

Capítulo quinto

¿Vuelve Europa a la historia?

Andrés González Martín

Resumen

La Primera y Segunda Guerra Mundial tuvieron como resultado “la más significativa retirada de influencia global jamás registrada en la historia”. Mientras tanto, los Estados Unidos se revelan como la nación indispensable, que ha considerado que siempre que no se crease una Europa políticamente integrada capaz de desafiar a los Estados Unidos en asuntos de importancia geopolítica, cualquier ampliación de la Unión Europea asociada a una de la OTAN expandirá el alcance de la influencia norteamericana.

Para Europa reconocer a los Estados Unidos como única potencia mundial capaz de garantizar la estabilidad mundial en un marco institucional internacional, resultaba hasta ahora cómodo. Europa se ha acostumbrado fácilmente a una psicología de dependencia. Rusia, siendo parte de Europa, no ha visto las cosas de la misma manera.

La frustración europea provocada por la guerra en los Balcanes, especialmente después de la guerra en Kosovo, movilizó a los gobiernos británico y francés para, en la cumbre de Saint Malo, poner las bases de la futura Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que el Tratado de Lisboa desarrolla estableciendo nuevos mecanismos de cooperación, la estructurada permanente y la avanzada.

Sin embargo, la evolución del escenario estratégico ha seguido un ritmo mucho más rápido que el adoptado para desarrollar la PCSD. La UE hoy es aún

más dependiente de los Estados Unidos y la OTAN de lo que era cuando se puso en marcha la PCSD.

La integración de la defensa europea posiblemente ha tenido su mayor enemigo en las garantías de seguridad norteamericanas, que han alimentado más allá de lo conveniente una cómoda y barata psicología de dependencia. La administración Trump y el *brexit* pueden marcar un punto de inflexión y acelerar la integración de la defensa europea más de lo previsto. El resultado final está por ver.

Palabras clave

PCSD, Rusia, cultura estratégica, ampliación OTAN, ESN 2017, guerra comercial.

Abstract

The First and Second World War resulted in "the most significant withdrawal of global influence ever recorded in history". Meanwhile, the United States revealed as the indispensable nation, which has considered that provided that a politically integrated Europe capable of challenging the United States in matters of geopolitical importance is not created, any enlargement of the European Union associated with one of NATO will expand the reach of American influence.

For Europe to recognize the United States as the only world power capable of guaranteeing global stability in an international institutional framework, was so far comfortable. Europe has easily become accustomed to a psychology of dependency. Russia being part of Europe has not seen things in the same way.

The European frustration caused by the war in the Balkans, especially after the war in Kosovo, mobilized the British and French governments to, at the Saint Malo summit, lay the foundations for the future Common Security and Defense Policy of the European Union that the Lisbon Treaty develops establishing new cooperation mechanisms, the permanent structured and the advanced.

However, the evolution of the strategic scenario has followed a much faster pace than that adopted to develop the CSDP. The EU today is even more dependent on the United States and NATO than it was when the CSDP launched.

The integration of the European defense has possibly had its greatest enemy in the security guarantees of the United States, which have fed beyond convenient a comfortable and cheap psychology of dependence. The Trump administration and the Brexit can mark a turning point and accelerate European defense integration more than expected. The final state is at stake.

Keywords

PCSD, Russia, strategic culture, NATO enlargement, ESN 2017, trade war.

La más significativa retirada de influencia global jamás registrada en la historia

Desde la caída de Constantinopla en 1453, la Gran Guerra de 1914 ha sido el más demoledor cataclismo para el destino de Europa. La Primera Guerra Mundial acabó con la forma de entender el equilibrio de poder, su utilidad y el orden internacional de las potencias europeas. Hasta entonces, Europa en su conjunto durante cien años había vivido una paz sostenida por una simetría de legitimidades, que le permitió evitar una guerra generalizada en el continente, a pesar de los grandes cambios que se produjeron durante todo el siglo XIX. El Reino Unido, desde su aislamiento excepcional, siguió desempeñando el papel de contrapeso necesario para evitar la hegemonía en el continente de un actor principal. Las ambiciones del Imperio ruso y, en menor medida, del Imperio francés generaron conflictos que se resolvieron con guerras limitadas alejadas de los centros de poder en teatros de operaciones secundarios.

Por otra parte, la unificación alemana transformó al antiguo Reino de Prusia, el más débil de los poderosos, en un Estado con capacidad suficiente para desequilibrar todo el sistema. Las guerras sucesivas contra Dinamarca, el Imperio austro-húngaro y Francia permitieron el ascenso alemán, pero sin romper el concierto europeo. El éxito de la política de Bismarck fue conseguir que sus victorias no se entendieran como un peligro ni por los rusos ni por los británicos. El Canciller de Hierro manipuló magistralmente los acuerdos y las aspiraciones de las distintas potencias europeas, aplicando una *realpolitik* en beneficio de Prusia y de la paz en Europa.

En 1890, cuando el káiser Guillermo II sustituyó a Bismarck, el imperio británico consideraba mucho más peligrosas a Rusia y Francia que a la nueva Alemania. En 1898 Francia y el Reino Unido estuvieron cerca de entrar en guerra por Egipto. Mientras tanto, poco después, en 1904 Mackinder publicó su famoso artículo en la Real Sociedad Geográfica titulado «El pivote geográfico de la historia», en el que formulaba la “Teoría del Corazón Continental”, alertando a los británicos del peligro ruso.

En una década de desaciertos, Alemania dio la vuelta a todas las percepciones, provocando una inversión de las alianzas. La inicial aproximación británica al segundo Imperio alemán, para mantener la estabilidad en Europa frente a Rusia y Francia, terminó agrupando a los antagonistas iniciales en colaboradores comprometidos para contener el desafío de una ahora provocadora Alemania.

El juego de equilibrios terminó con un desastre que permitió a los Estados Unidos marcar las pautas del orden europeo que surgiría después de la guerra. La democracia, la autodeterminación de los pueblos y la seguridad colectiva garantizada por la Sociedad de Naciones sustituyeron a la práctica de la *realpolitik*. El enfoque del realismo político en las relaciones interna-

cionales fue sustituido de repente por el liberal, colocando a la diplomacia europea en un terreno totalmente nuevo. Durante siglos las fronteras se habían movido para mantener el equilibrio de poder sin contar demasiado con las preferencias de la población. La nueva realidad europea, después del doloroso fracaso de la guerra, daba la vuelta a la vieja búsqueda de la estabilidad para abrir la puerta a la voluntad de los pueblos, que confiaban alcanzar la paz por medio de principios, dejando su propia seguridad en manos de un proceso judicial internacional que nunca llegó a funcionar¹. Los principios y el derecho propuestos por el idealismo norteamericano sustituirían al poder y los intereses como mecanismos de relación entre los Estados de Europa.

Cuatro imperios desaparecieron, surgiendo de sus cenizas nuevos Estados nacionales infectados por importantes minorías que, a pesar de vivir en esos territorios durante siglos, se habían convertido en pocos meses en grupos de sospechosa lealtad política a su nuevo Estado. Los imperios austro-húngaro y otomano fueron disueltos, pero el Imperio alemán y ruso, cada uno con su particular revolución y contrarrevolución, perdiendo su condición imperial, solo fueron humillados, debilitados, arrinconados y puestos en cuarentena. La actitud, la disposición y la voluntad de Alemania y Rusia de volver a recuperar su capacidad de determinar su futuro e influir en el de otros se mantuvo latente para movilizarse de la mano de doctrinas totalitarias, mucho más peligrosas que las ingenuas ambiciones dinásticas y nacionalistas del zar y del káiser.

El rápido fracaso del modelo de la Sociedad de Naciones disolvió en una década el original concepto de seguridad colectiva para Europa y fue sustituido por una política de apaciguamiento y alianzas, que terminaría con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y el fin de las naciones europeas como potencias globales, provocando "la más significativa retirada de influencia global jamás registrada en la historia"².

Estados Unidos, la nación indispensable

Cuando en febrero de 1998³, Madeleine Albright, secretaria de Estado del presidente Clinton, identificó a los Estados Unidos como la nación indispensable pocos se hubiesen atrevido a cuestionar su diagnóstico. Ahora bien, reconocer el valor de un diagnóstico no significa plegarse a sus consecuencias sin poner remedio.

¹ KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Ediciones B, Barcelona. 1996.

² KAGAN, Robert. *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Santillana Ediciones, Madrid. 2003.

³ NBC's Today Show (February 19th, 1998). «But if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us».

Rusia nunca fue derrotada a pesar del insólito interés de Zbigniew Brzezinski por destruirla. En un artículo publicado en 1997 en *Foreign Affairs*, titulado «A Geostrategy for Eurasia», Brzezinski apostaba por seguir debilitando el Estado ruso desmembrando la Federación en tres Estados independientes. Una Rusia europea, una República de Siberia y una República del Lejano Oriente, débilmente vinculadas por una confederación, era la aspiración geopolítica del famoso consejero de seguridad nacional del presidente Carter, nacido en Polonia⁴.

Mientras tanto, respecto a Europa, los norteamericanos eran conscientes de que no podrían ejercer su influencia en el continente sin que existiese por parte de los países europeos una demanda de seguridad que ellos deberían atender. Seguir influyendo en Europa requería una voluntad de demandar seguridad de un lado del Atlántico y una voluntad de ofrecerla desde el otro. El vínculo de seguridad trasatlántico permitía a los Estados Unidos transformar automáticamente cualquier expansión europea en una expansión de la influencia norteamericana. La idea central de Brzezinski para ordenar el mundo conforme el interés de los Estados Unidos como única y benévola superpotencia, expuesta con más detalle en su libro *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*⁵, era asegurar el pluralismo geopolítico en la masa continental euroasiática, controlando a Europa, influyendo en China y aislando a Rusia.

Desde esta perspectiva, siempre que no se crease una Europa tan políticamente integrada como para desafiar a los Estados Unidos en asuntos de importancia geopolítica, cualquier ampliación de la Unión Europea asociada a una de la OTAN expandirá el alcance de la influencia estadounidense. Ignorando por supuesto cualquier interpretación que los rusos pudieran hacer. Dos años antes de la primera ampliación de la OTAN hacia el este, después de haberse producido la integración alemana y su completa incorporación a la OTAN, Brzezinski apuntaba que una Ucrania soberana era un componente esencial para los intereses norteamericanos, especialmente si estaba vinculada a un reforzamiento del distanciamiento de las

⁴ «A loosely confederated Russia —composed of a European Russia, a Siberian Republic, and a Far Eastern Republic— would also find it easier to cultivate closer economic relations with its neighbors. Each of the confederated entities would be able to tap its local creative potential, stifled for centuries by Moscow's heavy bureaucratic hand. In turn, a decentralized Russia would be less susceptible to imperial mobilization. »Russia is more likely to make a break with its imperial past if the newly independent post-Soviet states are vital and stable. Their vitality will temper any residual Russian imperial temptations. Political and economic support for the new states must be an integral part of a broader strategy for integrating Russia into a cooperative transcontinental system». <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1997-09-01/geostrategy-eurasia>

⁵ BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós Ibérica, Barcelona. 1998.

nuevas repúblicas de Asia Central y el Cáucaso de la esfera de influencia rusa⁶.

