

LA POLÍTICA EUROPEA DE BIDEN Y LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA EN EL MARCO DE LA GUERRA DE UCRANIA

*Biden's European Policy and the Transatlantic Relationship in the
context of the War in Ukraine*

Juan Tovar Ruiz*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA ANTES DE BIDEN. 3. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BIDEN. 4. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA EN LA ERA BIDEN ANTES DE LA GUERRA DE UCRANIA. 5. LA INVASIÓN DE UCRANIA Y LA REVITALIZACIÓN DE LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA. 6. CONCLUSIONES. 6.1 Sobre la posición de España

RESUMEN: La guerra de Ucrania ha implicado para muchos analistas la revitalización de una cuestionada relación transatlántica, que arrastraba problemas estructurales desde la caída de la Unión Soviética. Una de ellas es la constante división y enfrentamiento entre sus miembros. El capítulo pretende analizar las causas de este fenómeno, así como ahondar en los aspectos fundamentales de esta relación. También plantea algunos aspectos de crítica sobre los resultados que la Guerra de Ucrania habría tenido para la Alianza y para la posición española.

Palabras clave: Estados Unidos, Estados europeos, OTAN, Rusia, Guerra de Ucrania, Unión Europea, Relación Transatlántica, política exterior

ABSTRACT: The war in Ukraine has implied for many analysts the revitalization of a questioned transatlantic relationship, which had been suffering from structural problems since the fall of the Soviet Union. One of them is the constant division and confrontation between its members. The chapter aims to analyze the causes of this phenomenon, as well as delve into the fundamental aspects of this relationship. Also raise some aspects of criticism about the results that the Ukrainian War would have had for the Alliance and for the Spanish position.

Keywords: United States, European States, NATO, Russia, War of Ukraine, European Union, Transatlantic Relationship, Foreign Policy

1. INTRODUCCIÓN

El 21 de febrero de 2023, el presidente ruso Vladimir Putin dio su discurso anual ante la Asamblea Federal de Rusia. De forma prácticamente continuada, el

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos (jtovar@ubu.es).

presidente estadounidense Joe Biden lanzaba el segundo de sus grandes discursos en Varsovia relacionado con el conflicto de Ucrania, esta vez con ocasión del primer aniversario de la guerra, afirmando que:

“Cuando el presidente Putin ordenó que sus tanques entraran en Ucrania, pensó que nos daríamos la vuelta. Él estaba equivocado. Los Ucranios... el pueblo ucraniano es demasiado valiente. América, Europa, una coalición de naciones desde el Atlántico hasta el Pacífico: estábamos demasiado unidos. La democracia era demasiado fuerte. En lugar de una victoria fácil que percibió y predijo, Putin se fue con los tanques quemados y las fuerzas de Rusia retrasadas, en desorden. Pensó que obtendría la Findalización [finlandización] de la OTAN. En cambio, obtuvo la OTANización de Finlandia y Suecia. (Aplausos.) Pensó que la OTAN se fracturaría y dividiría. En cambio, la OTAN está más unida y unificada que nunca, más que nunca. Pensó que podía convertir la energía en un arma para romper su determinación: la determinación de Europa.”¹

Estas declaraciones no dejarían de ser impactantes tan solo un año y medio antes, cuando Biden estaba siendo criticado por su papel en la cancelación del contrato que Francia había obtenido en Australia para la producción de submarinos y su sustitución por un consorcio conformado por Estados Unidos y el Reino Unido. Las acusaciones francesas de mantenimiento de la política exterior de su predecesor, Donald Trump, en las relaciones con Europa y de la necesidad de impulsar la “autonomía estratégica” europea no se habían hecho esperar.

Lo mismo sucedería en el ámbito comercial. Dimensión en la que Biden, a pesar de la realización de ocasiones gestos a sus aliados, ha mantenido una política similar a la del *America First* de Trump, apoyando con subsidios a los productos y la industria estadounidense.

Algo parecido puede decirse de las prioridades estratégicas de Estados Unidos, conformadas de manera muy destacada por el resurgimiento de la rivalidad entre grandes potencias de los últimos años. Esta rivalidad habría tenido como principal protagonista a China, y al escenario indo-pacífico como la principal región estratégica.

Y sin embargo, la focalización de la Administración Biden durante el último año ha ido dirigida principalmente hacia Rusia, el escenario europeo, la OTAN y un Estado como Ucrania, respecto del que no hace mucho tiempo el presidente Obama consideró “no es un interés central para Estados Unidos”.²

-
- 1 BIDEN, Joe, “Remarks by President Biden Ahead of the One-Year Anniversary of Russia’s Brutal and Unprovoked Invasion of Ukraine”, *Casa Blanca*, 21 de febrero de 2023, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/21/remarks-by-president-biden-ahead-of-the-one-year-anniversary-of-russias-brutal-and-unprovoked-invasion-of-ukraine/>.
 - 2 GOLDBERG, Jeffrey, “The Obama Doctrine”, *The Atlantic*, abril de 2016, disponible en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

El objeto de este trabajo y la conferencia en la que se inspira es precisamente buscar las razones que nos han llevado a una situación inédita donde la OTAN, declarada “en muerte cerebral” por el presidente de Francia³, ha vuelto a alcanzar un protagonismo central en la seguridad europea, convirtiéndose en un elemento de consenso tanto para los líderes de los Estados europeos como de la propia Unión Europea.

La metodología que seguirá el presente trabajo se inspirará en elementos procedentes de la corriente teórica del realismo neoclásico. Corriente en la que los elementos de naturaleza sistémica constituyen una explicación primaria de los acontecimientos de la política internacional. Sin embargo, los aspectos sistémicos no siempre serán suficientes para explicar el comportamiento de las principales potencias del sistema internacional, en este caso Estados Unidos y sus aliados europeos. Es por ello que será necesario acudir a otras dimensiones explicativas para su complementación, como será el del papel de la política doméstica o del líder político concreto que ostenta el poder en un momento determinado.⁴ En este caso el presidente Biden. También elementos del *Foreign Policy Analysis* en los apartados relativos al proceso decisorio y al rol jugado en el mismo por decisores individuales actuando solos o en grupo.⁵

El capítulo se divide en seis partes claramente diferenciadas. Tras el apartado introductorio en la segunda parte se analizará la herencia recibida en el marco de la relación transatlántica durante la presidencia de los inmediatos predecesores de Biden, con especial atención a la etapa en la que Donald Trump ejercía la presidencia de Estados Unidos. En la tercera se analizarán los principales aspectos característicos de la política exterior de Joe Biden, entre los que cabe citar a los principales decisores de su Administración, sus convicciones ideológicas y las prioridades estratégicas reconocidas en sus principales documentos de referencia. En la cuarta parte se expondrá el desarrollo de la relación transatlántica durante el primer año de presidencia de Biden y con antelación a la invasión rusa de Ucrania. En la quinta parte se analizará la relación transatlántica en el marco de la Guerra de Ucrania y su evolución hasta este momento. Finalmente, en la sexta parte, se expondrán las correspondientes conclusiones y se reflexionará sobre la continuidad de estos desarrollos, con especial atención al posible retorno del presidente Trump al poder o de otro dirigente republicano con posiciones similares.

3 THE ECONOMIST, “Emmanuel Macron in his own words”, 7 de noviembre de 2019, disponible en <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>

4 RIPS MANN, Norrin M. Taliaferro, Jeffrey W. y Lobell, Steven E., *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1-32.

5 HUDSON, Valerie, *Foreign Policy Analysis: Classical and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield, Lanham, p. 4.

También se expondrán las implicaciones del conflicto de Ucrania para la política exterior española.

2. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA ANTES DE BIDEN

La relación transatlántica fue uno de los grandes pilares de la política exterior estadounidense y de su política de competición frente a la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Hitos de este periodo histórico como la creación de la OTAN o el apoyo estadounidense al proceso de integración europeo así lo atestiguan.⁶

La caída de la Unión Soviética y la disolución del Pacto de Varsovia llevaría a un sistema internacional de naturaleza unipolar donde valores estadounidenses y de sus aliados europeos como la democracia liberal, la economía de mercado o los derechos humanos van a jugar un papel mucho más destacado. Además, se fortaleció la cooperación transatlántica en diferentes ámbitos como el político, económico o de la cooperación judicial. Y, sin embargo, el desmoronamiento del antiguo rival llevó al cuestionamiento de algunos de los principales pilares sobre los que se había sostenido esta relación en el ámbito de la seguridad.

El caso más ejemplificativo fue el de la OTAN, que sufriría una cierta crisis de identidad motivada por este hecho. Si bien esta alianza no se disolvió e incluso volvió a tener un cierto papel con los sucesivos procesos de ampliación hacia el este, fueron constantes los intentos por darle un nuevo sentido a su propia existencia.

Durante los años noventa, el papel de la organización se centraría principalmente en su participación en diversas intervenciones humanitarias como la que se produciría en las guerras que llevaron a la disolución de la antigua Yugoslavia. Algo parecido sucedería después del 11 de Septiembre, donde amenazas no existenciales como el terrorismo yihadista pasarían a formar parte de las preocupaciones centrales de la organización.

Esta crisis de identidad se vio acompañada por las crecientes disensiones entre los aliados de ambos lados del Atlántico. Las primeras diferencias vinieron determinadas por el rol cada vez más residual que los europeos estaban jugando a la hora de garantizar su propia seguridad. El relato del diplomático Richard Hoolbrooke sobre la Guerra de Bosnia y el camino que llevaría al proceso de paz de

6 Sobre el apartado histórico y fundamentos de la relación transatlántica véase TOVAR, Juan, "Las relaciones Estados Unidos-Unión Europea en un sistema internacional en cambio", en BENEYTO PÉREZ, José María (dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo y BECERRIL, ATIENZA, Belén (coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo X, Aranzadi, Pamplona, pp. 70-86.

Dayton fue precisamente el de la incapacidad de los líderes europeos para garantizar la seguridad y estabilidad en Europa, frente al papel jugado por Estados Unidos.⁷

La Guerra de Irak nuevamente generaría y ampliaría las divisiones preexistentes. Muy pronto podrá verse una tónica bastante habitual en los años siguientes en el que los aliados europeos se dividirán entre ellos en lo que respecta al rol que Estados Unidos debería desempeñar en la seguridad europea. Tal y como el propio Donald Rumsfeld planteó, los Estados europeos se dividieron en aquellos críticos con la invasión de Irak como Alemania, Francia o Bélgica y los defensores del conflicto, Reino Unido, España, Italia o Polonia.⁸

Los primeros serían caracterizados por Rumsfeld como la “vieja Europa”, en tanto que los segundos constituirían la “nueva Europa”. Los desencuentros y protestas a nivel político, diplomático y a nivel de opinión pública fueron importantes durante este periodo. Estos debates darían lugar a la importante obra del autor neoconservador, Robert Kagan, en relación a la contraposición de visiones entre europeos y estadounidenses de la política internacional. Una diferencia que contribuiría a explicar la debilidad actual de los Estados europeos, que invertiría las relaciones de poder existentes en el siglo XIX, organizándose en torno a una especie de “paraíso posmoderno” como sería la Unión Europea.⁹

A pesar de todo, las circunstancias políticas harían que la relación transatlántica volviese a una senda de cierta normalidad durante el segundo mandato de la Administración de George W. Bush. La llegada al poder de dirigentes con una visión más atlantista como la canciller alemana, Angela Merkel, o el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, permitiría una mayor cooperación con Estados Unidos y el retorno a unas relaciones cordiales.

