporar las amenazas cibernéticas y, como desafíos, los flujos migratorios y el cambio climático, aunque siempre en relación a la propia España, en una lógica de “contención” desde el territorio y las capacidades nacionales que no contempla adecuadamente el carácter transnacional de esos fenómenos. Pese a la relevancia de esta última cuestión dentro de la ESN, no se relaciona con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, a la que no se menciona ni una sola vez. Como se ha señalado, cuestiones como la pobreza o la desigualdad prácticamente brillan por su ausencia a lo largo de todo el texto, que opta con claridad por una actuación defensiva y de contención, renunciando a cualquier actuación “transformadora” en su entorno, incluso para fomentar la resiliencia de los Estados y Sociedades de áreas como el Mediterráneo o África subsahariana. El término “resiliencia” apenas se menciona, y en todos los casos remite a la propia sociedad española y sus infraestructuras y capacidades, lo que supone una visible falta de alineamiento con la EUGS. A cambio, se recurre al más clásico, y propio de una visión realista, de “estabilidad”. La política de cooperación al desarrollo, finalmente, solo se contempla como medio o capacidad para abordar desde una perspectiva integral la lucha contra el terrorismo o la respuesta a los flujos migratorios irregulares, en particular en África Subsahariana (Gobierno de España 2017: 23, 111).

Reflexiones finales

Este trabajo ha abordado el análisis de las estrategias de seguridad de la UE, Estados Unidos y España, considerando estas como instrumentos para definir los discursos con los que se constituye la seguridad y las amenazas, y con ello, las identidades y los intereses de los actores a los que involucra. Lejos de ser realidades dadas u “objetivas”, la seguridad y las amenazas se contemplan aquí como hechos sociales que deben ser explicados a partir del contexto y relaciones sociales en las que se formulan, y que les otorgan significación. En tanto que narrativas políticas, los discursos sobre seguridad jerarquizan actores y conforman la agenda pública (*agenda setting*), asignan roles, prescriben comportamientos, definen expectativas de conducta y legitiman decisiones políticas. Tienen, por lo tanto, efectos performativos —de índole política, económica y simbólica—, y son parte de procesos de securitización o desecuritización con los que determinados actores persiguen y en ocasiones alcanzan objetivos políticos y de poder.

Con más de un lustro de diferencia, y desde actores distintos, tanto la Estrategia Europea de 2003, como la primera NSS de Obama en 2010 fueron respuestas al unilateralismo de Bush y reafirmaron el

compromiso con el orden multilateral y el derecho internacional, en ambos casos con el objetivo último de generar seguridad para sí mismos y para el mundo promoviendo la “paz liberal” a través de un orden mundial basado en la visión entonces hegemónica del internacionalismo liberal. Para ello, tanto la UE como Estados Unidos confiaban en su capacidad de agencia “transformadora” para promover la paz, gobernar la globalización y afrontar problemas globales. Esa misma matriz cosmopolita se observaba en la primera estrategia española de 2011, pese a no haberse desarrollado debido al cambio de gobierno y el nuevo escenario de crisis económica. Aun teniendo diferencias significativas, todos esos documentos planteaban una visión más multidimensional y “desarrollista” de la seguridad, cercana a los conceptos de seguridad humana. Intentaron conceptualizar e incorporar la relación de retroalimentación positiva —o negativa— que existiría entre seguridad y desarrollo, tanto en lo referido a las “causas profundas” de los conflictos y la pobreza, como a las políticas que tratarían de promover sociedades pacíficas, libres de violencia, y más justas y equitativas, entendiendo que de ello dependería también la seguridad y la prosperidad global y, por ende, de los propios países avanzados.

