

CUMBRE MADRID 2022 · LA OTAN ANTE UN CAMBIO DE ERA



Nº 1 | 28 Junio 2022

El futuro de la relación transatlántica

Pedro Méndez de Vigo y Montojo

Introducción

La creación de la Alianza Atlántica en 1949 se basa esencialmente en el mantenimiento del denominado vínculo transatlántico. Es decir; de la relación entre los dos miembros norteamericanos – Estados Unidos y Canadá – y el resto de los aliados europeos.

Es interesante observar que, si bien los aliados norteamericanos se han mantenido estables en los 73 años de vigencia de la Alianza, los europeos han alterado significativamente su composición durante este tiempo, pasando de los diez aliados iniciales a los veintiocho actuales. Por otra parte, es obvio que los EE.UU., como potencia militar y líder del mundo occidental en este periodo de tiempo, juega un papel fundamental en la definición de los objetivos de la Alianza, del modo en cómo deben cumplirse y de su adaptación al contexto estratégico.

Por tanto, no se entiende la Alianza Atlántica sin la voluntad política de los EE.UU. de comprometerse con la defensa de Europa. Esto ha sido así a lo largo de los más de setenta años de historia de la alianza militar más longeva de la historia de la humanidad y lo seguirá siendo en el futuro. De tal manera que puede afirmarse que, si el vínculo transatlántico se rompiera, la Alianza Atlántica perdería todo su sentido.

Es obvio que a lo largo de las últimas décadas la relación transatlántica ha pasado por diferentes vicisitudes, ha superado desencuentros y crisis, ha alterado equilibrios y ha conjugado intereses divergentes. Hasta ahora, los principios y los valores comunes han sido suficientes para que el vínculo se mantuviera sólidamente estable, ¿pero seguirá siendo así en el futuro?

El repliegue de los Estados Unidos

Kissinger explica bien en su obra clásica “Diplomacia” las dos corrientes internacionalistas que se turnan en la visión que los norteamericanos tienen del mundo y que condicionan sus relaciones exteriores. Si desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. no dudó en promover y liderar la contención frente a la Unión Soviética, tras la caída del muro de Berlín se convirtió en una potencia hegemónica con una clara tendencia a intervenir en los asuntos mundiales. Ello alcanzó su máxima expresión durante la Administración Clinton, que no dudó en actuar militarmente, a veces sin contar con su propia opinión pública, en lugares como Bosnia, Haití y Somalia, llegando a participar en el bombardeo de Serbia, sin mandato de Naciones Unidas, durante la crisis de Kosovo. Sin embargo, a pesar de sus intentos, lo cierto es que EE.UU. no fue capaz de utilizar su momento unipolar para implantar un orden mundial liberal, y ello provocó frustración y desazón.

Cuando George W. Bush llegó a la Casa Blanca en 2001, tras ganar unas disputadas elecciones a Al Gore, lo hizo con un programa claramente aislacionista, donde las cuestiones económicas y las nacionales formaban la parte esencial de su programa. Parecía que los EE.UU. iniciaban una fase de retraimiento y que la fatiga intervencionista podía estar haciendo efecto. Sin embargo, los atentados del 11-S modificaron el escenario estratégico y la Administración Bush se embarcó en dos guerras difíciles en territorios muy alejados e inhóspitos: primero en Afganistán y después en Iraq. Si el despliegue en Afganistán resultó en gran medida obligado tras la conmoción del 11-S, la intervención en Iraq tenía como objetivo modificar la geopolítica de Oriente Medio. Ambas intervenciones fueron largas, costosas, merecieron más críticas que aplausos y abonaron el desencanto ante un mundo unipolar que dejaría de serlo rápidamente sin lograr imponer sus normas.

Cuando Obama llegó a la Presidencia en 2009 el repliegue ya era evidente, pues las tropas norteamericanas estaban regresando de Iraq. Obama nunca se refirió a una retirada, sino que habló de trasladar el centro de gravedad del esfuerzo exterior y pivotar hacia el Asia Pacífico ante el auge de China. No obstante, apenas actuó durante las primaveras árabes, habló de “liderar desde atrás” durante la crisis libia, no cumplió con el ultimátum lanzado a Assad tras el empleo de armas químicas en Siria, anunció la

retirada de Afganistán y dejó en la estacada a varios de los aliados tradicionales de EE.UU. en diversos lugares del mundo.

