

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 113/2022

LA ADMINISTRACIÓN BIDEN: IMPACTO EN LA DEFENSA Y SEGURIDAD DE EUROPA

JOSÉ ENRIQUE DE AYALA, analista de la Fundación Alternativas

Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>



Director del OPEX: Vicente Palacio

Coordinador del OPEX: Mateo Peyrouzet

Edición: Rodrigo Castellanos Agudo

ISBN: 978-84-18677-39-7

ÍNDICE

Introducción	3-6
1. El ciclo presidencial de Joe Biden. Situación política, perspectivas, y estrategias	7-15
2. La alianza Atlántica. Realidad, evolución y futuro	16-27
3. El camino hacia una defensa común europea	27-38
Conclusión	39-41

INTRODUCCIÓN

En las tres últimas décadas, el escenario geopolítico mundial ha sufrido cambios drásticos: desde la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética (1991) –que dejó a Estados Unidos (EEUU) como única potencia hegemónica–, pasando por los atentados yihadistas en Nueva York y Washington (2001) –que mostraron su vulnerabilidad y dieron lugar a la guerra contra el terror, incluyendo las invasiones de Afganistán e Irak–, hasta el imparable ascenso de China para situarse en un lugar preponderante entre las naciones, que le permite disputar la hegemonía comercial, industrial y tecnológica al líder mundial.

Durante todo ese tiempo, la Unión Europea (UE) ha sufrido también importantes cambios. En 1991 tenía 12 Estados miembros y ahora tiene 27, después de que en febrero de 2020 el Reino Unido se separara de la Unión. La ampliación cuantitativamente más importante tuvo lugar en 2004 e incluyó a varios países del centro y este de Europa, que antes habían sido parte del Pacto de Varsovia o incluso integrantes de la Unión Soviética (URSS), como los Estados bálticos, llevando a la UE a tener frontera directa con Rusia, un país que comenzó un proceso paulatino de recuperación económica y política a partir de la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000. En su inmediata vecindad, la UE ha asistido con cierta impotencia a las guerras de Yugoslavia (1991-2001), que solo pudieron ser resueltas con el apoyo de EEUU, y al conflicto de Ucrania, que se saldó en 2014 con la anexión de Crimea y Sebastopol por Rusia, y la secesión *de facto* de algunas regiones del este del país.

No obstante, en esas tres décadas, y en realidad desde los años 50 del pasado siglo, la arquitectura de seguridad europea ha cambiado poco. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que garantiza la seguridad colectiva de sus miembros desde la firma del tratado en abril de 1949, sigue ejerciendo ese rol, aunque su territorio se ha ampliado, incluso más que el de la UE (Albania, Montenegro, Macedonia del Norte). En 1991 tenía 16 miembros y ahora tiene 30, de los cuales 21 son también miembros de la UE. La OTAN se creó para defender a las democracias liberales de Europa occidental de la amenaza existencial que suponía, después de la Segunda Guerra Mundial, el expansionismo de la Unión Soviética, y una vez desaparecida ésta ha tenido que reformularse en términos políticos y ampliar su campo de acción a misiones fuera del área cubierta por el artículo 6 del tratado. En los últimos años, la deriva de Rusia hacia una política internacional más intervencionista en su entorno geográfico inmediato (Georgia, Ucrania) ha suscitado la creciente inquietud de algunos países europeos como los Estados bálticos, que fueron miembros de la URSS –especialmente Estonia y Letonia que tienen frontera con Rusia e importantes minorías rusas en su territorio– o Polonia, por sus experiencias históricas, que creen que solo la OTAN –sobre todo EEUU– es capaz de disuadir a Rusia de cualquier actitud ofensiva o disruptiva hacia ellos.

Por su parte, la UE nunca ha desarrollado la posibilidad que instituyó el Tratado de Maastricht de definir una política de defensa común que podría conducir, por unanimidad, a

una defensa común. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), puesta en marcha oficialmente en el año 2000 por el Tratado de Niza como continuación de la extinta Unión Europea Occidental, limita sus objetivos al desarrollo de capacidades civiles y militares de gestión de crisis para el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, sin poner en cuestión la responsabilidad única de la defensa colectiva por parte de la OTAN, a pesar de que actualmente hay seis Estados miembros de la UE que no forman parte de la Alianza Atlántica y por tanto no están cubiertos por ella¹. El Tratado de Lisboa incluyó una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 de la versión consolidada del tratado de la Unión Europea), con una formulación muy similar a la del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, pero no se ha desarrollado la organización político-militar que debería garantizarlo, a diferencia de lo que sí se hizo con la OTAN.

Es evidente que, en estas circunstancias, la Alianza Atlántica sigue siendo un factor de estabilidad y una garantía de seguridad para la mayoría de sus miembros europeos, que no tienen alternativa por el momento, mientras que para EEUU sigue siendo un vector más de su política exterior y de seguridad, que le permite además ejercer una influencia política –e incluso económica– decisiva sobre Europa. La estructura interna de la OTAN, al más alto nivel, es prácticamente la misma que se instituyó en su creación, cuando las circunstancias en Europa eran muy diferentes de las actuales, y la UE no existía. EEUU es el líder indiscutible y único, entre otras cosas porque su presupuesto de defensa supera ampliamente el doble del conjunto de los otros 29 aliados, y es, por ende, el mayor contribuyente económico y militar. Por eso, Washington decide lo que hacer, cómo y cuándo, tal como se ha demostrado en la retirada de Afganistán, y el resto de los aliados sigue sus decisiones tanto si les gusta como si no. Una adaptación de la OTAN al escenario geopolítico actual debería incluir necesariamente a la UE como un actor estratégico con personalidad propia y en igualdad de condiciones, en lugar de sus Estados miembros, pero no parece que hoy por hoy la Alianza Atlántica vaya a abordar una transformación política de esa envergadura.

La relación trasatlántica es en todo caso buena para ambas partes, porque está basada en intereses y valores comunes muy profundos y se mantendrá, en su formulación actual o en otra futura que, como preconizamos, dé un papel más activo a la UE. Pero esta relación, por muy sólida que sea, puede tener y tiene mejores y peores momentos dependiendo de la posición de quien ocupe el poder en una u otra parte, y de sus prioridades políticas. Entre 2016 y 2020, durante la presidencia de Donald Trump, vivió probablemente su peor momento desde que existe la OTAN.

La política de la Administración Trump era decididamente partidaria del unilateralismo y de atender solo y exclusivamente a los intereses de EEUU por encima de cualquier alianza o compromiso previo, fueran estos con organizaciones internacionales (Organización Mundial de Comercio, Organización Mundial de la Salud), acuerdos globales (Acuerdo de París sobre el

¹ Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia.

cambio climático, suscrito por la anterior administración en 2016) o alianzas defensivas como la OTAN. Además de mostrarse abiertamente hostil a la UE –apoyando el *brexít* y cualquier otra iniciativa o partido político contrario al proyecto comunitario–, Trump tomó, sin el consenso de sus aliados, decisiones que ponían en riesgo la seguridad europea, como el abandono del acuerdo firmado en 2015 por los miembros del Consejo de Seguridad, Alemania y la UE, con Irán (*Joint Comprehensive Plan of Action*), para la paralización de su programa nuclear a cambio de un levantamiento progresivo de sanciones, mejorable por supuesto, pero que estaba funcionando de forma aceptable, o la retirada del tratado para la eliminación de misiles nucleares de medio y corto alcance (INF), firmado por EEUU y la URSS en 1987, que fue decidida unilateralmente por Washington, aunque luego consiguiera fácilmente en la OTAN el respaldo de los países europeos, que son en realidad los únicos afectados por esta clase de armas, dado su alcance.

Más grave aún, el anterior presidente de EEUU llegó a poner en cuestión el cumplimiento por parte de la potencia americana del artículo 5 del tratado de Washington, piedra angular de la Alianza, condicionándolo a que los aliados hicieran un mayor esfuerzo económico que debería traducirse –por supuesto– en la compra de equipos militares norteamericanos. Un artículo cuya activación solo ha sido reclamada una vez, precisamente por EEUU, a raíz de los atentados del 11S.

Esta actitud, junto con otros problemas, como la política unilateral de Turquía, hicieron dudar de la viabilidad futura de la Alianza a algunos analistas a ambos lados del Atlántico, incluso a algunos dirigentes políticos europeos como el presidente de Francia, Emmanuel Macron, que llegó a declarar a la OTAN en “muerte cerebral”. No obstante, era y es evidente que no hay alternativa, ni la habrá hasta que la UE consiga desarrollar su autonomía estratégica en el ámbito militar. En todo caso, el daño que la política de la administración Trump ha hecho a la confianza mutua entre la UE y EEUU es considerable, y probablemente tendrá efectos a largo plazo, sea cual sea la posición de sus sucesores. Los europeos se han dado cuenta de que puede no ser tan buena idea dejar su seguridad en manos de instancias de poder que no controlan y cuya fiabilidad puede ser eventualmente dudosa, dependiendo de las circunstancias y los intereses.

No es de extrañar que, después de ese período de incertidumbre, la victoria de Joe Biden en la elección presidencial de noviembre de 2020 fuera acogida con júbilo en la mayoría de las capitales europeas –tal vez no tanto en las menos europeístas– y por la mayoría de la población de este lado del Atlántico. Después de la angustia de las primeras semanas por la resistencia de Trump a aceptar el resultado, la inauguración presidencial se completó sin sobresaltos y la nueva administración empezó a trabajar bajo el lema “América ha vuelto”, es decir, con la intención de regresar al multilateralismo y al liderazgo de EEUU en el escenario global como miembro esencial de las instituciones internacionales, como parte de acuerdos previos o futuros –sobre el clima, en la renegociación con Irán, o con la prórroga del tratado START III sobre armas nucleares estratégicas–, y como líder de la Alianza Atlántica, que Biden considera, en

sus propias palabras, *“ esencial para la seguridad nacional de EEUU y para proteger la democracia liberal en todo el mundo”*.

Sin embargo, más allá de un clima de mayor entendimiento y cordialidad, y de una indudable predisposición al diálogo, la administración Biden va a tratar ante todo de preservar – lógicamente– los intereses de EEUU, que son permanentes, más allá de los matices o la forma de abordarlos que pueda tener una u otra administración. En las tres últimas décadas, Europa ha dejado de ser una prioridad para EEUU y esto no va a cambiar, aunque Washington haga bandera de la contención de la agresividad rusa, más para contentar a algunos de sus aliados europeos que porque considere que Moscú puede representar una amenaza real para la UE. La prioridad de EEUU está, desde hace ya muchos años, en el área Asia-Pacífico, ampliada ahora al Indo-Pacífico, y su principal objetivo estratégico es la contención de China, su único rival global. Por ello, más que reforzar a Europa, la administración Biden va a tratar de buscar el respaldo y apoyo incondicional de la UE en su pugna con China, lo que le daría una ventaja decisiva, al menos durante unos años.

Otra cosa es que ese planteamiento le interese a la UE, que no percibe ninguna amenaza directa por parte de China y tiene fuertes intereses comerciales con ella. Pero tal vez este alejamiento del foco de atención de Washington hacia Asia sirva para que la UE avance de una vez por todas en el camino de la tan mentada y poco concretada autonomía estratégica, que le permitiría tener una voz propia en el escenario global, sin perjuicio de mantener la alianza atlántica, beneficiosa, sin duda, para ambas partes.

Finalmente, conviene considerar que la administración Biden se enfrenta a dificultades internas considerables, tanto por la grave polarización política en EEUU, como por las divisiones internas en el seno del Partido Demócrata. La consecuencia es que, en las elecciones de medio mandato, en noviembre de 2022, puede perder la mayoría en una o ambas cámaras con la consiguiente debilidad para aplicar políticas que no estén consensuadas con el Partido Republicano, y lo que es peor, Trump puede volver a la presidencia en 2025, o alguien con ideas muy similares. La UE haría bien, por tanto, en considerar todas las alternativas posibles para disminuir su dependencia de EEUU, también en el campo de la seguridad, y ponerlas en práctica antes de que sea demasiado tarde, aprovechando los vientos favorables que soplan de Washington

En las próximas páginas trataremos de analizar la estabilidad política de la administración Biden, sus líneas de acción en política internacional, la situación de la relación trasatlántica, las posibilidades de desarrollar la autonomía estratégica europea, y en qué forma la política actual de EEUU puede favorecer el progresivo establecimiento de una nueva arquitectura de seguridad europea en la que la UE tenga un papel protagonista, para concluir en la descripción de cuál podría ser, en nuestra opinión, la línea de acción que debería adoptar la UE en este campo durante los próximos años, considerando, tanto las intenciones de la nueva administración, como la posibilidad de un nuevo cambio político en Washington a medio plazo.

EL CICLO PRESIDENCIAL DE JOE BIDEN. SITUACIÓN POLÍTICA, PERSPECTIVAS, Y ESTRATEGIAS

El día 20 de enero de 2021, cumpliendo las previsiones constitucionales, el demócrata Joseph Robinette Biden Jr., más conocido como Joe Biden, tomó posesión en Washington como 46º presidente de EEUU, en medio de unas importantes medidas de seguridad y un grave clima de tensión, causado por las acusaciones de fraude electoral con las que el anterior presidente, Donald Trump, intentó revertir el resultado de la elección que tuvo lugar el 3 de noviembre de 2020, y que llegaron a provocar el 6 de enero un asalto al Capitolio, sede del poder legislativo, para impedir la ratificación del nuevo presidente, con un saldo de 5 muertos y más de 150 heridos.

Con la inauguración de la nueva presidencia se ponía fin a un ciclo caracterizado por la radicalización interna y la dejación de responsabilidad internacional de la anterior administración. El Gobierno de Trump fue desastroso tanto en el interior como en el exterior, causando una profunda división en la sociedad y una creciente desafección en todo el mundo hacia EEUU. En el interior, dio alas a los sectores más reaccionarios, propició el choque racial, alentó los abusos policiales, el supremacismo, el extremismo religioso, el uso de la violencia, enconó la cuestión migratoria, ignoró la virulencia de la pandemia y sus desastrosos efectos en la economía, y alimentó el odio hacia sus oponentes, dejando una nación fracturada políticamente, al borde del enfrentamiento civil.