Las tres estrategias comparten un enfoque de contención de amenazas externas y mayor pragmatismo

Esa visión se ha abandonado. De nuevo, con diferencias importantes entre sí, el elemento común a las estrategias de seguridad más recientes es la adopción de miradas más recelosas y circunspectas hacia un sistema internacional que se percibe de manera más sombría. Además, suponen el abandono de cualquier pretensión “transformadora” del sistema internacional, con un enfoque más limitado, de defensa de la estabilidad y de mera “contención” de riesgos y amenazas externas, una clara actitud de retirada tras las fronteras propias, justificando así unos enfoques más pragmáticos y el retorno desacomplejado de la *realpolitik*. Mientras en el caso de Estados Unidos se habla de “realismo basado en principios”, una UE obligada por los principios y valores del Tratado de Lisboa alude de manera más matizada a un “pragmatismo basado en principios” que la distancia de su mirada cosmopolita anterior.

En el caso de España, la comparativa de las estrategias también muestra esa involución. Las referencias a las amenazas híbridas, la ciberseguridad o al cambio climático pueden dar una equívoca impresión de “modernidad”, pero se trata de una mera reedición del viejo concepto de seguridad nacional, que renuncia a entender las complejas relaciones existentes entre las dinámicas del desarrollo y la seguridad, optando por una visión de “contención” de las amenazas que no contempla adecuadamente su naturaleza transnacional. Es, además, un texto desalineado con la EUGS y su apuesta por la “resiliencia”, que la estrategia española, pese a haber sido adoptada más de un año después que la europea, se permite ignorar. La ESN 2017 parece más bien orientada a responder a prioridades nacionales: la necesidad de

justificar discursivamente gastos ya previstos o por asignar para programas de armamento que son difíciles de presentar en un contexto de austeridad y crisis social. Para ello se alude a un entorno de amenazas crecientes, y al cumplimiento de compromisos internacionales. Puede alegarse que también lo son los asumidos por España con la Agenda de 2030 de Desarrollo Sostenible, pero esta queda a un lado ante el efecto securitizador que se logra a través de los discursos y la semántica de la seguridad.

Respecto al nexo seguridad-desarrollo, en el mejor de los casos se adopta un enfoque más cauteloso y limitado, centrado en la “resiliencia” (EUGS), mientras que en los otros documentos directamente se ignora (EES 2017); o se niega su existencia (NSS 2017). En cualquier caso, hay una tendencia común a subordinar los instrumentos de la ayuda o del comercio a imperativos de corto plazo de seguridad. De esta forma, esa agenda de seguridad se impondría a las metas de desarrollo adoptadas en el marco de la Agenda 2030, de la que todos estos actores sin embargo son firmantes.

Esa involución puede interpretarse, como hace la EUGS, como respuesta a la “degradación del entorno estratégico” y la percepción de que el mundo es un lugar hostil e ingobernable; pero responde en mucha mayor medida a cambios societales más profundos. La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, suponen incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, y la gestión liberal y tecnocrática del *establishment* al cuidado de la globalización no ha sido hasta ahora capaz de conjurar esa incertidumbre ni de ofrecer garantías creíbles de protección para sociedades temerosas —o atemorizadas por la “política del miedo” a la que recurre la extrema derecha en ascenso— ante un presente y un futuro tan incierto como cargado de amenazas. Ese impulso es muy visible en el desacomplejado nacionalismo y excepcionalismo del *America First* de la NSS 2017. De ahí su rechazo al multilateralismo, la exigencia de una mayor contribución de los países europeos, la pugna por la hegemonía con China, y una agenda comercial y de desarrollo marcadamente unilateral y subordinada al interés nacional. La nueva EUGS, por su parte se presenta como una suerte de narrativa identitaria y de auto-legitimación en la que se da a sí misma un papel clave respecto a los Estados miembros y la ciudadanía en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de constricciones derivadas de su propia construcción institucional. En gran medida, refleja el intento de relegitimar un proyecto europeo en crisis frente al ascenso de la extrema derecha y el euroescepticismo, haciendo de la UE más una proveedora de seguridad, que de bienestar. Se trataría, en palabras del presidente de la Comisión Europea, de “una Europa que protege, empodera y vela por la seguridad” (Juncker 2016). En ese marco, la EUGS parece ser más un instrumento para redefinir su pro-