Un error político de proporciones históricas

A penas dos semanas antes de la Cumbre de Madrid, que se celebró a primeros de julio de 2007, cerca de cincuenta influyentes personalidades norteamericanas firmaron una carta dirigida al presidente Clinton proponiéndoles reconsiderar la invitación a ingresar en la Alianza a Polonia, República Checa y Hungría. Entre los firmantes se encontraban el presidente de la Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado, el senador Sam Nunn, Robert McNamara, el veterano secretario de Defensa de los presidentes Kennedy y Johnson, el que fuese director de la Agencia Central de Inteligencia bajo la presidencia de Carter, el almirante Stansfield Turner, Susan Eisenhower, nieta del presidente Eisenhower y directora del Center for Political and Strategic Studies, el embajador Paul Nitze, jefe del equipo negociador de control de armas del presidente Reagan y otros diplomáticos, políticos, académicos y militares, muchos de ellos comprometidos con las negociaciones de reducción de armas con Rusia.

La carta valoraba la decisión de ampliar la OTAN como «un error político de proporciones históricas»⁷. El error se entendía relacionado con las objeciones expuestas por Moscú, que en el futuro afectaría a los acuerdos de desarme nuclear con Rusia. El control de armas entre las dos grandes potencias nucleares se entendía mucho más relevante que la ampliación, que supondría establecer un nuevo límite de enemistades en Europa que imposibilitaría un entendimiento fecundo con Rusia.

El Acta Fundacional sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas entre la Federación Rusa y la OTAN, firmada en mayo de 2007, establecía un marco de relación que permitía desarrollar vínculos de confianza suficientemente fuertes. Ambas partes dejaban de considerarse mutuamente como adversarios y entendían que la seguridad del área euro-atlántica como un espacio de seguridad indivisible. «La OTAN y Rusia trabajarán juntas para contribuir al establecimiento en Europa de una seguridad común e integral basada en la lealtad a valores, compromisos y normas de comportamiento compartidos en interés de todos los Estados. La OTAN y Rusia ayudarán a fortalecer la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, incluido el desarrollo de su papel como instrumento principal en la diplomacia preventiva, la prevención de conflictos, la gestión de crisis, la rehabilitación posconflicto y la cooperación regional de seguridad,

⁶ «A sovereign Ukraine is a critically important component of such a policy, as is support for such strategically pivotal states as Azerbaijan and Uzbekistan». <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1997-09-01/geostrategy-eurasia>

⁷ <https://www.bu.edu/globalbeat/nato/postpone062697.html>

así como para mejorar sus capacidades operativas para llevar a cabo estas tareas»⁸.

La ampliación mientras tanto se movía en paralelo a los acuerdos con Rusia desactivando el potencial del Acta Fundacional OTAN-Rusia. Releer este documento nos permitiría evaluar lo que podría haber dado de sí su leal aplicación, que entonces dependía más de lo que la OTAN hacía que de lo que Rusia pudiera aspirar a hacer.

Más adelante, en 1998, George Kennan, el padre de la política de contención de los Estados Unidos durante los más de cuarenta años de Guerra Fría, consideraba que la ampliación de la OTAN era el principio de una nueva guerra fría. La ampliación según Kennan tendría como consecuencia una gradual respuesta rusa que afectaría a sus políticas en oposición a los Estados Unidos y sus aliados. Desde luego, era entonces verdad que los rusos podían hacer poco más que expresar su desacuerdo. Los problemas internos de la Federación eran muy graves y su posibilidad de responder muy limitada. Ahora bien, aceptar una situación por carecer en ese momento de posibilidad de actuar no es lo mismo que aceptar una situación porque uno está convencido de sus beneficios, reaccionando con entusiasmo al nuevo estado de las cosas. Lo que estaba en juego no era el reconocimiento de Rusia de una situación que no podía cambiar, sino cómo esos cambios afectarían en el futuro a su actitud, sus percepciones, sus decisiones y planes y sus reacciones.

Mientras que desde Occidente se insistía en que la ampliación pretendía estabilizar, consolidar, democratizar y favorecer el desarrollo de los países de Europa Central y del Este, lo cierto es que nada parecido a un plan Marshall se puso en marcha para financiar estas intenciones. Ingresar en la OTAN, una alianza militar intergubernamental, poco tiene que ver con la recuperación económica, social y política de países que habían sido víctimas del comunismo, de la misma forma que lo había sido Rusia.

La secretaria de Estado Albright, en Bruselas, en febrero de 1997, antes de la Cumbre de Madrid que abriría las puertas al ingreso en la OTAN de Polonia, República Checa y Hungría, consideraba que de la misma manera que la OTAN había permitido sostener en el Occidente europeo las libertades, el progreso económico, la integración de antiguas potencias rivales en un espacio de colaboración y paz, eliminando viejos odios, proporcionando seguridad para sostener la reconstrucción y disuadir el conflicto, ahora debía cumplir esa misma función con los países del centro y este de Europa. La comparación de la secretaria de Estado podía ser emocionante y deslumbrar a no pocos, pero no tenía sentido comparar la Europa de 1949 con la de 1997, entre otras cosas por algo tan relevante como la disolución de la URSS y la desaparición del enemigo.

⁸ http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A98/A98-DEU1a.htm

Los rusos solo podían interpretar las palabras de la secretaria de Estado como un desafío y un engaño. Sobre todo teniendo en cuenta la evolución de la situación. En 1990, antes del desplome de la Unión Soviética, Washington ofreció a Moscú garantías de que la OTAN no se expandiría más allá de la frontera alemana. El secretario de Estado Baker le dijo al presidente Gorbachev que si permitía la incorporación de la Alemania unificada a la OTAN no habría ningún avance de la Alianza hacia el este⁹. Los rusos podían sin duda llegar a la conclusión de que la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos era tan esquizofrénica como inestable. Las promesas iniciales de Occidente, durante los años 89 y 90 del pasado siglo, que invitaban a pensar a los líderes soviéticos de entonces en la posibilidad de construir un orden de seguridad compartido, fueron solo un incentivo para alentar los cambios internos en la URSS y el Pacto de Varsovia. «Sin embargo, desde el principio lo que se deseó y maniobró para obtener fue una seguridad europea exclusivamente basada en la OTAN, sin la URSS y su heredera la Federación Rusa».¹⁰

El colapso de la Unión Soviética ha sido la mayor catástrofe geopolítica del siglo xx

Posiblemente no era la OTAN el mejor vehículo para lograr una Europa completamente libre y democrática, con posibilidades de cooperación e integración que favorecieran su prosperidad. La Unión Europea podía cumplir los objetivos propuestos sin necesidad de provocar tanto rechazo por parte de los líderes políticos y militares rusos a la ampliación de la OTAN, que por supuesto no ignora, sino, al contrario, expresamente reconoce la señora Albright que existían.

Insistir en que la ampliación no era un juego de suma cero no fue suficiente para despejar las reticencias rusas. Sobre todo, si se vinculaba la completa libertad de Europa con una Rusia democrática que termine siendo totalmente parte de Europa¹¹. Vincular las ventajas que Rusia podría obtener en el

⁹ «If we maintain a presence in Germany that is part of NATO, there would be no extension of NATO's jurisdiction for forces of NATO one inch to the east».

¹⁰ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE048-2018_Enfrentamiento_EU-Rusia_JLPC.pdf. En el artículo referenciado, el Coronel Pontijas analista del IEEE, expone y evalúa la sucesión de acontecimientos durante los años 1989 y 1990 fundamentales para entender el deslizamiento progresivo desde la inicial posibilidad de construir una seguridad europea inclusiva y cooperativa, hacia un orden centrado en la OTAN.

¹¹ «This is not a zero-sum game. On the contrary, NATO has recognized that we cannot build a Europe that is whole and free until a democratic Russia is wholly part of Europe. And I believe that most Russians understand, or will come to understand, that their great nation can best build a secure future for itself in a Europe without walls, with a transformed NATO as a partner. The process of defining this new partnership is well underway». <https://www.nato.int/docu/speech/1997/s970218a.htm>

nuevo sistema a su democratización convertía la política interna rusa en un elemento de negociación, donde los Estados Unidos y la OTAN serían los árbitros del futuro de la Federación.

Sin embargo, la Administración Clinton siguió insistiendo en que el proceso de ampliación era un modelo de nueva integración para todos, incluida Rusia, donde en ningún momento se establecerían líneas divisorias. A pesar del apoyo de Henry Kissinger a la incorporación de nuevos miembros a la Alianza se opuso a este argumento para atraer a Rusia. Kissinger consideraba que no tenía sentido defender una posición insostenible porque si alguien establece una alianza con otros está siempre estableciendo líneas rojas¹².

La aparente confusión de la Administración Clinton podría ser fruto de la dificultad de distinguir lo que una alianza militar supone de lo que un sistema de seguridad colectiva implica o sencillamente una maniobra de decepción. Una alianza define un espacio que debe defenderse si fuese necesario con la respuesta militar. Un sistema de seguridad colectiva es un concepto jurídico donde no está definida la amenaza con claridad y donde las decisiones se adoptan a través de mecanismos de consulta, donde participan naciones que pueden ser parte de la verdadera amenaza. Kissinger estaba criticando la aplicación simultánea y en paralelo de un programa de ampliación de la OTAN y la firma el Acta Fundacional OTAN-Rusia, porque al final los rusos terminarían por sentirse engañados, perder completamente la confianza y reaccionar. Cuando fue posible construir una arquitectura de seguridad colectiva para todos los países de Europa, a través de la OSCE, los Estados Unidos y los Aliados de la OTAN detrás prefirieron dejar fuera a Rusia.

Kissinger, como cabía esperar de un firme defensor del equilibrio de poder, criticó con dureza los sistemas de seguridad colectiva, empezando por la Sociedad de Naciones, el Tratado de Locarno y Naciones Unidas, todos ellos promovidos por los Estados Unidos. Según la opinión de Kissinger, ningún sistema de seguridad colectiva puede funcionar por sus defectos congénitos. Un sistema de seguridad colectiva permite resolver conflictos cuando todos sus miembros están de acuerdo, por lo que no sería necesario, pero cuando existen diferentes posiciones son totalmente inútiles¹³.

Anthony Lake, asesor de seguridad nacional del presidente Clinton, había consultado con Brzezinski cómo poner en marcha la ampliación sin irritar a los rusos. Brzezinski propuso una estrategia de doble vía, que permitía

¹² https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1997/06/08/the-dilution-of-nato/dad33a8c-0296-4625-9376-bc0f1013c318/?utm_term=.cfaa3aba06ae

¹³ «The League of Nations and the Locarno Treaty failed, and the United Nations has never succeeded in imposing peace on reluctant parties because of the congenital defect of collective security: When all the participants agree, there is no need for it; when they split, it is useless». https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1997/06/08/the-dilution-of-nato/dad33a8c-0296-4625-9376-bc0f1013c318/?utm_term=.cfaa3aba06ae

admitir en la OTAN a los países del este de Europa mientras aplacaba a Rusia con un acuerdo diplomático separado¹⁴.