Esto se produciría en el marco de un proceso de cambio hacia una política exterior menos unilateralista, tal y como se recogería en la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2006.¹⁰ Un elemento que pudo verse en las diferencias Cumbres del G20 para la lucha contra la crisis económica desatada en 2008.

7 HOOLBROOKE, Richard, *Para acabar una guerra*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.

8 RUMSFELD, Richard, “Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center”, *Archivos del Departamento de Defensa*, 22 de enero de 2003, disponible en <https://web.archive.org/web/20140228200949/http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>

9 KAGAN, Robert, *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003.

10 CASA BLANCA, *The National Security Strategy*, *Archivos de la Casa Blanca de George W Bush*, marzo de 2006, disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

Precisamente el mismo año en el que se celebró la primera de estas cumbres, la de Washington.

A pesar de la focalización estadounidense en el Próximo Oriente, las cuestiones de seguridad en Europa no fueron olvidadas del todo por la Administración Bush durante los últimos años del mandato. Su apoyo a las Revoluciones de Colores en Georgia o Ucrania, así como la Cumbre de Bucarest del año 2008, donde se llegó a plantear la entrada a estos Estados en la OTAN, llevarían a una creciente hostilidad con el gobierno ruso, cuyas relaciones se habían mantenido cordiales en el marco de la guerra contra el terror. La reacción rusa a las acciones del presidente georgiano Saakashvili en Abjasia y Osetia del Sur únicamente profundizaron en dicha tendencia.¹¹

La llegada al poder del presidente Obama en 2009 era esperada en el ámbito europeo con una cierta esperanza de superación de los conflictos del pasado. Sin embargo, los líderes europeos pronto comenzarían a darse cuenta de que el presidente al que tan favorables se mostraban tenía unas prioridades completamente diferentes. Un elemento que va a señalar uno de los grandes problemas que la relación de los aliados europeos con Estados Unidos va a tener a partir de ese momento: el personalismo o vinculación de la relación transatlántica a la persona que ocupará la presidencia de Estados Unidos.

Si sus inmediatos predecesores tenían una visión mucho más tradicional del liderazgo estadounidense en el mundo, donde sus aliados europeos seguían ocupando un papel protagónico Obama, que se definía a sí mismo como “el primer presidente del Pacífico”¹², no parecía compartir algunos de estos postulados. Más allá de que la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2010 identificase la relación con sus aliados europeos como “la piedra angular de las relaciones de Estados Unidos con el mundo y un catalizador para la acción internacional”.¹³

Más allá de las preferencias del propio presidente estadounidense, había buenas razones para esta focalización en Asia: el ascenso de una China cada vez más asertiva y el resurgimiento de la rivalidad entre las grandes potencias. A esto cabe añadir las críticas cada vez más abiertas de las élites estadounidenses a sus aliados

11 TOVAR, Juan, “La política exterior de EEUU hacia Rusia y sus implicaciones para Europa oriental y la relación transatlántica”, en FERREIRA, Susana (ed.), *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, pp. 267-268.

12 OBAMA, Barack, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, *Archivos de la Casa Blanca de Obama*, 14 de noviembre de 2009, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>

13 CASA BLANCA, *The National Security Strategy*, *Archivos de la Casa Blanca de Obama*, mayo de 2010, p. 41, disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

por el escaso interés que demostraban en gastar en su propia defensa, lo que obligaba a Estados Unidos a asumir el rol de garante de la seguridad en el continente europeo en detrimento de regiones más relevantes estratégicamente como la citada Asia-Pacífico y de gastos relativamente urgentes a nivel doméstico.

Con todo, no faltarían ventanas de oportunidad que permitirían un progresivo fortalecimiento de la relación entre Estados Unidos y sus aliados europeos durante este periodo histórico. Estas ventanas vendrían dadas por el desencadenamiento de la Primavera Árabe primero y de la crisis ucraniana después.

Los acontecimientos inesperados de cambio político desencadenados por el suicidio de Mohamed Bouazizi trastocaron los planes originales de la Administración Obama de focalizarse en el Pacífico con la estrategia del Giro y se vio obligada de nuevo a prestar atención a un escenario regional al que se quería otorgar un peso menor en la política exterior estadounidense. La Administración reforzó temporalmente sus convicciones liberales y llegó a sostener la existencia de “un lado correcto de la historia”, decidiendo apoyar la lucha por el cambio en escenarios como Egipto o Libia.¹⁴

Sería precisamente en este último caso cuando la relación transatlántica volvería a plantear su relevancia dado que Estados Unidos sería acompañado en la ejecución de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, autorizando todos los medios necesarios para evitar las vulneraciones masivas de derechos humanos que se estimaba podrían producirse si las tropas de Gadafi conquistaban Bengasi, de sus principales aliados europeos.¹⁵ Es más, tanto Reino Unido como Francia tuvieron un papel protagónico en el camino a la intervención frente a la prudencia estadounidense.

Sin embargo, los resultados negativos derivados de esta intervención humanitaria que acabaron cuestionando el propio concepto de la responsabilidad de proteger, así como el mejorable desempeño de los ejércitos de Reino Unido y Francia, que necesitaron del apoyo estadounidense para lograr el éxito en esta guerra, acabarían renovando las críticas al rol jugado por la relación transatlántica en la política exterior de Estados Unidos.

Estas se pondrían claramente sobre la mesa de la mano del secretario de Defensa, Robert Gates, pero también de destacados miembros del establishment

14 OBAMA, Barack, “Remarks by the President on the Middle East and North Africa”, *Archivos de la Casa Blanca de Obama*, 19 de mayo de 2011, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

15 Consejo de Seguridad: S/RES/1973, “Impone nuevas medidas en relación con la situación en la Jamahiriya Árabe Libia; establece un grupo de expertos para ayudar en la supervisión de las medidas relevantes.”, 17 de marzo de 2011.

de la política exterior estadounidense como el presidente del *Council on Foreign Relations*, Richard Haass. Este último llegó a cuestionar los vínculos que habían unido a los aliados de ambas orillas del Atlántico, no solo en el ámbito de la política exterior y de seguridad sino también en el de los lazos humanos, con el surgimiento de nuevas generaciones estadounidenses que ya no se identificarían con los países europeos sino con los de su origen. En su haber destacan algunas frases asertivas como la que sostiene que “si hoy en día la OTAN no existiese, a nadie se le ocurriría inventarla”.¹⁶

En cualquier caso, los acontecimientos en la región MENA visibilizarían de nuevo la relación estadounidense con sus aliados europeos, dada la mayor experiencia y protagonismo de estos en la misma frente al Pacífico. Un hecho que volvió a ponerse de manifiesto con el ascenso del Estado Islámico en Irak y Siria tras la cuestionada retirada de tropas estadounidense del año 2011.

Estos acontecimientos llevarían a una de las Cumbres de la OTAN más importantes de estos años, la celebrada en Cardiff en 2014. En esta cumbre no solo se pondría en marcha una nueva coalición y una estrategia para combatir al Estado Islámico, sino también la famosa “regla OTAN”, que comprometería a los diferentes aliados a cumplir con un gasto mínimo de en torno al 2 % del PIB en defensa.¹⁷ Un claro intento de revertir los importantes recortes de este gasto que los aliados estadounidenses habían puesto en marcha durante las últimas décadas y que tantas críticas habían suscitado entre las élites estadounidenses.

El caso de Ucrania terminaría de culminar este giro de la Administración Obama, no hacia el Pacífico como era su intención original, sino hacia el continente europeo. La rivalidad entre la Unión Europea y Rusia por la integración ucraniana en uno de los dos proyectos planteados como alternativa: la Unión Euroasiática o el Tratado de Asociación, llevaría a un periodo de inestabilidad en el que el presidente Yanukovich sería derrocado por la fuerza, con la consiguiente reacción rusa anexionándose Crimea primero y, más tarde, poniendo en marcha la Guerra del Donbás con su apoyo a los grupos separatistas de estas provincias ucranianas.¹⁸

16 GATES, Robert, “Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO”, *The Atlantic Council*, 10 de junio de 2011, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/> HAASS, Richard, “Why Europe no longer matters”, *The Washington Post*, 17 de junio de 2011, disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/why-europe-no-longer-matters/2011/06/15/AG7eCCZH_story.html

17 OTAN, “Wales Summit Declaration”, 5 de septiembre de 2014, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

18 Sobre la crisis ucraniana de 2014 véase MORALES, Javier, “Ucrania y Rusia: lecciones aprendidas, opciones de futuro”, *Política Exterior*, 1 de marzo de 2015, disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulo/ucrania-y-rusia-lecciones-aprendidas-opciones-de-futuro/>

Estos acontecimientos pavimentarían el camino para la invasión rusa que se acabaría produciendo en el año 2022 y destruirían los intentos de la Administración Obama de mejorar las relaciones con Rusia con el famoso *Reset*, abriendo el campo a una política marcada por la rivalidad y las sanciones. Un aspecto que quedaría claramente recogido en la Estrategia Estadounidense de Seguridad Nacional del año 2015, donde la rivalidad entre grandes potencias volvería a adquirir un cierto protagonismo.¹⁹ A pesar de que los acontecimientos de la política internacional acercaron en mayor medida a Estados Unidos a sus aliados europeos, el balance final no fue del todo satisfactorio para Obama, que no logró que la mayor parte de sus aliados incrementaran sensiblemente el gasto en defensa. Un punto que se pudo comprobar en su famosa entrevista de 2016 en *the Atlantic*, cuando Obama les siguió criticando por su actitud de *free riders*.²⁰

La inesperada victoria del presidente Donald Trump en 2016 frente a Hillary Clinton, haría resurgir las divisiones en el espacio Atlántico y entre los propios aliados europeos, renovando el debate sobre la vigencia de la relación transatlántica y la naturaleza personalista e incluso ideológica que esta relación ha tenido en este lado del Atlántico.

El presidente Trump había realizado una campaña electoral con posiciones relativamente heterodoxas en política exterior, acusando a los aliados de no gastar lo suficiente en defensa y depender de las garantías estadounidenses, definiendo a la OTAN como una organización obsoleta. Estos mimbres no auguraban un buen inicio para la relación transatlántica durante su mandato.²¹

Sin embargo, en la práctica Trump mantendría las garantías de seguridad europeas y se arrogaría el éxito a la hora de lograr que la mayor parte de sus aliados incrementasen este gasto de cara a cumplir con la regla OTAN. Punto en el que sus predecesores habrían fracasado. Este tono públicamente más cordial le llevo a sostener que la OTAN “ya no es una organización obsoleta”, si bien esto no fue un impedimento para la existencia de disputas serias con sus aliados en las grandes reuniones multilaterales.²²

19 CASA BLANCA, “The National Security Strategy”, febrero de 2015, pp-24-25, disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

20 Véase la nota 2.

21 TRUMP, Donald, “Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech”, *The New York Times*, 27 de abril de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>

22 STOLTENBERG, Jens y TRUMP, Donald, “Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of the United States, Donald Trump”, OTAN, 13 de abril de 2017, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143135.htm

La política económica y comercial, un punto cada vez más relevante en el marco de la rivalidad entre grandes potencias con el ascenso de la geoeconomía y de sus instrumentos para conseguir objetivos de seguridad nacional, llevó a importantes disensiones. Esto fue así especialmente por la política arancelaria en diferentes productos que comenzarían con los relativos al acero y aluminio seguida frente a aliados y adversarios prácticamente por igual. En el ámbito europeo esta política llevaría a un proceso de negociaciones para alcanzar una solución.²³

La presidencia de Trump nuevamente volvería a generar divisiones en este lado del Atlántico y a generar nuevos debates. Probablemente el más importante sería el de la “autonomía estratégica”, defendida especialmente por el presidente francés Emmanuel Macron. Si bien este concepto nunca estuvo claramente definido, la interpretación francesa del mismo remite a las tradicionales posiciones gaullistas de Francia.

