

Capítulo quinto

Europa Central, la complejidad más allá de la guerra de Ucrania

José Enrique Fojón Lagoa

Resumen

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró fundamentalmente el llamado orden europeo y, por tanto, la estructura internacional. La acción militar no fue sorprendente, aunque Moscú no se amilanó. La OTAN fue confirmada como el instrumento militar de defensa del continente europeo bajo el liderazgo de Washington. La zona conocida como Europa Central recuperó importancia estratégica, concretamente la denominada *Intermarium*. El contexto geopolítico europeo está evolucionando.

Palabras clave

Geopolítica, Narrativas, Unión Europea, Autonomía estratégica, *Intermarium*.

Central Europe, complexity beyond the war in Ukraine

Abstract

Russia's invasion of Ukraine in February 2022 fundamentally altered the so-called European order and by extension the international structure. The military action came as no surprise, although Moscow was not deterred. NATO was reaffirmed as the military defence instrument of the European continent under Washington's leadership. The area known as Central Europe regained strategic importance, in particular the area known as Intermarium. The European geopolitical context is under siege.

Keywords

Geopolitics, Narratives, European Union, Strategic autonomy, Intermarium.

La historia forma parte de la conciencia individual y colectiva y aporta identidad. Sirve para reafirmar las normas y valores propios, para legitimar los Gobiernos y las pretensiones de liderazgo, con vistas a desarrollar perspectivas de futuro. En gran parte del continente europeo, durante decenios, a la hora de formular posiciones estratégicas, se han ignorado normalmente los contextos históricos y la evolución de los últimos años, es decir, se evitó asumir la concepción de la política como un proceso de acciones y reacciones que tienen su fundamento en los intereses de todas las partes implicadas.

En este sentido, la evolución de la guerra en Ucrania continúa reconfigurando el contexto geopolítico europeo y los efectos han desplazado su centro de gravedad continental hacia el Este, dotando de protagonismo a los países de Europa Central.

1. Cuando las narrativas y la realidad se alejan

El contexto geopolítico contemporáneo tiene un potente dinamismo y la invasión rusa a Ucrania ha puesto de manifiesto la existencia de escenarios potencialmente agresivos, que rompen los *statu quo* y exacerban la incertidumbre de la situación internacional. Tanto si se consideran esos escenarios desde la óptica realista, donde el comportamiento de los actores estratégicos se configurará desde la referencia a los intereses nacionales previsiblemente, como si se empleen teorías constructivistas, las concepciones se mostrarán insuficientes para interpretar la situación del complejo escenario internacional. Como era susceptible de suceder, la crisis de Ucrania refleja claramente el protagonismo del pensamiento geopolítico basado en interpretaciones de la historia y de las identidades nacionales. La guerra de Ucrania confirma que los límites entre la política realista del interés nacional y los marcos geopolíticos de la supuesta o artificiosa lucha cultural conforman escenarios evanescentes¹.

Aunque la evolución, tanto competencial como territorial del denominado «proyecto europeo», la Unión Europea (UE), se ha presentado como el desarrollo evolutivo natural de su carácter institucional, los hechos no coinciden con el relato. La unificación de Alemania y la incorporación de los países del Este introdujeron un factor importante: la geografía. Con él se incorporaban

¹ Taylor & Francis Online. (2022). Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15387216.2022.2142146>

diferencias de distinta naturaleza a una entidad hasta entonces homogénea. El politólogo Tony Judd lo expresó de forma clara: «a veces se supone que la línea que dividía la Europa Occidental de la Oriental era un artificio de la Guerra Fría, una cortina de acero arbitraria dentro de un espacio cultural único, esto no es así». Continuaba: «[...] Europa Occidental fue consolidada por lazos culturales y comerciales que trascienden sus divisiones internas, desde el renacimiento urbano hasta la Ilustración en el siglo XVIII [...]». Judd aludía a la geopolítica².

Las sinergias geopolíticas procedentes de Europa Central reflejan que la ampliación de la UE, emprendida en 2004, está resultando algo mucho más complejo que una gestión administrativa, dando lugar a una nueva realidad que se apoya en las narrativas «Este-Oeste» dentro de la UE.

La transición económica como parte de la integración de los estados de Europa Central fue impulsada por ideologías neoliberales y agendas políticas de convergencia Este-Oeste, lo que implicaban la mercantilización, la privatización y la inversión extranjera directa. De esta forma se configuró un entorno político y económico que condicionó las trayectorias de integración de los países del Este en la UE. Como consecuencia, se han ido configurando unas relaciones de poder asimétricas, modificando los tradicionales marcos europeístas tanto financieros como tecnológicos. Esta circunstancia se hizo particularmente notoria en las diferentes crisis de la UE después de 2008.

En los países de Europa Central, las tensiones históricas y las tradicionales entre el conservadurismo y el liberalismo, influyen profundamente en el proceso de encaje de sus peculiaridades en la UE, dado que los nuevos miembros arrastran pasados nacionales muy diferentes y se ven afectados por las narrativas basadas en interpretaciones occidentales de los acontecimientos de la Guerra Fría y del periodo posterior. La noción de Europa Central fue reformulada por intelectuales como Milosz y Kundera, con el fin de señalar el camino para, a partir de una concepción de Europa Central como una esfera de influencia, construirla como socio en la integración más amplia de Europa³.