En un artículo publicado en el *New York Times*, Brzezinski y Anthony Lake sostenían que una alianza ampliada proporciona una protección contra la posibilidad poco probable pero real de que Rusia revierta su comportamiento anterior¹⁵. De esta manera, con una política permanente de puertas abiertas, la OTAN adoptaba una estrategia anticipatoria contra un posible intento futuro de Rusia de incrementar su influencia en el este de Europa y por supuesto reabsorber a las repúblicas Bálticas. Simultáneamente se pretendía integrar a Rusia en la estructura de seguridad europea con el Acta Fundacional OTAN-Rusia que terminaría desarrollando el Consejo OTAN-Rusia. Veinte años después, lo que podemos decir es que el dilema de la seguridad ha tenido efectos dramáticos en Ucrania y Georgia, afectando a todos los europeos. Cuando alguien pretende alcanzar su absoluta seguridad está provocando ansiedad en otros, que pueden sentirse amenazados.

Políticos, diplomáticos, militares rusos y el mismo pueblo expresaron su malestar y frustración con la ampliación de la OTAN. Yevgueni Primakov, como ministro de asuntos exteriores y luego primer ministro, lo anunció con claridad en múltiples ocasiones. «Si algún país de la antigua Unión Soviética es admitido en la OTAN Rusia dejará de tener cualquier tipo de relación con la Alianza»¹⁶. Al mismo tiempo Primakov apoyaba la ampliación hacia el este de la UE, incluso de las repúblicas Bálticas. A diferencia de lo que ocurría con la OTAN, la ampliación comunitaria no plantea problemas políticos a Rusia¹⁷. El problema no estaba por lo tanto relacionado con una obsesión imperial del pasado, tampoco con una psicología enfermiza de dominio, sino que era una cuestión de seguridad y prestigio para Rusia¹⁸.

Kennan, el viejo realista, comprendía perfectamente los efectos que terminaría provocando en la política rusa un avance de la OTAN de trescientas millas hacia el Este. Para George Kennan la primera regla moral era la aceptación de los propios límites, por lo que expresó su oposición a las garantías

¹⁴ <http://www.markdanner.com/articles/marooned-in-the-cold-war>

¹⁵ «As for the second challenge, developing a relationship with a democratizing Russia, an expanded alliance provides a hedge against the unlikely but real possibility that Russia will revert to past behavior». <https://www.nytimes.com/1997/06/30/opinion/for-a-new-world-a-new-nato.html>

¹⁶ «If any countries of the former Soviet Union are admitted to NATO, we will have no relations with NATO whatsoever». https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2005/03/OccasionalPaper_n13.pdf

Si Estonia, Letonia y Lituania son aceptadas en la Organización del Atlántico Norte, Rusia deberá revisar radicalmente el conjunto de sus relaciones con este bloque militar. https://elpais.com/diario/1997/12/31/internacional/883522813_850215.html

¹⁷ https://elpais.com/diario/1998/01/28/internacional/885942016_850215.html

¹⁸ <https://foreignpolicy.com/2018/02/12/russias-clash-with-the-west-is-about-geography-not-ideology/>

de seguridad ofrecidas a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y a las Repúblicas Bálticas. Criticó con dureza al senado norteamericano por su frivolidad a la hora de tomar decisiones porque entendía que se estaban adquiriendo compromisos de defensa para los que no se disponía de suficientes recursos ni voluntad de emplear aquellos con los que se contaban¹⁹.

Sin embargo, Richard Holbrooke, siendo enviado especial del presidente Clinton a los Balcanes, subestimaba, como en general la mayoría del Congreso, los efectos que provocaría en la política rusa el desplazamiento hacia el este del paraguas de seguridad norteamericano. Su opinión era que en el futuro la gente miraría hacia atrás al debate sobre la ampliación y se preguntaría de qué trató todo aquel alboroto. «Notarán que nada ha cambiado en la relación de Rusia con Occidente»²⁰. Desde su óptica las reacciones rusas durante la década de los noventa al nuevo orden de seguridad en Europa eran fundamentalmente un ejercicio retórico vacío de auténticas intenciones de oposición²¹.

En el discurso del Estado de la nación de 2005, el presidente Vladimir Putin describió con claridad como entendía la situación, probablemente muchos de sus compatriotas compartían en gran medida su percepción. La frase de este discurso que se hizo famosa, sacándola casi siempre de contexto para presentar un proyecto desfigurado, fue: «El colapso de la Unión Soviética ha sido la mayor catástrofe geopolítica del siglo xx». La lectura de todo el discurso es imprescindible para comprender que esta afirmación no pretende sino describir una realidad no reflejando en ningún caso una intención de revisarla. En el mismo párrafo de su discurso Putin continuó diciendo que, para el pueblo ruso, esta catástrofe había sido un verdadero drama. Millones de rusos y compatriotas de repente se encontraban fuera del territorio ruso. Además Rusia fue infectada por la epidemia de la desintegración. Muchos pensaron que la democracia rusa no era la continuidad del Estado ruso, sino el último capítulo de la prolongada agonía de la Unión Soviética²². Precisamente el gran éxito del presidente Putin ha sido la reconstrucción del Estado y de su dignidad, nadie puede negar la dificultad de la tarea y sus méritos. Una Rusia débil

¹⁹ «We have signed up to protect a whole series of countries, even though we have neither the resources nor the intention to do so in any serious way». <http://www.nytimes.com/1998/05/02/opinion/foreign-affairs-now-a-word-from-x.html>

²⁰ «A few years from now, I suspect, people will look back at the debate and wonder what all the fuss was about. They will notice that nothing has changed in Russia's relationship with the West, and that democracy in the nations that have joined NATO has been strengthened». <http://www.markdanner.com/articles/marooned-in-the-cold-war-an-exchange-between-mark-danner-and-richard-c-holbrooke>

²¹ «I believe that NATO enlargement will have no fundamental effect on Russia's relations with the West, which will be driven by other factors. Nor will it lead to the rise of ultra-nationalists». <http://www.markdanner.com/articles/marooned-in-the-cold-war-an-exchange-between-mark-danner-and-richard-c-holbrooke>

²² <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>

con un Estado en peligro de descomposición sería uno de los escenarios más peligrosos para la estabilidad y la paz del mundo y especialmente de Europa.

Rusia era, es y será, por supuesto, una gran potencia europea

Si comparamos el impecable discurso de 2005 con el de marzo de 2018 descubriremos un cambio dramático que nos permite valorar cuánto se ha degradado la relación con Occidente. En el año 2005, después de la incorporación de las repúblicas Bálticas a la OTAN y a la UE, Putin solo reclamaba respeto a los derechos de las minorías rusas. En 2018 su mensaje se centró en destacar el nuevo potencial militar ruso, presentando, incluso con imágenes, un arsenal de armas invulnerables que permiten a Rusia competir por alcanzar la superioridad militar de su país. La centralidad de las cuestiones de defensa y armamentistas en su discurso, a las que dedicó más de 45 minutos de las casi dos horas que duró la alocución, se puede interpretar exclusivamente como un mensaje electoralista para ganar el apoyo a su candidatura a la presidencia en las elecciones que se celebraron poco después. Esta valoración demostraría hasta qué punto ahora es popular un reforzamiento militar del país, aun a costa del precio que para la sociedad pueda tener el sostenimiento del gasto en defensa. Pensar que la extraordinaria puesta en escena y el contenido del mensaje solo tienen una audiencia interna posiblemente sea insuficiente.

Toda la prensa occidental se hizo eco de estas declaraciones, coincidiendo en destacar no solo el énfasis en las cuestiones de defensa, sino también el desafío que representaba el anuncio de nuevas extraordinarias capacidades en los misiles rusos²³. Posiblemente el énfasis en la invulnerabilidad de las nuevas armas y su probada capacidad no sea otra cosa que una medida más de decepción, tan propia de la actual doctrina militar rusa. Los expertos norteamericanos han puesto en cuestión la operatividad de los sistemas de armas presentados. Pero lo que parece claro es que existe la intención de moverse en esa dirección, advirtiendo a Occidente de que la Federación Rusa no está dispuesta a someterse a sus exigencias. El presidente ruso invitó a los potenciales agresores de Rusia a pensarlo dos veces, para alertar inmediatamente después de la ineficacia militar y el alto riesgo que supone el despliegue del sistema de defensa antimisil norteamericano y de los medios e infraestructura de la OTAN en las proximidades de la frontera rusa²⁴.

Lo cierto es que Rusia no ha dejado de aspirar a recuperar su posición de gran potencia con capacidad de integrar de alguna manera el antiguo espacio sovié-

²³ https://www.nytimes.com/2018/03/01/world/europe/russia-putin-speech.html?emc=edit_mbe_20180302&nl=morning-briefing-europe&nid=56754854&te=1
https://elpais.com/internacional/2018/03/01/actualidad/1519896648_517443.html
<http://www.bbc.com/news/world-europe-43239331>

²⁴ https://spain.mid.ru/noticias/-/asset_publisher/VQoWUGohJ70N/content/mensaje-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin-a-la-asamblea-feder

tico y, como cualquier gran potencia, influir en la soberanía de otros Estados, singularmente en el entorno de su extranjero próximo. Rusia es todavía heredera de la ambición, actitud y autopercepción de poder y destino propio de un antiguo imperio, el último imperio europeo. El presidente Putin lo señaló: «Por encima de todo, Rusia era, es y será, por supuesto, una gran potencia europea. Esta condición la ha alcanzado a través de un enorme sufrimiento por la cultura europea, los ideales de libertad, derechos humanos, justicia y democracia han sido durante muchos siglos los valores determinantes de nuestra sociedad»²⁵.

Los líderes rusos de antes y de ahora, sin olvidar su pasado, han sostenido vivo su deseo y su imaginación, orientándolos a una reinención concreta, en su próximo futuro, de una empresa histórica que no puede evaluarse teniendo en cuenta solo los datos del presente. Todo ideal implica algo de ficción. Pocas frivolidades son más dañinas que las que impiden apreciar la fuerza de un sentimiento general solo porque los acontecimientos lo contradicen. Muchas veces un proyecto es mucho más vigente y poderoso si se concibe como un sueño que como una realidad.

Rusia no se entiende a sí misma como una nación intraeuropea, sino como una gran nación transeuropea, un complejo de pueblos con un repertorio de relaciones todavía no bien comprendidas, y con un proyecto histórico, a la vez coherente y múltiple. «También es cierto que Rusia debe continuar su misión civilizadora en el continente euroasiático. Esta misión consiste en garantizar que los valores democráticos, combinados con los intereses nacionales, enriquezcan y fortalezcan nuestra comunidad histórica»²⁶. Rusia entiende su ambición legítima porque considera que, como el Imperio romano, ella no ha destruido naciones, en todo caso las ha creado. Como potencia ha evitado, quizá hasta el exceso, el utilitarismo; ha sentido la vida como inseguridad y no ha creído que su justificación sea el éxito sino su misión, vivida como aventura. Para los rusos la narrativa que sostiene los discursos y acciones del presidente Putin no tiene que ver con su verdadero pasado, pero sí tiene que ver con sus verdaderos recuerdos.