Trump siempre fue claro en sus declaraciones. Bajo el “America first” se escondía la evidente intención de no adentrarse en aventuras exteriores de incierto resultado y que no arrojaran un claro beneficio para los EE.UU. Promovió una rápida estrategia de salida en Afganistán, negociando para ello con los Talibán sin contar con el gobierno afgano, anunció salidas de tropas masivas del continente europeo, cerró bases militares en el exterior y llegó a decir que la OTAN se había quedado obsoleta.

En agosto pasado, ya bajo la presidencia de Biden, pudimos asistir a la vergonzosa y humillante salida de Afganistán, con momento Saigón incluido, tras veinte años de ocupación occidental. La fallida experiencia supuso un evidente descrédito político e internacional, cuestionó la cohesión de la Alianza, terminó con la razón de ser de los esfuerzos militares y finalizó con los intentos de remodelar sociedades pos conflicto. A nivel global, cerró un ciclo estratégico, que se inició tras la Guerra Fría, de operaciones de gestión de crisis y *nation building*, que comenzó en los Balcanes y se extendió por África, Oriente Medio y Asia Central. Para EE.UU. acaba un ciclo de repliegues exteriores que comenzó en Iraq, siguió en Libia y después en Siria y que pone de manifiesto que la fatiga estratégica se ha instalado en la sociedad americana.

Para la relación transatlántica, la retirada de Afganistán supuso el momento más crítico de su dilatada existencia; más aún que Suez, la retirada de Francia de la estructura militar de la OTAN, el despliegue de los euromisiles o la fractura por la intervención en Iraq, y puso de manifiesto la profunda crisis en que se hallaba sumida la Alianza tras su primer fracaso militar, y que el presidente Macron había definido ya un año antes como de “muerte cerebral.”

La crisis de la Alianza Atlántica

En los últimos años se han producido graves desencuentros entre los aliados que han socavado el vínculo transatlántico. En el fondo de todos ellos se encuentran la disputa entre el unilateralismo llevado a cabo con frecuencia por los EE.UU. y el multilateralismo auspiciado por la UE. A ello se suma el repliegue estratégico iniciado por los EE.UU. sin apenas consultas, que motiva la aparición de nuevos enfrentamientos por llenar el hueco que deja la superpotencia.

En la cumbre de Gales, en 2014, el entonces secretario de Defensa, Robert Gates, en lo que era su discurso de despedida, ya fue inusualmente duro con los aliados europeos en su conjunto, esgrimiendo que el reparto de cargas era injusto y que había un déficit crónico de esfuerzo presupuestario y de capacidades militares por parte europea. El

trasfondo del reproche era que los europeos aportaban poco para lo mucho que protestaban y discutían.

Otro aspecto sustancial que dificulta la cohesión de la Alianza es la diferente percepción de amenaza que tienen los países miembros. Si durante la Guerra Fría no había dudas de lo que significaba la amenaza soviética, tras el colapso de la URSS se abrieron muchas incertidumbres que pusieron en cuestión el papel de la OTAN. Tras los atentados del 11-S y la expansión del terrorismo yihadista, la Alianza miró claramente al sur, si bien los EE.UU. comenzaban a vislumbrar en China un potencial adversario. Tras las intervenciones de Rusia en Georgia, pero sobre todo en Crimea en 2014, muchos países en el este de Europa, vieron en una Rusia renacida y dispuesta a recuperar su papel como potencia regional un claro peligro. Ello hizo que durante los últimos años no hubiera una amenaza común. Mientras los países mediterráneos seguían orientando sus esfuerzos hacia el sur y preocupados por la inestabilidad del continente africano y de Oriente Medio, muchos países del centro y del este de Europa sentían en Rusia una amenaza existencial. Simultáneamente, los EE.UU. se preocupaban prioritariamente sobre lo que sucedía en Asia.