² Judt, T. (2011). *A Grand Illusion?* New York University Press, pp. 46 y 50. Traducción propia.

³ Trencsényi, B. 2017. Central Europe. En: D. Mishkova y B. Trencsényi (ed.). *European Regions and Boundaries: A Conceptual History*, pp. 166-187. New York, Berghahn.

Más allá de la narrativa del enfrentamiento emanado de raíces históricas entre un Estado perteneciente al Occidente liberal y el mundo ruso, la propia Unión Europea (UE) se ha convertido en un reservorio de tradiciones regionales e imaginarios geopolíticos que cuestionan los «ideales modelables» teóricamente constitutivos de la UE, como supuesta comunidad política «federalizadora».

Esta tendencia llega a ser evidente en el caso de Europa Central, más específicamente en el conjunto compuesto por Chequia, Hungría, Polonia y Eslovaquia que, bajo la denominación de Grupo de los Cuatro de Visegrado (V4), ejercen tanto una contribución apreciable a la integración mediante un «retorno a Europa» como un factor de la «división Este-Oeste», en términos de desafíos a los supuestos valores básicos de la Unión. Hungría y Polonia, en particular, tratan también de reconstruir Europa como un ámbito geopolítico con criterios nacionalistas. La histórica personalidad geopolítica de Europa Central dentro de la UE pone de manifiesto que parte de los supuestos inherentes al proceso de «integración europea» dictado por Bruselas son utópicos.

2. ¿Determinismo geopolítico?

Cabe preguntarse sobre la existencia de un determinismo geopolítico. Para ello hay que partir de los acontecimientos más significativos de las últimas décadas. Entre los eventos de finales del siglo XX destacan: la reunificación de Alemania y la disolución de la URSS. A ello habría que añadir sus consecuencias: la imprecisa y discutida ampliación de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, así como a las repúblicas bálticas, exmiembros de la URSS, y la creación de la UE. La nueva Federación de Rusa cayó en una profunda depresión económica, a la vez que los antiguos estados comunistas europeos y los Estados bálticos se convirtieron en signatarios del Tratado del Atlántico Norte y accedieron a la UE.

En la década de los noventa, la Federación Rusa, como Estado, soportaba una alta disfuncionalidad y crisis de identidad. Para integrar a Moscú en el sistema europeo «posmoderno» se habilitó su ingreso en la OSCE, se hizo que tomara parte en el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa y se le incluyó como miembro del Consejo de Europa. También se intentó atraer a Rusia para que colaborara con Occidente dentro del proyecto Partnership

for Peace⁴, actuaciones que suponían la aceptación por parte de Rusia de los imperativos posmodernos de apertura e interdependencia. La realidad resultó ser muy diferente, manifestándose tal discrepancia tan pronto como surgió la oportunidad.

Para el Kremlin, el apoyo ocasional al multilateralismo y la defensa de un mundo multipolar eran meras tácticas para impugnar la hegemonía estadounidense. En realidad, los modos de la política exterior de Rusia son más «estadounidenses» que europeos. Rusia cree en las relaciones de poder, el unilateralismo y la materialización del interés nacional. Desde el punto de vista ruso, la soberanía es una capacidad que implica independencia económica, capacidad militar y personalidad estratégica. Si la Unión Europea surgió, en primer lugar, como respuesta a los peligros del nacionalismo y las rivalidades catastróficas de los Estados-nación europeos en la primera mitad del siglo XX, lo segundo es que el fundamento de la política exterior de Rusia está moldeado por los peligros de la política postnacional y las consecuencias de la disolución de la Unión Soviética.

El primer paso integró formalmente a Europa Central en «Occidente»; en cuanto al segundo, tras unos años, la evolución de las relaciones con Moscú demostró que la retirada del protagonismo ruso de la esfera internacional era solamente temporal. A su vez, otro rasgo definitorio de la evolución geopolítica de Europa fue la respuesta de Alemania a estos dos primeros cambios. Berlín acogió con agrado la retirada de Rusia al final de la Guerra Fría porque permitió que Alemania se reunificara y definiese su futuro, aunque tuvo que aplazar sus ansias de neutralidad, supo aprovechar la discutida ampliación de la OTAN para activar un «buffer» entre Berlín y Moscú, formado por los estados miembros de Europa Central de la OTAN, que permitía el ejercicio de una amplia relación de colaboración ruso-germana, al tiempo que alejaba la amenaza militar rusa.