La integración de la defensa europea y las garantías de seguridad norteamericanas

Para una Europa resignada a lo intraeuropeo, reconocer a los Estados Unidos como única potencia mundial capaz de garantizar la estabilidad mundial

²⁵ «Above all else Russia was, is and will, of course, be a major European power. Achieved through much suffering by European culture, the ideals of freedom, human rights, justice and democracy have for many centuries been our society's determining values». <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>

²⁶ «Also certain is that Russia should continue its civilising mission on the Eurasian continent. This mission consists in ensuring that democratic values, combined with national interests, enrich and strengthen our historic community». <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>

en un marco institucional internacional resultaba hasta ahora cómodo. Europa se ha acostumbrado fácilmente a una psicología de dependencia. Los Estados Unidos habían garantizado la seguridad de la Europa libre frente a la amenaza nazi y luego la comunista, hasta la disolución de la URSS. Después de la caída del telón de acero, habían liderado la coalición contra Sadam Hussein para liberar Kuwait desplegando medio millón de soldados en Oriente Medio, habían con su intervención en Bosnia Herzegovina conseguido imponer la paz con los acuerdos de Dayton y también, pocos años después, lideró la primera guerra de la OTAN en Kosovo. Europa no pudo durante los años noventa poner fin a las guerras en los Balcanes.

A pesar de las recomendaciones norteamericanas de sostener la unidad de Yugoslavia, primero Alemania y a los pocos días los doce, entre ellos Francia antes indecisa, reconocieron la independencia de Eslovenia y Croacia. James Baker, secretario de Estado del presidente Bush padre, dijo entonces, aclarando muchas cosas, a croatas, serbios, bosnios y al resto de Europa, que nosotros, refiriéndose a los Estados Unidos, «no tenemos ningún perro en esta pelea»²⁷.

El general Collin Powell presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor se opuso con determinación a la intervención en los Balcanes, por entender que no estaban en juego intereses estratégicos norteamericanos. Al principio de la guerra en Bosnia se opuso al establecimiento de una zona aérea de exclusión a pesar del interés de los países europeos por activarla. El general Collin Powell rechazó también utilizar ataques aéreos limitados para disuadir a los serbios, que en esos momentos estaban usando su artillería contra la ciudad de Sarajevo. Su posición la expuso con claridad con una afirmación que posteriormente se haría famosa: «Cada vez que me hablan de acciones limitadas, significa que no importa mucho si alcanzas o no los resultados. Tan pronto como me dicen quirúrgico, me escondo en el búnker»²⁸.

Fueron muchos los que criticaron la posición sostenida por el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, calificando su postura de doctrina del todo o nada. Madeleine Albright llegó a preguntar al general Powell: «¿De qué sirve tener este magnífico ejército del que siempre hablas si no podemos usarlo?»²⁹.

El enfoque del llamado soldado reticente fue atacado, por entender que limitaba las posibilidades de intervención de los Estados Unidos. Realmente no se trataba tanto de una doctrina como de una aproximación a una crisis o

²⁷ «We don't have a dog in this fight».

²⁸ «As soon as they tell me it is limited, it means they do not care whether you achieve a result or not. As soon as they tell me 'surgical', I head for the bunker». <https://www.nytimes.com/1992/09/28/world/powell-delivers-a-resounding-no-on-using-limited-force-in-bosnia.html>

²⁹ POWELL Colin L.; PERISCO Joseph E. *My American Journey*. Random House, Nueva York, 1995.

situación. Una aproximación que exige comenzar con una comprensión clara de qué objetivo político se quiere lograr, para posteriormente poner en juego todos los medios precisos para alcanzarlo.

En cualquier caso, el debate sobre el uso de la fuerza en los Estados Unidos estaba provocado por la incapacidad de los países europeos para sostener la estabilidad primero o imponer la paz después en los Balcanes. Entonces esta zona no justificaba la intervención militar norteamericana por su insuficiente relevancia estratégica para los Estados Unidos. El posterior compromiso norteamericano estuvo justificado por la necesidad de poner fin a la limpieza étnica y al fracaso de los socios europeos. Por lo tanto, los Estados Unidos, de nuevo bajo una administración demócrata, asumieron el liderazgo estratégico, sencillamente como consecuencia de la incapacidad y fallos de los europeos para articular los mecanismos de seguridad necesarios en el continente. Europa había perdido la voluntad y la costumbre de utilizar el poder de la fuerza para construir su propia seguridad y defensa.

La frustración europea provocada por la guerra en los Balcanes, especialmente después de la guerra en Kosovo, movilizó a los gobiernos británico y francés para, en la Cumbre de Saint Malo, poner las bases de la futura Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que el Tratado de Lisboa desarrolla estableciendo nuevos mecanismos de cooperación, la estructurada permanente y la avanzada. Tradicionalmente los Estados Unidos se han opuesto al desarrollo de una seguridad y defensa europeas autónomas de la OTAN. La Alianza y las relaciones especiales de los Estados Unidos con algunos países europeos imposibilitaron durante mucho tiempo un avance decidido de la Unión Europea para dotarse de estructuras propias suficientes para desarrollar su propia estrategia. El acuerdo alcanzado en 1996 en la Cumbre de Berlín permitía a la UE utilizar medios de la OTAN para dirigir operaciones en las que los Estados Unidos no estuviesen interesados en participar. Sin embargo, Washington se reservaba el derecho de aprobar este tipo de operaciones y controlar el uso de los medios militares de la OTAN. El resultado de los acuerdos de Berlín supeditaba las acciones de la UE, al situarlas dentro del marco de la Alianza.

La defensa de la no duplicidad de capacidades restringía la autonomía de la Política Europea de Seguridad y Defensa que seguía tutelada por los Estados Unidos directamente o a través de sus caballos de Troya. Tendrían que pasar quince años para que el giro estratégico del presidente Obama, pivotando hacia Asia, modificara la visión norteamericana respecto a la autonomía de los países Europeos. Sin embargo, la crisis económica cerró una ventana de oportunidad que parecía abrirse.

La PCSD, que tiene como objetivo proporcionar a la UE autonomía política y estratégica, capacidades militares independientes y potencia operativa, hasta ahora ha fallado. Las crisis de Georgia (2008), Libia (2011), Siria y

Ucrania (2014) en la periferia de la Unión han puesto en evidencia las graves limitaciones de los países europeos para asumir el control de su seguridad y defensa. La PCSD ha demostrado ser insuficientemente relevante y las crisis han sido abordadas por cada uno de los Estados miembros o por la OTAN. La evolución del escenario estratégico ha seguido un ritmo mucho más rápido que el adoptado para desarrollar la PCSD. «La UE hoy es aún más dependiente de los Estados Unidos y la OTAN de lo que era cuando se puso en marcha la PCSD»³⁰.

Posiblemente son muchas las razones que han complicado la armonía y agilidad de la UE, conteniendo el desarrollo de la PCSD. No sería suficiente identificar el problema en la desconfianza norteamericana en una defensa autónoma de Europa, tampoco solo tiene que ver con la resistencia del Reino Unido, ni solo con la complejidad de los propios procesos internos de la UE. La integración de la defensa europea posiblemente ha tenido su mayor enemigo en las garantías de seguridad norteamericanas, que han alimentado más allá de lo conveniente una cómoda y barata psicología de dependencia. La administración Trump y el *brexit* pueden marcar un punto de inflexión y acelerar la integración de la defensa europea más de lo previsto. El resultado final está por ver.

La OTAN ha sido capaz de sobrevivir a su razón de ser. La fuerza de los lazos que unen a los miembros de una alianza está relacionada con el grado de amenaza que impone el poder, la proximidad, la capacidad y la voluntad de agresión del enemigo. El final de la Guerra Fría, al dejar sin adversarios a la Alianza, ha ido progresivamente diluyendo la cohesión entre sus miembros. Sin embargo, todavía no ha terminado de disolverse, lo que posiblemente sea una curiosa anomalía. La OTAN ha sabido encontrar motivos para sostenerse en pie después de la derrota del sistema comunista y la disolución de la URSS. No obstante, el fundamento estratégico para que los Estados Unidos apoye sistemáticamente la defensa de Europa ha desaparecido. Los efectos de esta realidad y la tendencia al distanciamiento entre los intereses de seguridad de ambas orillas del Atlántico no dependen de quien viva en la Casa Blanca o quien ocupe la presidencia de la Comisión Europea. Los problemas actuales de la OTAN son anteriores a Trump y en gran medida son el resultado de fuerzas estructurales a largo plazo. En la ausencia de un peligro común, claro y presente, mantener una alianza multinacional siempre sería difícil.

Stephen Walt³¹, en un artículo publicado en julio de 2018 en *Foreign Policy* sostiene que la mejor opción para la OTAN es poner en marcha una dismi-

³⁰ HOWORTH, Jolyon. «European Defence Policy between Dependence and Autonomy: A Challenge of Sisyphian Dimensions». *British Journal of Politics and International Relations*. 2017.

³¹ Stephen Walt es un profesor de asuntos internacionales en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Pertenece a la escuela realista de las relaciones

nución gradual del papel de los Estados Unidos en la defensa de Europa, con el objetivo de abandonar su presencia en el continente en menos de diez años. Estados Unidos podría seguir siendo un miembro formal de la OTAN, pero no seguiría manteniendo fuerzas en Europa, no aspiraría a que un general estadounidense fuese el comandante supremo aliado en Europa y no esperaría que los europeos se plegaran obedientemente a los intereses norteamericanos.

«It is time for Europe and the United States to begin a slow and gradual process of disengagement. This is going to happen anyway, and wise statecraft anticipates and exploits the tides of history rather than engaging in a fruitless struggle to hold them back. It was true back then and is even truer today»³².

Es muy posible que no habríamos llegado tan lejos si en su momento las cosas hubieran sido de otra manera. Las operaciones fuera de área fueron una oportunidad, pero la OTAN no ha tenido un decidido apoyo de los aliados a la hora de ponerlas en marcha, generar la fuerza, planificarlas y sostenerlas, aceptando el precio que hay que pagar. Por otra parte, como no cabía esperar lo contrario, los resultados no han sido concluyentes. Kosovo, la primera guerra de la OTAN en 1999, de la que se dice que ganó la Alianza sin tener una sola baja, es todavía un asunto pendiente de resolver. El caso de Bosnia es el mismo donde también intervino la OTAN. Mirar a Afganistán y la misión de ISAF puede resultar mucho más incómodo.

La cultura estratégica de Europa y su posible reconfiguración

Europa después de las dos Guerras Mundiales empezó a desconfiar de la utilidad de la fuerza como mecanismo para resolver conflictos y no por casualidad. El estancamiento de la Primera Guerra Mundial en frentes enormes fue superado por nuevas propuestas operacionales en la Segunda, pero el resultado final para Europa fue el mismo. En treinta años el continente se desangró y quedó roto, dividido y desposeído de su capacidad de comprender el sentido del sufrimiento originado por el acontecer histórico. La modernidad europea estuvo segura de que la historia podía concebirse como una evolución progresiva capaz de eliminar el problema del mal. La realidad había demostrado todo lo contrario.

Las dos Guerras Mundiales y la posterior Guerra Fría impusieron a los europeos experiencias terroríficas que se han grabado profundamente en su memoria colectiva. Estas vivencias pasadas son fundamentales para entender la identidad de la Europa de hoy, de la que surge su cultura estratégica.

internacionales. Es el padre del concepto "balance de amenaza". Entre los libros que ha escrito el más polémico fue *The Israel Lobby y US Foreign Policy*.