En política exterior, Trump actuó de una forma errática y prepotente. Su abierto desprecio por el multilateralismo le llevó a abandonar instituciones como la UNESCO o la Organización Mundial de la Salud y a bloquear otras como la Organización Mundial de Comercio, romper unilateralmente el pacto con Irán, retirarse del acuerdo de París sobre el cambio climático, e impulsar políticas extremadamente proteccionistas, incluyendo el establecimiento unilateral de aranceles, también para productos europeos. Su menosprecio a sus aliados, a los que ofendió y amenazó en ocasiones, y en particular al proyecto político de la Unión Europea, debilitó, tal vez de forma parcialmente irreversible, el liderazgo de EEUU y la confianza de sus aliados europeos en la solidez de su compromiso.

La herencia recibida por Biden le ha obligado a dar prioridad en la primera parte de su mandato a la política interior, para tratar de revertir el deterioro que su predecesor causó en la convivencia social y política, hacer frente decididamente a la pandemia y sus consecuencias, y poner en marcha grandes proyectos de inversión social, medioambiental y en infraestructuras, que fundamenten una recuperación económica sólida, bajo el lema de "reconstruir mejor".

La política exterior y de seguridad ha recibido en consecuencia una atención menor en esta primera etapa, a excepción de la pugna con China, como veremos más adelante. No obstante, en este campo, Biden ha mostrado, desde la campaña electoral, ideas opuestas a su predecesor y mucho más cercanas a las de Barack Obama con quien ejerció como vicepresidente durante sus dos mandatos (2009-2017). Regreso al multilateralismo, recuperación del liderazgo de EEUU, participación en las instituciones internacionales, revitalización de las alianzas y acuerdos. Será necesario comprobar cómo la administración Biden va desarrollando en la práctica estas ideas en la medida que la situación política interna y el escenario global se lo permitan.

1.1. La estabilidad política de la nueva administración

A pesar de que Joe Biden ganó la elección presidencial por 74 votos electorales y más de 7 millones de votos populares, Trump alentó, hasta el mismo día de su toma de posesión, la idea de un enorme fraude electoral que le habría arrebatado la reelección. Todos los jueces y tribunales a los que apelaron los partidarios del perdedor, rechazaron las alegaciones por infundadas, incluido el Tribunal Supremo, con una mayoría de jueces conservadores. Todos los cargos electos del Partido Republicano en los estados en los que ganó Biden certificaron su victoria rechazando cualquier denuncia de manipulación, incluido el Departamento de Justicia de la administración Trump. Pero nada de eso ha evitado que millones de ciudadanos estadounidenses sigan pensando que la elección fue fraudulenta. Aún en septiembre de 2021, un 36% afirmaban que Biden no había ganado la elección, cifra que subía hasta un 78% entre los republicanos, según una encuesta de la CNN², en la que se afirma también que un 75% de los republicanos y un 46% de los demócratas creen que la democracia en su país está amenazada.

Esta es una situación insólita en la democracia más antigua del mundo y primera potencia mundial. La polarización política en el país es la más intensa desde la guerra civil. Si falla la democracia en EEUU, el mundo puede temblar. Desde luego, su liderazgo acabaría, tal vez para siempre. Aún es improbable que esto suceda, pero, naturalmente, este clima de incertidumbre y tensión ejerce una presión importante sobre la administración Biden, que se ve debilitada por el rechazo de una buena parte del país no ya a sus políticas, sino a su legitimidad.

En política exterior, el hito más importante desde que Biden es presidente ha sido la retirada de Afganistán, que culminó el 30 de agosto de 2021, y es una acción que ha resultado nefasta para su imagen y la de su administración, a pesar de que el acuerdo de retirada fue firmado por Trump en Doha, en febrero de 2020, y Biden lo único que hizo fue retrasarla cuatro meses sobre la fecha acordada por la administración anterior. No obstante, las imágenes del caos en el aeropuerto de Kabul y la abrupta salida de las tropas causaron un enorme impacto

² <https://edition.cnn.com/2021/09/15/politics/cnn-poll-most-americans-democracy-under-attack/index.html>

negativo en la población estadounidense, que ha sido educada para sentirse orgullosa del poder de su país y de sus fuerzas armadas.

En el interior, la nueva administración ha tenido también importantes problemas. Los megaproyectos de inversión para el relanzamiento de la economía sobre bases más sociales y ecológicas sufrieron la oposición de dos senadores demócratas del ala más conservadora, Joe Manchin y Krysten Sinema, por desacuerdos con los recortes a las energías no renovables, muy importantes económicamente para los Estados en los que fueron elegidos. Aunque, después de duras negociaciones públicas, finalmente Biden logró firmar, el 15 de noviembre, un plan de infraestructuras de 1,2 billones de dólares y el 19 de noviembre la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de gasto social y contra el cambio climático, por valor de 1,9 billones (el plan original era de 3,5 billones), la imagen de división y de dificultad para legislar que ha dado la administración Biden ha sido ciertamente muy negativa para la opinión pública.

Debido principalmente a estos episodios, y a pesar de la mejora de los índices de la pandemia y de la disminución del desempleo en más de tres millones de personas, el clima político es de desánimo y el índice de popularidad del presidente Biden, que era de un 57% al principio de su mandato, cayó hasta el 42% en la primera quincena de noviembre de 2021, un año después de su elección, según una encuesta de Gallup³, uno de los peores índices de los últimos presidentes a estas alturas del mandato. Este rápido deterioro ha hecho encender ciertas alarmas y algunos analistas hablan ya de un posible regreso de un presidente republicano en 2025, que podría ser de nuevo Trump o alguien de ideología similar, puesto que todo el partido republicano secunda ahora las políticas del anterior presidente, a la vista del apoyo popular que cosecha. La mera posibilidad de que esto suceda debe ser objeto de análisis y consideración por parte de los aliados de EEUU de cara a la solidez de las relaciones futuras.

Para la próxima elección presidencial falta aún mucho tiempo, y las previsiones no son muy fiables. Entretanto, en las elecciones parciales del 2 de noviembre, la victoria del candidato republicano para gobernador en Virginia, donde no ganaban desde 2009, y la reelección por la mínima del gobernador demócrata en New Jersey, perdiendo casi 14 puntos respecto a la elección precedente, son avisos claros de que en las elecciones de medio mandato (*midterm*), que se llevarán a cabo el 8 de noviembre de 2022 para cubrir los 435 escaños de la Cámara de Representantes y 34 de los cien senadores, los demócratas no le tendrán nada fácil para renovar su mayoría. Las encuestas dan ahora un empate técnico⁴ y no descartan que los republicanos puedan recuperar la mayoría en ambas cámaras, sobre todo en el Senado, donde actualmente hay un empate 50/50 que solo se resuelve por el voto de calidad de la presidenta de la cámara, que es la vicepresidenta de la nación, Kamala Harris.

³ <https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx>

⁴ <https://www.deseret.com/2021/11/19/22787494/republicans-chances-to-take-back-congress-in-2022-are-looking-good-utah-redistricting-gop>

Evidentemente, la pérdida de una o ambas cámaras legislativas provocaría una debilidad de la administración Biden que se notaría también en su acción exterior, y, por tanto, esta posibilidad debe ser tenida en cuenta a la hora de hacer planes de futuro. No obstante, a pesar de que el Senado tiene ciertas competencias en política exterior y de seguridad – principalmente en el nombramiento de cargos y la ratificación de tratados internacionales – lo cierto es que éste es un ámbito en el que la presidencia tiene un importante abanico de competencias y una gran libertad de acción, por lo que la influencia de una posible mayoría republicana podría tener cierto peso en la política exterior de la administración demócrata, pero probablemente no sería determinante.

1.2. La política exterior y de seguridad de la Administración Biden

La filosofía política del presidente Joe Biden, relativa a las relaciones exteriores, es muy diferente de la de su predecesor. Trump predicó el egoísmo nacional, veía el mundo como un escenario competitivo en el que EEUU debía ocuparse exclusivamente de sí mismo, en lugar de considerarlo una comunidad de naciones en la que la primera potencia global podía y debía ejercer su liderazgo, como lo habían asumido sus predecesores. Biden regresa a la concepción clásica, a reasumir el liderazgo de su país en el mundo, aunque, como veremos a continuación, el pensamiento Trump ha dejado más secuelas de lo que parece.

El lema adoptado por la nueva administración en sus inicios: “América ha vuelto”, es suficientemente significativo y resume muy bien el retorno de EEUU al multilateralismo, a las instituciones y acuerdos internacionales, y al compromiso con sus alianzas, tradicionales o nuevas. No obstante, sus primeros pasos han mostrado más preocupación por una defensa estricta de sus intereses nacionales que por construir un mundo más pacífico o más justo. Sus grandes líneas estratégicas: la pugna comercial y tecnológica con China, el dominio del área Indo- pacífico, la contención de Rusia, el apoyo incondicional a Israel, el control de Corea del Norte e Irán, son las mismas de sus predecesores, aunque sean abordadas, en parte, de una forma más prudente.

Para conocer en detalle los análisis y propuestas de la nueva administración en materia de seguridad es necesario acudir al documento en el que se recogen con carácter provisional, la *Interim National Security Guidance*⁵, publicado en marzo de 2021. Se trata de una especie de avance breve de la que será la Estrategia de Seguridad Nacional de esta administración, que se publicará en los próximos meses, pero en ella se pueden encontrar ya las líneas maestras que van a guiar su acción en este campo.

El contenido de la guía provisional señala la necesidad de reconstruir internamente el país, económica, industrial y militarmente, después de la pandemia, para poder garantizar la

⁵ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

seguridad de sus ciudadanos y su papel en el mundo. No es ajeno a los problemas internos que tuvo Biden para acceder a la presidencia, a los que nos hemos referido, ni a las corrientes autoritarias y antidemocráticas que se han extendido en el interior de su país y en buena parte del mundo. En la introducción, que firma el propio presidente, se reitera la preocupación por la prevalencia de la democracia:

"Creemos que estamos en medio de un debate histórico y fundamental sobre la dirección futura de nuestro mundo. Hay quienes sostienen que, dados todos los desafíos que enfrentamos, la autocracia es el mejor camino a seguir. Y hay quienes entienden que la democracia es fundamental para cumplir todos los desafíos de nuestro mundo cambiante. Creo firmemente que la democracia es la clave para la libertad, la prosperidad, la paz y la dignidad. Debemos demostrar ahora, con una claridad que despeje cualquier duda, que la democracia aún puede cumplir su papel para nuestro pueblo y para las personas de todo el mundo."

También hay un énfasis importante en las alianzas y en la cooperación con otros actores o instancias internacionales, que contradice la política de aislamiento de la administración precedente, aunque - claramente- siempre en beneficio propio:

"Solo lograremos promover los intereses estadounidenses y defender nuestros valores universales trabajando en causa común con nuestros aliados y socios más cercanos" " También debemos demostrar claramente al pueblo estadounidense que liderar el mundo no es una inversión que hacemos para sentirnos bien con nosotros mismos. Es la forma de asegurarnos que el pueblo estadounidense puede vivir en paz, seguridad y prosperidad. Es en nuestro propio interés. Cuando fortalecemos nuestras alianzas, amplificamos nuestro poder y nuestra capacidad para enfrentar las amenazas antes de que puedan llegar a nuestras costas. Cuando invertimos en el desarrollo económico de los países, creamos nuevos mercados para nuestros productos y reducimos la probabilidad de inestabilidad, violencia y migraciones masivas"

Como vemos, esto se parece bastante al "América primero" de Donald Trump. pero abordado desde una estrategia diferente: fortalezcamos las alianzas, pero no para proteger a nuestros aliados, sino para protegernos nosotros.

A lo largo del breve documento (22 páginas) se desarrollan estas ideas iniciales, empezando por un análisis de la situación más bien pesimista. La describe en el interior como un enfrentamiento con una pandemia mundial, una aplastante recesión económica, una crisis de justicia racial y un clima de emergencia cada vez más profundo. Y en el mundo, como una confrontación con un nacionalismo en ascenso, la democracia en retroceso, una creciente rivalidad con China, Rusia y otros Estados autoritarios, y una revolución tecnológica que cambia todos los aspectos de la vida.

Identifica como amenazas las pandemias y otras enfermedades biológicas, la escalada de la crisis climática, las amenazas cibernéticas y digitales, las perturbaciones de la economía internacional, las crisis humanitarias prolongadas, el extremismo violento y el terrorismo, y la proliferación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva que pueden llegar a plantear peligros existenciales. Los adversarios principales siguen siendo China y Rusia, pero no en el mismo plano ni con la misma intensidad. China se considera como el único país con capacidad para ejercer una competición estratégica con EEUU ya que *se ha vuelto rápidamente más asertiva y es el único competidor potencialmente capaz de combinar sus actividades económicas, diplomáticas, militares, y su poder tecnológico para montar un desafío sostenido a un sistema internacional estable y abierto* mientras que Rusia no parece tener ese nivel y se limita a seguir *determinada a mejorar su influencia global y jugar un papel disruptivo en el escenario mundial*. En un segundo término, se considera también el riesgo que representan Irán y Corea del Norte porque *continúan buscando capacidades innovadoras y nuevas tecnologías, al tiempo que amenazan a los aliados y socios de EE. UU. y desafían la estabilidad regional*.

La guía de seguridad nacional considera que estos retos y riesgos no respetan fronteras o muros, y deben afrontarse con una acción colectiva. Por eso es necesario para EEUU mantenerse al lado de sus aliados, trabajar con socios de ideas afines y unir su fuerza colectiva para avanzar hacia intereses compartidos y para disuadir amenazas comunes. El documento propone revitalizar y modernizar sus alianzas y asociaciones en todo el mundo ya que los aliados *son una tremenda fuente de fuerza y una ventaja estadounidense, ayudando a asumir las responsabilidades necesarias para mantener a nuestra nación segura y a nuestro pueblo próspero*. Aunque no falta una mención a que se alentará a los aliados a compartir responsabilidades de manera equitativa, y a invertir en sus propias capacidades frente a las amenazas actuales o futuras.