La Alemania reunificada se configuró como una potencia ajena a la geopolítica. Su poder no estaba diseñado sobre capacidades militares, porque siguió una estrategia de realismo comercial basada en la Ostpolitik, fundamentada en la destreza industrial y sus diversas ventajas comparativas, uno de cuyos efectos fue

⁴ Yániz, F. (2009). *La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN (ARI)*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-asociacion-para-la-paz-pasado-presente-y-futuro-tras-la-cumbre-del-60-aniversario-de-la-otan-ari/>

el fomento de relaciones internacionales pacíficas. La consideración de la productividad de la economía alemana como elemento estratégico implicaba, para su aplicación, la consolidación de mercados y el aseguramiento del acceso a fuentes energéticas y a materias primas. La acción estratégica se ejerció mediante la habilitación de acuerdos de colaboración mutuamente beneficiosos para las partes, que sirvieron de marcos comerciales basados en la expansión de los intereses comerciales privados alemanes.

El Estado alemán se destacó como el elemento fundamental de la recién creada UE, no así de la OTAN, pues desatendió la defensa hasta el punto de que, al estallar la guerra en Ucrania, treinta años después, la capacidad operativa de la Bundeswehr era muy baja. Berlín había logrado, empleando medios mercantiles, la posición internacional que, históricamente, no había alcanzado mediante la acción estratégica. De este modo, Alemania se fue configurando como el hegemón europeo, el actor autónomo que ocupaba la centralidad en los asuntos continentales, condición que mantuvo hasta la guerra de Ucrania. La acción expansiva alemana, con sus inversiones en infraestructuras energéticas posibilitó el resurgir de Rusia en su antigua esfera de influencia soviética, que integraba a Bielorrusia. Este proceso cobró impulso con la crisis petrolífera en 2005 y culminó con la reversión formal de la Revolución Naranja en Ucrania a principios de 2010.

Tras el periodo denominado Guerra Fría, Alemania consiguió configurar la Unión Europea, más concretamente la eurozona, para adaptarla a sus intereses nacionales, como quedó patente durante la crisis de la deuda soberana europea, en 2009, aplicando su propia estrategia como si fuese la de la Unión. La integración de los países de la Europa Central en la UE supuso un hecho de naturaleza geopolítica, al incorporar miembros en desacuerdo con algunos de los «fundamentos ideológicos» europeístas.

Desde que el presidente Vladimir Putin llegó al poder, en el 2000, Rusia expresó con firmeza su descontento con el orden de seguridad en Europa implantado con posterioridad a la Guerra Fría. Tras el aviso del líder ruso desde la tribuna de la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007, mantuvo su línea estratégica con hechos, interviniendo en Georgia en 2008. La postura de Rusia contrastaba con el voluntarismo del Concepto OTAN de Lisboa de 2010, que pretirió la acción rusa en Georgia. El principio jurídico de cada país a elegir su propia orientación política de seguridad, inscrito en el orden constitutivo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y avalado por

Rusia, chocó con la determinación del Kremlin de restablecer su «esfera de influencia». El determinismo cada vez más profundo de Rusia y la más que aparente debilidad de Europa, a pesar de sus proclamadas ansias de expansión de la democracia, aumentaron aún más las tensiones entre Rusia y Occidente.

Los líderes asistentes a la Cumbre OTAN de 2008 en la capital rumana, Bucarest, tenían el cometido de decidir si se proporcionaba a Georgia y Ucrania un Plan de Acción para la adhesión a la OTAN (MAP). El resultado fue la oferta de un vago compromiso de integración en la Alianza en algún momento futuro, sin ningún plan establecido sobre cómo o cuándo podría lograrse.

El resultado de la Cumbre reflejó la división de Occidente en ese momento. Por un lado, estaba la administración del presidente George W. Bush, que trató de ofrecer a los dos países un «Plan de Acción de Membresía» formal de la OTAN. Por el otro, un grupo de gobiernos de Europa Occidental, encabezados por Alemania y su canciller, Angela Merkel, que objetaron que ni Georgia ni Ucrania estaban políticamente preparadas para entrar en la Alianza. Es difícil argumentar en contra de que tal postura enmascaraba el mantenimiento del *statu quo* de Berlín con Moscú, cuyas exportaciones energéticas eran la base de la fortaleza económica alemana y del desarrollo ruso. Los demás se posicionaban en la tribuna del silencio.

El desacuerdo produjo un resultado que satisfizo a pocos. Existe la opinión de que los imprecisos resultados de la Cumbre de Bucarest convirtieron a Georgia y Ucrania en objetivos para la expansión rusa. Las consecuencias fueron que, apenas unos meses después, las fuerzas rusas se apoderaron de las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia, instalando regímenes títeres que pocos, excepto Moscú, han reconocido hasta hoy. En 2014, después de que las protestas populares derrocaran a un Gobierno prorruso en Kiev, Rusia se anexó ilegalmente Crimea y respaldó una insurgencia separatista en el sureste de Ucrania, el Dombás.