Tal y como se expuso en la introducción, Macron llegó a definir el estado de la OTAN de cara a la Cumbre de Londres de 2019 como de “muerte cerebral”²⁴ y generó ciertas discrepancias con los socios del este que consideraban la relación transatlántica y la OTAN como su principal garante de seguridad y con Alemania, tradicionalmente con una posición más atlantista. El caso de España será similar al de esta última potencia.

La posición de Alemania fue, en cualquier caso, algo más ambigua, oscilando entre las necesidades de seguridad derivadas de la relación con Estados Unidos y sus reticencias a incrementar el gasto en defensa por un lado, y las malas relaciones personales entre Trump y Merkel cuando no discrepancias ideológicas abiertas por el otro. A este respecto cabe citar sus declaraciones en la entrega del premio Carlomagno de 2018 donde sostuvo que “ya no es el caso de que EEUU simplemente nos proteja” y que “Europa debía tomar su destino en sus propias manos”.²⁵

23 TRUMP, Donald y JUNCKER, Jean-Claude, “Remarks by President Trump and President Juncker of the European Commission in Joint Press Statements”, *Archivos de la Casa Blanca de Trump*, 25 de julio de 2018, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-juncker-european-commission-joint-press-statements/>

24 Véase la nota 3.

25 MERKEL, Angela, “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the ceremony awarding the International Charlemagne Prize to French President Emmanuel Macron in Aachen on 10 May 2018”, *Gobierno Federal de Alemania*, 10 de mayo de 2018, disponible en <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-at-the-ceremony-awarding-the-international-charlemagne-prize-to-french-president-emmanuel-macron-in-aachen-on-10-may-2018-1008554>

Y, pese a todo, en la actualidad se ha reivindicado algunas de las posiciones de la Administración Trump. Aunque los rivales políticos del ex presidente estadounidense se preocuparon por resaltar una supuesta colusión con Rusia, de la que realmente nunca hubo evidencias empíricas sólidas, Trump criticó a Alemania por poner en marcha proyectos como el Nord Stream II, al que se aplicaron sanciones, argumentando que convertía a Alemania en “rehén” de Rusia. En la práctica y a pesar de las críticas o de las declaraciones elogiosas hacia Putin, Trump no modificó la política estadounidense hacia Rusia y prosiguió con la política de sanciones y el apoyo a Ucrania.

Las diferencias ideológicas que separaban las posiciones liberales de los líderes de Francia o Alemania del jacksonianismo de Trump, en cualquier caso, resaltaron toda posible diferencia. Y estas se manifestarían en diferentes foros desde las Cumbres de la OTAN, hasta las reuniones del G-7 o del G-20. También resucitaron la tendencia a visibilizar el estado de esta relación a través del personalismo. Esto es, de la persona que ocupa la Casa Blanca en un momento concreto.

La llegada de Biden al poder en Estados Unidos tras las elecciones presidenciales de 2020 supuso, en consecuencia, un efecto parecido al que se había visto con Obama para ciertos líderes europeos. Sin embargo, esta mejora de relaciones no se manifestaría de manera tan rápida y pasaría por determinados altibajos.

3. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BIDEN

La asunción del poder por parte del presidente Biden devolvió a Estados Unidos a posiciones más ortodoxas de acuerdo con la tradición de su política exterior respecto de los planteamientos de su predecesor.

Ya en sus primeros discursos de presentación de su equipo de seguridad nacional o bien de exposición de su visión sobre la política exterior estadounidense se reflejaba la intención de devolver a la potencia norteamericana “a la cabecera de la mesa”.²⁶ Lógicamente estas declaraciones y nuevo posicionamiento tendrían sus implicaciones de cara a la relación transatlántica.

El equipo de seguridad nacional y política exterior de Biden está compuesto por un conjunto de dirigentes con los que el presidente estadounidense ya había trabajado en Administraciones anteriores como la de Obama.²⁷ Este sería tanto

26 “LIVE: Biden Formally Introduces National Security Team in Wilmington, Delaware”, *Bloomberg Quicktake*, 24 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=HJ2VBNGdZOE>

27 Sobre los aspectos relativos al proceso decisorio en la Administración Biden, sus ideologías e implicaciones véase TOVAR, Juan, “La paradoja de la política exterior de Joe

el caso del secretario de Estado, Anthony Lake, como del consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan. Cabe destacar que al perfil de Blinken, que además habla francés, se le consideró adecuado para un mejor entendimiento con los aliados europeos de Estados Unidos. Otros cargos de relevancia en la Administración como el secretario de Defensa, Lloyd Austin, también fueron designados en función de la cercanía y la confianza de los mismos al presidente estadounidense.

Entre su equipo habría también dirigentes con cierta experiencia vinculados al servicio en el cuerpo diplomático como el director de la CIA, Bill Burns, con conocimiento de los asuntos de seguridad europeos y que ya había participado en los debates sobre la ampliación de la OTAN en los años noventa.²⁸ Con todo, este tipo de dirigentes fue más la excepción que la regla en la conformación de la estructura del proceso decisorio de la Casa Blanca de Biden.

Esto es algo que también se trasladaría a las visiones del mundo de estos dirigentes. Sin prácticamente ninguna excepción salvo quizá la de Burns, la mayor parte de los dirigentes de la Administración Biden parece otorgar una clara preferencia a la ideología liberal de las Relaciones Internacionales. Un punto que puede observarse perfectamente en algunos de los discursos o artículos escritos por los mismos. De tal forma, elementos como la defensa de la relevancia e incluso el fortalecimiento de las alianzas tradicionales *per se*, la democracia liberal o las organizaciones internacionales han estado muy presentes en los posicionamientos del presidente estadounidense desde las propias elecciones.

Blinken se ha significado ocasionalmente con una postura liberal intervencionista en escenarios como Siria, en tanto que Sullivan ha defendido la existencia de un cierto excepcionalismo estadounidense, aunque tomado de forma relativamente heterodoxa.²⁹

Esto no quiere decir que no existan elementos de naturaleza realista, especialmente derivados de la rivalidad entre grandes potencias, aspecto especialmente relevante desde la etapa de Obama. Probablemente la visión más pragmática del presidente estadounidense, así como la percepción del estado de la política do-

-
- 28 Biden”, *Cidob d’Afers Internacionals*, núm.132, diciembre 2022, pp. 199-202 y 211-212. Véase GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, “The Debate on NATO Enlargement”, 7 de octubre a 5 de noviembre de 1997, disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-105shrg46832/pdf/CHRG-105shrg46832.pdf>
- 29 BRENNAN, Margaret, “FACE THE NATION Transcript: Joe Biden foreign policy adviser Antony Blinken on COVID shortfalls, failures in Syria” *NBC News*, 20 de mayo de 2020, disponible en <https://www.cbsnews.com/news/transcript-joe-biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-covid-shortfalls-failures-in-syria/> SULLIVAN, Jake, “What Donald Trump and Dick Cheney Got Wrong about America”, *The Atlantic*, enero/febrero de 2019, disponible en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/yes-america-can-still-lead-the-world/576427/>

méstica en un país polarizado ha facilitado la inclusión y la no ruptura con determinadas políticas heredadas de su inmediato antecesor.

El proceso de toma de decisiones que surgiría de esta designación de cargos no estaría exento de críticas. La existencia de dirigentes con una visión tan tradicional de la política exterior estadounidense después de años de malos resultados en la gestión de la política exterior de Estados Unidos por parte de sus élites o con una experiencia tan similar, no parecía ser la vía más enriquecedora para la aportación de nuevas ideas a su política internacional.³⁰

Por comparación con Administraciones previas, como la de Trump o la de Obama, la composición, procedencias y visiones del mundo de sus integrantes eran muy diferentes. Este era un punto que obligaba a gestionar con mayor o menor éxito las discrepancias, pero planteaba la existencia de equilibrios o contraposición de visiones que no han existido en este caso. Además, el riesgo de incurrir en una especie de *groupthink* o pensamiento de grupo sería otra de las críticas en las que la Administración Biden habría incurrido.³¹

En lo que respecta a las prioridades estratégicas de la Administración, de origen y a pesar de todos los intentos por separarse completamente de su predecesor, hasta el punto de llegar a publicar un documento insólito como es la Guía Interina para la Seguridad Nacional de Estados Unidos³², las semejanzas más que las rupturas fueron la tónica habitual en los asuntos más importantes de la política exterior de Biden.

Uno de estos aspectos principales es el de la competición entre grandes potencias. Ya en el propio documento interino la Administración Biden reconocía los cambios en la distribución de poder a nivel global y sus consecuencias. Las dos potencias a las que se hace referencia de manera más clara en dicho documento son China y Rusia. Ya en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022³³, además de enmarcar esta rivalidad en la concepción democracia-autocracia, establece una cierta gradación.

De tal forma, el documento considerará a China como el gran rival sistémico en todos los ámbitos frente a lo que sucedería con Rusia, a la que identificaría

30 WALT, Stephen, "Biden Needs Architects, Not Mechanics, to Fix U.S. Foreign Policy", *Foreign Policy*, 12 de julio de 2022, disponible en <https://foreignpolicy.com/2022/07/12/biden-foreign-policy-outdated-groupthink/>

31 Véase la nota 25.

32 CASA BLANCA, "Interim National Security Strategic Guidance", marzo de 2021, pp. 7-9, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

33 CASA BLANCA, "The National Security Strategy", octubre de 2022, pp. 7-9, 23-35 y 37-43, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

como una amenaza presente para el orden de seguridad europeo y una fuerza disruptiva, pero sin alcanzar las capacidades de la potencia asiática.

Otros desafíos planteados por actores estatales serían los relacionados con Corea del Norte o Irán. En el caso del primero todo diálogo como el iniciado durante la etapa del presidente Trump ha quedado paralizado. Más llamativa resulta la cuestión relativa al acuerdo nuclear iraní, cuyo retorno se había visto como un elemento probable pero que ha sido finalmente postergado ante las discrepancias con uno de los principales aliados que mantiene Rusia en el Próximo Oriente.

La dicotomía democracia-autocracia es constantemente mencionada en estos documentos estratégicos al referirse a los rivales de Estados Unidos. Sin embargo, en la ESN de 2022 estas referencias son como mínimo matizadas ante la necesidad de cooperar con determinados Estados autocráticos que no suponen una amenaza para la paz y la estabilidad o no siguen políticas revisionistas. En el documento se deja claro que China y Rusia no se encuentran entre ellos.