³² <https://foreignpolicy.com/2018/07/26/nato-isnt-what-you-think-it-is/>

Posiblemente los dos componentes fundamentales de una cultura estratégica sean:

1. Los elementos asumidos por cada protagonista en el tablero de juego estratégico en que se mueven.
2. La percepción que cada actor estratégico tiene sobre la eficacia y utilidad del uso de la fuerza.

Es posible que para los europeos no haya cambiado su percepción sobre la eficacia de la fuerza, pero sí está empezando a cambiar la convicción de que los Estados Unidos garantizan su seguridad y su defensa suficientemente. La transformación de elementos prestablecidos y del papel asumido por el más poderoso de los aliados puede impulsar una remodelación de la cultura estratégica europea. Los cambios serán lentos porque la cultura estratégica está asentada en un integrado sistema simbólico que establece a largo plazo las preferencias que prefiguraran las líneas de acción dominantes con las que trabajaran los decisores. Por lo tanto, el comportamiento estratégico no será del todo receptivo a las potenciales reacciones de los demás, sean aliados o adversarios. Consecuentemente, se impone de esta manera una especie de inercia poco receptiva a las contingencias específicas de cada situación y momento.

Es más que posible que Europa actuando conjuntamente tenga ahora los recursos latentes necesarios para manejar sola sus relaciones con Rusia, pero no todavía, desgraciadamente, la voluntad de reunirlos. Por no tratar directamente de la política de defensa, en la que los países de la UE invierten cuatro veces más que Rusia, se podría utilizar como ejemplo el proyecto de gaseoducto Nord Stream 2, propiedad de Gazprom, que une directamente Rusia con Alemania. La defensa alemana del proyecto ha generado en la Unión Europea importantes desavenencias. La Comisión Europea siente que estas nuevas instalaciones amenazan la unión energética. Además, la cuestión arrastra importantes efectos geopolíticos. Desconectar los intereses de garantía de suministro a precios razonables de los distintos países de la Unión debilita su fuerza negociadora con Rusia. La fuerza de los vínculos de seguridad con los países del este se ven afectados, en tanto que Rusia puede negociar directamente con Alemania y el Oeste de Europa la venta de sus recursos, eludiendo el paso por el territorio de estos países. En el caso de que la UE y los países europeos que la constituyen entendieran que Rusia es una amenaza existencial para su seguridad el gaseoducto no se habría construido.

No obstante, el error es el punto de partida de la creación. Los errores y las esperanzas rotas estimulan los ajustes necesarios para adaptarse a las nuevas situaciones, si no se afrontan solo queda esperar la decadencia. Si el miedo de Europa a volver a equivocarse la paraliza jamás podrá asumir los grandes retos y riesgos a los que se enfrenta. Comprenderlo todo desde el principio y de una vez es imposible, pero es mucho más fecundo cometer

errores que obsesionarse por ser perfectos. El problema del mal nos acompañará siempre.

Un honesto realismo guiado por los resultados, no por la ideología (ESN 2017)

Durante la campaña electoral a la presidencia de los Estados Unidos de 2016, el partido demócrata siguió utilizando la idea de la nación indispensable. La candidata demócrata Hillary Clinton insistía en destacar que «somos la nación indispensable. Todo el mundo nos mira y siguen nuestro liderazgo». El presidente Obama en la misma línea dijo: «Somos realmente la nación indispensable, América no es solo una gran nación por ser poderosa sino porque nuestros valores e ideas realmente importan»³³. Esta idea de nación indispensable ha sido durante setenta años uno de los elementos esenciales de la autopercepción de los Estados Unidos, tanto por parte de los demócratas como de los republicanos. Sin embargo, la política exterior que se deriva del “*America first*” se sobrepone a la idea que subyace en la declaración de independencia y que sostenían sus padres fundadores, «la causa de América es en gran medida la causa de la humanidad»³⁴. Esta visión originaria y siempre presente con más o menos claridad explica lo fácil que para muchos norteamericanos es la identificación de su interés con el avance de los intereses de la humanidad y, todavía más, lo fácil que resulta confundir para muchos de ellos sus valores con sus intereses.

Robert Kagan afirma, en el ya citado ensayo *Poder y debilidad*, que la persistente visión estadounidense del carácter excepcional de su nación en la historia y la convicción de que sus intereses y los del mundo se identifican, puede ser bienvenida, ridiculizada o lamentada pero no debería ponerse en duda. Incluso en la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Trump, tan centrada en los propios intereses norteamericanos y en el ejercicio de su soberanía para impulsarlos, sigue reconociendo, aunque con matices, a Estados Unidos como una nación que promueve el bien del mundo, en esta ocasión desde una posición de fuerza y autoconfianza en sintonía con los intereses y valores americanos³⁵.

³³ <https://newrepublic.com/article/142571/donald-trump-killed-indispensable-nation-good>

³⁴ Cita de Thomas Paine, uno de los más importantes líderes de la independencia de los Estados Unidos de América, que aparece en su libro *Common Sense*. «The cause of America is in a great measure the cause of all mankind». Algunas personas atribuyen equivocadamente esta frase a Benjamin Franklin.

³⁵ «We learned the difficult lesson that when America does not lead, malign actors fill the void to the disadvantage of the United States. When America does lead, however, from a position of strength and confidence and in accordance with our interests and values, all benefit».

Realmente lo que pretende este documento es poner el acento en el papel de la fuerza y la autoconfianza para poder abordar un escenario global definido por la competición entre diferentes actores. El nuevo enfoque cuestiona las políticas de los Estados Unidos en los últimos veinte años, que entiende están basadas en la convicción de que la capacidad de integración, sin condiciones previas, de sus posibles rivales en las instituciones internacionales y de comercio global favorecería unas relaciones fructíferas para todas las partes. La aplicación de las anteriores políticas no ha conseguido cambiar las aspiraciones de las potencias revisionistas. Todo lo contrario, lo que ha favorecido es un continuo ascenso más desafiante, estimulado por lo que se entiende como cesiones bienintencionadas de los Estados Unidos, que finalmente solo han servido para reducir su ventaja y potencial.

Los norteamericanos entienden que sus principios fundacionales han convertido a su país en una de las más importantes fuerzas del bien de la historia, pero algunos están convencidos de que ha sido en ocasiones a costa de su propio interés. Cuando muchos norteamericanos perciben que los intereses de la humanidad pueden poner en peligro sus propios intereses se puede esperar que muchos decidan tomar cierta distancia del mundo. El colchón de intereses con las potencias emergentes, las economías competidoras e incluso con los países aliados y asociados puede ser demasiado caro para algunos sectores, sobre todo si el peso de la carga recae en exceso sobre el potencial desarrollo de la prosperidad norteamericana y la sostenibilidad de sectores económicos generadores de empleo.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los Estados Unidos de 2017, en su primer párrafo, dice que se fundamenta en un honesto realismo guiado por los resultados, no por la ideología³⁶. Esta posición realista obliga a actuar para recobrar la confianza perdida y la ventaja en áreas claves con un enfoque basado en el análisis de costes, riesgos y beneficios desligado de apriorismos y posiciones dogmáticas. La ESN termina en sus conclusiones afirmando que los Estados Unidos están guiados por sus valores y disciplinados por sus intereses³⁷. Esta consideración es muy ilustrativa y puede ser útil para evaluar lo que cabe esperar del desarrollo de su estrategia y de su aplicación. A lo largo de la historia, la civilización europea ha entendido que lo conveniente es que los hombres actúen buscando sus intereses, pero disciplinados por sus valores. La frustración norteamericana y el miedo a perder su posición y prosperidad han impulsado un cambio de prioridades.

Resulta curioso descubrir la destacada importancia que la palabra "soberanía" alcanza en la ESN de 2017, sobre todo si se compara con la relevancia que pudo tener en las anteriores. En la ESN de 2015 la palabra "soberanía" se menciona solo en cuatro ocasiones y siempre referida a la soberanía de otros. Sin embargo, ahora en la ESN del presidente Trump la palabra "sober-

³⁶ «It is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology».

³⁷ «We are guided by our values and disciplined by our interests».

ranía” aparece veintiséis veces, casi tantas referidas a los Estados Unidos como al resto del mundo. Solo en las palabras de presentación del presidente se menciona en cuatro ocasiones. En el primer y segundo párrafo de la introducción presidencial aparece la mágica palabra. Comienza el presidente diciendo, nada más empezar, que fortalecer nuestra soberanía, siendo el principal deber de un gobierno servir a los intereses de sus ciudadanos, es una condición necesaria para proteger nuestros intereses³⁸. La ESN de 2017 relaciona la fortaleza de la soberanía de los Estados Unidos con la restauración de la confianza de la nación en su destino. La importancia del término tiene que ver con la reformulación de la ESN que intenta adaptarse al eslogan del presidente “*America first*”.

En un futuro próximo será especialmente conveniente tener en cuenta los intereses generales de los Estados Unidos y sus prioridades para mantener y reforzar las relaciones con la primera potencia del mundo. Las inclinaciones aislacionistas y el carácter impredecible e inestable de la actual política exterior y de seguridad norteamericana se superponen sobre la vocación singular de los Estados Unidos, pudiendo desdibujar sus compromisos a corto plazo y provocar graves inquietudes entre sus aliados más cercanos.

El artículo firmado por el presidente del Consejo de Seguridad Nacional, teniente general H.R. McMaster y por el jefe del consejo económico del presidente, Gary D. Cohn May, publicado por el *Wall Street Journal*, el 30 de mayo de 2017 después del viaje del presidente Trump a Oriente Medio y Europa, provocó y sigue provocando muchos comentarios, a pesar de que ambos han abandonado sus puestos. Sus palabras sembraron muchas dudas entre los aliados. El resumen de un viaje de nueve días, en palabras de dos personas muy cercanas al presidente, era que su mensaje había sido claro y reiterativo. Nuestros amigos y socios deben saber que allí donde nuestros intereses coinciden, los Estados Unidos estarán abiertos a trabajar juntos para resolver problemas y explorar oportunidades. Nuestros adversarios deben saber que, además de la disuasión, defenderemos nuestros intereses, buscando áreas donde todos podamos trabajar juntos buscando un beneficio común. En pocas palabras, aquellas sociedades que comparten nuestros intereses no encontrarán un amigo más firme que los Estados Unidos. Aquellos que elijan desafiar nuestros intereses encontrarán la resolución más firme³⁹.

Estas palabras no eran difíciles de interpretar, no importa quien seas ni donde estés, no importa el lado en que te coloques con tus palabras. Lo que importa es la disposición de cada uno para ajustarse a los intereses de los Estados Unidos. El nuevo escenario impone a los aliados importantes cargas al obligarles a aceptar que sus intereses estarán supeditados a los de

³⁸ «Strengthening our sovereignty —the first duty of a government is to serve the interests of its own people— is a necessary condition for protecting these four national interests. And as we strengthen our sovereignty we will renew confidence in ourselves as a nation».