3. El Concepto Estratégico de Lisboa: la OTAN se pliega

La emisión del Concepto Estratégico de Lisboa de 2010 demostró que Estados Unidos tenía otras prioridades en política exterior y que estaba gestándose el «Pivot to Asia», proclamado por el presidente Obama en 2011. El constructivismo que impregna

el Concepto de Lisboa hacía más que dudosa su adecuación al ambiente a gestionar, lo que provocó que su vigencia quedase prácticamente sin efecto, en febrero de 2011, al estallar la Guerra de Libia. En este sentido, hay que señalar que, aunque se proclamó la intervención de la OTAN en la guerra, formalmente no hubo una decisión del Consejo Atlántico, pues Alemania vetó la decisión y con la breve intervención de los Estados Unidos se desvirtuó la categoría de Alianza para ajustarse a la de Coalición *ad hoc*, por más que parte de la estructura de Mando y Control del Comando de Fuerzas Conjuntas Aliadas (JFC) de Nápoles estuviese al servicio de la Coalición dirigida por el Reino Unido y Francia. Quedaba demostrado que la capacidad de defensa europea dependía de las capacidades militares norteamericanas.

El Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, aprobado en la Conferencia de Lisboa⁵, establecía una misión para la Alianza resultante de la consolidación de intereses nacionales incompatibles con la evaluación de las amenazas. Se intentaba fusionar el impulso de Alemania de una visión complaciente de Rusia con las aprensiones de los nuevos aliados del Este, a la vez que trataba sobre los compromisos estadounidenses fuera del teatro euroasiático que, contrario a las necesidades de Europa Central, impedían a Washington asumir el resurgir ruso. Una Alianza militar que no logra consolidarse en torno a una percepción unificada de la amenaza no será eficaz por mucho tiempo.

Una incongruencia era que, en el aludido Concepto Estratégico, se establecían los criterios de colaboración con la UE y Rusia. A ello se unía la imprecisión de la sociedad OTAN-UE, por más que en el documento se definiera como esencial. Se trata de inconcreciones como «defensa europea» o de situaciones irreales tal como que «la entrada en vigor del Tratado de Lisboa proporciona un marco para fortalecer las capacidades de la UE para abordar los desafíos de seguridad comunes» o «La OTAN y la UE pueden y deben desempeñar papeles complementarios que se refuerzan mutuamente en apoyo de la paz y la seguridad internacionales».

Se efectuaron declaraciones voluntaristas en cuanto a las relaciones con Rusia, tales como: «La cooperación OTAN-Rusia es de importancia estratégica ya que contribuye a crear un espacio común de paz, estabilidad y seguridad. La OTAN no representa ninguna amenaza para Rusia. Al contrario: queremos ver una

⁵ NATO. (2010). Active Engagement, Modern Defence. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm

verdadera asociación estratégica entre la OTAN y Rusia y actuaremos en consecuencia, con la expectativa de reciprocidad por parte de Rusia».

La colaboración OTAN/UE, desde el principio, constituyó algo forzado pues son entidades diferentes en su esencia. Además, dado que una gran parte de los componentes de ambas organizaciones pertenecen a las dos entidades, es difícil diseñar espacios de colaboración, dado que sería absurdo que un mismo país tuviera diferentes criterios para el mismo asunto en cada una de ellas. La OTAN es el instrumento de una Alianza creada por tratado para un fin concreto, la UE es una organización eminentemente administrativa que se adapta a las «circunstancias geopolíticas», sin conocer el límite de dicha capacidad.

Estados Unidos continuó con sus planes de hacer de Ucrania un bastión occidental en las fronteras de Rusia. Estos esfuerzos finalmente provocaron una gran crisis en febrero de 2014, después de que un levantamiento apoyado por Estados Unidos provocara que el presidente prorruso de Ucrania, Viktor Yanukovich, huyera del país. En respuesta, Rusia arrebató Crimea a Ucrania y contribuyó a alimentar una guerra civil que estalló en el Dombás entre los separatistas prorrusos y el Gobierno ucraniano.

La respuesta occidental a los acontecimientos de 2014 estuvo a cargo de Estados Unidos y el Reino Unido, con el adiestramiento y dotación de un promedio anual de diez mil soldados durante los siguientes ocho años. En diciembre de 2017, la Administración Trump decidió dotar a Kiev de «armas defensivas», a la vez que el Ejército de Ucrania comenzó a participar en ejercicios militares con fuerzas de la OTAN. El esfuerzo de la OTAN por armar y entrenar al Ejército ucraniano explica, en gran parte, el éxito contra la invasión rusa.

La política exterior de Estados Unidos se centró en China y el presidente Trump coqueteó con Rusia y amagaba con reducir el apoyo a los aliados europeos. Parte de los responsables políticos europeos propiciaron disponer de «autonomía estratégica» como mecanismos para establecer su libertad de acción ante el aliado estadounidense, cada vez más autónomo. En 2019, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, prometió hacer de la UE un actor independiente en asuntos globales.

Además de los continuos esfuerzos de la OTAN para hacer del Ejército ucraniano una fuerza de combate, la política en torno a la integración de Ucrania en la OTAN cambió en 2021. Hubo

una predisposición renovada por alcanzar esos objetivos, tanto en Kiev como en Washington. El presidente Zelensky, que no había mostrado mucho entusiasmo por incorporar a Ucrania a la OTAN, fue elegido en marzo de 2019 con una plataforma electoral que propugnaba colaborar con Rusia para resolver la crisis actual, pero cambió de rumbo a primeros de 2021 y no solo abrazó la expansión de la OTAN, sino que también adoptó un enfoque de línea dura hacia Moscú.