Las formas del presidente Trump, alejadas del lenguaje diplomático y de la cortesía institucional, tampoco ayudaron a crear un buen clima de colaboración transatlántica. Al final, la retirada de Afganistán puso de manifiesto una realidad: los europeos no tenían apenas influencia en Washington y los norteamericanos consideraban a los europeos ineficaces y desunidos. Cada vez era más difícil acordar posiciones comunes, mientras la alargada sombra del reparto de cargas se extendía sobre la Alianza, pese al compromiso de alcanzar un 2% del PIB antes de 2024, que muchos países – entre ellos España – parecían incapaces de cumplir.

Todo ello ha provocado que en EE.UU. se pregunten hasta qué punto vale la pena seguir manteniendo un costoso vínculo con Europa, que los europeos no parecer dispuestos a sufragar y ni siquiera agradecen.

A la vista de todo lo anterior, podemos establecer que los EE.UU. se encuentran en fase de repliegue estratégico, con una población mayoritariamente centrada en resolver cuestiones internas y alejada de la tentación de intervenir militarmente en asuntos internacionales que no se encuentren estrechamente ligados a su propia seguridad nacional y sean así percibidas por su ciudadanía.

La invasión de Rusia en Ucrania

La posibilidad de que Ucrania entrase en la Alianza Atlántica siempre ha sido una de las razones esgrimidas por Moscú para justificar la invasión que comenzó el 24 de febrero.

Aunque hay quien afirma que en la cumbre de Bucarest (2008) la OTAN se precipitó al invitar a Kiev a formar parte de la Alianza, en realidad lo que se esconde tras la agresión rusa es el miedo a que Ucrania se occidentalice, abrace las estructuras y el modo de vida europeo y se convierta en una referencia y un ejemplo para otros países de la órbita de influencia rusa, y para Rusia también. En el fondo de estos temores late el tradicional sentimiento de inseguridad del pueblo ruso ante unas sociedades más libres, mejor organizadas y más competitivas. El hecho de que Ucrania, tradicionalmente el pueblo eslavo más unido cultural e históricamente a Rusia, pudiera abandonar el cosmos ruso para instalarse en el europeo podría provocar un efecto dominó y dar al traste con un singular sistema autoritario que es el que rige desde el final de la Unión Soviética en el país más grande del mundo.

Paradójicamente, una vez producida la invasión, la incapacidad hasta ahora de Rusia para someter a Ucrania y alcanzar sus objetivos estratégicos ha producido efectos contrarios a los perseguidos. Con independencia de cuál sea el resultado final de las operaciones militares, Ucrania se aleja sin remedio de la órbita rusa y países tradicionalmente neutrales se acercan a la Alianza Atlántica ante el temor que despierta la actitud del Kremlin.

Asimismo, la existencia de un conflicto bélico en el este de Europa ha instado a muchos países de la Alianza a priorizar nuevas inversiones en Defensa, se han producido relevantes anuncios de incrementos presupuestarios, se ha puesto de manifiesto que la amenaza rusa es una realidad y, en suma, se ha revitalizado una organización militar que tras el fracaso de Afganistán pasaba por los peores momentos de su historia.

Posiblemente, el cambio más significativo ha sido el experimentado por Alemania. Desde la Ostpolitik de Willy Brandt en los años 70, las relaciones de Alemania con Rusia se basaban en la distensión, favoreciendo el diálogo y la cooperación con Moscú. Sin embargo, en su discurso del 27 de febrero ante el Bundestag – tres días después de la invasión de Ucrania – el canciller Scholz anunció, junto a un espectacular incremento del presupuesto nacional de defensa, la importancia de la disuasión como principio estratégico fundamental de la seguridad alemana.

En conclusión, la intervención de Rusia en Ucrania ha provocado efectos contrarios a los que pretendía: ha aumentado la cohesión de la Alianza, ha silenciado de momento las disputas internas, va a provocar que en la aprobación del nuevo concepto estratégico sea Rusia la amenaza principal a la que se enfrente la OTAN en territorio europeo y ha incentivado la adhesión de nuevos miembros.