No obstante, la OTAN no parece ser demasiado importante en el planteamiento del documento. Se la cita una sola vez, de una forma genérica, al mismo tiempo que otros aliados, y en un contexto, como la confrontación con China, que no corresponde a su ámbito de actuación:

"Nuestras alianzas democráticas nos permiten presentar un frente, crear una visión unificada y unir nuestras fuerzas para promover altos estándares, establecer reglas internacionales efectivas y hacer que países como China rindan cuentas. Por eso nos proponemos reafirmar, invertir y modernizar la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y nuestras alianzas con Australia, Japón y la República de Corea, que, junto con el resto de nuestras alianzas y asociaciones, son el mayor activo estratégico de Estados Unidos."

Esta es la única mención a la Alianza Atlántica, y, como vemos, termina también resaltando solo la ventaja que proporciona a EEUU. Por contraste, a China se la cita 15 veces, a Rusia cinco, a Irán cuatro, y a Corea del Norte dos. Europa aparece dos veces en el texto, y la Unión Europea otras dos, las mismas que Japón o la República de Corea. África aparece citada tres veces,

aunque no se hace ninguna mención al Sahel, ni al norte del continente, ni al mar Mediterráneo. Tampoco hay ninguna mención a Europa oriental, Ucrania o los Balcanes occidentales.

El documento concluye reiterando la importancia de la reconstrucción interior para ser fuertes en el exterior, y la preservación de la democracia, así como la necesidad de revitalizar la red de alianzas de Estados Unidos y las asociaciones que han hecho el mundo más seguro para todos, porque *trabajando con nuestros socios democráticos, haremos frente a cualquier desafío y superaremos a cualquiera que nos desafíe.*

1.3. Biden y Europa: de los valores y principios a los intereses y los hechos

La llegada de la administración Biden despertó en Europa grandes expectativas, sobre todo por contraste con su predecesora. La vuelta de EEUU al multilateralismo y a sus alianzas tradicionales sonaba muy bien. Los europeos más atlantistas respiraron aliviados ante lo que se consideraba un retorno a la normalidad, al menos en el ámbito de la seguridad occidental. Las primeras decisiones: la prolongación por 5 años del tratado New START (III) de limitación de armas estratégicas con Rusia, la vuelta al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a la Organización Mundial de la Salud, y al Acuerdo de París sobre cambio climático, la intención de renegociar el acuerdo con Irán, fueron medidas muy bien recibidas en Europa, y crearon un clima de optimismo ante el nuevo ciclo político en EEUU.

No obstante, después de un año de la nueva administración, este entusiasmo se ha enfriado un tanto. Es cierto que existe un clima de cordialidad entre Biden y la mayoría de los dirigentes europeos. También que se vuelven a compartir principios, como el de un mundo cooperativo y solidario, basado en normas internacionales respetadas por todos, y que se promueven de nuevo los mismos valores de democracia, tolerancia, respeto a las diferencias, solidaridad. Las relaciones comerciales han mejorado con el levantamiento de los aranceles al acero y el aluminio europeos, aunque tal vez no tanto como se esperaba puesto que otros aranceles de la era Trump aún se mantienen. Y, evidentemente, hay un nuevo clima de diálogo muy positivo para ambas partes.

Pero hasta ahí llega el peso positivo de la balanza. Una cosa son los valores y principios, que pueden variar según la orientación política de uno u otro gobierno, y otra cosa son los intereses, que suelen ser permanentes en la mayoría de las naciones, y los hechos que esos intereses provocan. La abrupta retirada de Afganistán, decidida por Washington unilateralmente, sin el consenso de sus aliados, que se vieron condicionados por sus decisiones, supuso un punto de inflexión en las relaciones de los europeos con la administración Biden. Muchos dirigentes políticos y analistas europeos se dieron cuenta en ese momento de que la era Trump no había sido tan excepcional, al menos en lo que se refiere a las relaciones de seguridad y defensa, que la fiabilidad de EEUU podía no ser tan sólida si sus intereses iban en otra dirección y que

necesitaban alguna alternativa que les permitiera una cierta independencia de EEUU cuando fuera necesario.

Como hemos visto en el apartado anterior, la administración Biden no concede en realidad demasiada importancia a Europa y sus problemas. La ausencia de cualquier mención en la guía de seguridad nacional a los espacios de inestabilidad que preocupan a Europa: Mediterráneo, Norte de África, Sahel, Europa oriental, así como las escasas menciones en el documento a la UE e incluso a la OTAN, son suficiente prueba de ello. Joe Biden fue muy activo, como senador, en la intervención de EEUU en el conflicto de los Balcanes occidentales, pero de los miembros de su administración que tienen relación con la política de seguridad, solamente el secretario de Estado, Antony Blinken, tiene cierta relación con Europa y, más concretamente, con Francia, donde pasó parte de su niñez. Es claramente partidario de reforzar el vínculo trasatlántico, y representa la mejor baza de su administración para conseguirlo. El secretario de Defensa, Lloyd Austin, un exmilitar forjado en Irak y Afganistán, no ha tenido prácticamente ninguna relación con Europa, más allá de un breve destino como segundo teniente en Alemania. El militar con mayor responsabilidad, General Mark Milley, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, fue nombrado para el puesto por Trump, y tampoco conoce prácticamente Europa.

Los europeos deben asumir que Europa ha dejado de ser una prioridad para EEUU y que muy probablemente no lo será en mucho tiempo, a no ser que el escenario geopolítico cambie radicalmente, algo muy poco probable. La preocupación de Washington está, desde hace ya muchos años, en el área Asia- Pacífico, que se ha ampliado ahora a Indo-Pacífico, probablemente por influencia de Reino Unido, que quiere estar presente en esa zona para mantener, siquiera formalmente, su papel de potencia global, y para incluir a India, que podría equilibrar la ecuación geográfica, al menos en cuanto a demografía. China es la preocupación, China es el rival estratégico, la única potencia capaz de retar a la potencia hegemónica, tecnológicamente y comercialmente, aunque todavía no en el campo militar. La gran mayoría de las decisiones y acciones estratégicas, diplomáticas o militares, de EEUU van a ir en esa dirección durante el mandato de la administración Biden. Así lo indican la creación del AUKUS con Australia y Reino Unido, la reactivación del Quad (Quadrilateral Security Dialogue) formado por EEUU, India, Australia y Japón, la renovación del respaldo a Taiwán, y el apoyo militar a Corea del Sur y Japón, países a los que Blinken y Austin hicieron su primer viaje oficial. El AUKUS fue mal recibido en la UE, porque no se había consultado con los aliados europeos, y sobre todo en Francia, que perdió un importante contrato de exportación de submarinos a Australia, con el consiguiente enfriamiento de relaciones con Washington.

En lo que se refiere a Europa, para EEUU es importante que se mantenga estable y no dé demasiados problemas que distraigan del objetivo principal. La Rusia de Vladimir Putin es un adversario, desde luego, pero de segundo orden, más por su capacidad disruptiva en su entorno, que porque represente una amenaza real ni para EEUU ni para la UE, que ni su demografía ni su dependencia económica respaldarían. Por el contrario, la existencia de una Rusia suficientemente agresiva le viene bastante bien a Washington porque justifica por sí

misma la pervivencia de la OTAN, que permite a su vez el dominio político y económico de EEUU sobre Europa, como demuestra su presión en contra del gasoducto Nord Stream 2 que une directamente Rusia con Alemania. EEUU tiene que mantenerse en Europa para defender a algunos países - Bálticos, Polonia – que se sienten directamente amenazados por Rusia, y al mismo tiempo Rusia le sirve de coartada para mantener su influencia sobre el continente.

Biden ha visitado dos veces Europa desde que es presidente. La primera fue en junio de 2021, en una gira que le llevó primero a una cumbre del G7 en Cornwall (Reino Unido) y después a Bruselas, para asistir a sendas reuniones del Consejo Atlántico de la OTAN y del Consejo Europeo de la UE, para terminar en Ginebra con un encuentro con Putin. Los encuentros en Bruselas tenían como objetivo declarado demostrar la vuelta de EEUU a la relación trasatlántica dañada durante la era Trump, pero en la práctica consistieron en un llamamiento explícito a los aliados europeos y a los miembros de la UE para que secundaran a EEUU en su pugna con China, a cambio de un apoyo contra Putin que sonaba muy bien en algunos oídos europeos. La segunda fue en octubre, en plena batalla política interna en EEUU por la aprobación de los proyectos de inversión, y consistió en la asistencia a la reunión del G20 en Roma, en la que limó asperezas con el presidente Macron después del enfado por el asunto de los submarinos australianos, y a Glasgow (Escocia) para reafirmar en la COP (Conferencia de las Partes) 26 su compromiso con la lucha contra el cambio climático.

En todos los contactos de la administración Biden con Europa ha quedado claro algo que puede ser muy positivo para este lado del Atlántico: al contrario de sus predecesores, y a pesar de la presión en contra de Reino Unido, los responsables políticos actuales de EEUU no se oponen a que la UE continúe por el camino de la integración política, ni tampoco a un eventual avance hacia una mayor unión europea en materia de defensa. Al contrario, serían favorables siempre que no se pusiera en cuestión el vínculo trasatlántico, en la medida en que estas iniciativas les liberarían, al menos en parte, de su esfuerzo militar en Europa para dedicarlo a su preocupación prioritaria que es, como hemos visto, China.

En qué forma y medida esas iniciativas europeas van a encajarse y compatibilizarse con la preeminencia de la OTAN en el espacio euroatlántico, y cómo la propia OTAN va a ser arrastrada a ser parte de la confrontación EEUU-China, son asuntos que tendrán que dilucidarse en la próxima cumbre de la Alianza que tendrá lugar en Madrid en junio de 2022, a la que nos referiremos más adelante.

LA ALIANZA ATLÁNTICA. REALIDAD, EVOLUCIÓN Y FUTURO

Un conocido aforismo dice que para comprender el presente y prever el futuro es necesario conocer el pasado. La relación de EEUU con Europa ha sufrido muy diferentes vicisitudes, desde su independencia contra la corona británica, con el auxilio de Francia y – en menor medida – de España, pasando por la guerra hispano- estadounidense de 1898, hasta su intervención en la I y en la II Guerras Mundiales, sin que existiera alianza o tratado alguno que le obligara a ello, y rompiendo en ambos casos su posición inicial de neutralidad.

Con la creación de la Alianza Atlántica después de la II Guerra Mundial, esta relación se ha convertido en un nexo sólido y permanente que dura hasta nuestros días, y en la historia de un éxito que ha proporcionado seguridad a Europa y estabilidad global durante más de 70 años. No obstante, la creación de la Alianza Atlántica no fue una consecuencia directa e inmediata de la guerra, sino más bien del escenario que se abrió en Europa pocos años después ante la presión de la Unión Soviética sobre las naciones que sus tropas habían liberado del yugo nazi, incluida su zona de ocupación en Alemania oriental y Berlín.

Después de terminada la guerra, Francia y Reino Unido no tenían muy claro que Alemania (que a la sazón estaba ocupada) no pudiera en el futuro emprender otra aventura bélica, después de la experiencia de las dos que se habían sucedido con un intervalo de poco más de 20 años, y firmaron, en marzo de 1947, en Dunkerque un Tratado de Alianza y Asistencia Mutua para defenderse de una hipotética agresión alemana. Un año después, ambos países suscribieron, junto con Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, el Tratado de Bruselas, que incluía una cláusula de defensa mutua, dando lugar a la Unión Occidental. Todavía existía una cierta prevención a un posible resurgimiento de Alemania y de su política agresiva, pero cada vez estaba más claro que el problema que crecía en Europa no era ese, sino la presión de la Unión Soviética contra las democracias liberales para atraerlas a su esfera de influencia una vez derrotado el nazismo. La guerra civil griega que había comenzado en 1946 y la toma del poder soviético en Checoslovaquia en febrero de 1948 terminaron de convencer a los países occidentales de que iban a necesitar algo más que sus propias fuerzas, escuálidas después del esfuerzo bélico, para enfrentarse a esa presión. La Unión Occidental emprendió negociaciones con EEUU y Canadá, a las que se invitó también a Dinamarca, Italia, Noruega y Portugal, que tuvieron como resultado la firma, en abril de 1949, del Tratado del Atlántico Norte, o Tratado de Washington, que dio lugar a la creación de la Alianza Atlántica⁶.

En 1951, tal vez por influencia de la guerra de Corea que había empezado el año anterior, se comenzó la creación de una organización permanente para el cumplimiento del tratado: la

⁶ https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con la creación del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) cuyo primer titular sería el General Eisenhower, al que seguiría una completa estructura de mando y fuerzas, cuyo objetivo era disuadir a la URSS de cualquier aventura bélica en Europa occidental, una estructura que con algunos cambios, y añadidos, aún se mantiene. La reacción de Moscú fue la creación, en mayo de 1955, del Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua, más conocido como Pacto de Varsovia, con las naciones europeas que estaban bajo su control, con lo que daba comienzo la llamada "guerra fría" que dividió la mayor parte del mundo en dos bloques irreconciliables y duró hasta la disolución del Pacto y de la propia Unión Soviética en 1991.

Como veremos más adelante, aún hubo intentos posteriores de mantener una alianza defensiva propiamente europea, pero realmente, desde la toma de posesión del primer Comandante Supremo aliado, que siempre ha sido estadounidense, y del primer Secretario General (en 1952), que siempre ha sido europeo, la OTAN, ha sido la única y total responsable de la defensa colectiva de sus miembros, que fueron creciendo en número – especialmente después de la disolución del Pacto de Varsovia y de la URSS -hasta llegar en la actualidad a un total de 30.

Ahora, cuando el centro de gravedad del escenario geopolítico global ha pivotado claramente hacia Asia y el mundo asiste a una revolución tecnológica sin precedentes, se presenta un momento crítico para la OTAN, tal vez más incluso que cuando acabó la guerra fría. La alianza tendrá que redefinir sus objetivos estratégicos y adecuar sus medios y sus procedimientos, si quiere seguir siendo útil para todos los países que la forman, y cumplir el protagonismo que ha asumido en la seguridad global.