³⁹ <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>

los Estados Unidos, a no esperar compromisos equilibrados a largo plazo, sino transacciones parciales con enfoques cortoplacistas y a asumir que las acciones norteamericanas estarán siempre condicionadas. Consecuentemente, para la Unión Europea la situación ha cambiado aumentando la incertidumbre de forma exponencial.

Los Estados Unidos, rechazando mantener fuertes alianzas o sostener instituciones globales y regionales capaces de fijar normas que faciliten las relaciones internacionales, han renunciado a ocupar una posición de liderazgo mundial al desentenderse del orden mundial. Los Estados Unidos de América han abdicado de su misión de nación indispensable en la construcción de un modelo de gobernanza mundial.

El primer ministro británico Henry John Temple, vizconde de Palmerston, en la primera mitad del siglo xix había dicho que el Reino Unido no tiene aliados eternos y no tiene enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos, y nuestra obligación es vigilarlos. Ahora el continente europeo no puede esperar sino lo mismo de la que fue por propia convicción la nación indispensable.

Las guerras comerciales son malas y fáciles de perder

Es conveniente tener en cuenta que el presidente Trump ha reiterado su preocupación por el déficit comercial norteamericano con la Unión Europea, poniendo el acento en la necesidad de reciprocidad en los acuerdos comerciales⁴⁰. La balanza comercial de los Estados Unidos con la UE durante todo el siglo xxi ha sido negativa. La Unión Europea es el primer mercado de exportación para los Estados Unidos y el segundo de importaciones. Los intercambios de bienes y servicios entre las dos partes ascendieron en 2016 a 1,1 billones de euros, con un déficit de la balanza comercial estadounidense de 151.415 millones de dólares en 2017. El déficit de la balanza comercial desde el principio del siglo xxi ha sostenido una tendencia creciente, solo moderada durante los años más duros de la crisis⁴¹.

Los Estados Unidos, a principio de marzo de 2018, anunciaron que establecían tarifas arancelarias a las importaciones de acero (25 %) y aluminio (10 %), justificando esta medida por motivos de seguridad nacional. La Unión Europea es el principal exportador de acero a los Estados Unidos, a los que vende 5,3 millones de toneladas métricas por un valor de 6.600 millones de dólares. La Unión Europea respondió anunciando que establecería una serie de aranceles que aplicarán a los productos fabricados en Estados Unidos, lo que podría terminar en una guerra comercial.

Estas medidas pondrían en peligro miles de puestos de trabajos en la Unión Europea. Si se pusieran en práctica los aranceles estadounidenses, Bruselas

⁴⁰ «Simply put, America will treat others as they treat us».

⁴¹ <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>

podría responder llevando el caso a la Organización Mundial del Comercio, agregando salvaguardias para proteger a la Unión Europea contra el acero producido por otros países y ahora desviado de los Estados Unidos, e imponiendo aranceles a productos de fabricación estadounidense.

El principal asesor económico del presidente, Gary D. Cohn, se opuso a la decisión del presidente de establecer barreras arancelarias, presentando su dimisión. Paul D. Ryan, el portavoz del Partido Republicano en la Cámara de representantes, junto con otros congresistas, también expresó su oposición a la decisión presidencial, advirtiendo del peligro de desatar una guerra comercial. La fuerza económica y comercial de la UE como un todo le permite responder a las medidas unilaterales y probablemente contrarias a los principios de la Organización Mundial del Comercio adoptadas por los Estados Unidos. Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, pudo replicar al presidente norteamericano diciendo que las guerras comerciales son malas y fáciles de perder. En el campo del comercio internacional la UE tiene una posibilidad de influir sino igual al menos sí comparable con la de los Estados Unidos. La capacidad de negociación de la UE en este campo contrasta con su debilidad en el campo político, diplomático y militar. No en todos los ámbitos la UE es un apéndice de los Estados Unidos.

La aplicación de los aranceles al acero y aluminio se ha pospuesto hasta el 1 de mayo, abriendo un periodo de negociación entre las partes. Los Estados Unidos han intentado establecer acuerdos bilaterales, pero la UE se ha opuesto. Por otra parte, el presidente Trump señaló que Alemania tenía un

DEFICIT BALANZA COMERCIAL USA RESPECTO UE,
MILLONES DE DOLARES

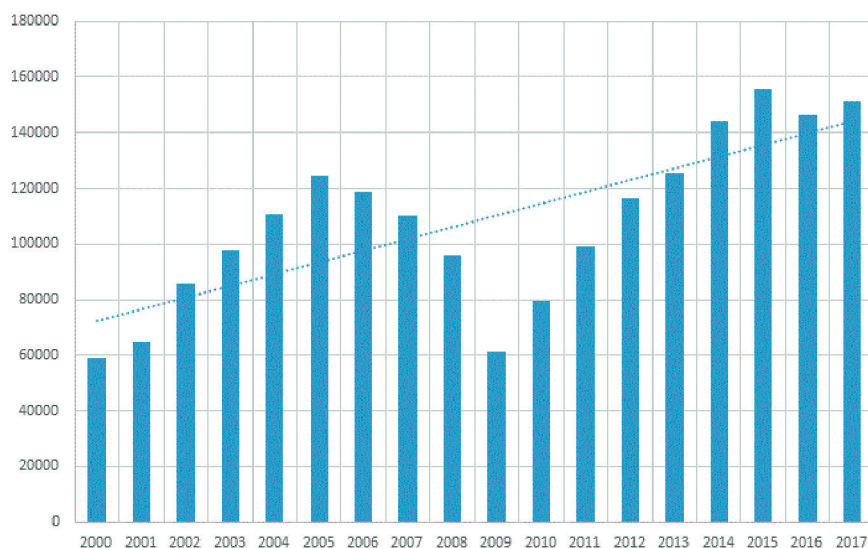


Imagen 1. Fuente: United States Census Bureau

gran superávit comercial con los Estados Unidos y lo relacionó con otras quejas, como el bajo presupuesto de defensa de Berlín. Es posible que las conversaciones para evitar la guerra comercial ampliasen sus objetivos iniciales incorporando un paquete de medidas no necesariamente relacionadas directamente con cuestiones comerciales⁴².

La visita del presidente Macron y de la canciller Merkel a Washington serán decisivas para aclarar la situación final. No será fácil conseguir para la UE una excepción permanente en la aplicación de los aranceles porque la decisión del presidente es más política que económica.

La época en la que Europa podía contar plenamente con los Estados Unidos ha terminado

El presidente de la Comisión Europea, el ex primer ministro polaco Donald Tusk, llegó a decir a principio de 2017 que la nueva administración norteamericana «parece poner en tela de juicio 70 años de política estadounidense, colocando a Estados Unidos junto a Rusia, China y el terrorismo como una fuente de inestabilidad para Europa»⁴³.

En este mismo sentido, en el informe de la conferencia de seguridad de Múnich de 2018 se cita un artículo de Richard Haass publicado a finales de diciembre en el *Atlantic*, titulado «America and the great abdication». Richard Haass sirvió en los departamentos de Defensa y Estado, fue director de planeamiento político y estrecho colaborador de Collin Powel cuando era secretario de Estado, fue miembro del Consejo de Seguridad Nacional del presidente Bush padre, vicepresidente del Brookings Institution, investigador asociado del International Institute for Strategic Studies y ahora es presidente del Council of Foreign Relations. Haass en su artículo afirma que Trump es el primer presidente estadounidense posterior a la Segunda Guerra Mundial que considera que las cargas del liderazgo mundial superan sus beneficios. Como resultado, los Estados Unidos han dejado de ser el principal responsable del orden y gobernanza mundial para convertirse en su principal escollo⁴⁴.

A pesar de los esfuerzos de su secretario de Defensa, el general James Mattis, de su secretario de Estado, Rex Tillerson y de su consejero de Seguridad Nacional, general H.R. McMaster, las reticencias de los aliados se mantienen, incluso aumentarán con la sustitución de Tillerson por Mike Pompeo y del general McMaster por John Bolton en la primavera de este año 2018. Los

⁴² <https://www.wsj.com/articles/eu-plans-to-pitch-trade-bargain-to-trump-1524081299>

⁴³ <http://foreignpolicy.com/2017/02/27/u-s-allies-are-learning-that-trumps-america-is-not-the-indispensable-nation/>

⁴⁴ <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/america-abidcation-trump-foreign-policy/549296/>

continuos ceses y nuevos nombramientos en esta administración no favorecen unas relaciones basadas en la confianza de determinados compromisos y políticas.

La decepcionante sensación general derivada de la conducta del presidente Trump, durante su visita a Europa a finales de mayo de 2017, fue el resultado de la actitud desafiante que acompañó a la exposición de sus importantes desavenencias con los aliados europeos. La irritación de relevantes líderes europeos no pasó desapercibida. Durante la foto de familia de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ninguno de ellos habló con el Sr. Trump. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, fue el único que se dirigió al presidente de los Estados Unidos. Mientras tanto, varios líderes europeos rodeaban a la canciller Angela Merkel⁴⁵.

Pocos días después de la visita del presidente Trump, la canciller alemana expuso con claridad su opinión sobre la actual fiabilidad del vínculo atlántico. La señora Merkel llegó a la conclusión de que la época en la que los europeos podíamos contar plenamente con los Estados Unidos había terminado. Esta consideración, según sus propias palabras, era consecuencia de su propia experiencia durante la visita del presidente norteamericano: «Nosotros los europeos debemos tomar nuestro destino en nuestras propias manos»⁴⁶.

Ivo Daalder, representante permanente en el Consejo del Atlántico Norte durante el primer mandato del presidente Obama, miembro del Consejo de Seguridad Nacional durante la presidencia de Clinton y actualmente presidente del Think Tank Chicago Council on Global Affairs, después de escuchar las palabras de la canciller alemana, señaló que nos encontramos delante de una nueva realidad, que parece ser el final de una era en la que los Estados Unidos lideraron Europa. En su opinión hoy Estados Unidos se mueve en cuestiones clave por una dirección que parece diametralmente opuesta a la de Europa⁴⁷.

En junio de 2017, un mes después y en clave interna, el ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, defendía que Europa debe asumir una mayor responsabilidad para defender un orden mundial liberal y democrático, ya que Estados Unidos parece cada vez menos dispuesto a hacerlo. «Si Estados Unidos comienza a tener una visión escéptica de su papel como garante del orden

⁴⁵ <https://www.nytimes.com/2017/05/25/world/europe/donald-trump-eu-nato.html?action=click&contentCollection=Europe&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pg-type=article>

⁴⁶ «The times in which we could completely depend on others are, to a certain extent, over. I've experienced that in the last few days. We Europeans truly have to take our fate into our own hands». <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>

⁴⁷ <https://www.nytimes.com/2017/05/28/world/europe/angela-merkel-trump-alliances-g7-leaders.html>

global, y ya hemos visto indicios en los últimos años, entonces la nueva situación sería una llamada a la acción dirigida a Europa, incluyendo Alemania»⁴⁸.