El desacople en la relación transatlántica

Junto a los motivos ya apuntados que sumieron a la Alianza Atlántica en una grave crisis en los últimos años y cuyo momento álgido fue la apresurada retirada de Afganistán, hay que destacar las progresivas divergencias que se han ido produciendo en los dos bloques – europeo y norteamericano – a lo largo de las dos últimas décadas en lo que se ha venido en llamar “el desacoplamiento”.

En este sentido, hay que señalar que dichas divergencias se producen en distintos ámbitos:

- **Divergencia económica:** si en el año 2008, antes de la crisis financiera, los PIB de EE.UU. y de la UE eran prácticamente equivalentes, en 2021 EE.UU. dispone de un PIB más de un 30% superior al de la UE. Esta diferencia sigue aumentando, lo que dificultará que los esfuerzos económicos vayan convergiendo e igualándose el denominado reparto de cargas a ambos lados del Atlántico, lo que continuará produciendo un continuo motivo de fricción.
- **Divergencia militar:** Continúa incrementándose la tendencia existente de que EE.UU. dedica a Defensa un mayor porcentaje de su PIB que los países europeos y, además, lo hace de una manera mucho más eficiente, al realizar un planeamiento centralizado y aprovechándose de las economías de escala. La consecuencia es que la superioridad de fuerzas militares norteamericanas respecto a las europeas no para de aumentar.
- **Divergencia tecnológica:** EE.UU. se despega peligrosamente de los países de la UE en los desarrollos de las tecnologías disruptivas. De seguir incrementándose esta divergencia, podría afectar a la interoperabilidad militar, dificultando el empleo conjunto de unidades de diferentes países y debilitando la necesaria cohesión de la Alianza.
- **Divergencia demográfica:** Mientras EE.UU. crece a un ritmo sostenido y ha pasado de 310 millones a 332 en los últimos 10 años, los europeos han aumentado únicamente de 440 a 446 en el mismo periodo. Ello tiene su reflejo en la edad media de las poblaciones, siendo de 38 años en los EE.UU y de 44 en el bloque de países europeos. Asimismo, la integración de la inmigración en la sociedad norteamericana se produce de forma más armoniosa que en los países europeos, siendo el ejército norteamericano factor de asimilación, lo que no sucede en el viejo continente.
- **Divergencia de percepciones:** Durante los primeros años del siglo XXI se constata cada vez más que desde ambas orillas del Atlántico se perciben los hechos que afectan a las relaciones internacionales de forma diferente, los análisis de los centros de investigación y de pensamiento difieren en sus apreciaciones y ello provoca al final que las opiniones públicas se distancien. Un ejemplo de esta divergencia se da con respecto a la guerra de Ucrania y la situación final deseada.

Mientras el mundo anglosajón se mostraría partidario de una derrota clara de Rusia, de manera que ello implicase en que al menos durante una generación Moscú dejase de constituir una amenaza para los países limítrofes, muchas cancillerías europeas consideran que Rusia debe enfrentarse a sanciones y penalizaciones por su actitud, pero sin que ello conlleve una humillación innecesaria. En Europa se es consciente de que Rusia seguirá siendo siempre un vecino incómodo, por lo que hay quienes buscan una salida airosa a Moscú.

Además de todas estas diferencias, existe un cierto desacoplamiento en las intervenciones militares, prodigándose con frecuencia el empleo de coaliciones ad hoc en lugar de utilizar las estructuras militares de la Alianza Atlántica. Esta tendencia pudo surgir durante la intervención de la OTAN en Kosovo, cuando las fuerzas desplegadas sobre el terreno mostraron discrepancias nacionales para cumplir las órdenes dictadas por la cadena de mando aliada, dirigida por un estadounidense, el general Wesley Clark. Entonces pudo solventarse la situación, pero ello daría lugar poco después al establecimiento de la doctrina Rumsfeld, que prefería coalitions of the willings, bajo mando norteamericano. Es posible que ello redundara en la eficacia operativa en el corto plazo, pero al mismo tiempo aumentaba la desconfianza entre los aliados.