Otro punto llamativo sería el de las relaciones con Cuba y Venezuela. En el primer caso se esperaba un cierto acercamiento similar al del presidente Obama que no ha acabado de concretarse. En el caso de Venezuela, donde se preveía mayor dureza de la Administración hacia el régimen chavista, ha habido una cierta distensión indudablemente motivada por las necesidades de incrementar el número de proveedores energéticos en el mercado global como consecuencia de las sanciones impuestas a Rusia.

Otro elemento importante de continuidad sería el de las guerras interminables, donde el presidente Biden tenía una posición similar a la de su predecesor. Ya cuando era vicepresidente había defendido la necesidad de reducir la presencia estadounidense en Afganistán. Una vez presidente, aplicó una política claramente continuista, rechazando que la misión estadounidense debiese ser el establecimiento de una democracia liberal en este país de Asia Central y manifestando que era el cuarto presidente estadounidense que asumía el conflicto y que no se lo pasaría a un quinto.³⁴

Los aspectos donde puede observarse más claramente las diferencias con su antecesor serían todos los relativos al multilateralismo, el rol de las organizaciones internacionales, las alianzas, el orden internacional liberal, valores como la democracia liberal o los derechos humanos y desafíos transnacionales como la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, esto no debe llevarnos a engaño acerca de las importantes continuidades que han mantenido una Administración y otra en asuntos centrales de política exterior.

34 BIDEN, Joe, "Remarks by President Biden on Afghanistan", *Casa Blanca*, 16 de agosto de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>

Un ejemplo claro sería el desarrollo de una política internacional proteccionista. En este caso la Administración desarrolló el programa Build Back Better³⁵, con el que se pretende lograr el apoyo de la sociedad estadounidense y, especialmente, de los sectores de la población más descontentos. Especialmente en los estados clave que habían dado la victoria a Trump en 2016 y a Biden en 2020. Si bien de manera menos ostentosa que en el caso del presidente Trump.

El papel de las alianzas sería uno de los aspectos en los que más hincapié haría el presidente Biden. Sus continuas referencias al retorno de Estados Unidos para liderar el sistema internacional irían dirigidos precisamente a estos Estados, en ocasiones descontentos con las posiciones del presidente Trump o con sus presiones en materias como la comercial o el gasto en defensa.

Precisamente el análisis de la Relación Transatlántica durante la etapa de Biden deberá comenzar con este punto para analizar cuál ha sido la evolución de su política europea durante el tiempo que lleva de mandato.

4. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA EN LA ERA BIDEN ANTES DE LA INVASIÓN DE UCRANIA

Tal y como se ha puesto de manifiesto, la recuperación del sistema de alianzas estadounidense era uno de los puntos clave para la política exterior de Biden. De igual forma, la ideología de política exterior de esta Administración, fundamentada principalmente en elementos liberales, así como el perfil de algunos de los líderes que la integraban inducía a pensar en este intento de reparar las relaciones supuestamente dañadas por su predecesor.

Sin embargo, el camino hacia una relación más estrecha entre ambos lados del Atlántico no se antojaría sencillo y estaría marcado por diferentes altibajos, hasta que la invasión rusa de Ucrania producida finalmente en febrero de 2022 acabase cambiando definitivamente las cosas.

Para empezar algunos líderes europeos como el presidente francés, Emmanuel Macron, no habían abandonado sus objetivos relacionados con una “autonomía estratégica” a nivel europeo bajo liderazgo francés. Tal y como el propio presidente estadounidense relató en un discurso formulado ante el Congreso Estadounidense, desde un primer momento, a los esfuerzos de Biden relativos a transmitir a sus aliados que “Estados Unidos está de vuelta”, algunos líderes contestaron que

35 Sobre este programa véase CASA BLANCA, “The Build Back Better Framework”, disponible en <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/#:~:text=The%20Build%20Back%20Better%20framework%20will%20provide%20monthly%20payments%20to,-child%20ages%206%20to%2017>.

“¿por cuánto tiempo?”. Percibiendo la posibilidad de que el expresidente Trump o un dirigente republicano con ideas similares pudiese alcanzar la presidencia en Estados Unidos.³⁶

La desconfianza, además, se mantendría en diferentes acontecimientos producidos durante el primer año de presidencia de Biden. Concretamente en dos ejemplos que devolverían el debate y la controversia a la relación transatlántica: el relativo a la cancelación del contrato que el gobierno de Australia tenía con Francia para la fabricación de submarinos de guerra y el relacionado con la retirada estadounidense de Afganistán.

En el primer caso, el gobierno de Australia cancela un importante contrato en septiembre de 2021 que alcanzaba una suma de 56.000 millones de euros. La razón principal estaría en la búsqueda por parte de Australia del desarrollo de un programa de submarinos nucleares bajo el paraguas de la alianza conocida como Aukus. Esto es, Australia, Reino Unido y Estados Unidos. Uno de los instrumentos de los que dispondría Estados Unidos para competir frente a China y tratar de garantizar la seguridad y la estabilidad en el escenario indo-pacífico. La justificación ofrecida por el gobierno australiano hace referencia a cuestiones de “seguridad nacional”, motivadas principalmente por el acceso a esta tecnología en el marco de esta nueva alianza.³⁷

Las autoridades francesas llegarían a considerarlo una “puñalada por la espalda”, llamaron a consultas a los embajadores en Australia y Estados Unidos, establecieron comparativas entre Trump y Biden y comenzaron a agitar de nuevo el desarrollo instrumental de la “autonomía estratégica”, en esta ocasión como arma arrojada.

Los intentos conciliadores por parte de la Administración Biden, calificando a Francia como “aliado vital” no tuvieron efecto a corto plazo y de nuevo pudo verse una confrontación diplomática entre aliados del espacio atlántico, máxime cuando la Comisión Europea apoyó la posición francesa. Punto especialmente comprensible.

36 BIDEN, Joe, “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress”, *Casa Blanca*, 28 de abril de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>

37 Sobre la crisis de los submarinos y sus implicaciones véase LE MONDE, “Crise des sous-marins : l’ambassadeur de France en Australie va rentrer à Canberra”, 6 de octubre de 2021, disponible en https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/06/crise-des-sous-marins-l-ambassadeur-de-france-en-australie-va-rentre-a-canberra_6097392_3210.html También CONLEY, Heather y GREEN, Michael J., “Don’t Underestimate the AUKUS Rift With France”, *Foreign Policy*, 22 de septiembre de 2021, disponible en <https://foreignpolicy.com/2021/09/22/aukus-france-biden-europe-allies/>

La disputa diplomática con Australia sería superada ya en junio de 2022 y después de la invasión rusa de Ucrania con un acuerdo por el que el gobierno australiano acordaba indemnizar al astillero francés Naval Group con 555 millones de euros. En el marco de un contexto que había ya opacado la controversia previa.

La retirada estadounidense de Afganistán, producida en agosto de 2021, condujo a una nueva controversia. En este caso la caótica retirada de las tropas estadounidenses, que llevó a la caída del gobierno afgano y la subida de los talibán al poder. Este acontecimiento recuperó nuevamente el debate sobre la necesidad de que los líderes europeos se dotasen de instrumentos suficientes de actuación en el marco de situaciones de crisis y conflicto. El debate se produjo en el marco de los intentos de los diferentes aliados por evacuar a sus nacionales y a aquellos afganos que habían colaborado con sus tropas en el transcurso de este largo conflicto.

La incapacidad de los aliados europeos, por contraposición a los estadounidenses, que mantuvieron durante semanas su presencia en el aeropuerto de Kabul, sirvió al Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell, para justificar la creación de un grupo de reacción rápida de 5.000 soldados capaces de actuar en momentos de urgencia. Un elemento que se incorporaría al documento conocido como Brújula Estratégica, cuyo borrador presentaría la Comisión Europea en noviembre de 2021.³⁸

Cabe destacar que este posicionamiento no estaría exento de cierta hipocresía, por cuanto que las acusaciones de actuación unilateral por parte de Estados Unidos en su retirada o de mala gestión en la salida de Afganistán parecían opacar que los líderes europeos se habían manifestado hacía ya bastante tiempo a favor de e incluso ejecutado su propia retirada del escenario afgano. A la postre las críticas enmarcadas dentro de este supuesto mostraban cierto oportunismo, en especial por parte de Francia y del Alto Representante, que defendía posiciones bastante similares.

Los ámbitos de discrepancia en el ámbito transatlántico durante este primer año no se circunscribían exclusivamente al ámbito de la política exterior o de seguridad, en el ámbito de las cuestiones económicas o comerciales las diferencias persistían.

Es indiscutible que el acuerdo al que Estados Unidos y la Unión Europea alcanzaron en octubre de 2021 para suspender la aplicación de los aranceles impuestos por la Administración Trump sobre el aluminio y el acero, recogidos en el título 232³⁹, ha constituido un paso que permitió rebajar ciertas tensiones. La

38 Véase Unión Europea, *A Strategic Compass for Security and Defence*, 2022, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

39 Véase ESTADOS UNIDOS Y UNIÓN EUROPEA, "Joint US-EU Statement on Trade in Steel and Aluminium", Casa Blanca, 31 de octubre de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/joint-us-eu-statement-on-trade-in-steel-and-aluminum/>

Unión Europea, además, se comprometió a retirar la denuncia interpuesta por este caso ante la Organización Mundial del Comercio.

Sin embargo, esta mejora derivada de la relajación en la aplicación de la política arancelaria estadounidense quedó opacada por las importantes diferencias sostenidas en relación a la política de subsidios aplicada por Estados Unidos para los productos fabricados por sus empresas con el objetivo de acelerar la transición energética. Estos vienen recogidos dentro de la Ley de reducción de la inflación de 2022 y podrían ascender hasta unos 430.000 millones de dólares.⁴⁰

La aplicación de esta política de subsidios generó temor en los principales dirigentes europeos, que han iniciado un proceso negociador dirigido a evitar los elementos más perniciosos para las empresas europeas. Cabe destacar que esta reforma legislativa se incorporaría al más amplio programa Build Back Better, propuesto por la Administración para fortalecer la economía y los empleos en Estados Unidos.

La cuestión de las relaciones con Rusia será otro de los elementos principales a analizar por su estrecha vinculación la cuestión transatlántica.

Tal y como se había mencionado con antelación, la rivalidad entre grandes potencias fue uno de los asuntos clave de la política exterior de la Administración Biden desde un principio. Sin embargo, originalmente sería China y no Rusia el objeto central de atención de la Administración.

El presidente Biden es ampliamente conocido por sus deslices verbales y tiene un largo historial de relaciones con Rusia que se remonta incluso a su etapa como senador y presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. De hecho, participó en los grandes debates de los años noventa, como fueron el de la posible ampliación de la OTAN hacia el este.⁴¹

Cuando este fue vicepresidente, en la etapa de la Administración Obama, se produjo la crisis de 2014, la anexión de Crimea y los inicios de la Guerra del Donbás. Biden no se caracterizó en sus declaraciones por mostrar una especial simpatía por el presidente ruso. Tal y como explicó a la revista *New Yorker* en 2011, contraponiendo una conocida anécdota sobre el primer encuentro del presidente Putin con George W. Bush, le espetó en una reunión que “no consideraba que tuviese alma”. En otras ocasiones le calificaría de “dictador”, ya antes de que se produjese la invasión rusa de Ucrania.⁴²

40 Véase la nota 27.

41 Véase la nota 21.

42 OSNOS, Evan, “The Biden Agenda”, *The New Yorker*, 20 de julio de 2014, disponible en <https://www.newyorker.com/magazine/2014/07/28/biden-agenda>

De igual modo, llegó a la presidencia de Estados Unidos después de años en los que la denuncia de una supuesta trama rusa habría condicionado el cambio de presidencia en Estados Unidos en 2016, agitándose especialmente el capítulo del robo de emails a la entonces candidata Hillary Clinton.