2.1. El papel de la OTAN durante la guerra fría y después

La estructura militar de la OTAN se construyó fundamentalmente sobre tres pilares: la disuasión nuclear, proporcionada sobre todo por EEUU, tanto con sus misiles estratégicos, estacionados en su territorio o en submarinos, como con los tácticos y otras armas nucleares estacionadas en Europa, y apoyada secundariamente por la limitada capacidad nuclear de Francia y Reino Unido; una estructura de Mando de carácter territorial, como correspondía a su misión principal de detener un ataque masivo soviético en Europa, dominada casi en su totalidad por mandos estadounidenses; y la presencia en territorio europeo de tropas norteamericanas - también predominantemente estadounidenses- tanto terrestres como aéreas y navales, para reforzar a los generalmente poco numerosos y no muy bien dotados contingentes europeos.

La fórmula funcionó, aunque nunca sabremos lo que habría pasado si la OTAN no hubiera existido, porque es dudoso que la URSS tuviera la intención de ir más allá de donde llegó con el Pacto de Varsovia, considerando sus dificultades económicas internas, que se conocieron en toda su crudeza cuando se derrumbó. En todo caso, el enfrentamiento EEUU-URSS fue más allá

de Europa, tuvo un carácter global, y su equilibrio – que estuvo a punto de romperse en 1948 en Berlín y en 1962 en Cuba – se basaba en la destrucción mutua asegurada, debido a los ingentes arsenales nucleares que ambos poseían. Una buena razón para mantener el enfrentamiento lo más frío posible.

Europa occidental tenía entonces un gran valor para EEUU como parte de su estrategia de defensa adelantada, además de como primer socio comercial. Protegiéndola se protegían a sí mismos a varios miles de kilómetros de su territorio. Dada su enorme superioridad económica y sobre todo militar sobre sus aliados, EEUU era (y todavía es) el líder único e incuestionable. Puesto que el mayor peso recaía sobre sus fuerzas, especialmente la disuasión nuclear, Washington hacía y deshacía a su antojo a través de la estructura militar integrada, sin ninguna oposición por parte de los aliados europeos, con la excepción de la Francia del General De Gaulle, que se retiró de la estructura integrada en 1966 – sin abandonar por ello la Alianza – y no volvió, bajo ciertas condiciones, hasta 2009. También España estuvo fuera de la estructura militar integrada, por razones de política interna, desde 1986 hasta 1999.

Por supuesto, la cobertura militar de EEUU comportaba también una cierta influencia política, muy importante en algunos países como Italia. Se suponía que esta influencia debía propiciar la consolidación de regímenes de democracia liberal en los aliados de Europa occidental, aunque uno de los fundadores de la Alianza Atlántica, Portugal, era una dictadura y lo siguió siendo durante 25 años, sin que tuviera ningún problema por ello. La OTAN tampoco se inmutó cuando los militares dieron un golpe de estado en Grecia (“el golpe de los coroneles”) en abril de 1967, del que se derivó una dictadura que duró hasta 1974. Ni tampoco se inmutó por los golpes de Estado en Turquía, en 1960 y 1980 – muy sangriento este último –, o las intervenciones militares en política en 1991 y 1998, con los militares quitando y poniendo gobiernos o prohibiendo partidos políticos. El único objetivo político irrenunciable era combatir al comunismo y todo lo demás pasaba a un segundo plano. Ahora, la OTAN se propone ser el baluarte contra los regímenes no democráticos, como China, o iliberales como Rusia.

En todo caso, durante los 40 años que duró la guerra fría, la OTAN fue la garantía de seguridad de Europa occidental, con un solo y claro objetivo: contener a la Unión Soviética. Pero en 1991 el bloque comunista se derrumbó estrepitosamente, el Pacto de Varsovia se disolvió, Alemania se reunificó, la URSS se desintegró en 15 Estados independientes y Rusia quedó en una situación de debilidad política y económica, bajo la presidencia de Boris Yeltsin, que duraría 9 años, y permitiría a la OTAN expandirse a los países que habían formado parte del Pacto de Varsovia, e incluso que habían pertenecido a la Unión Soviética, como los Estados bálticos, hasta tener frontera directa con Rusia. Esta expansión, que los dirigentes rusos calificaron de abusiva, aludiendo a un cierto acuerdo no formal que según ellos hubo para la reunificación alemana, por el cual la OTAN se comprometía a no avanzar territorialmente, ha sido muy dañino para las relaciones entre ambas partes y es en parte el causante de algunas de las tensiones que estamos viendo actualmente. En 2016, EEUU situó en Rumanía y Polonia radares y bases de misiles de su sistema antimisiles, lo que Moscú ha considerado como una amenaza.

Lo cierto es que, en realidad, con la disolución de la URSS y el debilitamiento de Rusia, la razón de ser de la OTAN desapareció, puesto que dejó de existir la amenaza existencial de un ataque masivo sobre Europa occidental, que era por lo que se había creado, y EEUU quedó como la única potencia hegemónica del mundo. No obstante, como hemos dicho antes, la Alianza Atlántica es también una alianza política, y había intereses muy fuertes en ambos lados del Atlántico para que siguiera existiendo, además de que los Estados europeos no estaban preparados para asumir su propia defensa por sí mismos ante otros riesgos que entonces empezaron a tener más relevancia, como la inestabilidad interna en países con problemas étnicos o económicos, los conflictos regionales (como las guerras yugoslavas), el terrorismo internacional y la posible proliferación de armas de destrucción masiva. La defensa de la integridad territorial pasa entonces a un segundo plano, y los planes y la estructura militar se orientan a las operaciones de gestión de crisis, apoyar a otras organizaciones internacionales y la capacidad de desplegar unidades militares fuera del territorio de la Alianza. La OTAN se decanta por las misiones militares fuera de área, tratando de convertirse en una organización de seguridad global.

Pero el tratado fundacional no se ha tocado, y en él el único compromiso explícito es el contenido en el artículo 5, que se refiere a un ataque armado en el territorio de una o varias de las partes firmantes, limitado al espacio geográfico definido en el artículo 6. Incluso el artículo 4, que se refiere a consultas y ha sido esgrimido como la vía para incluir otro tipo de misiones, se refiere a *cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuere amenazada*. Es decir, no hay nada en el Tratado del Atlántico Norte que permita otras acciones, operaciones o misiones distintas de las necesarias para mantener la seguridad de los aliados en su propio territorio ante una agresión o una amenaza. Las misiones llamadas “fuera de área” solo pueden tener un carácter voluntario, y se convierten por tanto en coaliciones circunstanciales (*coalition of the willing*), aunque empleen estructuras de mando aliadas, especialmente cuando se llevan a cabo sin la aprobación de Naciones Unidas, como fue el caso de la intervención en Kosovo.

En Europa, la OTAN ha seguido ejerciendo presión sobre Rusia. En la cumbre de Bucarest, en abril de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno emitieron una declaración, a través del secretario general, en la que se decía literalmente: *“Hemos acordado hoy que estos países se convertirán en miembros de la OTAN”*, refiriéndose a Georgia y Ucrania. Aunque no se daba fecha, ni siquiera para el Plan de Acción para la Admisión (MAP), era una declaración de intenciones de que la OTAN pretendía seguir expandiéndose por países que habían sido parte integrante de la URSS, lo cual evidentemente no podía ser bien recibido por Rusia. Cuatro meses después de esta declaración, el presidente georgiano Mikheil Saakashvili lanzó una ofensiva militar para recuperar la soberanía sobre los territorios de Osetia del Sur y Abjasia –que forman parte de su país oficialmente, pero son independientes *de facto*– provocando el primer enfrentamiento armado de una antigua república soviética con Rusia, que intervino para mantener el *statu quo*, y naturalmente, lo consiguió.

Cinco años más tarde, estalló en Ucrania la revolución del Maidán que derrocó al presidente legítimo de Ucrania, Viktor Yanukovich, próximo a Rusia, con la intención declarada de acercar Ucrania a la OTAN y la UE. Esta crisis es un caso paradigmático para comprender la realidad actual de la OTAN y la actitud de Washington en relación con la seguridad europea y con Rusia. El golpe de Estado fue apoyado, cuando no animado, por muchos aliados a título individual, especialmente por Reino Unido, el peor adversario que tiene Rusia en Europa, continuando la presión que se había hecho sobre Rusia después del fin de la guerra fría. Su éxito suscitó el rechazo violento de la población prorrusa, mayoritaria en algunas regiones del este y sur del país, y provocó la reacción, apenas encubierta, de Moscú con el resultado de que Rusia se anexionó Crimea y Sebastopol (que habían sido rusas hasta 1954), y apoyó a los secesionistas del este del país (Donbass) que mantienen una independencia *de facto* respecto a Kiev, iniciando una guerra civil que todavía continúa. La mediación de Francia y Alemania dio lugar a los acuerdos Minsk II, que incluían, entre otras medidas, un alto el fuego y la búsqueda de una solución política, pero que no han sido respetados por ninguna de las partes. Actualmente, Ucrania denuncia despliegues rusos en la frontera, que harían temer una invasión, mientras que Rusia niega ninguna intención ofensiva y acusa a Kiev de estar preparando la ocupación por las armas de las provincias rebeldes, y a la OTAN de aprovechar la tensión para armar a Ucrania y preparar una pronta integración. La OTAN se ha apresurado a dar garantías de todo tipo a Ucrania, sin que nadie, excepto el propio Biden, se haya aventurado a emprender un diálogo con Putin para intentar apaciguar la tensión.

Lo cierto es que ni en Georgia ni en Ucrania fue Rusia la que inició el conflicto, pero el Kremlin sí dejó claro que los tiempos de debilidad habían pasado y que iban a hacer todo lo que pudieran por mantener fuera del alcance de la OTAN a los países antiguos miembros de la URSS que todavía no eran miembros de esta organización, y que consideran fundamentales para su seguridad. Por supuesto, no se puede admitir en ningún caso que Moscú no respete la soberanía de otros Estados independientes e intente decidir su política o su alineamiento exterior, y por eso se han establecido duras sanciones que continúan en vigor. Pero parece poco realista tratar de crear en Europa un entorno de seguridad estable y sólido sin contar con Rusia, que no puede suceder a la URSS como una potencia mundial, pero sí es una potencia regional con intereses en su entorno más inmediato (los antiguos miembros de la URSS), que deben ser considerados, aunque nunca ha mostrado ningún signo de querer actuar fuera de ese entorno, más allá de ciertas maniobras disruptivas, como manipulaciones informativas o ataques cibernéticos, que algunos otros países también han practicado y practican.

El asunto de las relaciones con Rusia es algo que la OTAN tiene que resolver por la vía del diálogo, y si no lo hace, lo tendrá que hacer la UE, porque la hostilidad, que aumenta en lugar de disminuir, es negativa para todos. La tensión con Rusia favorece desde luego a aquéllos que necesitan que se mantenga viva alguna amenaza para que la OTAN siga siendo imprescindible, y sobre todo a los países que – como hemos dicho antes – se sienten directamente amenazados, o así lo expresan. Pero para el conjunto de Europa, esa tensión es muy negativa, causa

inestabilidad e incertidumbre, y deteriora las relaciones con un país que, por razones económicas, recursos energéticos, y vecindad geográfica, es importante para el continente.

2.2. Las vulnerabilidades y retos de la OTAN y el papel de EEUU en Europa

A finales del siglo XX estaba ya claro que el principal desafío de la OTAN era adaptarse a los cambios que se habían producido en Europa, no sólo por la caída de la URSS y de los regímenes comunistas, sino porque la construcción política de la UE había empezado, mientras que las estructuras y los mecanismos de decisión de la Alianza seguían siendo los mismos que cuando se creó, en la inmediata posguerra. Durante la guerra fría, Europa occidental no tenía alternativa a su dependencia de EE UU. En un mundo bipolar, frenar al único y poderoso adversario era el interés común predominante. Desaparecida la amenaza existencial, los intereses de seguridad se demostraron no siempre coincidentes, empezando por la renuencia de EE UU a intervenir en los Balcanes y culminando en la crisis de Irak, que causó una profunda división. Además, en la nueva situación estratégica, Europa dejó de tener para Washington un interés prioritario en el ámbito de la defensa.

Las contradicciones se acentuaron a raíz del 11-S. Los atentados en Nueva York y Washington causaron una conmoción histórica en EE UU y exacerbaron su sentimiento unilateralista que ya venía creciendo en los años precedentes. El ofrecimiento, por parte del Consejo del Atlántico Norte, de aplicar el artículo 5 del Tratado de Washington por primera vez en su historia encontró un tibio eco en EE UU. Había sido atacado y no quería discutir con nadie lo que se podía o debía hacer. La intervención en Afganistán se decidió y condujo de forma unilateral, creando una coalición ad hoc con el apoyo de aquellas naciones que podían aportar un esfuerzo digno de consideración y estaban dispuestas a hacerlo sin condiciones. La OTAN sólo se hizo cargo de la misión secundaria, la ISAF (*International Security Assistance Force*) cuando las naciones participantes en la coalición inicial renunciaron a hacerse cargo de su dirección. En Irak, el planteamiento fue el mismo, aunque en este caso creó una crisis por la negativa de algunos gobiernos europeos a seguir al líder con los ojos cerrados.

Las decisiones unilaterales de EEUU cuando se trata de cuestiones que afectan a su propia seguridad, sin someter su actuación a la decisión, o al menos a la consulta, de sus aliados, perjudica enormemente a la OTAN y son vistas con recelo por los europeos, porque asuntos como el terrorismo islamista en Afganistán, los refugiados de Siria, o los recursos energéticos de Irak no afectan sólo a EE UU, sino también, y quizá en mayor medida, a Europa. Las naciones europeas no pueden ver con los brazos cruzados cómo cuestiones que atañen a sus intereses o a su seguridad son decididas al otro lado del Atlántico sin que se ofrezca otra opción que la subordinación o la disidencia, y tampoco tienen –individualmente– suficiente fuerza para promover una discusión franca y constructiva. La salida de Afganistán, con los aliados europeos viéndose obligados a seguir las decisiones de EEUU en medio del caos, es un buen ejemplo de estas incómodas situaciones.