Todas estas divergencias inciden en acrecentar las diferencias entre los bloques europeo y norteamericano y lo que es peor, provocan discrepancias políticas a la hora de adoptar decisiones. Por tanto, al menos aparentemente, el futuro de la relación transatlántica se presenta sombrío, con dos bloques distanciándose progresivamente.

Soluciones de cara al futuro: Reforzar Europa

Para que las relaciones transatlánticas continúen siendo el vínculo fundamental de la Alianza Atlántica y sigan constituyendo el compromiso de los EE.UU. con la seguridad del continente europeo, es necesario que el bloque europeo adquiera una dimensión propia en el ámbito de seguridad y defensa en torno a la UE. Siendo muy importante, ya no es suficiente compartir una historia común y valores y principios fundamentales o disponer de una economía libre de mercado o favorecer el comercio internacional. La interdependencia política, económica y cultural, junto a las estrechas relaciones institucionales existentes a ambas orillas del Atlántico no consiguen por sí mismas en el siglo XXI ser garantes del vínculo transatlántico. Tampoco la memoria crea futuro. Ya hay pocos ciudadanos que tengan interiorizada la decisiva intervención norteamericana en las dos guerras mundiales o sean conscientes del paraguas de seguridad desplegado por Washington en Europa durante la Guerra Fría. Hoy es preciso algo más. Es necesaria la firme voluntad de la Unión Europea de dotarse de las capacidades militares y del entramado institucional para ser un aliado fiable, apreciado y consolidado frente a las amenazas y riesgos que nos aguardan.

No se trata de complementar o legitimar la acción de los EE.UU., sino de tener capacidad de actuar de modo independiente y autónomo cuando se precise y como aliado digno de consideración cuando sea necesario. Ya no es suficiente elaborar meritorios discursos de solidaridad o estar dispuesto a poner en marcha instrumentos de soft power o influencia o de prometer una vez más la elevación de los presupuestos de defensa. No, ahora ya es preciso disponer de capacidades militares propias al nivel de la entidad política que nos representa a los europeos, que garanticen por sí mismas la seguridad europea en toda su extensión y puedan, además, contribuir a hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional y a las que pugnan por combatir el modelo de vida que tanto tiempo ha precisado para consolidarse, que compartimos europeos y americanos y del que nos sentimos profundamente orgullosos.

La situación actual pasa por impulsar en Europa el objetivo de una verdadera unión en materia de defensa, poniendo en común nuestros recursos y articulando políticas comunes de seguridad y de defensa. Solamente logrando una Unión Europea con una defensa común aportaremos suficiente valor añadido al resto de países aliados.

Se ha iniciado el camino. El lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), prevista en el Tratado de Lisboa; la aprobación del “European Defence Action Plan” y el acceso a los Fondos Europeos de Defensa para financiar la I+D de proyectos que resulten de interés para más de tres países miembros; la aprobación de la Brújula Estratégica y, lo más importante, el convencimiento en las capitales europeas de que ha llegado el momento de la profundización comunitaria en un ámbito que siempre resultó ajeno al gran proyecto político que representa la UE desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, en los mismos orígenes de la construcción comunitaria.

El camino es urgente, pero no será fácil. Además de un incremento notable en el esfuerzo en defensa por parte de las naciones, serán precisas políticas industriales dirigidas desde la Comisión Europea que acaben con la histórica fragmentación de la industria europea de defensa, avanzar en la definición de requisitos operativos comunes y ahondar en la institucionalización de estructuras y procedimientos que desemboquen en una política común de seguridad y defensa. Habrá muchos obstáculos que superar, reticencias históricas que salvar e intereses contrapuestos que alinear, pero si no somos capaces de alcanzar esa Europa fuerte en Defensa, la UE estará condenada a la irrelevancia geopolítica en el mundo bipolar que ya está aquí, y la relación transatlántica terminará por resentirse y poner en cuestión la Alianza Atlántica. Es mucho lo que nos jugamos y aún mucho más lo que queda por hacer.