El presidente Biden, que llegó a la Casa Blanca en enero de 2021, llevaba tiempo comprometido con la incorporación de Ucrania a la OTAN. Como era de esperar, en el comunicado de la Cumbre de 4 de junio de 2021, se reiteraba la tibia decisión tomada en la de Bucarest de 2008 sobre que Ucrania se convertirá en miembro de la Alianza.

El 10 de noviembre de 2021, el secretario de Estado, Antony Blinken, y su homólogo ucraniano, Dmytro Kuleba, firmaron un documento importante: la «Carta de Asociación Estratégica entre Estados Unidos y Ucrania». El objetivo de ambas partes, según el documento, es «subrayar [...] el compromiso con la implementación por parte de Ucrania de las reformas profundas e integrales necesarias para la plena integración en las instituciones europeas y euroatlánticas».

En resumen, había pocas dudas de que, a principios de 2021, Ucrania comenzase a avanzar rápidamente hacia su ingreso a la OTAN. Aun así, algunos partidarios de esta política sostienen que Moscú no debería haberse preocupado, porque «la OTAN es una alianza defensiva y no representa ninguna amenaza para Rusia». Pero no es así como Putin y otros líderes rusos pensaban, ya que la adhesión de Ucrania a la OTAN siguió siendo la «línea roja más brillante» para Moscú. Además, Rusia ya se había enfrentado con EE. UU. por temas como el sistema de defensa antimisiles y EE. UU. había denunciado el START como respuesta a la denuncia rusa del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (TFCE).

Rusia acumuló ostentadamente un contingente considerable de tropas en la frontera de Ucrania entre febrero de 2021 y el de 2022. Su objetivo era forzar a Biden y Zelensky a detener la integración de Ucrania en Occidente. El 17 de diciembre de 2021, Moscú completó su despliegue y se enviaron comunicados a la Administración Biden y a la Secretaría General de la OTAN, exigiendo garantías de que Ucrania no entraría en Organización ni se desplegarían armas ofensivas cerca de las fronteras de Rusia.

Además, las tropas y el equipo de la OTAN estacionados en Europa Central, desde 1997, deberían ser retirados a Europa occidental.

El presidente ruso, durante este período, hizo numerosas declaraciones públicas que no dejaban dudas de que consideraba la expansión de la OTAN en Ucrania como una amenaza existencial para la Federación Rusa. La lógica de Putin debió ser cristalina para los estadounidenses, ya que, desde hace tiempo, es conocida como la Doctrina Monroe⁶.

4. El *Intermarium renace*

Tras décadas de una asociación «informal» estratégica entre la OTAN y la UE, tal como se recogía en el Concepto Estratégico de Lisboa, se habían diluido y la situación de Ucrania escenifica la relación de jerarquía entre estadounidense y europeos. La Iniciativa de los Tres Mares y los Balcanes Abiertos son dos importantes instrumentos geopolíticos impulsados por Estados Unidos en Europa con la intención de asentar su poder mediante la reducción de la dependencia de actores externos no deseados a determinadas regiones. Europa se enfrenta simultáneamente a varios desafíos geopolíticos a la vez que la precipitada retirada de Estados Unidos de Afganistán avala el factor estratégico básico de actuar en el propio interés, lo que no da por sentado de que Washington hubiese tenido una estrategia definida. El espacio geográfico comprendido entre el mar Báltico, el mar Negro y el mar Adriático, históricamente ha sido donde diferentes imperios han puesto a prueba su poder. Las sinergias estratégicas ponen de nuevo a prueba el proyecto geopolítico *Intermarium* a través de los nuevos formatos emergentes de la Iniciativa de los Tres Mares (TSI) y Bucarest Nueve (B9).

El *Intermarium* pertenece a la larga genealogía de conceptos geopolíticos que buscan y promueven la identidad de Europa Central y Oriental: que estaría intercalada entre una Mitteleuropa bajo el liderazgo alemán en el siglo XIX y un extranjero cercano bajo la supervisión de Moscú después de 1991, la «media de Europa» o la «Tierra entre los mares» ha estado buscando

⁶ «América para los americanos». Con esta frase se sintetiza la Doctrina Monroe, atribuida a James Monroe, quinto presidente de los Estados Unidos, en 1823. En esencia, sintetiza el deseo norteamericano de que ninguna potencia colonial europea pretenda adueñarse de territorios en América. La frase, que hizo popular y reconocible esta doctrina, fue ideada por John Quincy Adams, secretario de Estado.

modelos históricos en todo, desde la dinastía Jagellón y la Rzeczpospolita polaco-lituana hasta el imperio austrohúngaro. Lanzada por el líder estatal polaco Józef Piłsudski en la década de 1920, la idea de un Międzymorze (la Tierra entre los Mares, latinizada como *Intermarium*) ha sido revivida periódicamente en contextos dinámicos, causa por la que actualmente está reactivada. En su forma actual se refiere a la «nueva Europa» Central y Oriental, apreciada por los presidentes George Bush, Donald Trump y Joe Biden, celebrada por ser más útil al atlantismo que la «vieja Europa» Occidental, que se considera demasiado conciliadora con Rusia.