Al llegar a la presidencia estadounidense, la Administración aplicaría un nuevo paquete de sanciones como consecuencia de nuevos intentos de injerencia en las elecciones presidenciales de 2020. Sin embargo, el presidente estadounidense, tal y como expresó en un discurso formulado en la Casa Blanca el 15 de abril de 2021, se había mostrado favorable al mantenimiento de una relación “estable” y “predecible”. Todo ello a efectos de poder seguir llegando a acuerdos de cara a los principales desafíos de seguridad internacional comunes como la cuestión de Irán o Corea del Norte, el mantenimiento de los acuerdos de desarme, la lucha contra la pandemia o contra el cambio climático. Puntos para los que sería importante mantener un canal de comunicaciones directo abierto.⁴³

El propio Biden, en referencia al marco de relaciones que adoptaría respecto de Rusia llegó a plantear una doctrina que ofrece una cierta similitud con el antiguo *Reset*, tal y como lo enunció Hillary Clinton en su momento.⁴⁴ Estados Unidos estaría dispuesta a y colaboraría con Rusia en aquellos asuntos donde exista un interés común. En caso de que Rusia violase los intereses de Estados Unidos responderían. Asimismo, en un cierto tono conciliador el presidente Biden afirmó que en la aplicación de las sanciones a Rusia quiso actuar de manera proporcional.

Este tono conciliador también se expresaría en la aceptación original por parte del presidente Biden de la puesta en marcha del proyecto del Nord Stream 2, a petición de la canciller alemana Angela Merkel. Tal y como se expresaría en un comunicado conjunto de ambos dirigentes, esta aceptación se produjo estableciendo ciertas condiciones favorables a Ucrania y su condición de país de tránsito energético y a controlar que Rusia no utilizase la energía como arma política.⁴⁵

Cabe destacar que este proyecto fue especialmente criticado por el predecesor de Biden, el expresidente Trump, que acusó a Alemania de incrementar su dependencia de Rusia e incluso llegó a imponer sanciones sobre el mismo. Como parte de este acuerdo, el presidente Biden no seguiría esa política.

43 BIDEN, Joe, “Remarks by President Biden on Russia”, *Casa Blanca*, 15 de abril de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/15/remarks-by-president-biden-on-russia/>

44 CLINTON, Hillary, *Hard Choices*, Simon & Schuster, Nueva York, 2014, pp. 230-231.

45 ALEMANIA Y ESTADOS UNIDOS, “Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals”, *Departamento de Estado*, 21 de julio de 2021, disponible en <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals/>

Los intentos por establecer una suerte de “modus vivendi” entre ambas potencias llevarían a la organización de una Cumbre Bilateral entre Rusia y Estados Unidos que se celebraría el 16 de junio de 2021 en Ginebra.

En sus declaraciones posteriores a la Cumbre⁴⁶, el presidente Biden nuevamente haría referencia a las cuestiones ya mencionadas y expuso el conjunto de asuntos sobre los que habría tratado con el presidente ruso.

Entre estos asuntos destacó la cuestión de la retirada de tropas de Afganistán y la necesidad de cooperar para evitar que este país se convirtiese de nuevo en un foco de terrorismo. También la cuestión nuclear iraní o la negociación de acuerdos de desarme. Igualmente mencionó la posibilidad de abrir corredores humanitarios en Siria para ofrecer ayuda humanitaria a la población. Según el presidente Biden, además del fortalecimiento de las alianzas, cuestiones de valores como la vulneración de derechos humanos, con mención especial a la situación del opositor ruso Alexey Navalni, o la democracia liberal también estuvieron presentes dado que formaría parte “del ADN de su país”.

Sobre la cuestión ucraniana mencionó que se profundizaría en el diálogo diplomático dentro del marco de los Acuerdos de Minsk. Biden reiteró la idea formulada en discursos anteriores de que actuaría en el caso de que Rusia violase sus intereses o los de sus aliados y se felicitó por la aceptación por parte del presidente ruso de la puesta en marcha de un Diálogo Bilateral para la Estabilidad Estratégica.

A pesar de todo, los acontecimientos que se producirían en el marco europeo a finales de 2021 y principios de 2022 darían al traste con la política conciliadora y previsible que la Administración Biden había querido plantear en un inicio.

5. LA INVASIÓN DE UCRANIA Y LA REVITALIZACIÓN DE LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

En noviembre de 2021, Estados Unidos y la OTAN alertaron sobre la presencia de decenas de miles de soldados rusos en la frontera con Ucrania. La Administración Estadounidense indicó su preocupación por una posible invasión de Ucrania. Ya en enero de 2022, la Alianza Atlántica empezó a incrementar sus efectivos en el este europeo, tanto en lo que se refiere al despliegue de tropas como de aviones y barcos de combate.

46 BIDEN, Joe, “Remarks by President Biden in Press Conference”, *Casa Blanca*, 16 de junio de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/16/remarks-by-president-biden-in-press-conference-4/>

La difusión de esta información abrió el camino para un nuevo intento de negociar que esta invasión no se produjese. Tanto los líderes políticos estadounidenses como los de sus aliados europeos iniciaron una serie de contactos con las autoridades rusas para tratar de disuadirles de ejecutar esta posible invasión. En una reunión en Ginebra el 21 de enero de Blinken con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación, Sergei Lavrov, se advierte a Rusia que en caso de continuar adelante con la ejecución de su plan, se aplicaría una política sancionadora sin precedentes y se armaría masivamente a Ucrania.⁴⁷

El liderazgo ruso, por su parte, hizo públicas una serie de exigencias relativas al orden de seguridad en Europa oriental. Entre estas exigencias se encontraban frenar la ampliación de la OTAN hacia el este, congelación de la infraestructura militar de la OTAN en los antiguos Estados soviéticos, poner fin a la asistencia occidental a Ucrania y la prohibición de los misiles de alcance intermedio.⁴⁸ Demandas rechazadas por Estados Unidos y sus aliados.

Algunos líderes occidentales como el canciller alemán, Olaf Scholz, o el presidente de Francia, Emmanuel Macron, intentaron negociar con Rusia para evitar un nuevo conflicto en el este europeo. Entre las propuestas planteadas se difundió el caso sobre la posible “finlandización” de Ucrania. Sin embargo, esta controvertida negociación no tuvo resultados y el propio portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov, afirmó que Francia no era el líder de la OTAN, cuestionando la posibilidad de llegar a acuerdos y desmintió las afirmaciones francesas sobre el compromiso del presidente ruso de no realizar nuevas maniobras militares.⁴⁹

En un último intento de evitar el conflicto, una Cumbre entre el presidente estadounidense, Joe Biden, y el presidente Putin se fija para el día 24 de febrero de 2022. Sin embargo, el presidente ruso no esperará hasta la reunión fijada entre ambos y lanza finalmente la invasión el día 22 de febrero. Entre las justificaciones destacadas por el presidente ruso cabe mencionar la amenaza existencial que supondría una Ucrania alineada con Occidente, la defensa de los ciudadanos rusos

47 HARRIS, Shane, DEYOUNG, Karen, KHURSHUDYAN, Isabelle, PARKER, Ashley y SLY, Liz, “Road to war: U.S. struggled to convince allies, and Zelensky, of risk of invasión”, *The Washington Post*, 16 de agosto de 2022, disponible en <https://www.washingtonpost.com/national-security/interactive/2022/ukraine-road-to-war/>

48 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE RUSIA, *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, 17 de diciembre de 2021.

49 MACRON, Emmanuelle y PUTIN, Vladimir, “News conference following Russian-French talks”, *Presidencia de Rusia*, 8 de febrero de 2022, disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67735> “Putin desprecia a Macron y niega un compromiso de desescalada en Ucrania”, *El mundo*, 8 de febrero de 2022, disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/08/6202bd95e4d4d811738b45c0.html>

supuestamente amenazados por los nacionalistas ucranianos, los lazos históricos y culturales comunes o la necesidad de “desnazificar Ucrania”.⁵⁰

El presidente Biden, en sus declaraciones del 24 de febrero de 2022⁵¹ expondrá la naturaleza de la respuesta estadounidense y algunos de los elementos ideológicos que acompañarán sus discursos en el año y medio que le seguiría de guerra. De tal forma, anunció una política masiva de sanciones, que llevarían a la congelación de los activos rusos en Estados Unidos, así como la exclusión de bancos rusos del sistema financiero estadounidense, limitando la capacidad de este Estado para financiar sus operaciones militares en la moneda de Estados Unidos o de sus aliados. De igual forma, restringiría las exportaciones tecnológicas a Rusia. Estas medidas se verían amplificadas según el propio presidente estadounidense por la formación de una coalición de países con sus principales aliados que supondrían “más de la mitad de la economía global”. En cualquier caso tratando de minimizar los posibles efectos en sus aliados.

Otras medidas que comenzarían a tomarse a partir de este momento serían la autorización para incrementar los activos estadounidenses en Alemania. También advirtió que estaba preparado para defender a sus aliados o para responder en caso de ciberataques rusos. De igual modo, anunció el inicio de la asistencia militar a Ucrania con un paquete de 650 millones de dólares.

Asimismo, el presidente Biden comienza a resaltar en su discurso, uno de los elementos ideológicos que le acompañarían durante el tiempo de duración del conflicto: la evocación liberal relativa a la contraposición entre democracia y autocracia. En este marco resaltaría al presidente ruso como un dictador y se comprometería a tratar de convertirlo en un paria a nivel internacional. Punto en el que el éxito ha sido más modesto que en otros ámbitos de su política.

A partir de ese momento los acontecimientos se desarrollarían de una manera bastante acelerada. Por un lado, países que habían adoptado una posición neutral frente a la competición entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría como era el caso de Suecia y Finlandia, solicitaron la adhesión a la organización. Por el otro, se proseguiría con el despliegue de fuerzas de la OTAN en los Estados fronterizos con Rusia y Ucrania.

50 “Discurso íntegro del anuncio de Putin de la operación militar en Ucrania”, *el Heraldo de Aragón*, 24 de febrero de 2022, disponible en <https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/02/24/discurso-putin-guerra-ucrania-rusia-1555435.html>

51 BIDEN, Joe, “Remarks by President Biden on Russia’s Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine”, *Casa Blanca*, 24 de febrero de 2022, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>

La invasión rusa en un momento inicial les llevaría a conquistar amplios territorios, especialmente en el sur del país y en la región de Jarkov, próxima a Rusia. Sin embargo, sus operaciones militares pronto se estancarían y los intentos de conquistar la capital ucraniana comenzarían a demorarse. Tampoco el presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, abandonaría el país a pesar del ofrecimiento estadounidense. Pese a todas las desventajas iniciales, el gobierno y el pueblo ucraniano mostraron una importante determinación de resistir la invasión.