pia identidad y naturaleza como actor global. En nombre del pragmatismo, se deja atrás la apuesta por ser una “potencia normativa” o “civil”, con una acción exterior coherente con sus valores, renunciando a promover una visión global de desarrollo, democracia y derechos humanos para, a cambio, promover una agenda limitada de resiliencia e, indirectamente, la mera estabilidad de su entorno. La EUGS, en suma, supone dejar atrás la narrativa cosmopolita y universalista de una UE con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, a favor de una UE que asumiría una narrativa excepcionalista — “una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard 2017: 5)—, reservando para sí sus logros sociales y políticos, y dando prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

En cierta forma, estos documentos podrían ser vistos también como parte de la narrativa anti-globalización y de retorno a la supuesta protección del Estado-nación suscrita por estas fuerzas, contrarias a las sociedades abiertas, dentro de un nueva divisoria o *clivaje* político entre los partidarios de sociedades “abiertas” y “cerradas” (The Economist 2016), en torno a valores cosmopolitas o nacionalistas, entre universalismo o particularismo, o entre políticas de integración o de demarcación (Kriesi *et al.* 2012).

Como los discursos de seguridad, revelan que el optimismo democrático de la posguerra fría se ha desvanecido

Como discursos de seguridad estos documentos son un indicador de un cambio de época: revelan que el optimismo democrático de la posguerra fría y el cosmopolitismo occidental en el que se ha sustentado el orden internacional liberal se ha ido desvaneciendo con rapidez: con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terrorismo” ya emergieron nuevas formas de gubernamentalidad de carácter discursivo que vuelven a plantear los dilemas seguridad o libertad, y cañones o mantequilla, buscando la subordinación voluntaria de la sociedad ante un poder que esgrime las amenazas del terrorismo u otras, sean de índole económica o societal. Es el argumento de Giorgio Agamben (2005) cuando remite a la naturalización del “estado de excepción” o de emergencia como tecnologías de gobierno que se normalizan frente a riesgos económicos o amenazas de seguridad, cuya excepcionalidad se asume como permanente, con una política que de manera creciente se basa en el miedo, el particularismo, la insolidaridad y el rechazo al “otro”.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2005) *State of exception. Homo sacer II, 1*, Chicago, University of Chicago Press
- Alta Representante de la UE para política exterior y de seguridad (2017) *Joint Communication to the European Parliament and the Council. A strategic approach to resilience in the EU's external action*, Bruselas, Comisión Europea, JOIN(2017) 21 final, 7 de junio.
- Balzacq, T. (2011) *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*, Londres, Taylor & Francis
- Ballesteros, M.A. (2017) "Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017", en *Documento de Análisis del IEEE*, nº 74/2017, Madrid, 20 de diciembre
- Banco Mundial (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, World Bank
- Barbé E. (2014) "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 108, pp. 7-21
- Barnett, M. y Duvall, R. (eds.) (2005) *Power in global governance*, Cambridge, Cambridge University Press
- Biscop, S. (2016a) "The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics", *Security Policy Brief* nº 75, Egmont - The Royal Institute for International Relations, junio
- Brown, S. y J. Grävingsholt (2016) "Security, Development and the Securitization of Foreign Aid", en Brown, S. y J. Grävingsholt (eds.) *The Securitization of Foreign Aid*, Londres, Palgrave MacMillan
- Buzan, B. (1983) *People, states, and fear: The national security problem in international relations*, Londres, Wheatsheaf Books Brighton
- Buzan, B. y L. Hansen (2009) *The evolution of international security studies*, Cambridge, Cambridge University Press,
- Buzan, B, Wæver, Ole y J. De Wilde (1998) *Security: a new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers
- Carta, C. y Morin, J. F. (eds.) (2014) *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*, Farnham, Ashgate
- Casa Blanca (2010) "The National Security Strategy", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Casa Blanca (2015) "The National Security Strategy", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Casa Blanca (2017) "The National Security Strategy de los Estados-Unidos", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Ceccorulli, M. y Lucarelli, S. (2017) "Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas", *The International Spectator* vol. 52, nº 3, pp. 83-102
- Churruca, C. (2005) "Critizicing the European Security Strategy: the EU as a regional security provider", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 10
- Cohen, R. (2017) "Trump's National Security Strategy Is a Farce", en *New York Times*, 19 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/12/19/opinion/trump-national-security-strategy-tillerson-haley.html> [Accesado el 20 de abril de 2018]