Las iniciativas TSI y B9, oficialmente, deben percibirse como complementarias, no competidoras, con la UE. Ambas iniciativas se centran principalmente en la expansión de la infraestructura Norte-Sur, sin tener en cuenta el eje Este-Oeste europeo. Además, el propio TSI es, de hecho, la nueva versión del «Corredor Norte-Sur» de 2014, liderado por el Atlantic Council, una organización con la misión oficial de galvanizar el liderazgo mundial de Estados Unidos⁷.

En 2017, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, en la cumbre de Varsovia, apoyó el TSI y que Polonia pusiese en práctica uno de sus planes inspirado por el del Mariscal Piłsudski, anterior a la Segunda Guerra Mundial, denominado *Intermarium*. Su idea inicial era unir Europa Central y Oriental bajo el liderazgo polaco y así contrarrestar el liderazgo alemán, al oeste, y el ruso al este.

Dado que el nuevo despliegue militar de la OTAN estará relacionado con el centro de gravedad del escenario geopolítico europeo, se asentará en los países de Centro Europa constituyendo el frente oriental. Su materialización configura otro eje de poder, en este caso Norte-Sur, dentro de la UE. Esta circunstancia podría diversificar los procesos de toma de decisiones en Bruselas, aun-

⁷ Atlantic Council and CEEP. (2014). *Completing Europe—From the North-South Corridor to Energy, Transportation, and Telecommunications Union*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/completing-europe-from-the-north-south-corridor-to-energy-transportation-and-telecommunications-union/> «La finalización del Corredor Norte-Sur ofrece una oportunidad única para promover la integración de Europa, mejorar su seguridad energética, aumentar su competitividad en el mercado global y fortalecer su resiliencia económica, todo ello mientras promueve sus objetivos en materia de cambio climático. Acelerar el corredor es un paso crítico para iniciar la siguiente fase para completar Europa, y eso debería hacer del Corredor Norte-Sur una prioridad europea y transatlántica».

que la versión realista del hecho es llegar a constituir una sinergia autónoma habilitante de interrelación con los Estados Unidos.

Otra controvertida iniciativa se asienta en los Balcanes Occidentales: los «Balcanes Abiertos», antes Foro Económico sobre Cooperación Regional celebrado en Skopje en 2021, también conocido como «Mini-Schengen», formalmente iniciada por Serbia, Albania y Macedonia del Norte, y apoyada por Estados Unidos⁸, y desde la UE se ha calificado de «competencia malsana» con el proceso de integración de Bruselas⁹. Por lo tanto, una adhesión de los Balcanes Abiertos podría inclinar la balanza a favor del proceso de integración transatlántica, a expensas del proceso de integración de la UE, centrándose en los mismos sectores: energía, transporte y sectores digitales (en su iniciativa homóloga debatida anteriormente: ETI).

Otras actuaciones similares avalan también la influencia de Estados Unidos en la región a expensas de la UE. El diálogo Belgrado/Pristina, patrocinado por iniciativa franco-alemana, se vio acompañado por la Administración Trump al iniciar conversaciones paralelas, eclipsando los esfuerzos europeos y monopolizando el papel de mediación. Con la presidencia de Joe Biden, el proceso facilitado por la UE se revitalizó manteniendo la huella americana.

5. Europa y las servidumbres estratégicas de Estados Unidos

En el discurso a la nación del 19 de octubre de 2023, el presidente Biden anunció:

«Nos enfrentamos a un punto de inflexión en la historia [...] uno de esos momentos en los que las decisiones que tomemos hoy van a determinar el futuro en momentos en la Historia en los que los individuos y los grupos de líderes pueden tener una influencia descomunal en la configuración del futuro, para bien o para mal. Los anteriores prepararon el escenario para los períodos posteriores a las dos guerras mundiales (1918-1945 y 1945-1990), el posterior a la

⁸ *Kosovo Online*. (2023). Escobar: The implementation of the Ohrid agreement should begin immediately. Disponible en: <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/escobar-implementation-ohrid-agreement-should-begin-immediately-20-3-2023>

⁹ Taylor, A. (2022). Open Balkan initiative could negatively impact region, study says. En: *Euractiv*. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/

Guerra Fría (1990-2022) y ahora el que comenzó con la guerra de Rusia en Ucrania»¹⁰.

La estrategia americana tiene que atender a tres teatros: Pacífico, Europa y Oriente Medio. La pregunta es: ¿cómo se configurará la estrategia de Estados Unidos en Europa de cara al futuro? Puede contemplarse una mezcla de trumpismo con impronta de Biden o, lo que es lo mismo, asegurar los intereses americanos y que, a la vez, se reduzca significativamente su aportación a la defensa de Europa. El esquema sería encomendar el grueso de la defensa convencional a OTAN con Estados Unidos proporcionando el paraguas nuclear.