La OTAN se enfrenta, además, en los últimos años, a una vulnerabilidad muy importante y muy difícil de superar, que es la que representa la actitud del aliado más oriental, Turquía. Desde el intento de golpe de estado de 2016, que achaca en parte al apoyo de Washington, el presidente Recep Tayyip Erdogan se ha distanciado de la Alianza y ha emprendido una política exterior unilateral e intervencionista sin tener en cuenta a sus aliados de la OTAN, como su ataque en el norte de Siria a las milicias kurdas del YPG (Unidades de protección popular) apoyadas por EEUU, con quien colaboraron estrechamente en la derrota del Estado Islámico. La entrada de sus buques en aguas del Mediterráneo oriental reclamadas por Chipre, que Turquía no tiene reconocidas internacionalmente, para hacer prospecciones de hidrocarburos ha causado mucho malestar en algunos aliados, principalmente Grecia. Su intervención en el conflicto civil libio, su apoyo al Gobierno de Acuerdo Nacional de Fayez al Sarraj, estuvo a punto de provocar un enfrentamiento armado con Francia. Aunque la OTAN ha tenido una enorme paciencia con Ankara, va a ser muy complicado llegar a consensos y a acciones comunes con un aliado que ha decidido claramente actuar por su cuenta, en su exclusivo beneficio y, sin un mínimo consenso entre todos sus miembros, la OTAN ve muy recortada su capacidad de acción y de influencia

Por otra parte, la OTAN ha sufrido un duro golpe durante la presidencia de Trump, cuando EEUU adoptó unilateralmente decisiones que podían poner en riesgo la seguridad de los europeos, como la ruptura del acuerdo nuclear con Irán o la retirada del tratado para la eliminación de misiles nucleares de medio y corto alcance (INF) que solo afectaban a los aliados europeos, dado su alcance. Trump llegó a poner en cuestión el cumplimiento del artículo 5 del Tratado del atlántico Norte – piedra angular de la OTAN-, condicionándolo a que los países europeos aumenten su gasto en defensa, siempre en beneficio de las industrias estadounidenses. Esta posición causó una enorme desolación en los aliados europeos, que empezaron a plantearse cómo sería la seguridad de Europa sin los EEUU, y sus efectos aún no han desaparecido.

Es verdad que Biden declaró, en su primera visita a Europa que la nueva administración se toma el artículo 5 como una obligación sagrada, y eso es un alivio para sus aliados europeos, pero lo cierto es que, ni en el documento estratégico que antes hemos analizado, ni en sus hechos hasta ahora, parece que la administración Biden tenga planes para fortalecer la alianza, o resolver los problemas que tiene, con Turquía o con Ucrania, ni para abordar los cambios profundos que el panorama estratégico actual requiere.

Para garantizar una alianza sólida se requiere una cohesión sin fisuras y lealtad mutua. La OTAN deriva hacia un foro de consultas en materia de seguridad, con un papel complementario en las zonas calientes del planeta, consistente sobre todo en gestionar las crisis después de que la acción definitiva se haya llevado a cabo, contribuir a sus costes económicos y humanos, y aportar apoyo político, mientras EE UU se reserva el papel de único árbitro del escenario internacional. De una OTAN garantía de libertad ante el totalitarismo soviético se pasa a otra

cuya función principal es la influencia de EEUU sobre Europa, cuando no el control de su política exterior y de seguridad.

Hay muchos europeos que están encantados con esa situación. Unos porque prefieren seguir siendo consumidores de seguridad y no tener que tomar las riendas de su propio destino, aunque eso les cueste algún dinero. Otros, por razones ideológicas, creen que EEUU es garantía de un sistema político y económico con el que se sienten identificados. Y otros, porque no confían en sus vecinos y piensan que solo EEUU, y por ende la OTAN, puede ayudarles a salvarse de una amenaza que viene de Rusia, o de otras amenazas futuras más o menos indeterminadas. Pero otros muchos europeos no lo ven así, creen que aumentar la tensión con Moscú no es buena idea y que lo mejor sería establecer un diálogo, sin perjuicio de la firmeza cuando sea necesaria, en el que se integren también las cuestiones de seguridad para crear un entorno estable y seguro en Europa que permita un desarrollo social y económico sostenido y sostenible. Y otros muchos que piensan que la UE ha alcanzado su mayoría de edad y debe convertirse en una potencia global autónoma, también en asuntos de seguridad y defensa, sin que ello afecte a las relaciones con EEUU, sino que las haga más sólidas y equilibradas.

El problema de fondo es que, sin la amenaza rusa que por sí misma justifica su existencia, la OTAN tendría que enfrentarse a las contradicciones internas que provienen de su creación como instrumento de la guerra fría. Las amenazas actuales no son divisiones acorazadas invadiendo las llanuras polacas, ni armas nucleares asolando ciudades, sino terrorismo, guerras híbridas, campañas de desinformación, amenazas asimétricas, guerras tecnológicas, control del ciberespacio o del espacio, confrontaciones económicas, insurgencia, siempre con un carácter internacional o global. Y para combatirlas no hacen falta estructuras de mando territoriales, aparatosos despliegues militares, ni grandes flotas, sino inteligencia, tecnología y pequeñas unidades militares de elite. Naturalmente, Europa y EEUU pueden y deben cooperar perfectamente en estas áreas, tienen capacidad para ello y su colaboración es imprescindible. Pero para ello la OTAN tiene que asumir que debe abordar un cambio mucho más profundo que ninguno de los que ha emprendido hasta ahora.

2.3. Perspectivas de la OTAN. El nuevo concepto estratégico

El enfoque que la OTAN va a adoptar en esta década fue el objeto de debate en la cumbre de Bruselas, en junio de 2021, a la que como hemos dicho asistió Joe Biden. En ella, los líderes aliados aprobaron la agenda 2030⁷ elaborada por el secretario general, Jens Stoltenberg, en la que se definen los objetivos que debe alcanzar la Alianza hasta esa fecha, resumibles en nueve líneas de acción principales: Profundizar y ampliar las consultas políticas en la OTAN, mediante la celebración de una reunión adicional de ministros de asuntos exteriores cada año y teniendo más consultas con las capitales aliadas; fortalecer la disuasión y la defensa cumpliendo para

⁷ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf

2024 la directriz acordada por la OTAN de gastar el 2% del Producto Interno Bruto en defensa y el 20% del gasto anual de defensa en nuevos equipos importantes; desarrollar las metas de resiliencia y los planes de implementación adaptados a nivel nacional, basados en objetivos de resiliencia más claros y medibles para toda la Alianza; impulsar la cooperación transatlántica en tecnologías críticas y establecer un Fondo de Innovación de la OTAN para invertir en empresas emergentes que trabajen en tecnologías emergentes y disruptivas; mantener el orden internacional basado en reglas, fortaleciendo las relaciones de la OTAN con socios y organizaciones internacionales de ideas afines, incluida la Unión Europea, y forjando nuevos compromisos, incluso en Asia, África y América Latina; ayudar al desarrollo de capacidades de sus socios en áreas como la lucha contra el terrorismo, la estabilización, la lucha contra los ataques híbridos, la gestión de crisis, el mantenimiento de la paz y la reforma de la defensa; combatir y adaptarse al cambio climático con medidas claras de sensibilización, adaptación y mitigación; desarrollar el próximo concepto estratégico que describa las tareas centrales de la OTAN y la dirección estratégica para su adaptación política y militar; y garantizar los recursos adecuados, tanto a través del gasto de defensa nacional como de la financiación común de la OTAN.

Además de la aprobación de la agenda 2030, hubo un comunicado final, como después de todas las cumbres, muy extenso en este caso -79 párrafos - en el que quedan claras las líneas políticas que la OTAN adopta en estos momentos de cambio geopolítico e incertidumbre de futuro⁸.

Para empezar, los líderes de la OTAN manifiestan, por si había alguna duda, que ésta es la *única* organización para abordar la seguridad individual y colectiva: *la OTAN es el foro transatlántico único, esencial e indispensable para las consultas y la acción conjunta sobre todas las cuestiones que afectan a nuestra seguridad individual y colectiva*. El objetivo es fortalecer la OTAN como marco organizativo para la defensa colectiva del espacio euroatlántico, frente a todas las amenazas, vengan de donde vengan, con una combinación adecuada de capacidades de defensa nuclear, convencional y antimisiles. La UE no se cita hasta los párrafos 64 y 65, en los que se reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y eficiente, con capacidades *complementarias e interoperables* y, como siempre *evitando duplicaciones*, sobre todo porque esas capacidades *"contribuirán a compartir la carga"*. Se considera que los procesos estratégicos separados dentro de la OTAN y la UE brindan una oportunidad única para intensificarlas consultas, aumentar la seguridad y promover la paz, pero *sabiendo que la OTAN sigue siendo el marco transatlántico para una sólida defensa colectiva y el foro esencial para las consultas y la toma de decisiones en materia de seguridad entre los Aliados*. Está claro como el agua: los europeos deben mejorar sus capacidades, pero pueden olvidarse de cualquier veleidad autónoma: las decisiones se seguirán tomando en Washington.

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

A falta de la URSS, Rusia sigue siendo el enemigo: *Continuaremos trabajando en estrecha colaboración para abordar todas las amenazas y desafíos que plantea Rusia*. Se le dedican diez párrafos del comunicado final, y se la menciona 64 veces (a China diez veces, a la Unión Europea seis). Aunque se incluye la posibilidad - aún lejana - de un diálogo, el lenguaje es claramente de confrontación: *Rusia continúa utilizando una retórica nuclear agresiva e irresponsable y ha aumentado su énfasis continuo en ejercicios convencionales desestabilizadores que incluyen sistemas de doble capacidad*" (...) *El creciente desarrollo militar multidominio de Rusia, su postura más asertiva, sus nuevas capacidades militares y sus actividades provocativas, incluso cerca de las fronteras de la OTAN*. Además, se reafirma y se potencia el despliegue en los países bálticos, Polonia, y la región del mar Negro y, finalmente, se ratifica la voluntad de integrar en la Alianza a Ucrania y Georgia. Como decíamos más arriba, si Rusia no existiese o la situación en el este de Europa fuera estable y tranquila, la OTAN lo tendría muy difícil para seguir justificando su existencia

Hasta aquí, la OTAN de siempre, fiel a sus fundamentos, que recuerdan a la guerra fría. En el comunicado hay también ciertas novedades que vienen con el aire de los tiempos. La más importante, el reconocimiento del reto del cambio climático: *... "El cambio climático es un multiplicador de amenazas, que tiene implicaciones para la seguridad de los aliados, tanto en el área euroatlántica como en sus alrededores.....respaldamos un plan de acción para implementar la agenda de seguridad y cambio climático de la OTAN, que refuerza nuestra promoción, adaptación, mitigación..."*, pero, eso sí: *... "manteniendo las prioridades de la seguridad del personal militar y la rentabilidad operativa y económica" ...*, es decir siempre que no interfiera en nuestros planes o nos cueste dinero. El otro asunto nuevo, es la integración de la mujer, y aquí parece más sincero: *... "avanzaremos en la causa de la igualdad y transversalizaremos una perspectiva de género y promoveremos los principios de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en todo lo que hacemos, incluidas las operaciones, misiones y actividades de la OTAN"*

Pero la novedad más importante, y sin duda de enorme trascendencia, es la intención de involucrar, por primera vez, a la Alianza Atlántica en la pugna de EEUU con China. El comunicado dice literalmente: *... "La creciente influencia y las políticas internacionales de China pueden presentar desafíos que debemos abordar juntos como una Alianza" ...y más adelante: ... "Las ambiciones y asertividad declaradas de China presentan desafíos sistémicos para el orden internacional basado en reglas y en áreas de importancia para la seguridad de la Alianza" ...* Era de esperar considerando las prioridades estratégicas del líder, EEUU, gustosamente secundado - como en el enfrentamiento con Rusia - por su principal aliado en Europa, Reino Unido.

El secretario general ha recibido el encargo de redactar un nuevo concepto estratégico que se aprobará en Madrid en la próxima cumbre, en junio de 2022. La OTAN ha tenido en total, en su historia, siete conceptos estratégicos. Los cuatro primeros, hasta el final de la guerra fría, con carácter clasificado. A partir de 1991 ha habido prácticamente uno por década, intentando adaptarse a las cambiantes circunstancias: el de 1991, cuando la URSS aún no estaba disuelta, pero se tambaleaba, en el que ya aparecen el diálogo y la cooperación; el de 1999, en el que se

identifican los nuevos riesgos – a los que ya nos hemos referido – y se introduce la gestión de crisis; y el de 2010, actualmente en vigor, que asume las misiones fuera de área y recoge las tres tareas básicas que debe cumplir la Alianza: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa⁹.

Todos los conceptos estratégicos de la OTAN se han basado en el precedente, completando o modificando lo que se consideraba necesario. El de 2022 recogerá los elementos del de 2010, que siguen siendo válidos hasta hoy, pero también - sobre todo - las decisiones tomadas por los aliados en la cumbre junio de 2021, en particular las recomendaciones contenidas en el comunicado final y en la agenda 2030, que ya hemos analizado. Eso significa que la OTAN no va a reconocer ningún grado de autonomía estratégica a la UE – y estamos hablando de que el documento podría tener al menos una vigencia de diez años - ni va a contemplar ninguna iniciativa común europea en el campo de la defensa que “duplicue” las estructuras aliadas. Significa también que se va a involucrar a la OTAN en la confrontación con China, a pesar de que el presidente Macron declaró que China se hallaba muy lejos del Atlántico norte (lo que no le impidió aprobar el comunicado de la cumbre de 2021), y a pesar de que Europa, no solo no se siente amenazada por China, sino que tiene con ella importantes relaciones económicas, que podrían ser puestas en peligro.

Y significa, finalmente, que se va a seguir aumentando la tensión con Rusia, en contra de los intereses de la mayoría de los países europeos, que desean un proceso de diálogo y cooperación que conduzca a la distensión y a la estabilidad definitiva del continente. La integración de Ucrania y Georgia en la Alianza sería, en las circunstancias actuales, un error dramático que llevaría la provocación a Rusia a grados insoportables. Ambos países podrían pedir, al día siguiente de su entrada, la aplicación del artículo 5 del Tratado de Washington, alegando que hay tropas extranjeras en su territorio, y provocar una guerra. Nadie está tan loco. La integración de estos países no se va a hacer realidad, en un futuro previsible, y por tanto la mención a la intención de hacerlo solo puede tener por objeto aumentar la tensión. Por supuesto, cabe preguntarse para qué sirve incrementar esa tensión y a quién beneficia.

Los aliados europeos, en particular aquéllos que forman parte de la UE, deberán ser muy cuidadosos al decidir qué aprueban en la cumbre de la OTAN en Madrid y a qué se comprometen para los años venideros, en el campo de la seguridad y la defensa.

⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

EL CAMINO HACIA UNA DEFENSA COMÚN EUROPEA

Es interesante recordar que los intentos de crear una defensa común europea datan de los años 50 del siglo pasado. El primer paso hacia la integración europea, después de la II Guerra Mundial, fue la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), mediante un tratado que firmaron en París, en abril de 1951, la República Federal de Alemania (que se había constituido en 1949 en Alemania occidental), Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, para garantizar la libertad de circulación ya acceso a esos dos materiales, esenciales para la reconstrucción industrial, y también para la fabricación de armas. Un año después, en mayo de 1952, y antes de que entrara en vigor el tratado de la CECA, estos mismos países firmaron en París el tratado por el que se constituía la Comunidad Europea de Defensa (CED), que había sido propuesta en 1950 por el jefe de gobierno francés René Pleven. La CED pretendía abolir los ejércitos nacionales de sus miembros, con ciertas excepciones, para dar lugar a la creación de unas fuerzas armadas europeas con un mando único, que se situarían bajo la autoridad de la OTAN, recién creada entonces.

En realidad, no se trataba tanto de crear una defensa común, puesto que ya existía la OTAN, como de evitar el desarrollo de ejércitos nacionales sobredimensionados que pudieran conducir a otra guerra, y más concretamente de mantener bajo control el rearme alemán. No obstante, el apoyo de dos de los padres fundadores de la construcción política europea, Jean Monnet y Robert Schuman, indicaba también que la iniciativa podía ser un hito en la integración de Europa. Incluso se llegó a planear y proponer la creación de una Comunidad Política Europea que agruparía la CECA y la CED. EEUU apoyó en aquel momento la creación de la CED con cierto entusiasmo, ya que suponía que tendría que dedicar menos recursos propios a la defensa de Europa, en un momento en el que estaba inmerso en la guerra de Corea. Pero, en agosto de 1954, después de múltiples dilaciones, la Asamblea francesa rechazó el tratado, que ya había sido ratificado por cuatro de los seis signatarios, con el apoyo de los comunistas que lo veían como un instrumento de la guerra fría, y de los gaullistas que temían que Francia perdiera el control de sus fuerzas armadas. La construcción europea se orientó entonces hacia el área económica, con la firma por los mismos seis países, en marzo de 1957 de los Tratados de Roma, que establecieron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El fracaso de la CED dio lugar ese mismo año (1954) a la modificación del tratado de Bruselas de 1948 para incluir a la República Federal de Alemania (RFA), que accedía al mismo tiempo a la OTAN, y a Italia, constituyendo la Unión Europea Occidental, a la que se unirían España y Portugal en 1990, y Grecia en 1995. La UEO nació ya en estado durmiente puesto que todas las responsabilidades operativas se dejaban en manos de la OTAN y así siguió hasta 1984,

cuando sus miembros decidieron reactivarla, con la declaración de Roma, como embrión de una política de defensa europea de carácter limitado. En 1988, la UEO emprendió la primera misión militar de su historia, el desminado en el estrecho de Ormuz, a la que seguirían, hasta 2001, otras de carácter naval y policial en el mar Adriático y en los Balcanes siempre de forma limitada y bajo el patrocinio de la OTAN. En junio de 1992 la UEO definiría en el Castillo de Petersberg (RFA) las misiones que podía asumir y que desde entonces se conocen con ese nombre: humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz, y de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el restablecimiento de la paz.

En febrero de 1992 los entonces 12 miembros de las Comunidades Europeas firmaron el tratado de Maastricht o tratado de la Unión Europea (TUE). En él se instituyó la política exterior y de seguridad común (PESC), cuyo antecedente hay que buscarlo en el acuerdo de 1970 sobre Cooperación Política Europea. La PESC, de carácter intergubernamental, incluía por primera vez la previsión de *"la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común"*. El tratado encarga a la UEO que sea su brazo ejecutor en el ámbito de la defensa, aunque reafirma la primacía de los compromisos en el marco OTAN. Por su parte, los Estados miembros de la UEO emitieron en la cumbre de Maastricht dos declaraciones en las que aceptaban que su organización fuera el componente de defensa de la UE, invitaban a sus miembros a unirse a la UEO, y proponían la armonización y sincronización de ambas organizaciones. Durante la cumbre de la OTAN en Bruselas en 1994, la OTAN dio su apoyo al desarrollo de la "Identidad Europea de Seguridad y Defensa" y se declaró lista para poner en funcionamiento los medios y capacidades de la Alianza para un fortalecimiento significativo de las capacidades de la UEO.

En octubre de 1997, los entonces quince miembros de la UE suscribieron el tratado de Ámsterdam, primera revisión del TUE. En el área de la seguridad y defensa, las novedades más importantes fueron la facultad que otorga al Consejo Europeo para decidir sobre la adopción de una defensa común, por unanimidad, así como la posible integración de la UEO en la UE, y la inclusión, por primera vez en un documento de la UE, de las misiones Petersberg. En la cumbre de Colonia, en junio de 1999, nació oficialmente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como resultado inmediato del acuerdo franco-británico de Saint-Malo de diciembre del año anterior, por el que Reino Unido aceptaba el desarrollo de capacidades militares europeas e incluso la posibilidad de actuaciones autónomas de carácter limitado, mientras que Francia reconocía la preeminencia de la OTAN. Se acordó que la PESD, parte integrante de la PESC, se limitaría a las misiones Petersberg (a las que se uniría en la cumbre de Sevilla, en junio de 2002, la contribución a la lucha contra el terrorismo) mientras que la OTAN continuaría siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, un reparto de papeles que ha llegado hasta nuestros días. En Helsinki, en diciembre de 1999, se aprobó el programa conocido como Objetivo Principal, cuya meta era disponer –para 2003– de una fuerza de reacción rápida que tendría hasta 60.000 efectivos y podría desplegarse en 60 días para permanecer en un teatro de operaciones durante un año. Es interesante constatar ahora, cuando se discute en Europa la

creación de una fuerza de reacción de 5.000 efectivos, que teóricamente ya deberíamos disponer de una fuerza 12 veces mayor.

En Helsinki se aprobó, además, la creación de nuevos órganos político-militares para permitir la ejecución práctica de la PESD: el Comité Político y de Seguridad (COPS), que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones; el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), que proporciona asesoría militar al COPS; y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), que es el órgano técnico militar para la dirección de las operaciones y la evaluación de necesidades. Estos organismos fueron aprobados formalmente en la cumbre de Niza, en diciembre de 2000, y se constituyeron oficialmente en enero del año siguiente. Por su parte, la UEO decidió en Marsella (noviembre de 2000) transferir sus competencias en materia de defensa a la UE, incluido el Instituto de Estudios de Seguridad y el centro de satélites. El tratado de Niza, segunda reforma del TUE, asumió la PESD como el brazo operativo único de la UE en ese ámbito. La UEO dejaría formalmente de existir en junio de 2011 y sus competencias serían enteramente asumidas por la UE, incluido el artículo V del tratado de Bruselas modificado que instituía la defensa mutua de los signatarios.

En el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, los entonces quince miembros de la UE declaraban operativa la PESD, aunque para entonces ya se habían llevado a cabo dos misiones civiles de observación en la antigua Yugoslavia. La primera operación militar completamente autónoma fue Artemis, en 2003, en la República Democrática del Congo, en la que se desplegaron durante tres meses 1.800 efectivos con la participación de 13 Estados miembros de la UE y de otros cinco países no miembros, actuando Francia como nación marco. La experiencia de esta operación demostró que el objetivo de fuerza aprobado en Helsinki no correspondía a las características de flexibilidad y rápido despliegue que las misiones de gestión de crisis requerían y, en junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó el Objetivo Principal 2010, en el que se incluían los Grupos Tácticos (*battlegroups*), integrados cada uno por 1.500 efectivos capaces de desplegar en 10 días fuera del territorio europeo y sostenibles hasta cuatro meses, dos de las cuales deberían estar permanentemente listos a partir de 2007. Finalmente se constituyeron 18 de estas unidades, quince de ellas multinacionales, que han seguido – en general – las pautas de disponibilidad, pero que no se han desplegado jamás por falta de consenso político y por problemas de financiación.

Finalmente, el Tratado de Lisboa, última revisión del TUE, en diciembre de 2009, en el que la PESD cambió su nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), oficializó la existencia de la Agencia Europea de Defensa (AED), que se había creado por el Consejo en 2004, y sentó las bases jurídicas de la Cooperación Estructurada Permanente, que en principio debía desarrollarse en tres meses, pero - como veremos - tardó algunos años en ver la luz.

3.1. El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa

Han pasado 20 años desde que el Consejo Europeo declaró la operatividad de la entonces llamada PESD y, a pesar de los incontables estudios, proyectos, debates, declaraciones y resoluciones de diversas reuniones del Consejo Europeo, del Consejo de la UE y del Parlamento Europeo, lo cierto es que los avances han sido lentos y limitados, hasta el punto de que en 2021 hemos tenido que lamentar la falta de capacidad propia para hacer frente a situaciones críticas como la retirada de Afganistán.

Desde la primera misión oficial de la PESD, EUPM BiH en 2003, es decir, sin contar las primeras misiones civiles de observación en los Balcanes, anteriores a la declaración de operatividad, la UE ha llevado hasta finales de 2021 a cabo 39 misiones, de las cuales hay actualmente 20 en curso, 7 militares y 13 civiles, que emplean en total a unos 5.000 efectivos. Aunque algunas de ellas han tenido éxitos importantes, como la Operación Atalanta en el Índico occidental, muchas son solo continuación de otras precedentes, y casi todas son misiones de efectivos reducidos, y de un alcance y efecto muy limitados. De hecho, solo tres de las 7 misiones militares son ejecutivas, las otras cuatro son de adiestramiento. Además, las misiones tanto militares como civiles en lugar de aumentar, han ido disminuyendo con el tiempo.: en los primeros seis años (2003-2009) se lanzaron 22 misiones, en los seis siguientes (2009-2015) se iniciaron 12, y en los seis últimos (2015-2021) se han emprendido solamente cinco. Hay países con crisis graves que pueden afectar a la UE, como Mali, donde la OTAN no ha querido actuar y donde la UE tiene una misión de adiestramiento civil (EUCAP Sahel Mali) con 180 efectivos, y otra de entrenamiento militar (EUTM Mali) con cerca de 600 efectivos, mientras las operaciones de combate contra elementos terroristas e insurgentes las llevan a cabo fuerzas francesas, junto al ejército maliense, como parte de la operación Barkhane, con el apoyo de otros aliados, pero fuera del marco de la PCSD. Se han lanzado incluso iniciativas europeas en zonas de crisis con estructuras ad hoc, como la de vigilancia marítima del estrecho de Ormuz (EMASOH), lanzada por Francia en enero de 2020, a la que se unieron otros siete países de la UE, pero fuera también de lo PCSD que no hace sino confirmar la debilidad de esta política común.

Las estructuras de mando tampoco han cambiado mucho. La vieja reivindicación de un Cuartel General Europeo de Operaciones, que permita planear y conducir todo tipo de misiones, reiteradamente bloqueado por Reino Unido, tampoco se ha puesto en marcha después de su salida. Solo se ha formado una Capacidad de Planeamiento y Dirección Militar (MPCC), de tamaño reducido y empleando medios del EMUE, que es capaz únicamente de mandar las operaciones militares de adiestramiento (EUTM), en Somalia, República Centroafricana, Mali y la más reciente de Mozambique, mientras que las misiones ejecutivas tienen que ser dirigidas desde Cuarteles Generales nacionales puestos a disposición de la PCSD,

Como consecuencia de la estrategia global de la UE, de junio de 2016, a la que después nos referiremos, en diciembre de ese mismo año el Consejo Europeo refrendó el Plan de Aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, que definía los vectores en los que debía desarrollarse

la política de seguridad y defensa de la UE para dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores. aumentar las capacidades de los socios, y proteger a la UE y a sus ciudadanos. Conviene subrayar este último objetivo, porque por primera vez, al menos en teoría, las misiones de la PCSD no se limitan a operaciones de gestión de crisis exteriores, sino que incluyen la protección de los propios Estados miembros y de sus habitantes.

Además de la creación de la MPCC, a la que ya nos hemos referido, las dos medidas estrella del Plan de Aplicación eran la puesta en marcha de una Revisión Anual Coordinada de la defensa para mejorar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros, consiguiendo una visión más clara de las inversiones nacionales, las carencias, y el gasto en investigación, para poder planificar mejor la cooperación y los recursos de cada uno; la mejora del sistema de financiación común Athena, para cubrir parte de los gastos del posible despliegue de los grupos de combate; y la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), cuyo lanzamiento fue aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2017, con siete años de retraso sobre las previsiones del tratado de Lisboa.

Entre la interpretación francesa restrictiva de la PESCO, que la veía como un instrumento de cooperación reforzada entre los países que quisieran avanzar hacia una defensa común, y la interpretación amplia alemana, que quería cuantos más miembros mejor, triunfó esta última y finalmente participan en ella 25 Estados miembros, todos menos Dinamarca – que tiene una cláusula de exclusión en todo lo que se refiere a defensa – y Malta, que no cumple uno de los requisitos, ya que no aporta ningún efectivo a los grupos de combate. Actualmente hay 60 proyectos de cooperación en marcha en el marco de la PESCO que cubren el espectro entero de la defensa, desde la formación y el adiestramiento, hasta sistemas cibernéticos o espaciales, y se espera que más de un tercio de ellos estén operativos en 2025. Algunos gestionan su desarrollo a través de la AED y otros mediante un sistema de nación piloto, y pueden acoger en ocasiones colaboraciones de Estados no miembros.

Estas iniciativas se completan con la creación del Fondo Europeo de Defensa (FED), lanzado en junio de 2017, con el que por primera vez se emplean recursos del presupuesto común de investigación y desarrollo de la UE para financiar el desarrollo de tecnología y equipos de defensa de última generación. El FED promueve la cooperación entre los Estados miembros en esta área, ya que solo son elegibles proyectos en los que participen al menos tres, siempre que se comprometan a comprar el producto final, y además los proyectos incluidos en la PESCO tendrán una financiación superior, del 30% en lugar del 20%, al que podrá optar el resto. A pesar de que la financiación del FED, que la Comisión evaluó en principio en 13.000 millones para el período 2021-2027, se ha visto reducida casi un 40% hasta 8.000 millones en la versión final del marco presupuestario plurianual, aprobado en diciembre de 2020, debido al recorte producido por la aprobación de los fondos de recuperación *next generation*, lo cierto es que constituye un importante impulso para proyectos que de otra forma no podrían llevarse a cabo.