Comisión Europea (2012) *The EU Approach to Resilience—learning from Food Security Crises*, Bruselas, COM(2012) 586 final, 3 de octubre

Comisión Europea (2016) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Bruselas, COM(2016) 385 final, 7 de junio

Consejo de la Unión Europea (2008) *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre

Consejo de la Unión Europea (2016a) *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 13202/16, 17 de octubre

Consejo de la Unión Europea (2017) *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action. Council Conclusions*, Bruselas, 14191/17, 13 de noviembre

Cox, R. W. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 126-155

Dennison, S.; Godement, F.; Gowan, R.; Levy, D.; Liik, K.; Shapiro, J. y Witney, N. (2015) "The road to European power", *ECFR Policy Brief*, julio

Departamento de Defensa (2018) *Nuclear Posture Review 2018*, Washington, Department of Defense

Europa Press (2017) "Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones", 19 de mayo. [disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html>]

Elizondo, L. (2012). "La reconstrucción armada": desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán, en Sanahuja, J. A. (coord.) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores*, Madrid, Editorial Complutense-ICEI, pp. 231-258

Friedman, R. (2017) "The National Security Strategy Is Not a Strategy", en *Foreign Affairs*, 19 de diciembre. Disponible en; <https://www.foreignaffairs.com/articles/United-States/2017-12-19/national-security-strategy-not-strategy>

García Segura, C. (2010) "Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior", en Mesa, M. (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario 2009-10*, Madrid, CEIPAZ, pp. 109-124

García Segura, C. y J. Ibáñez (2017) "Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 149-166

Gobierno de España (2011) "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos", Madrid, Gobierno de España

Gobierno de España (2013) "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido", Madrid, Presidencia del Gobierno

Gobierno de España (2017) "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos", Madrid, Presidencia del Gobierno, Madrid

Gobierno de Hungría (2017) "Hungary to veto pro-immigration EU development strategy", 11 de mayo. [disponible en: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-to-veto-pro-immigration-eu-development-strategy>]

Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Agenda post-2015 (2012) *Peace and Security. Thematic Think Piece*, Nueva York, Naciones Unidas, mayo

Hagmann, J. (2018) "Securitisation and the production of international order(s)", *Journal of International Relations and Development*, vol. 21, nº 1, pp. 194-222

Hamati-Ataya, I. (2012) "Reflectivity, reflexivity, reflexivism: IR's 'reflexive turn' —and beyond", *European Journal of International Relations*, vol. 19, nº 4, pp. 669-694

Howort, J. (2016) "EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 389-401

Juncker, J.C. (2016) *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de septiembre

Juncos, A. (2017) "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" *European Security* vol. 16, nº 1, pp. 1-18

Katzenstein, P. (ed.) (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press

Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B. (2012) *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 96-126

Leonard, M. (2017) "L'Europe qui protège. Conceiving the next European Union", *ECFR Essays*, agosto

Maalksö, M. (2016) "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 374-388

Manners, I. y Murray, P. (2016) "The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, nº 1 pp.185-202

Missiroli, A. (ed.) (2015) *Towards an EU Global Strategy. Background, Process. References*, París, EU-ISS

Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre

Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017) *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, marzo

OTAN (2014) "Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales", Gales, Reino Unido, 26 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en

Parlamento Europeo (2017) *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*. Ponente: Bogdan Brunon Wentz, Norbert Neuser. Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), 1 de febrero, A8-0020/2017.