La guerra de Ucrania se presenta, hasta ahora, como una modalidad bélica de atrición entre Estados Unidos y Rusia en un escenario geográficamente limitado que, aparentemente, mantiene controlada la escalada espacialmente. El efecto inmediato de la guerra fue el cambio radical de la situación de seguridad europea, tutelada por Washington, que es quien ejerce la iniciativa y posee las capacidades necesarias de mando y control, junto con la logística, regulando de esta forma la capacidad operativa ucraniana. A su vez, se ha reforzado el despliegue de fuerzas estadounidenses en Europa, como instrumento de aportación de capacidades militares en el escenario europeo asignadas a OTAN.

Pero el liderazgo estadounidense en su guerra proxy con Rusia es algo más que aportar recursos, proporciona la capacidad de organización para la respuesta occidental a la batalla de Ucrania. En los últimos años, en el seno de la UE se vienen produciendo divisiones sobre la «cuestión rusa». Para la mayoría de los europeos centrales y orientales, las políticas alemana y francesa hacia Rusia están desacreditadas. Alemania no pudo asumir el papel de liderazgo en la formulación de la respuesta europea a la guerra en Ucrania, dado que reaccionó con sorpresa a lo que era evidente. Por eso, los Estados miembro de Europa Central no reconocieron su «autoritas». También existen recelos con Francia, ya que hechos como la gestión unilateral del presidente Macron en 2019 para abrir negociaciones con Rusia, sobre un nuevo orden de seguridad europeo, reafirman la desconfianza.

¹⁰ Kempe, F. (2023). The fourth inflection point: Testimony of Frederick Kempe to the House Permanent Select Committee on Intelligence. En: *Atlantic Council*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/testimony/the-fourth-inflection-point-testimony-of-frederick-kempe-to-the-house-permanent-select-committee-on-intelligence/>

La guerra también ha puesto en evidencia la carencia de la tan anunciada arquitectura de seguridad de Europa, base de apoyo a la «autonomía estratégica», soportada en la férrea creencia de que solo mediante la interdependencia de los estados europeos, se proveería a la UE de capacidad disuasoria. Este constructo fue la premisa sobre la que se edificó el proyecto ampliado de la UE y «gestionado» las consiguientes sinergias que han guiado su integración y protagonismo externo en las últimas décadas. Queda por ver la anunciada mutación de su naturaleza a la «geopolítica».

El desafío básico a la cooperación europea en general es estructural, lo que se conoce en la teoría económica y política como el problema de la «acción colectiva»¹¹. Esta circunstancia surge en grupos donde los miembros componentes estarían en situación ventajosa si se aumentase la cooperación, pero se ven disuadidos de hacerlo por incentivos particulares que van en contra de la acción conjunta. El problema de la «acción colectiva» es que todas las partes alcanzan una peor situación que si hubieran podido superar las barreras a la cooperación¹².

Existe discrepancia en el liderazgo europeo sobre que la asunción de la responsabilidad de defensa implicaría la adopción de la consiguiente «autonomía estratégica», como ya postulaba la denominada Estrategia Global de la Unión Europea 2016¹³. Este desacuerdo, sobre un concepto etéreo, crea un marco de discusión voluntarista inacabable, ya que el desafío más significativo para la cooperación europea en Defensa lo plantean los diferentes imperativos soberanos de sus miembros, algo que va en contra de la cooperación. A esta problemática situación se la refiere como «cacofonía estratégica», entendida como el resultado de las profundas divergencias continentales, en todos los dominios de las políticas de defensa nacional, en especial las percepciones de amenaza. Este problema está tan arraigado que superarlo requeriría un esfuerzo, sostenido y coordinado a largo plazo, cuyo estado final sería la delegación de las soberanías.

¹¹ Véase en *Oxford Reference*. Disponible en: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095623961>

¹² Monaghan, S. (2023). Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation. En: *CSIS*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/solving-europes-defense-dilemma-overcoming-challenges-european-defense-cooperation>

¹³ *European Union External Action*. (2019). A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

Para que una estrategia para Europa sea practicable en el futuro, Washington debe conocer de qué forma los diferentes países de la OTAN perciben la amenaza que representa Rusia, así como qué países están dispuestos a contribuir a la defensa y cuáles son reacios. En situaciones precedentes, se empleó la restricción mental mediante sutilezas diplomáticas, que acabó en ridículo. Este criterio debe imperar en las discusiones internas en la Alianza, y Estados Unidos debe priorizar y apoyar a aquellos aliados comprometidos con la disuasión y la defensa colectiva.

En la Cumbre de la OTAN, celebrada en Vilna en julio de 2023, el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) presentó nuevos planes regionales y la correspondiente Estructura de Fuerza para su ejecución. Los países que conforman el frente oriental del Área OTAN han soportado económica, militar y políticamente el esfuerzo. Se trata de Polonia y los Países Bálticos, pero también de Finlandia, Rumanía y Suecia. Noruega ha reforzado su postura defensiva. El resto de aliados se comprometen a reponer la OTAN a sus fundamentos aliancistas: disuasión y defensa colectiva.