Es evidente que desarrollos como la AED, la PESCO, y el FED, son avances sustanciales que sientan los fundamentos para crear una sólida base industrial y tecnológica de la defensa, y aumentar las capacidades militares de los miembros de la Unión– sobre todo en nuevas tecnologías -, requisitos ambos imprescindibles de la autonomía estratégica. Pero también lo es que no abordan la cuestión principal, que es la decisión política de poner en marcha mecanismos propios de decisión en el ámbito de la defensa, y crear las estructuras de mando y fuerzas que permitan a los europeos garantizar en el futuro su seguridad por sí mismos, porque si eso no se logra, la autonomía estratégica no será posible y Europa seguirá dependiendo de las decisiones que se tomen en Washington, incluso cuando esas decisiones no le convengan.

3.2. La autonomía estratégica y la brújula estratégica de la UE

La Unión Europea es una de las tres mayores potencias económicas del mundo, junto con EEUU y China, pero no juega en la misma liga que ellas en la geopolítica global, ni puede defender directamente sus intereses, porque carece de los medios para ello. En su primera comparecencia en el Parlamento Europeo, en diciembre de 2019, el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell, dijo que la UE está obligada a asumir un papel de superpotencia geopolítica para evitar convertirse en el "terreno de juego" de los demás. Es decir, o la UE se convierte en un actor global respetado y autónomo que toma sus propias decisiones, lo que pasa evidentemente por ejercer una política exterior y de seguridad, común, única y robusta, o estará a expensas de lo que decidan otros que - lógicamente - primarán sus propios intereses.

La capacidad de acción exterior de la UE se basa en su potencia económica y su influencia política y normativa, usando una combinación de capacidades comerciales, cooperación, ayuda al desarrollo – es la primera donante del planeta -, asistencia civil, mediación...Pero esto no es suficiente en el mundo multipolar que se está perfilando, en el que la coacción directa o indirecta continuará siendo un instrumento de la política internacional. No ha sido suficiente para evitar las guerras de los Balcanes, ni para detener y revertir el conflicto de Ucrania, ni para pacificar Libia, ni para estabilizar el Sahel. En el aspecto militar, inherente a la resolución de la mayoría de las crisis, la UE, como tal, es extraordinariamente débil y eso es una vulnerabilidad que es necesario resolver. Esta es la razón de que importantes dirigentes europeos, como la anterior canciller alemana, Ángela Merkel, el presidente francés, Emmanuel Macron, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el propio AR, Josep Borrell, se hayan manifestado a favor de que la UE se dote de una capacidad militar propia que le permita alcanzar, en el campo de la defensa, la necesaria autonomía estratégica.

La autonomía estratégica de la UE es un concepto que apareció por primera en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea¹⁰ que la anterior AR, Federica

¹⁰ https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Mogherini, presentó al Consejo Europeo en junio de 2016. En este documento se determinan prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI. Lo más importante, junto con el concepto de autonomía estratégica, es que se considera que una de las misiones de la PCSD es garantizar la seguridad de ciudadanos y territorios, y esto es tanto como hablar de defensa colectiva. En octubre de ese mismo año, los ministros de Defensa de los cuatro mayores países de la UE - pues ya se había decidido por referéndum el *brexít* - Francia, Alemania, Italia y España propusieron revitalizar la defensa europea y hacerla más fuerte, realista y creíble, dotando de autonomía estratégica a la Unión, tanto en el terreno operacional como en el industrial.

De hecho, el tratado de Lisboa introdujo en el TUE¹¹ una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7) que dice que, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados deberán proporcionarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Con todas las salvedades que lo acompañan, referidas a los Estados miembros que lo son también de la OTAN o a los considerados neutrales, esta es una formulación casi idéntica a la del artículo 5 del Tratado de Washington y convierte *de iure* a la UE en una alianza defensiva, aunque nunca se han tomado las medidas de desarrollo organizativo o estructural, ni la normativa, que permitirían hacer efectiva esta obligación, como sí se hizo con la Alianza Atlántica.

Sin embargo, no es nada fácil avanzar por ese camino. El problema principal para tener una política de defensa común que podría conducir un día a una defensa común, tal como recoge el artículo 42.2 del TUE, es que primero hace falta una política exterior común. No solo porque el tratado considera a la PCSD una parte integrante de la PESC, sino porque si no existen los mismos objetivos, los mismos intereses, las mismas prioridades en las relaciones con terceros, si no se consideran los mismos riesgos, difícilmente se puede definir una estrategia que satisfaga a todos. Los Estados miembros de la UE son muy diversos, tienen historias muy diferentes, en algunas de las cuales tienen gran peso los enfrentamientos que se han producido entre ellos, o con terceros. Las ampliaciones de 2004 y 2007 incorporaron a la Unión a países tan europeos como los occidentales, pero que habían vivido bajo regímenes comunistas durante más de 40 años y cuyas instituciones y tradiciones políticas estaban lejos de los estándares de las democracias avanzadas, lo que venía a unirse a una diferencia ya evidente en la UE entre los Estados miembros del norte de Europa y los del sur.

Esas diferencias se reflejan también en su forma de ver el mundo, sus intereses exteriores y su percepción de las amenazas. Para los Estados bálticos y Polonia, solo existe una amenaza: Rusia, mientras que, para Alemania, Rusia es imprescindible como fuente de suministros energéticos para su industria, y para Italia es solo un socio comercial más. Los países europeos

¹¹ <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

ribereños del Mediterráneo miran con preocupación al norte de África y al Sahel, regiones en las que el interés de otros miembros como Finlandia o Suecia es prácticamente nulo. Cuando el presidente George W. Bush lanzó en 2003 la invasión de Irak con la excusa de que Sadam Hussein poseía armas de destrucción masiva (que nunca aparecieron) la UE se dividió drásticamente entre quienes apoyaron la invasión: España, Italia, Reino Unido, y quienes se mostraron radicalmente en contra: Alemania, Bélgica, Francia. En la crisis de Libia, que todavía no está resuelta, las posiciones de Francia y de Italia han sido muy diferentes. Ni siquiera hay consenso entre los Estados miembros en cómo abordar el asunto del asilo y la inmigración, que algunos consideran una amenaza grave.

Tampoco hay acuerdo, por supuesto, en el alcance que puede tener un desarrollo de una Unión Europea de la Defensa. Hay algunos gobiernos europeos extremadamente recelosos ante cualquier iniciativa que pudiera debilitar la OTAN o alejar a EEUU de sus responsabilidades en Europa. La salida de Reino Unido, que encabezaba con entusiasmo esa posición y tenía un peso militar muy importante, puede facilitar las cosas, pero aún quedan muchos reticentes hacia las iniciativas de defensa común. Y no solo en el este, sino también el norte, como Dinamarca, que logró incluso una cláusula de exclusión en esta materia, o Suecia, que ni siquiera pertenece a la OTAN. Incluso entre los países más partidarios del avance, hay diferencias sustanciales: Alemania quiere que el refuerzo de la defensa europea no suponga debilitar en ningún caso la OTAN – aunque habrá que ver como lo plantea el gobierno de coalición alemán, con una ministra de exteriores ecologista y una ministra de defensa socialdemócrata muy vinculada al nuevo canciller Olaf Scholz, europeísta declarado –, mientras que Francia no tiene tanto interés en mantener la OTAN en su estado actual.

La difícil tarea de definir una visión estratégica común para la seguridad y la defensa de la UE durante los próximos 5 a 10 años, sobre la base de una evaluación común de las amenazas y los desafíos a los que nos enfrentamos, es el objetivo de la Brújula Estratégica, o Compás Estratégico, la futura guía operativa para el desarrollo y la toma de decisiones de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, que el Consejo Europeo encargó elaborar al AR, Josep Borrell, en junio de 2020. En noviembre de ese año, el AR presentó un análisis completo, basado en informes de inteligencia, de toda la gama de amenazas y desafíos que la UE enfrenta actualmente o podría enfrentar en un futuro próximo, el primero de este tipo realizado a nivel de la UE. Con ello, proporcionó el punto de partida para las discusiones con los representantes de los Estados miembros que se sucedieron durante 2021, hasta que el 15 de noviembre de ese año el AR presentó el borrador del documento a los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los 27. Con ello se ha iniciado una última fase en la que los Estados miembros deben acordar definitivamente el contenido, incluida la evaluación de las amenazas y sus principales consecuencias, la mejora de capacidades, las prioridades y, sobre todo, el nivel de ambición de la autonomía europea. Lo más probable es que surjan desavenencias importantes y haya que hacer cesiones por todos para llegar a un documento de consenso, que debería ser adoptado

por el Consejo Europeo en marzo de 2022, y que probablemente decepcionará a los más ambiciosos.

La brújula estratégica propone a los Estados miembros establecer orientaciones políticas, metas y objetivos específicos en cuatro líneas de trabajo. Actuar: necesitamos una UE capaz de actuar con rapidez y firmeza cada vez que estalla una crisis, con socios si es posible y – lo que es más importante – sola cuando sea necesario. Proporcionar seguridad: necesitamos mejorar nuestra capacidad para anticiparnos a las amenazas, garantizar el acceso seguro a áreas estratégicas y proteger a nuestros ciudadanos. Invertir: necesitamos invertir más y mejor en capacidades y tecnologías innovadoras, llenar vacíos estratégicos y reducir las dependencias tecnológicas e industriales. Asociar: necesitamos fortalecer nuestra cooperación con socios para abordar amenazas y desafíos comunes. Estas cuatro líneas de acción están interconectadas. La brújula estratégica es una guía para la acción. Propone acciones concretas con cronogramas para medir nuestro progreso en la implementación.

La salida de Afganistán ha demostrado que la UE y sus Estados miembros deben estar preparados para desplegarse rápidamente y responder en tiempo útil a crisis futuras, que van desde misiones de rescate y evacuación hasta operaciones de estabilización, así como operaciones marítimas o incluso aéreas. En este contexto, la brújula propone desarrollar una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE que estaría disponible para 2025 y permitirá a la UE desplegar en un plazo breve una fuerza modular de hasta 5.000 soldados, incluidos componentes terrestres, aéreos y marítimos, en función de la situación operativa que se presente. Los posibles escenarios se pueden utilizar para entrenar juntos y realizar ejercicios en vivo dentro del marco de la UE para mejorar la preparación y la interoperabilidad. Habrá que ver como esa fuerza supera los obstáculos que hasta ahora han impedido el despliegue de los grupos tácticos, que fueron concebidos y preparados con el mismo propósito.

Además, se pone un énfasis especial en las áreas cibernética, naval, y espacial, que son las más desarrolladas por los competidores estratégicos de la UE y las que más pueden afectar a su seguridad en el futuro. Finalmente, la brújula aborda la necesidad de ser competitivos tecnológicamente, particularmente en los campos de la digitalización y la inteligencia artificial, y – en general – de fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa europea, como requisito imprescindible para lograr la deseada autonomía.

En definitiva, la brújula estratégica puede ser un instrumento excelente para desarrollar aquellos aspectos que quedaban algo indefinidos en la Estrategia Global de 2016, e impulsar en un grado muy importante la política común de defensa de la Unión. Si se confirman las primeras informaciones sobre su contenido, incluirá aspectos novedosos de gran alcance, como la de incluir entre sus objetivos no solo la gestión de crisis, sino la protección del territorio y los ciudadanos europeos.

No obstante, no podemos ser optimistas en cuanto al nivel de ambición. Lo que la brújula propone está muy lejos de la creación de una Unión Europea de la Defensa, aunque sea un paso

en el camino correcto. Una fuerza desplegable de 5.000 efectivos no va a proporcionar autonomía estratégica a la UE, que seguirá dependiendo de otras potencias externas para su defensa. Y por consiguiente su política exterior seguirá condicionada. Además, es fácil que el texto final resulte poco definido, como ha ocurrido en otras ocasiones anteriores, para intentar buscar el consenso entre todos los Estados miembros. Si se consiguiera coordinar esta iniciativa con las que está estudiando ahora la OTAN para su propio futuro, y convencer a los más reticentes de que la cooperación con EEUU no se va a resentir, las posibilidades de alcanzar un avance significativo aumentarían bastante.

En todo caso, dependiendo del éxito que tenga esta iniciativa, puede que convenga plantearse si un avance definitivo en este campo se puede emprender a 27, o debe ser un grupo de países el que emprenda el camino, a la espera de que otros se unan después, como sucedió con la creación de la moneda única. Es cierto que hay trabas importantes en los tratados para abordar esta vía, trabas que han sido puestas concienzudamente por los que querían evitar que la UE se convirtiera en una potencia autónoma, pero también lo es que en el pasado se han hecho cosas al margen de los tratados – por ejemplo en el campo económico durante la crisis 2008-2012 – y que nadie puede impedir que países que aún son soberanos tomen las decisiones, individuales o colectivas, que crean que mejor contribuyen a un futuro más seguro.

3.3. La relación PCSD-OTAN y la posición de la administración Biden

Desde su creación como PESD en 1999, la política europea de seguridad y defensa de la UE ha estado estrechamente vinculada a la OTAN, con un reparto claro de papeles, y siempre ha sido vista por la Alianza Atlántica como un apéndice o un complemento de su propia organización: la iniciativa europea de defensa, el pilar europeo de la OTAN...,y más como una forma de animar a los europeos a mejorar sus capacidades en favor de un reparto de cargas más justo con EEUU, o para misiones menores que la OTAN no quisiera asumir, que como un proyecto que pudiera tener vida política propia y tomar decisiones o realizar acciones sin el acuerdo y el consentimiento de la Alianza Atlántica y de su líder.