Este posicionamiento ucraniano animaría a los aliados occidentales a fortalecer su apoyo al gobierno ucraniano más allá del propio Estados Unidos. En su famoso discurso del 26 de marzo de 2022, en Varsovia, el presidente Biden situaría el conflicto en el marco de la competición entre democracias y autocracias y plantearía la causa de Ucrania como la de la libertad reivindicando las medidas adoptadas y asumiendo el coste que iban a suponer, incluyendo alguna referencia imprudente a la permanencia de Putin en el poder, que más tarde tuvo que ser desmentida.⁵²

Tanto la Unión Europea y sus Estados miembros como, de manera muy destacada, el Reino Unido acabarían aportando asistencia militar, financiera y armamento al gobierno ucraniano. Especialmente llamativo será el caso de Alemania, uno de los países más cercanos a Rusia comercial y económicamente antes de la invasión y uno de los principales clientes de la energía rusa, especialmente del gas. De hecho, una de las primeras reacciones de Alemania sería suspender el proyecto del gaseoducto Nord Stream 2 como consecuencia del conflicto. Más tarde sufriría un sabotaje cuya autoría apunta a facciones pro ucranianas y que todavía está pendiente de esclarecer.

Siguiendo los pasos de la OTAN, los Estados miembros de la Unión Europea acabarían aprobando hasta seis paquetes diferentes de sanciones que apuntaron, no sin discrepancias ni fisuras, a diferentes sectores de la economía rusa como serán el financiero, tecnológico, armamentístico o incluso la energía. También se cerraría el espacio aéreo europeo para las aerolíneas rusas. Para lograr el apoyo de todos los Estados, sin embargo, fue necesario hacer concesiones a algunos de los países más críticos como es el caso de Hungría, dejando exenta de su aplicación al petróleo que llega por oleoducto. De igual forma, se aplicarían sanciones personales a algunos de los principales dirigentes rusos y se procedería a reducir la presencia diplomática rusa en los diferentes países europeos.⁵³

52 BIDEN, Joe, "Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine", *Casa Blanca*, 26 de marzo de 2022, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>

53 Sobre las medidas adoptadas a nivel europeo véase CONSEJO EUROPEO, "Cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia", disponible en <https://www.consilium.eu>

Rusia, por su parte, aplicaría las correspondientes contramedidas, estableciendo un listado de “países hostiles” a los que se impondría el pago de fuentes energéticas como el gas en rublos y cerrando posteriormente de manera casi total la exportación de gas hacia los países de la Unión Europea. También se tomarían medidas junto con otros productores energéticos que han llevado a incrementar el precio y los costes energéticos e incrementado la inflación. Todas estas decisiones dejarían la interlocución con el país euroasiático en el punto más bajo desde el fin de la Guerra Fría.⁵⁴

Esta política, contra lo que se ha tendido a afirmar, no se ha producido sin discrepancias. En el caso estadounidense las divisiones han venido más bien del plano doméstico. En especial por parte del Partido Republicano. Este último se dividiría entre los sectores más tradicionales del establishment republicano, especialmente centrados en el Senado, que apoyarían la posición de la Administración y lo más críticos.

Estos últimos, minoritarios en el Senado pero muy presentes en la Cámara de Representantes, tendrían el respaldo de algunos de los principales candidatos republicanos a la presidencia como el ex presidente, Donald Trump, que se mostró muy crítico con una política que “podría conducir a la III Guerra Mundial”. Otro de los principales candidatos, el gobernador de Florida Ron DeSantis, reconoció el carácter no vital del conflicto ucraniano para Estados Unidos, si bien más tarde se retractaría ante las críticas de los sectores más tradicionales.⁵⁵

En cualquier caso, puede constatarse una erosión clara en el apoyo de la opinión pública estadounidense a Ucrania en el conflicto. Siguiendo una encuesta elaborada por la CNN en agosto de 2023, el 55 % de los encuestados se oponía a que el Congreso Estadounidense autorizase financiación adicional para Ucrania y un 51 % defendía que Estados Unidos ya había hecho lo suficiente para ayudarla frente al 62 % que sostenía debería hacer más de febrero de 2022. Estas cifras de oposición se incrementan hasta en un 71 % y en un 59 % en el caso de los votantes republicanos. En cambio, los demócratas defienden en un 62 % la asignación de financiación adicional y en un 61% que Estados Unidos debería hacer

ropa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/

54 GOBIERNO DE RUSIA, “The Government approves the list of unfriendly countries and territories”, 7 de marzo de 2022, disponible en <http://government.ru/en/docs/44745/>

55 ABCNEWS, “DeSantis: Backing Ukraine not a ‘vital national interest’”, 14 de marzo de 2023, disponible en <https://abcnews.go.com/WNT/video/desantis-backing-ukraine-vital-national-interest-97865205>

más para ayudarla. Una nueva constatación de la naturaleza partidista del apoyo a Ucrania.⁵⁶

En el caso europeo, no todos los Estados han compartido la misma opinión sobre la cuestión ucraniana. Los Estados más cercanos a Rusia como Polonia, Finlandia o los Bálticos han sido los grandes defensores de una política enérgica frente a Rusia, en tanto que otros países como Hungría han sido los más críticos. En medio, la posición más negociadora, aunque igualmente pro ucraniana, de países como Alemania o Francia. En cualquier caso, se percibe que una de las consecuencias de este movimiento fue el fortalecimiento del eje oriental de la Unión Europea y de la OTAN.⁵⁷ Lo cual no estaría exento de problemas, máxime en un momento en el que la Unión Europea suspendería la entrega de fondos a países como Polonia por las preocupaciones en torno a la situación de la democracia y el Estado de Derecho en los mismos.

En el marco de la opinión pública, la indignación moral y el apoyo a Ucrania frente a Rusia fueron relevantes, incluso en escenarios lejanos como Estados Unidos o España. En la práctica totalidad de todos los casos, el apoyo a la OTAN se incrementaría con un 60 % de españoles en junio de 2022 defendiendo su pertenencia y un 60 % de estadounidenses con una buena imagen sobre la organización. En el caso estadounidense, sin embargo, estas cifras tendrían una naturaleza relativamente partidista, siendo los demócratas más proclives a mostrar este apoyo que los republicanos. En el caso español sucedería lo contrario.⁵⁸

La continuidad del apoyo durante el primer año de guerra también se vería acompañado por los éxitos de Ucrania en el campo de batalla, en especial durante su primera contraofensiva producida en el verano de 2022. Durante este periodo, los ucranianos fueron capaces de hacer que las tropas rusas se retirasen de gran parte del Jarkov ocupado y de Jersón en el sur, al otro lado del río Dnieper, si bien en este escenario geográfico los éxitos fueron más modestos.

Este apoyo político, que se defendió públicamente como “incondicional” y “por el tiempo que fuese necesario” también tendría consecuencias en el ámbito estratégico. Tanto en el marco de la Unión Europea como el de la OTAN.

56 AGIESTA, Jennifer, “CNN Poll: Majority of Americans oppose more US aid for Ukraine in war with Russia”, *CNN*, 4 de agosto de 2023, disponible en <https://edition.cnn.com/2023/08/04/politics/cnn-poll-ukraine/index.html>

57 THE ECONOMIST, “The war in Ukraine has made eastern Europe stronger”, 27 de febrero de 2023, disponible en <https://www.economist.com/europe/2023/02/27/the-war-in-ukraine-has-made-eastern-europe-stronger>

58 WIKE, Richard, FETTEROLF, Janell, FAGAN, Moira y GUBBALA, Sneha, “International Attitudes Toward the U.S., NATO and Russia in a Time of Crisis”, *Pew Research*, 22 de junio de 2022, disponible en <https://www.pewresearch.org/global/2022/06/22/international-attitudes-toward-the-u-s-nato-and-russia-in-a-time-of-crisis/>

En el caso de la OTAN, coincidiendo con el 20 Aniversario de la incorporación española, se celebra la Cumbre anual en Madrid los días 29 y 30 de junio de 2022. A este evento, al que se unirían los líderes de los principales aliados de Estados Unidos en la región como son Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda tendría entre los asuntos principales de debate la invasión rusa de Ucrania y la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico. Esto es, el principal documento estratégico de la organización.⁵⁹

En este documento, la rivalidad entre grandes potencias se expone como un elemento central del interés de esta organización internacional. Se define como “vital” la presencia de una Ucrania “fuerte e independiente” y se recoge en el apartado coincidente con el entorno estratégico, que Rusia “es la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados” y se señala su propensión a usar la fuerza para conseguir sus objetivos. Si bien también sostiene que la OTAN no es una amenaza para Rusia y no busca la confrontación.

Además de Rusia, el terrorismo como amenaza asimétrica o la inestabilidad de los Estados del norte de África son mencionados como otras preocupaciones, aunque por detrás de Rusia. Más interesante resulta al respecto la mención a China como un desafío a la seguridad, valores e intereses de la Alianza. Cabe mencionar que China es un asunto de presencia creciente entre los desafíos reconocidos por la OTAN, a pesar de la división entre Estados miembros sobre cómo lidiar con ella. Un punto que ya fue mencionado tras la Cumbre de Londres de 2019.⁶⁰

Además de la incorporación de Finlandia y Suecia, otros aspectos que permitirían hablar de un fortalecimiento de la OTAN sería el compromiso más claro y acelerado de los aliados europeos en el incremento del gasto en defensa. Incluso aliados tan reticentes como Alemania o España se comprometerían a incrementar este gasto. En el caso alemán, el famoso discurso del canciller Scholz sobre el *Zeitenwende*, planteaba un incremento del gasto en defensa hasta cumplir con los estándares fijados por la OTAN de en torno al 2 % del PIB, alterando notablemente las directrices que la política exterior y de seguridad alemana había tomado en cuanto al gasto militar desde hacía mucho tiempo.⁶¹ En el caso español,

59 OTAN, “Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN”, *Ministerio de Defensa de España*, 29 de junio de 2022, pp. 5-8, disponible en https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_strat_gico_de_la_otan.pdf

60 OTAN, “London Declaration”, 4 de diciembre de 2019, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

61 SCHOLZ, Olaf, “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin”, 27 de febrero de 2022, *Gobierno Federal de Alemania*, disponible en <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>

el presidente del gobierno Pedro Sánchez incrementaría en los presupuestos de 2022 hasta llegar a más de 12.000 millones de euros de gasto en la materia. Este incremento queda todavía lejos del objetivo OTAN, pero supone un avance desde el estancamiento anterior en torno al 1 % de gasto en defensa.⁶²

Por tanto, la OTAN pararía de una manera acelerada desde una situación de “muerte cerebral” a un carácter protagónico como base de la defensa europea frente a los planteamientos de “autonomía estratégica” previos. Preguntado por esta suerte de resurrección, el presidente Macron respondió que el presidente Putin le había despertado aplicando “el peor electroshock”.⁶³

Precisamente la OTAN, también constituirá uno de los elementos principales del cambio de estrategia de la Unión Europea, que va a incorporar la defensa de esta organización como un asunto central. Si bien la autonomía estratégica no ha desaparecido del discurso de los principales líderes de la Unión Europea y estos han defendido los nuevos “logros” obtenidos como la aplicación relativamente unánime, aún con crecientes grietas, de sucesivos paquetes de sanciones a Rusia o el establecimiento de un “Fondo para la paz” destinado a compras de armamento conjunto para Ucrania, parece evidente que el protagonismo actual no recae en la política de seguridad y defensa de esta organización sino en la importancia jugada por la Alianza del Atlántico Norte. Que además tendría una relación cada vez más estrecha con la Unión Europea, a cuyos Estados miembros se anima a participar en sus iniciativas, tal y como se recoge en su declaración conjunta de enero de 2023.⁶⁴ Este punto ha facilitado, además, una mejora en la relación con Estados Unidos, convertido ahora en uno de los principales proveedores energéticos de sus aliados europeos, aunque esta no sean idílica en todos los campos.