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en la inauguración de la «Conferencia de defensa y seguridad» en Praga organizada por el Gobierno de la República Checa, insistió en que la seguridad y defensa de la UE debería ser más integrada y autosuficiente. La necesidad de un papel más activo, aumentando su cooperación militar, la justifica el presidente de la Comisión por la falta de interés de los Estados Unidos en garantizar la seguridad de Europa al margen de nuestros propios esfuerzos. «No tenemos otra alternativa que hacernos cargo de la defensa de nuestros intereses. No podemos externalizar nuestra protección»⁴⁹. Sus declaraciones ponen en evidencia la pérdida de confianza en las garantías de defensa de los Estados Unidos si no vienen acompañadas de un mayor esfuerzo europeo en su propia defensa y autonomía. En septiembre, en su discurso del Estado de la Unión, Jean-Claude Juncker afirmó que para 2025 necesitamos una auténtica Unión Europea de defensa⁵⁰. En este sentido, el presidente de la comisión entiende que la Unión Europea se está moviendo deprisa. En su intervención en la Conferencia de Seguridad de Munich, el 17 de febrero de 2018, resaltó el importante avance que la Unión Europea había realizado en su política de defensa, subrayando que en el último año se habían progresado más que en los 20 años anteriores⁵¹. El 11 de diciembre el Consejo había adoptado una decisión por la que se establece la cooperación estructurada permanente, en la que participan veinticinco Estados miembros.

La misma Conferencia de Seguridad de Múnich publicó un documento titulado «More European, more Connected and more Capable. Building the European Armed Forces of the Future». El título es suficientemente provocador para atraer la atención de cualquiera, pero el contenido del documento no desmerece a las expectativas que pudiera despertar su presentación. En el capítulo I, su segundo apartado se presenta con una agresiva pregunta: «Will America remain a European Power?» Detrás de esta pregunta se reconoce que hasta 2016, pocos europeos dudaban seriamente del compromiso norteamericano con los aliados en relación al artículo 5, cláusula de defensa colectiva de la OTAN. Sin embargo, el presidente Donald J. Trump ha planteado dudas sobre su vigencia con sus incisivas y repetidas críticas a la OTAN por la insuficiente contribución de los aliados europeos en el reparto de las cargas presupuestarias⁵².

⁴⁸ <https://www.reuters.com/article/us-germany-europe-schaeuble/europe-must-do-more-to-defend-liberal-world-order-germanys-schaeuble-idUSKBN19B30C>

⁴⁹ <http://www.lavanguardia.com/politica/20170609/423282466939/juncker-defiende-una-defensa-comun-porque-ue-no-debe-externalizar-seguridad.html>

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm

⁵¹ «In the last year we have made more headway on European defence policy than in the preceding 20 years». http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-841_en.htm

⁵² <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>

Robert Kagan en un artículo publicado en el *Financial Times* titulado «Trump marks the end of America as world's indispensable nation» expone que la política exterior derivada del "American first" no es una propuesta sin contenido ni improvisada. Kagan entiende que sin ser un regreso al mítico aislacionismo estadounidense, sí significa ser un retorno al subjetivismo nacionalista, con una definición mucho más restringida de los intereses estadounidenses y una renuencia a actuar en el mundo, excepto para proteger esos estrechos intereses. Para decirlo de otra manera, Estados Unidos puede comenzar nuevamente a comportarse como una nación normal, dando por finalizada su etapa de nación indispensable⁵³. La cuestión es si los Estados Unidos pueden y deben comportarse como una nación más.

Por supuesto, Robert Kagan no comparte esta interpretación estrecha de los intereses nacionales de los Estados Unidos. Considera que es posible aceptar que a corto plazo pudiera tener algún beneficio, pero a medio plazo entiende que será difícil mantenerse al margen, guardando tanta distancia de los asuntos del mundo como sea necesario para los intereses de los norteamericanos, porque posiblemente los Estados Unidos no pueden escapar de su poder y de la percepción de su propio destino. La oportunidad para la PCSD puede durar solo unos años. La alarma y ansiedad generada por el cambio político de la actual Administración norteamericana respecto a posiciones asumidas durante varias generaciones pueden alentar un cambio de la cultura estratégica de los países de Europa. Este cambio podría estar menos relacionado con la evolución de los riesgos que con la pérdida de confianza en las garantías. La puesta en marcha de la PESCO apoyada por veinticinco países de la UE no es consecuencia de la guerra en Ucrania, ni de la anexión ilegal rusa de Crimea, ni de la crisis de los refugiados de 2015. Si efectivamente, como señala el presidente de la Comisión, durante el último año la PCSD ha avanzado más que en los veinte anteriores sería razonable pensar que la razón no es otra que el cambio político de los Estados Unidos.

El elemento fundamental de una alianza es la confianza entre sus miembros. En una encuesta realizada por Pew Research Center en treinta y siete países solo el 22 % de los entrevistados confían en que el presidente Trump esté adoptando las decisiones correctas en los asuntos internacionales. Este dato contrasta con los resultados del presidente Obama, que al final de su mandato consiguió en relación al mismo asunto un apoyo del 64 %. La pérdida de confianza es especialmente significativa en los países aliados de los Estados Unidos. España es el país que menos confía en el presidente norteamericano con solo un 7 % de apoyo. Los alemanes, que tradicionalmente se han identificado más que los franceses con el papel internacional de los Estados Unidos, curiosamente en este momento se muestran más críticos con las políticas del presidente norteamericano que su vecino. Solo

⁵³ <https://www.ft.com/content/782381b6-ad91-11e6-ba7d-76378e4fef24>

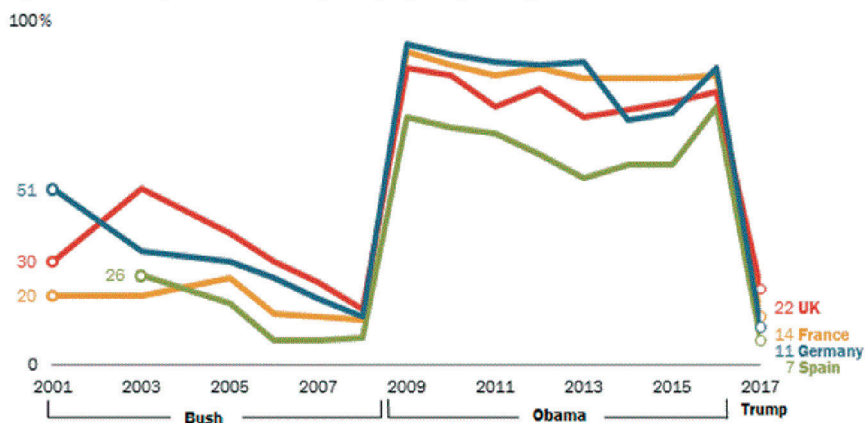
dos países se muestran más conformes con el actual presidente: Rusia e Israel⁵⁴.

Cuando la confianza desaparece, alcanzar acuerdos de cooperación inevitablemente requiere estipulaciones más detalladas y formales, en un esfuerzo por cubrir todas las contingencias posibles y facilitar la detección de incumplimientos. La desconfianza también estimula a considerar como probable la peor decisión de la otra parte y, por lo tanto, prepararse para esa contingencia. Sin duda la desconfianza provoca un alza del precio de los acuerdos. Revertir la situación no será fácil y probablemente se prolongue más allá del mandato del presidente Trump.

Europa ahora tiene una oportunidad única de diseñar sus fuerzas para enfrentar los desafíos del sigloxxi. Los presupuestos de defensa están aumentando. El consenso es muy amplio, tanto entre los líderes políticos como entre los ciudadanos, respecto a una cooperación más estrecha que permita compartir recursos para maximizar el valor de sus inversiones. Los europeos, nos guste o no, tenemos que responder a un estado de cosas que no va a desaparecer⁵⁵.

Trump's ratings in Western Europe similar to those for Bush in 2008

Confidence in the U.S. president to do the right thing regarding world affairs



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q30a.

PEW RESEARCH CENTER

Imagen 2.

Los datos del eurobarómetro especial encargado por la Comisión Europea nos indican que entre los ciudadanos de la UE hay un amplio apoyo a la política común de seguridad y defensa, mayor incluso que a la política ex-

⁵⁴ <http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/>

⁵⁵ <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>

¿Cual es su opinión sobre una política común de defensa y seguridad entre los miembros de la UE?

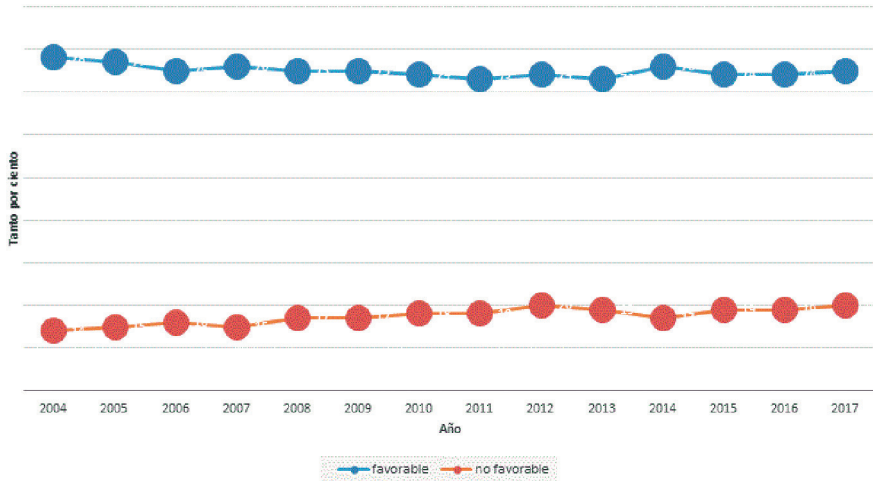


Imagen 3. Fuente: European Commission, Special Eurobarometer 461. Designig Europe´s future: Security and Defence. Abril 2017. Elaboración propia.

terior común. Puede llamar la atención el caso francés donde la diferencia a favor de la política de seguridad y defensa común es de veintidós puntos porcentuales. Francia parece muy reticente a compartir la política exterior mientras se mantiene a favor de una política de seguridad y defensa común.

QA6.3 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it.

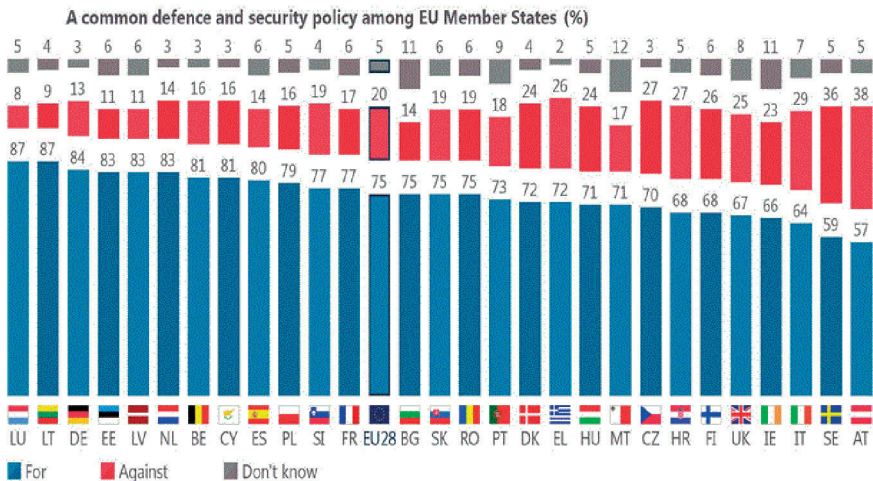


Imagen 4. Fuente: European Commission, Special Eurobarometer 461. Designig Europe´s future: Security and Defence. Abril 2017.