No obstante, a medida que la UE ha ido consolidando su personalidad política y jurídica, se ha hecho más evidente que la OTAN no podía ignorarla completamente y se hacía imprescindible un diálogo entre ambas organizaciones, necesariamente diferente del que existía entre los miembros de la Alianza, entre otras razones porque hay seis Estados miembros de la UE que no pertenecen a ella. Por esta razón, ambas organizaciones han intensificado significativamente su cooperación durante los últimos años. Se han emitido hasta dos declaraciones conjuntas sobre esta cooperación. La primera en la cumbre de Varsovia, en julio de 2016¹², en la que se afirma que *todos los aliados y Estados miembros, así como la UE y la OTAN per se, ya están haciendo contribuciones significativas a la seguridad euroatlántica (...)*

¹² <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

*una OTAN más fuerte y una UE más fuerte se refuerzan mutuamente. Juntas pueden proporcionar una mejor seguridad en Europa y más allá, y se proponen siete áreas de cooperación. La segunda, en julio de 2018, en Bruselas¹³, hace una rendición de cuentas de los objetivos de la primera, y señala nuevas áreas de cooperación que la evolución de la situación ha hecho imprescindibles, como la agenda de paz y seguridad de la mujer. También hace una referencia positiva a las iniciativas europeas de defensa: *Acogemos con satisfacción los esfuerzos de la UE para reforzar la seguridad y la defensa europeas para proteger mejor a la Unión y a sus ciudadanos y contribuir a la paz y la estabilidad en su vecindario y más allá*, pero una vez más - como siempre-: *La OTAN seguirá desempeñando su papel único y esencia como piedra angular de la defensa colectiva de todos los aliados*.*

Además de estas dos declaraciones formales, y las menciones que se hacen a la UE en las cumbres de la OTAN, como la de junio de 2021 que hemos analizado anteriormente, hay múltiples reuniones sectoriales hasta el punto de que se están ejecutando 74 acciones concretas en diversos campos, las más importantes en las áreas de inteligencia y ciberseguridad, en las que hay una colaboración muy estrecha, y se elaboran informes de progreso periódicos que destacan el rápido avance y el valor añadido de la cooperación. La OTAN y la UE celebran también consultas políticas periódicas sobre cuestiones de seguridad en Europa y sus alrededores. En diciembre de 2020, el secretario general de la OTAN se reunió con el Colegio de Comisarios de la UE y, en febrero de 2021, se dirigió al Consejo Europeo. Por su parte, el AR de la UE participa periódicamente en las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la OTAN. El Consejo del Atlántico Norte se reúne periódicamente con el Comité Político y de Seguridad de la UE, y los representantes de la OTAN y la UE en Bruselas y en las capitales europeas se relacionan habitualmente con todos los Aliados de la OTAN y con todos los miembros de la UE. La cooperación, por lo tanto, existe y crece. Pero nunca ha habido un reconocimiento explícito a la posibilidad de que la UE construya una seguridad común o asuma su propia defensa.

Sin embargo, la administración Biden no se opone al desarrollo de una capacidad de defensa común de la UE, que encuentra en estos momentos más oposición en Londres y en algunas capitales escandinavas que en Washington. Siempre, naturalmente que no se ponga en cuestión la alianza con EEUU. Al contrario, en muchos sectores de Washington se vería con buenos ojos un desarrollo que permitiera a EEUU liberarse, al menos parcialmente, del esfuerzo militar en Europa para dedicarlo al área Indo-Pacífico. En cualquier caso, EEUU no quiere quedarse al margen de las iniciativas europeas en materia de defensa, y menos aún de la participación en el desarrollo de equipos militares europeos que promueve la AED o que se están desarrollando en el marco de la PESCO. La administración Biden apuesta claramente por renovar la relación trasatlántica, asumiendo un papel relevante para la UE, también en el área de seguridad y defensa, incluso al margen de la OTAN, puesto que hay miembros de la UE que no están en la Alianza.

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

En el comunicado final de la cumbre UE-EEUU¹⁴, que tuvo lugar en junio de 2021, uno de los cuatro apartados - el más largo - se titula ..." *Construir un mundo más democrático, pacífico y seguro*". Este apartado, que no menciona a la OTAN hasta las cuatro últimas líneas (de 127), comienza afirmando que: ..." *Juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos son un ancla para la democracia, la paz y seguridad en todo el mundo, para prevenir y resolver conflictos de manera pacífica*" ... Después repasa los escenarios de cooperación bilateral, sin olvidarse por supuesto de China ni de Rusia, y termina, en el último párrafo: *Reconocemos la contribución que las iniciativas de seguridad y defensa de la UE pueden hacer tanto a la seguridad europea como transatlántica y planeamos lanzar un diálogo específico sobre seguridad y defensa y proseguir la cooperación en este campo*. En su reunión del 3 de diciembre de 2021, el Secretario de Estado Blinken y el AR Borrell reiteraron los acuerdos de junio de 2020 y fijaron la primera reunión de este diálogo bilateral para principios de 2022, con la participación de los Departamentos de Estado y Defensa de EE. UU. y el Servicio Europeo de Acción Exterior, así como la Comisión Europea y la AED. Además, en la declaración conjunta, ambos reconocen la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que contribuya a la seguridad global y transatlántica y recuerdan la necesidad de desarrollar capacidades coherentes, complementarias e interoperables. También apoyan la participación más plena posible de los Estados Unidos en las iniciativas de defensa de la UE.

Esta es una aproximación sensiblemente diferente a la que vimos al tratar de la última cumbre de la OTAN. Hay un reconocimiento explícito a nuevas iniciativas de defensa común en la UE, y se aprecia su utilidad para ambas partes. A la luz de esta posición de la administración Biden, no se puede excluir que, en el marco del diálogo bilateral EEUU-UE, se pueda llegar a un compromiso por el que la UE desarrolle una Unión Europea de la Defensa, con su propia estructura y capacidades, manteniendo por supuesto la OTAN –que siempre tendrá el liderazgo de EEUU– para aquellas ocasiones en las que la UE no pueda hacer frente por sí sola a su seguridad –o viceversa– y profundizando en la colaboración entre ambas organizaciones. Un acuerdo de este tipo, que naturalmente requeriría mucho trabajo y tiempo, podría convencer definitivamente a los miembros más escépticos de la UE para apoyar la iniciativa en favor de una autonomía estratégica europea, también en el campo de la defensa.

Un primer paso, y muy importante, sería la coordinación de los documentos que afectan a la seguridad europea y van a ser aprobados en 2022: el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN que se aprobará en la cumbre de Madrid en junio, y la Brújula Estratégica de la UE, que teóricamente debe aprobarse en marzo, aunque puede sufrir algún retraso por disensos internos. Y que ambos documentos se reconocieran mutuamente y se plantearan para el futuro un desarrollo coordinado. Pocas cosas podría hacer la administración Biden más positivas para la estabilidad y la seguridad de Europa en esta parte de su mandato.

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>

Conclusión

La llegada a la presidencia de Joe Biden ha propiciado una vuelta de EEUU al multilateralismo y a asumir su liderazgo en los acuerdos y organizaciones internacionales, también en sus alianzas tradicionales, entre las cuales destaca sin duda la OTAN. La relación de EEUU con Europa, que había resultado muy dañada durante la presidencia de Donald Trump, se restablece sobre bases de nuevo sólidas y convenientes para ambas partes. El propio Biden ha hecho de embajador de ese entendimiento en sus dos viajes a Europa, en los que ha expresado la importancia que concede a la relación trasatlántica, además de dar pasos muy importantes para el entendimiento como la vuelta al tratado de París sobre el cambio climático.

No obstante, si se analizan en profundidad, las líneas maestras de la estrategia exterior y de seguridad de la administración Biden no son muy diferentes de las de su predecesora. Su foco de interés está en el área Indo- Pacífico y la confrontación con China es su mayor preocupación, mientras que Europa pasa inevitablemente a un segundo plano en la lista de prioridades, y su principal interés pasa a consistir en el apoyo que puede prestar a EEUU en la pugna con China. Los europeos son objeto de elogios y buenas palabras, pero cuando se trata de tomar decisiones que afectan directamente a los intereses de EEUU - sea la retirada de Afganistán o la creación de nuevas alianzas como AUKUS – ni siquiera se les consulta.

La OTAN, por su parte, prosigue imperturbable su renovación hacia objetivos de carácter global, que no están contemplados en el Tratado de Washington, y en Europa, en lugar de servir de catalizador de la estabilidad, la paz y la concordia del continente, es parte actuante, incluso impulsora, en el creciente clima de tensión que se vive con Rusia, mientras ignora en buena medida las iniciativas europeas en pos de una política común de seguridad y defensa más robusta y más autónoma.

Todas estas circunstancias han hecho a los líderes de la UE plantearse la elaboración y la adopción (posiblemente en marzo) de una brújula o compás estratégico que desarrolle el concepto de autonomía estratégica contemplado en la estrategia global de 2016 y dote a la Unión de los instrumentos necesarios para poder ejercer como potencia global en aquellos escenarios en los que sea preciso, con las limitaciones que los Estados miembros asuman. Un esquema en el que la Alianza Atlántica se mantendría, naturalmente, como el instrumento principal de la seguridad de ambas orillas del Atlántico, pero en el que ya no sería la única opción para la UE como no lo es para EEUU.

La administración Biden podría no oponerse a este planteamiento, que la liberaría de parte de sus compromisos en Europa, siempre que se respetara la primacía de la OTAN. El problema vendrá, primero, de llegar a un consenso en el seno de la UE sobre el contenido de la brújula estratégica y el alcance que se quiere dar a la autonomía europea. Y, después, en la imprescindible coordinación de la brújula estratégica con el nuevo concepto estratégico de la OTAN que debe aprobarse en la cumbre de Madrid, en junio, y que, por lo visto hasta ahora, va por otros derroteros.

Lo mejor sería que los 21 Estados miembros de la UE que forman parte de la Alianza Atlántica, y que son una mayoría de los aliados, llegaran a la cumbre de la OTAN en junio con la brújula estratégica de la UE consensuada y aprobada por unanimidad, lo que les daría fuerza para negociar una posición común. El nuevo concepto estratégico de la OTAN debería entonces reconocer a la brújula estratégica como parte del acervo común de la Alianza y aceptar sus postulados, incluido el grado de autonomía estratégica y las posibles iniciativas en el camino de una defensa común europea que hayan asumido los Estados miembros de la Unión. Solo así podrá haber una cooperación leal entre ambas organizaciones en favor de la seguridad y defensa comunes.

Por su parte, los aliados europeos deberían aceptar los postulados que contenga el concepto estratégico de la OTAN, pero eso no significa asumir por entero los planteamientos iniciales propuestos por el secretario general o sus redactores, sino someterlos a una discusión franca y productiva para adoptar finalmente el consenso que se alcance entre todos, del mismo modo que se está haciendo para aprobar la brújula estratégica. Un acatamiento acrítico, como el que ha habido en otras ocasiones, no sería acertado ni positivo para Europa.

Los países europeos miembros de ambas organizaciones no pueden asumir sin más que se involucre a la OTAN en la pugna de EEUU con China, que tiene un carácter geopolítico, pero también otro –tal vez más importante– de carácter tecnológico y comercial, que afecta principalmente a ambos países. Ni el Tratado de Washington, ni los objetivos para los que se creó la Alianza Atlántica, ni su zona de acción –que está bien definida– avalan su alineación en una confrontación que difícilmente se puede considerar una amenaza para el área del Atlántico norte. Las consultas entre aliados son siempre bienvenidas –aunque EEUU no siempre las ha propiciado en el pasado– pero ir más lejos podría perjudicar a las importantes relaciones comerciales de muchos países europeos con China, y por tanto no sería deseable. A no ser, claro, que la UE encontrara compensaciones suficientes en otros aspectos de la relación mutua.

En lo que respecta a Rusia, y el vecindario geográfico que comparte con la UE, es decir, los países que forman la llamada Asociación Oriental, será necesario llegar a un consenso entre los miembros europeos de la OTAN, ya que entre ellos hay percepciones muy diferentes. Este consenso podría basarse en una combinación de firmeza y diálogo. Nadie se opondrá a las sanciones económicas y políticas que sean necesarias para evitar que Rusia agreeda, directa o indirectamente, a los países de su entorno, pero nadie querrá tampoco escalar la tensión hasta el punto de que se produzca un enfrentamiento armado en Europa de consecuencias impredecibles. En esta línea, los aliados europeos deberían oponerse a un proceso de integración de Ucrania y Georgia en la OTAN que sería considerado extremadamente hostil por Rusia, y no aportaría más seguridad al continente, ni siquiera a los países concernidos, que seguramente querrían emplear las fuerzas aliadas para recuperar sus territorios secesionistas, recrudeciendo los respectivos conflictos. La estabilidad y la paz del continente, que sin duda conviene a todos, solo se logrará a medio y largo plazo cuando se integre a Rusia en un acuerdo

amplio que contemple aspectos económicos, políticos y de seguridad, en el que todos, incluidos los países del vecindario compartido, se sientan suficientemente compensados y seguros.

Además, los aliados europeos deberían intentar que la OTAN pusiera más énfasis en las zonas de inestabilidad, que - además del este del continente – les preocupan: el Mediterráneo, Libia, el Sahel...No hay ninguna razón objetiva para que la OTAN se haya desplegado en Afganistán y no pueda hacerlo en Mali o en Chad, que están mucho más cerca de la región del Atlántico norte y representan también un riesgo para muchos aliados en términos de terrorismo o de tráficos ilegales, al menos mientras la UE no tenga fuerza suficiente para hacerlo por sí misma.

Si hay una ocasión para que la UE haga valer sus planteamientos y emprenda el arduo camino que ha de llevarla a la autonomía estratégica y a convertirse en un actor global independiente, en favor de la seguridad de sus ciudadanos y de la paz en su vecindario y en todo el mundo, es en este momento, cuando la administración Biden parece tener una cierta predisposición a aceptar los planteamientos europeos, siempre que se sienta respaldada en sus intereses nacionales. Conviene tener en cuenta que dentro de tres años las cosas podrían volver a cambiar mucho en Washington y la UE podría verse en la misma situación de orfandad e impotencia en la que se encontró durante la presidencia de Trump, sin estar preparada para ello. Ahora, los europeos pueden preparar el futuro con cierta tranquilidad. Y, vista la incertidumbre geopolítica, harían muy bien en no desaprovechar esta oportunidad.