El cambio de estrategia provocado en la política exterior de Estados Unidos por la Guerra de Ucrania ha sido menos abrupto, pero aun así visible. Si en sus principales documentos estratégicos, China es el objeto de las principales preocupaciones estadounidenses, en las declaraciones y acciones de su política exterior Rusia parece haberse convertido en su principal enemigo. Este punto ha sido criticado desde algunos sectores del Partido Republicano que irían desde el expresidente Donald Trump a senadores como Josh Hawley y líderes como Ron

62 EL CONFIDENCIAL, “Sánchez sortea a Podemos y sube un 25,8% el gasto en Defensa para cumplir con la OTAN”, 4 de octubre de 2022, disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2022-10-04/gobierno-aumenta-gasto-defensa-2023_3501037/

63 DE LA BAUME, Maïa y DE SAINT REMY, Pauline, “War in Ukraine is ‘electroshock’ for NATO, says Emmanuel Macron”, *Político*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/>

64 OTAN y UNIÓN EUROPEA, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 10 de enero de 2023, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm

DeSantis. Destacados académicos como el profesor John Mearsheimer de la Universidad de Chicago han resaltado el error estratégico que supone no atender al equilibrio de poder, acercando posiciones a Rusia como la gran potencia más débil para competir de forma más eficiente con China.⁶⁵

No todas las medidas tomadas por los aliados del espacio atlántico frente a Rusia por la Guerra de Ucrania pueden considerarse exitosas y, con el paso del tiempo, estas grietas pueden ampliarse. Para empezar las sanciones impuestas a Rusia no han sido todo lo eficaces que sus promotores hubiesen querido.

Desde el principio, los intentos por frenar la guerra a través de sucesivos paquetes de sanciones no tuvieron los efectos esperados. A pesar de las medidas tomadas que, indudablemente, impactaron en el funcionamiento de la economía rusa, estas no acabaron constituyendo un serio obstáculo que acabase poniendo fin al conflicto. A modo de ejemplo, la fortaleza del rublo se restableció en tan solo unos pocos días a pesar de las declaraciones del presidente Biden sobre su hundimiento. Si bien recientemente se ha mostrado más vulnerable. Tampoco parece que el acceso a la tecnología se haya visto completamente obstaculizada dado que Rusia ha seguido siendo capaz de importar la tecnología necesaria a través de terceros países, que le ha permitido continuar el conflicto.⁶⁶

Lo mismo sucede en el ámbito energético, quizá el supuesto más complejo y en el que los propios Estados europeos han sido más reticentes a actuar. De hecho, no hubo consenso para poder aplicar sanciones al gas ruso dada la dependencia europea de esta fuente energética. En el ámbito del petróleo, donde el consenso fue más sencillo, resultó necesario ajustar las sanciones para evitar que Rusia pudiese evitar el tope impuesto por los aliados. Y aun así, habría seguido recibiendo beneficios a través de sus aliados asiáticos. Aunque estos fueran menores. Tampoco Occidente tuvo demasiado éxito en los intentos de sumar a los países productores de petróleo en un intento de moderar los precios que redujese el beneficio ruso. De hecho, los recortes aplicados por la OPEP bajo el liderazgo de Arabia Saudí, si bien no estuvieron dirigidos a beneficiar específicamente a Rusia, fueron identificados como un desplante a la posición estadounidense y el propio presidente Biden amenazó con consecuencias.⁶⁷

65 MEARSHEIMER, John J., "The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis", *The National Interest*, 23 de junio de 2022, disponible en <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>

66 MUNS RUBIOL, Alexandre, "Las sanciones contra Rusia: una estrategia fallida", *Cinco Días*, 21 de diciembre de 2022, disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/12/20/opinion/1671545857_058491.html

67 TAPPER, Jake, "Watch the full exclusive interview with President Joe Biden", *CNN*, 12 de octubre de 2022, disponible en <https://www.nytimes.com/2022/10/11/us/politics/biden-saudi-arabia-oil-production-cut.html>

La imposibilidad de atraer a los Estados productores de la energía hacia las posiciones occidentales tuvo un efecto paralelo en la relación con los países del llamado “Sur Global”. Entre los Estados a los que se atribuye esta denominación, la posición occidental favorable a Ucrania no despertó el mismo entusiasmo. Países tan relevantes como Brasil, la India o China descartaron sumarse a las sanciones occidentales y mostrarían equidistancia en el mejor de los casos, más allá de que hubiese o no una condena declarativa sobre la invasión rusa de Ucrania.

Al igual que sucede en su política exterior las posiciones de estos países no han sido siempre homogéneas ni se explicarían por las mismas razones. Si bien es cierto que elementos como la crítica a la hipocresía occidental con el desencadenamiento de conflictos como Irak o su tradición colonial han influido de manera general en todos estos países.

En el caso de Brasil donde sí hubo una condena formal de la invasión, el presidente Lula buscó una posición de mediación, mostrándose reticente a asumir la posición occidental y repartiendo responsabilidades entre Rusia por un lado y Occidente e incluso el presidente ucraniano por la otra. La mayoría de países latinoamericanos siguió una posición similar con ciertos matices que irían desde los más alineados con Rusia como Cuba, Nicaragua o Venezuela hasta Chile, quizá la única excepción en lo que respecta a su posición de abierta censura sobre la actitud de la potencia euroasiática. Un punto que pudo verse en las dificultades para consensuar una declaración, incluso descafeinada, como la recogida a raíz de la Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas en julio de 2023.⁶⁸

En el caso de la India cabe destacar una larga tradición de relaciones con Rusia en el ámbito político y militar. De hecho, Rusia es uno de sus grandes proveedores en materia de defensa y, de manera reciente, también suministradores en materia energética. A esto cabe añadir la tradicional independencia de la política exterior de India e incluso la necesidad de evitar un acercamiento excesivo a China. Los intereses propios en materia de seguridad nacional y desarrollo, por tanto, tendrían un papel central en la posición de la potencia asiática.⁶⁹

Una parte importante de los países africanos también han sido muy reticentes a apoyar la postura occidental en el conflicto. A pesar de los efectos negativos que la suspensión del grano ha podido tener en la seguridad alimentaria de estos países, Rusia ha sido capaz de incrementar su influencia y presencia en el conti-

68 CELAC y UNIÓN EUROPEA, “Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023, 17 y 18 de julio de 2023”, *Consejo Europeo*, 18 de febrero de 2023, p 5, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/18/declaration-of-the-eu-celac-summit-2023-17-18-july-2023/>

69 RAO, Nirupama, “The Upside of Rivalry”, *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 3, mayo/junio 2023, pp. 17-23.

nente. Especialmente desde un punto de vista militar y en regiones como el Sahel o África Central, apoyándose en la compañía de mercenarios Wagner en clara rivalidad con actores tradicionales como Francia.

Finalmente China, con quien Rusia defendió mantener una relación “sin límites”, parece un caso más claro. Se ha debatido mucho sobre la comodidad del país asiático con el conflicto y la negativa a apoyar militarmente a Rusia. Sin embargo, la relación económica y comercial no ha dejado de crecer y se han incrementado las denuncias a una posible transferencia de tecnología China de doble uso que facilitaría la continuación de la guerra, como las recogidas en un informe de inteligencia estadounidense publicado en julio de 2023. Por otra parte, como principal desafío occidental reconocido en la pugna por la primacía del sistema internacional, no parece que China tenga demasiados incentivos para desistir de este apoyo.⁷⁰

Los problemas de los aliados del espacio atlántico para granjearse el apoyo del “sur global” no han pasado desapercibidos para sus líderes, que se han mostrado expresamente preocupados por los éxitos de Rusia en este campo. Un aspecto predecible que incluso ya había salido en las preguntas al primer discurso de Biden exponiendo su postura y medidas a tomar sobre el conflicto de Ucrania en febrero de 2022.⁷¹

Aún más complejo ha sido el debate europeo sobre la posible integración de Ucrania en SUPRIMIR en el espacio político occidental. Si bien la Unión Europea, por razones políticas y aun sabiendo Ucrania no cumple con los estándares exigibles a un candidato, ha escenificado una suerte de proceso acelerado de adhesión dando por seguro un ingreso a un Estado, que aunque sus defensores califican de democracia, es identificado como un régimen híbrido por los indicadores de referencia. Lo mismo ha sucedido con la OTAN, donde la preparación de Ucrania para su integración y las posibilidades de entrar en conflicto directo con Rusia han incrementado las divisiones internas sobre la conveniencia de su pertenencia a la Alianza Atlántica. Aspecto diferenciado de potenciales garantías de seguridad que podrían serle concedidas en el marco de unas negociaciones con Rusia.⁷²

70 OFICINA DEL DIRECTOR NACIONAL DE INTELIGENCIA, “Support Provided by the People’s Republic of China to Russia”, *Comité Selecto Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes-Demócratas*, julio de 2023, disponible en https://democrats-intelligence.house.gov/uploadedfiles/odni_report_on_chinese_support_to_russia.pdf

71 Véase la nota 39.

72 TOYGUR, Ilke, “The EU Isn’t Ready for Ukraine to Join”, *Foreign Policy*, 17 de julio de 2023, disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/> Sobre los indicadores véase el de Freedom House en <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2023> o el de The Economist en https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/?utm_source=google&utm_me

En un contexto donde los éxitos de la última contraofensiva ucraniana no han sido los esperados y el debate doméstico se recrudece, parece necesario reflexionar sobre el alcance e implicaciones de la Guerra de Ucrania para la relación transatlántica y la sostenibilidad del escenario presente.

6. CONCLUSIONES

La relación transatlántica ha estado recurrentemente marcada por el conflicto y las divisiones de los Estados que la componen. En general estas divisiones no se han producido meramente como resultado de la confrontación entre estadounidenses y europeos. Los líderes europeos han estado a menudo tan divididos entre sí como Estados Unidos con algunos de sus críticos en periodos como la Guerra de Irak.

Las divisiones producidas como resultado de la política jacksoniana de Trump fueron solo una enésima muestra de dicha división. Y las actuales coincidencias no implican que estas divisiones no puedan volver a producirse de cara al futuro.

Es un hecho indiscutible que la Guerra de Ucrania ha revitalizado una relación transatlántica que estuvo marcada en los últimos tiempos y, más allá de Trump, por las divisiones, dudas y unas prioridades estratégicas crecientemente alejadas.

La Guerra de Ucrania ha llevado a que la OTAN supere el rol secundario e incluso de “muerte cerebral” que algunos dirigentes europeos le atribuían en las últimas décadas, una vez superada su función inicial como instrumento de contención de la URSS.