Pérez de Armiño, K. (2015) "Estudios de Seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en Arenal C. y J.A. Sanahuja (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 301-328

Piris, A. (2013) "Estados Unidos ante los desafíos de Irak y Afganistán: ¿El fin de un ciclo?", en Mesa, M. (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Anuario 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, pp. 139-148

PNUD (1994) "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica

Posen, B. (2018) "The Rise of Illiberal Hegemony. Trump's Surprising Grand Strategy", en *Foreign Affairs*, marzo-abril 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-02-13/rise-illiberal-hegemony>

Rice, S. (2017) "Susan Rice: When America No Longer Is a Global Force for Good", en *New York Times*, 20 de diciembre. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/12/20/opinion/susan-rice-america-global-strategy.html> [Accesado el 30 de abril de 2018]

Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012) "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, J. A. (Coord.) *Construcción de La Paz, Seguridad y Desarrollo: Visiones, Políticas y Actores*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 17-70.

Sanahuja, J. A. (2013a) "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54

Sanahuja, J. A. (2013b) "La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos", en Serra, E. (Coord.), *Los potenciadores del riesgo*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia nº 159, pp. 95-141

Sanahuja, J. A. (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, 2017, pp. 35-71

Sanahuja, J. A. (2018a) "La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis", *ICEI Working Papers* DT 01/18

Sanahuja, J. A. (2018b) "Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", en Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C. R. (Dirs.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 27-54

Servicio Europeo de Acción Exterior (2015) *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, Bruselas, SEAE, mayo

Sevastopulo, D. (2017) "Trump labels China a strategic 'competitor'", en *Financial Times*, 18 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.ft.com/content/215cf8fa-e3cb-11e7-8b99-0191e45377ec> [Accesado el 3 de mayo de 2018]

Somers, M. R. (1994) "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach", *Theory and Society*, vol. 23, nº 5, pp. 605-649

Solana, J. (2005) *Inauguration of the Academic Year 2005-2006. College of Europe. Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy*, Bruselas, Consejo de la Unión Europea, S 342/05, 19 de octubre

Spike, Justin (2017) "Hungary's foreign minister vetoes EU development plan, because 'immigration is a bad thing'", *Budapest Beacon*, 10 de mayo

Stritzel, H. (2007) "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond", *European Journal of International Relations*, nº 13, pp. 357-383.

The Economist (2016) "Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed", 30 de Julio

The Economist (2018) "Trade talks expose a chasm between China and America", 5 de mayo

Tian, N; Fleurant, A.; Kuimova, A.; Wezeman, P.D. y S.T. Wezeman (2017) "Trends in world military expenditure, 2017", Estocolmo, Stockholm International Peace Institute (SIPRI), mayo 2018

Tocci, N. (2016) "The making of the EU Global Strategy", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 461-472

Unión Europea (2003) *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre

Unión Europea (2016) *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio

Verdes-Montenegro, F. J. (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", *Relaciones Internacionales*, nº 29, pp. 133-153

Verdes-Montenegro, F. J. (2017) "Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp.129-148

Vuori, J. (2008) "Illocutionary logic and strands of securitization: Applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders", *European journal of international relations*, vol. 14, nº 1, pp. 65-99

Wæver, O. (2011) "Politics, security, theory", *Security Dialogue*, vol. 42, nº 4-5, pp. 465-480

Wæver (2014) "A cooperative security: a new concept", en Flockhart T. (ed.) *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World. DIIS Report 2014*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, pp. 47-59

Wagner, W. & Anholt, R. (2016) "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 414-430

Watson, S.D. (2012) "Framing" the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction", *Millenium. Journal of International Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 279-301

Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, vol. 46, nº 2, pp. 391-425

Wolfers, A. (1952) "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, nº 4, pp. 481-502.