QA6.2 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it.

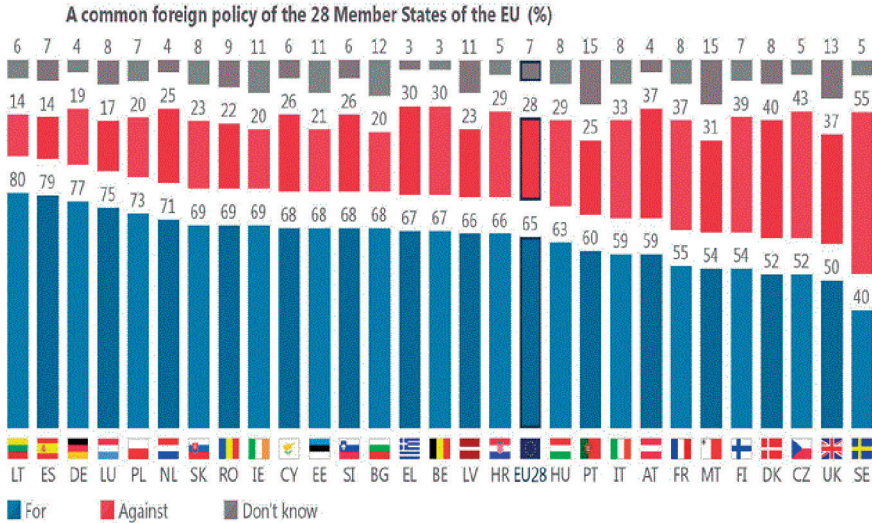


Imagen 5. Fuente: European Commission, Special Eurobarometer 461. Designing Europe's future: Security and Defence. Abril 2017.

Respecto a la pregunta sobre la creación de un futuro ejército europeo el porcentaje de ciudadanos que lo consideran una opción favorable desciende al 55 %. Vuelve a llamar la atención el caso francés donde el apoyo a un ejército europeo es más fuerte que el apoyo a una política exterior común. Los españoles muy favorables a las políticas comunes sin embargo no apoyan la creación de un ejército común.

QA8 Thinking about the future of the EU, please tell me whether you are in favour or opposed to the following statement: the creation of an EU army.

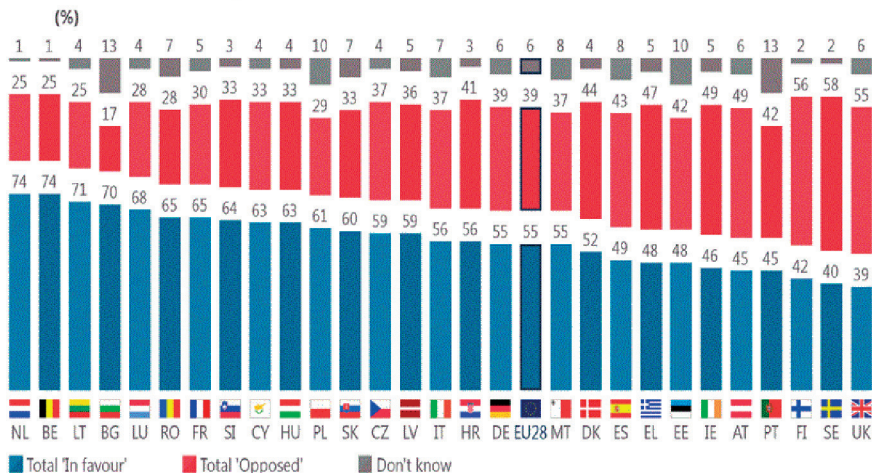


Imagen 6. Fuente: European Commission, Special Eurobarometer 461. Designing Europe's future: Security and Defence. Abril 2017.

De las opiniones públicas de la UE respecto a la política exterior común y la de seguridad y defensa, la más importante es la francesa. Francia es el único país de la Unión con presencia permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el único con arsenal nuclear. El presidente de la república francesa, en un discurso a finales de septiembre de 2017 en la Sorbona, comenzaba diciendo, en sus primeras palabras, que «un solo camino nos garantiza el futuro: la refundación de una Europa soberana, unida y democrática». La prensa española recogía estas declaraciones que anunciaban una transformación profunda de la Unión Europea para protegerla de las amenazas exteriores y blindarla ante los populismos eurófobos en el interior⁵⁶.

El presidente francés lanzó un llamamiento de alerta y a la vez ofreció una visión de futuro. «La Europa que conocemos es demasiado débil, lenta e ineficaz», dijo. «Pero solo Europa puede darnos una capacidad de acción ante los grandes desafíos contemporáneos». En este momento, la situación interna de los socios europeos invita especialmente a tener en cuenta las advertencias del presidente francés, que nos recuerda la historia de la primera mitad del siglo xx europeo. «El nacionalismo, el populismo de la identidad y el proteccionismo encendieron las hogueras donde Europa pudo haber perecido», ahora otra vez «aquí están con hábitos nuevos».

El mensaje fue muy claro, solo una Europa fuerte podrá defender los intereses globales de sus miembros porque ya no podemos defenderlos solos cada uno por su cuenta, alertando que si los cambios necesarios no los ponen en marcha los que confían en Europa serán sus enemigos quienes se encargarán de deconstruir el futuro.

Conclusión

Lord Ismay, el primer secretario de la OTAN dejó para la historia una famosa cita. La Alianza tiene como propósito mantener a los americanos dentro, a los rusos fuera y a los alemanes bajo control. La OTAN siempre ha preservado la distribución interna de poder entre sus miembros y, aunque no figure en el Tratado, este ha sido uno de sus objetivos. La Alianza ha permitido a los Estados Unidos ejercer su liderazgo en Europa. Al mismo tiempo ha favorecido la relación y cooperación entre los países europeos, impulsando el desarrollo de la convergencia europea y facilitando con el tiempo la constitución de la Unión Europea como un socio, sin aspiraciones de constituirse en contrapunto geopolítico.

Los Estados Unidos han conseguido evitar, no tanto como hubieran querido, la recuperación de la influencia rusa en Europa, al mismo tiempo que han evitado, tarea no demasiado difícil, el desarrollo de una capacidad militar autónoma de la UE. La OTAN ha permitido mantener la paz y la estabilidad

⁵⁶ https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506421196_879623.html

en Europa, mientras protegía la primacía estratégica de Estados Unidos en el continente y en su entorno. La doctrina y los ejercicios de adiestramiento de la OTAN han mantenido el suficiente grado de interoperabilidad, al menos en relación a los procesos y conceptos, de las fuerzas armadas de los países aliados como para permitir actuar de forma combinada en operaciones fuera de área lideradas por los Estados Unidos. El vínculo trasatlántico ha permitido disponer a los Estados Unidos de las bases e instalaciones militares necesarias para asegurar y facilitar el acceso de sus Fuerzas Armadas a teatros de operaciones fuera de área. Estas consideraciones son suficientes para valorar la relevancia del vínculo trasatlántico, que más allá de la asociación de América del Norte y Europa tiene una relevancia global.

El presidente Obama anunció que los Estados Unidos estaban pivotando hacia el Pacífico, al mismo tiempo que advertía de su intención de cambiar la forma de influir en Europa con un estilo de liderazgo nuevo de los Estados Unidos, "leading from behind". El presidente Trump ha ido más lejos y algunos definen su estilo como un "leaving others behind". La distancia que los Estados Unidos han establecido respecto a los asuntos europeos crea un espacio de ambigüedad y abre una ventana de oportunidad para que Europa vuelva a la historia, aceptando el riesgo de cometer errores.

El entorno de seguridad europeo se enfrenta a nuevos y más complejos desafíos, mientras que los Estados Unidos parecen menos dispuestos a mantener el mismo apoyo a la defensa del continente. No basta con ser una potencia económica y comercial a nivel global para preservar los propios principios, promover los derechos humanos y defender tus intereses. Lo que necesita hoy Europa no son aduladores. De aquí la conveniencia de recordar en estos tiempos de indecisión lo que se ha olvidado, pero que es imprescindible para recobrar la fuerza de las fuentes de nuestra civilización. La identidad presupone memoria de un horizonte preestablecido de significado definitivo, no obstante todo lo oculto que pueda estar. Solamente en razón a ese horizonte el esfuerzo y la incertidumbre, que impone enfrentarse a los acontecimientos históricos actuales, podrán abordarse con la esperanza necesaria para superar el gran problema de Europa, su desmoralización.

«Lo que origina que una civilización se precipite en su curso fatal no es una ley clásica de ciclos periódicos, sino la destrucción originada desde dentro, ya que la historia es una transacción perpetua del hombre con su contorno, de reto y respuesta. La humanidad, entendida como una familia de hombres libres e iguales, no ha existido en el pasado histórico, ni pueden existir en ningún presente. Es una idea y un ideal de futuro, el horizonte necesario del concepto teleológico de la historia y de su universalidad»⁵⁷. El significado de los acontecimientos de hoy no es explícito, sino que está implícito en la razón

⁵⁷ Löwith, Karl. *El sentido de la historia, implicaciones teológicas de la filosofía de la historia*. Ediciones Aguilar, Madrid. 1956.

de la historia, que indica el camino hacia algo verdaderamente importante que se nos escapa entre las manos sin dejar de estar allí.

El presidente Kennedy pronunció un discurso el 25 de junio de 1963 en la Paulskirche de Fráncfort, donde sostuvo que la asociación atlántica solo estaría equilibrada cuando Europa se integre económica y políticamente. Anticipando que esta unión política y económica fortalecería la libertad y la paz de todos, reforzaría a la OTAN y respondería a los intereses nacionales de los europeos y de los norteamericanos.

«Solo una Europa plenamente unida podrá protegernos contra toda fragmentación de la Alianza. Solo una Europa semejante permitirá una completa reciprocidad de trato a través del Océano, al hacer frente a los asuntos del Atlántico. Solo con una Europa así podremos dar y recibir íntegramente entre iguales, con idénticas cargas de responsabilidades y el mismo nivel de sacrificios»⁵⁸.

El presidente Kennedy terminó invitando tanto a norteamericanos como a europeos a no abandonar sus ideales y sus sueños para que nadie pueda acusar a esta generación de haberlos olvidado, reclusos en el pasado o sometidos a nuestros adversarios. Sus últimas palabras fueron una cita de Goethe: «La sabiduría más elevada es la constatación de que solo se gana tu libertad y tu existencia, si diariamente las conquistas de nuevo».

⁵⁸ «It is only a fully cohesive Europe that can protect us all against the fragmentation of our alliance. Only such a Europe will permit full reciprocity of treatment across the ocean, in facing the Atlantic agenda. With only such a Europe can we have a full give and take between equals, an equal sharing of responsibilities, and an equal level of sacrifice. I repeat again —so that there may be no misunderstanding— the choice of paths to the unity of Europe is a choice which Europe must make. But as you continue this great effort, undeterred by either difficulty or delay, you should know that this new European greatness will be not an object of fear, but a source of strength, for the United States of America». <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9303>