Ha ganado apoyos entre la opinión pública en occidente a ambos lados del Atlántico y ha sumado a nuevos aliados como Suecia y Finlandia. De igual forma, se ha integrado de manera reconocida como la principal organización responsable de la seguridad europea y asumida como un aspecto de consenso más entre los líderes de la UE. E incluso parece haber situado en un segundo plano la reivindicación de “autonomía estratégica” que algunos líderes europeos, especialmente franceses, habían sostenido durante la última década.

Asimismo, ha conseguido por fin que los países más reticentes a cumplir con la regla de Cardiff de gastar el 2 % del PIB en defensa, como Alemania o España, se comprometan con calendarios más serios a estos efectos. Y lo que es más im-

portante, ha conseguido que Estados Unidos, crecientemente focalizado en el escenario Indo-Pacífico, vuelva a centrarse en los asuntos europeos.

Sin embargo, esta política no ha estado exenta de importantes costes de diferente tipo que condicionarán la relación transatlántica y la política internacional de las próximas décadas. Podemos dividir estos costes en: políticos, económicos, energéticos y estratégicos. Todos ellos muy relacionados.

Los costes económicos y energéticos, más evidentes, han tenido un impacto relativamente desigual en los aliados, en función de su dependencia respecto de Rusia, pero han tenido importantes implicaciones políticas y sociales.

En el caso de los costes políticos, estos se habrían dado en dos ámbitos, el de la política doméstica y el de la política internacional.

En el caso de la política doméstica, la Guerra de Ucrania ha consolidado las divisiones políticas internas en algunos Estados. El caso de Estados Unidos es, sin duda alguna, el más representativo. A modo de ejemplo cabe destacar la caída del presidente de la Cámara de Representantes, Kevin McCarthy, en la que la negociación de un supuesto acuerdo secreto con Biden para mantener la ayuda a Ucrania ha jugado un papel relevante. Pero no es el único.

A pesar de la simpatía original generada por la agresión rusa a Ucrania, los efectos del conflicto están contribuyendo a un incremento de posiciones populistas y críticas con el posicionamiento de la UE en varios de sus Estados miembros. En el caso de Alemania es especialmente visible por el ascenso de AFD, convertida ya según los sondeos en el segundo partido nacional. En el caso de Francia, esta cuestión también ha sido utilizada por Reagrupación Nacional y defendido un proceso negociador con Rusia. Incluso en el caso de un Estado tan partidario del apoyo a Ucrania como Polonia, los efectos producidos por la entrada de grano ucraniano para los agricultores polacos, ha generado protestas e incrementado el rechazo a la ayuda a Ucrania por parte de fuerzas políticas como el partido derechista en ascenso, Confederación.

En el ámbito internacional, ha generado una división a dos niveles. En el caso de la Unión Europea y por mucho que se quiera escenificar una supuesta unidad, la realidad es que no todos los Estados están dispuestas al mismo compromiso por Ucrania dada la diferencia en la relevancia estratégica que supone para unos y otros. Lógicamente la posición de Polonia y los Bálticos no puede ser la misma que la de los países del occidente europeo. Y aun así se han generado grietas en el apoyo de Polonia por la crisis del grano, que conduciría a vetos unilaterales y a un anuncio del fin del envío de nuevos paquetes de armamento a Kiev por parte de sus autoridades. Asimismo, el proceso de "integración rápida" defendida por los mismos en la propia UE y en la OTAN ha sido cuestionado tanto por la falta de cumplimiento de los requisitos por parte de Ucrania como por el agravio com-

parativo que supondría para aquellos Estados que llevan esperando tanto tiempo por la adhesión.

De igual modo, se habría visibilizado la enorme brecha que separa a las potencias emergentes o del “sur global” con Occidente. Si bien estos últimos no han dejado de insistir en su actuación de un orden internacional liberal o “basado en reglas”, los líderes no occidentales han mirado estas declaraciones con sospecha y acusaciones de hipocresía. La política que han seguido la mayor parte de estos Estados ha sido la de asegurarse el interés propio y una cierta equidistancia entre las posiciones occidentales y rusas. En el mejor de los casos, acompañada de una condena verbal descafeinada.

Finalmente, cabe destacar la importancia de los costes estratégicos. Estos han sido especialmente relevantes para Estados Unidos, pues la Guerra de Ucrania ha supuesto un grave inconveniente para poder centrarse en los desafíos que supone el ascenso de China y la rivalidad por la primacía en el sistema internacional. La focalización, principalmente por razones ideológicas, en un escenario no vital como Ucrania implica que todos los recursos y atención que se destinan a esta no se podrán dedicar a otros escenarios.

Los críticos de este posicionamiento han argumentado que existe una vinculación directa entre el supuesto de Ucrania y el supuesto de Taiwán. También que la reacción estadounidense frente a Rusia, además de preservar el “orden internacional basado en reglas”, supone un toque de atención para China, que observaría atentamente lo que está sucediendo. Sin embargo, estos argumentos no resultan demasiado creíbles. De hecho, la focalización en Rusia ha obligado a Estados Unidos a rebajar el nivel de competición frente a China, que ha sido presentada de manera creciente como un Estado responsable con el que se puede tener una competición sujeta a unos márgenes y se ha tratado de volver a recuperar los cauces rotos desde el fin de la estrategia de *engagement*, cuando China era considerada un *responsible stakeholder*.

De igual forma, los intentos relativamente infructuosos de convertir a Rusia en un paria han logrado fortalecer su cooperación con Estados como Irán o Corea del Norte. Aspecto especialmente visible con el suministro de drones por parte de Irán a Rusia o la visita de Kim Jong-un a Vladivostok en septiembre de 2023 y el posterior encuentro con el presidente Putin. A la postre, cuando intentas convertir al Estado grande en paria, el pequeño también deja de serlo.

Además, todos los asuntos relevantes de seguridad internacional para los que se requería el concurso de Rusia van a ser muy difíciles de alcanzar ante una cooperación entre grandes potencias congelada. Desde la lucha contra el yihadismo o la situación cada vez más convulsa en el Próximo Oriente después del ataque de Hamás contra Israel en octubre de 2023 al control de armamento y desde el plan nuclear con Irán hasta las relaciones con Corea del Norte. Los acontecimien-

tos producidos tras el golpe de Estado de 2023 en Níger y el consiguiente temor estadounidense y europeo a un incremento de la inestabilidad regional y de la influencia rusa en el Sahel, con sus posibles implicaciones a nivel migratorio, energético y de lucha anti yihadista en un contexto de hostilidad descarnada, también forman parte de los mismos.

Incluso algunos de los aspectos que son considerados síntomas del fortalecimiento de la relación transatlántica como es el ingreso de Suecia pero, especialmente, de Finlandia tienen también su contrapartida. El fin de la neutralidad tradicional de este Estado europeo ha suprimido uno de los posibles modelos para fijar el estatus de Ucrania después del conflicto y buscar una solución duradera. Y la incorporación de más de mil trescientos kilómetros a la frontera entre los Estados miembros de la OTAN y Rusia tiene un gran potencial para maximizar las tensiones a largo plazo, además de haber generado un nuevo dilema de seguridad para la potencia euroasiática.

Consecuentemente, los líderes de la OTAN, la UE y sus Estados miembros antes o después deberán asumir que, sino un nuevo orden de seguridad europeo, cuanto menos el retorno a una política de equilibrio con Rusia será necesaria para poder mantener un cierto *modus vivendi*, lo que deberá llevar a una posición más realista y menos maximalista en el marco de un posible proceso negociador entre Rusia y Ucrania. Cualquier otra opción sería mucho más negativa y podría conducir al continente europeo a una situación de persistente inestabilidad y conflicto.

A modo de conclusión, esta mejora tan cacareada en la relación transatlántica no puede en absoluto darse por asegurada. Dada la naturaleza personalista e incluso ideológica que a menudo ha tenido esta relación en función de la persona que ocupe la presidencia de Estados Unidos no es difícil prever que, en el caso de que el expresidente Trump o un dirigente republicano con posiciones similares ocupase la presidencia de Estados Unidos, de nuevo volveríamos a estar ante las recurrentes divisiones de la relación transatlántica y, por supuesto, las demandas francesas de autonomía estratégica bajo su liderazgo. Y a la vista de encuestas y sondeos esta posibilidad no puede darse en absoluto por descartada.

A la vista de todo lo anterior, en lugar de echar las campanas al vuelo, los dirigentes del espacio atlántico deberían tomar las medidas necesarias para consolidar la relevancia de esta relación por encima de dirigentes e ideologías concretas dada su naturaleza vital. El desafío, eso sí, es hacerlo de una manera realista evitando los graves errores estratégicos cometidos desde el estallido del conflicto en Ucrania.

6.1. Sobre la posición de España

España no es un caso singular respecto del de otros Estados que componen la relación transatlántica. Ha experimentado una evolución similar a la de otros

Estados europeos desde la indignación moral en un inicio por la invasión hasta una creciente aprobación de un proceso de paz, aunque significase pérdidas territoriales para Ucrania.

El caso de España se acerca al de Estados Unidos en lo que respecta a la naturaleza no vital del conflicto para sus intereses nacionales, que girarían más bien en torno al Norte de África y el Mediterráneo, escenario donde están sus principales desafíos de seguridad nacional. Y, sin embargo, España ha tenido una posición pública muy proclive al apoyo a Ucrania e incluso a su integración en la Unión Europea, tal y como ha podido verse en la Cumbre Europea de Granada de octubre de 2023. Asimismo, ha calcado el discurso de Estados Unidos sobre la amenaza que la invasión rusa supone para el orden liberal internacional, al igual que hicieron otros Estados europeos, tal y como pudo verse en la Cumbre de la OTAN en Madrid. También ha enviado ayuda militar a Ucrania, si bien de una forma más modesta que otros aliados.

La posición de España es compleja y parece que podría entenderse en un inicio como respuesta política a la indignación moral de la opinión pública o el interés en mejorar la relación con Estados Unidos, indiscutiblemente de naturaleza vital, después.

Con todo, se plantean importantes dilemas para la posición de la política exterior española que pueden plantear un nuevo debate interno en el marco de la relación transatlántica y llevarían a la pregunta acerca de si la posición española es sostenible y, aún más, responde realmente a nuestros intereses nacionales.

La entrada de Ucrania en la Unión Europea y en la OTAN implicaría el fortalecimiento del eje oriental, ya en una posición mucho más destacada como consecuencia del conflicto en Ucrania y de la debilidad del liderazgo en países de Europa occidental como Alemania o Francia.

Si España quiere defender de manera más eficaz sus intereses nacionales, tanto en el marco europeo como en el transatlántico, y conseguir una mayor focalización en el “flanco sur” debería replantearse su posición complaciente y empezar a exigir contrapartidas por su apoyo o establecer límites claros acerca de hasta dónde está dispuesta a llegar en el conflicto con Rusia. Posición que podría verse fortalecida en caso de cumplimiento de la regla de Cardiff.

De momento, la tendencia del conflicto y sus consecuencias políticas para los intereses de España no puede llevar a optimismo. Urge por tanto un cambio claro en cuanto en su posicionamiento y adaptarlo a nuestras prioridades estratégicas más relevantes.