Un nuevo despliegue OTAN debería asentarse en los estados *Intermarium*, los situados entre los mares Nórdico, Báltico y Negro, que se configuran como primera línea de resistencia aliada. Comparten la evaluación de las amenazas y el compromiso de invertir en Defensa, así como la voluntad de fomentar las acciones combinadas para fomentar la eficacia. Ejemplo el acuerdo firmado por cuatro países nórdicos para operar sus fuerzas aéreas conjuntamente. Como parte de la nueva estrategia, Estados Unidos ha red desplegado algunas de sus fuerzas de Alemania hacia el frente oriental, hacia Finlandia, Polonia y posiblemente Rumanía, al tiempo que pide a estos países que desplieguen sus fuerzas en los estados bálticos. En resumen, la nueva estrategia de Estados Unidos para Europa debería dar prioridad a los países que se encuentran directamente afectados por la amenaza rusa, aquellos que tomen en serio sus compromisos de defensa y están dispuestos y listos para actuar en una crisis. Siempre contando con las adecuadas capacidades militares.

Los críticos pueden argumentar que tal estrategia diluiría el poder de la OTAN al no aprovechar el enfoque tradicional de Estados Unidos en Alemania; después de todo, Washington presionó para incluir a la República Federal en la OTAN en 1955 precisamente porque sin la Bundeswehr la Alianza carecía de la

mano de obra y las capacidades convencionales necesarias para disuadir al bloque soviético. Pero esta circunstancia refuerza la necesidad de una nueva estrategia estadounidense por dos razones: en primer lugar, el frente oriental de la OTAN se extiende hoy a lo largo de las fronteras de Finlandia, los estados bálticos, Polonia y Rumania. Estos son los estados que forman la primera línea de la Europa de hoy, al igual que lo fue la República de Bonn durante la Guerra Fría. Alemania, hoy en día, dada la situación en retaguardia, tendrá cometidos de logística y estacionamiento de reservas.

En segundo lugar, la amenaza que Rusia representa para Europa se percibe con mayor intensidad a lo largo del frente oriental. Para decirlo de otra manera, así como en la década de los cincuenta la lógica geoestratégica requería que Estados Unidos priorizara a Alemania Occidental, en la actualidad el mismo imperativo debería llevar a Washington a priorizar a Polonia, Finlandia, los países nórdicos, los países bálticos y Rumania.

Hay que poner de manifiesto que la UE no es un actor estratégico. Podrá tener una estrategia cuando defina sus intereses, identifique las amenazas y deduzca, para proteger o alcanzar sus intereses, las capacidades necesarias y el modo de emplearlas: lo que se entiende por estrategia. El territorio europeo está protegido por estrategias concebidas y dirigidas por la OTAN, léase Washington. Pero Europa, o la UE, no define ni articula su estrategia. Se está en esa situación.

6. A modo de previsión

La alianza con Estados Unidos sigue siendo crucial para la seguridad europea, pero depender plenamente de un Estados Unidos distraído e introvertido condenaría a parte de las naciones europeas a ser geopolíticamente irrelevantes y, a otras, a convertirse en un peón de superpotencias. Para poder proteger sus propios intereses económicos y de seguridad, que en ocasiones serán distintos de los de Estados Unidos, los países europeos necesitan construir una relación transatlántica más equilibrada desde su posición propia posición geopolítica.

Washington ha exigido a menudo y en voz alta mayores contribuciones europeas a los esfuerzos de defensa común. Reconoce que tal relación podría llegar a ser más independiente, y que esa independencia puede ser no deseada en cuestiones específicas, pero sería una amenaza mucho menor que aliados europeos pro-

gresivamente más irrelevantes. En última instancia, el compromiso estadounidense en Europa solo persistirá si Estados Unidos cree que tiene algo que ganar de sus socios.

La conocida como soberanía europea sigue siendo un objetivo importante para algunos Gobiernos, particularmente para el francés y las instituciones de la UE. Pero la mayoría de los Estados miembro ni siquiera quieren actualmente una política más independiente. Casi universalmente, los responsables políticos europeos reconocen en privado los riesgos de depender de Estados Unidos y expresan temor sobre el regreso de Trump o personas similares a la presidencia estadounidense. Pero, especialmente durante la guerra en Ucrania, la mayoría se siente colectivamente incapaz de lograr una mayor autonomía y no quiere hacer sacrificios políticos o fiscales para intentarlo. Y, en un nivel más profundo, muchos países desconfían unos de otros más de lo que temen el abandono por parte de Estados Unidos. España necesita decidir su futuro, no que otros lo hagan por ella.

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró fundamentalmente el llamado orden europeo y, por tanto, la estructura internacional. La acción militar no fue sorprendente, aunque Moscú no se amilanó. La OTAN fue confirmada como el instrumento militar de defensa del continente europeo bajo el liderazgo de Washington. La zona conocida como Centroeuropa recuperó importancia estratégica, concretamente la zona conocida como *Intermarium*. El contexto geopolítico europeo está evolucionando.