

José Luis Pontijas Calderón

¿Está Estados Unidos abandonando Europa?

¿Está Estados Unidos abandonando Europa?

Resumen

La manifestación verbal que sobre la política exterior estadounidense lleva a cabo el presidente Trump está sembrando el desconcierto y la duda entre sus aliados y socios europeos, y contribuye de manera sustancial a aumentar la sensación de distanciamiento entre ambos lados del Atlántico, minando la imagen de solidez de dicho vínculo. Sin embargo, el análisis de las cifras del renovado esfuerzo norteamericano en el viejo continente, financiado fundamentalmente a través de la Iniciativa Europea de Disuasión, muestra que, lejos de abandonar el continente, Washington se está tomando en serio la nueva amenaza rusa.

Palabras clave:

OTAN, Estados Unidos, Rusia, Europa, Iniciativa Europea de Disuasión, Donald Trump.

Is United States leaving Europe?

Abstract:

President Trump's verbal manifestation of American foreign policy is sowing bewilderment and doubt among his European allies and partners; and contributes substantially to increase the sense of estrangement between the two sides of the Atlantic, undermining the solid image of that bond. However, by analysing the figures of the renewed US effort on the old continent, financed fundamentally through the European Deterrence Initiative, it shows that, far from leaving the continent, Washington is taking seriously the new Russian threat.

Keywords:

NATO, United States, Russia, Europe, European Deterrence Initiative, Trump.

Introducción

La mayoría de los analistas coinciden en que el escenario mundial de hoy en día, más abigarrado y competitivo, resulta más complicado que el orden global que surgió tras el final de la Guerra Fría. Este cambio radical ha provocado el surgimiento de desafíos que, si bien parecen nuevos, realmente no lo son tanto. La rivalidad entre las grandes potencias ha regresado para quedarse, junto a los riesgos que entrañan sus complicados artificios de pactos, alianzas y compensaciones. Junto al crecimiento de China y su cada vez más clara búsqueda de la primacía en su entorno geoestratégico y la voluntad disruptiva del regreso de Rusia, no dejan de producirse crisis de orden regional en Oriente Medio, África y otros teatros de Asia, producidas por competidores locales y la debilidad de algunos Estados. Esta conjunción de factores, unida al crecimiento exponencial de la revolución tecnológica y los efectos negativos del cambio climático (cada vez más evidentes) crean un efecto general que desborda a Estados y sociedades que progresivamente precisan de la cooperación con los demás para hacerle frente.

Así pues, resulta sorprendente que, envueltos en dicha problemática, el presidente de la nación líder de la alianza que más paz y estabilidad ha proporcionado a Europa en toda su historia, la OTAN, haya decidido emprender un camino que parece buscar su inoperancia.

El distanciamiento con Europa

Analizadas en su conjunto, las políticas estadounidenses llevadas a cabo durante los dos últimos años parecen casi diseñadas *ex profeso* para minar la cohesión de la Alianza Atlántica. En primer lugar, el hecho de cuestionar la validez universal del «art. 5», garantía de la defensa mutua y pilar central de la defensa europea durante los últimos 70 años. Estados Unidos ha declarado en varias ocasiones que podría no defender a aquellos aliados europeos «que no paguen sus cuentas», refiriéndose a los objetivos marcados y aceptados por todos de llegar al 2 % de PIB dedicado a defensa, con un 20 % del mismo dedicado a investigación y desarrollo. Así, cuando el pasado enero, se preguntó al secretario de Estado, Mike Pompeo, si Washington respondería ante un caso del art. 5 para defender Montenegro, su respuesta fue que «rehusaba argüir sobre casos hipotéticos», minando claramente la disuasión atlántica al no afirmar con rotundidad la

garantía de una disuasión incuestionable ante una hipotética agresión a cualquier miembro de la Alianza.

Pero ha habido más acciones y gestos que atacan directamente la cohesión del denominado «vínculo transatlántico». El presidente Trump inició su presidencia abandonando el Acuerdo de París por el clima, algo que para muchos europeos es una cuestión de la máxima importancia y prioridad (incluyendo la propia Unión Europea). En mayo de 2018, EE. UU. se retiró del acuerdo nuclear sobre Irán, a pesar de las concesiones que los firmantes estuvieron dispuestos a realizar y que no sirvieron para nada, ya que, a pesar de ellas, Washington abandonó finalmente el acuerdo. Ese mismo mes, se anunciaron las tarifas que los estadounidenses aplicarían al acero y al aluminio europeos (con el pretexto de defender la seguridad nacional). En diciembre siguiente, el secretario de Estado, Pompeo, durante su discurso en la reunión de Bruselas, excluyó a la UE de la lista de organizaciones que la Administración Trump considera efectivas. Además, calificó el *brexít* como una llamada de atención saludable para el bloque y sentenció que la misión de EE. UU. era reafirmar su soberanía, en clara referencia al papel central que otorgan al Estado nación, en detrimento de las organizaciones internacionales (otra indirecta más contra la OTAN y la UE).

Unas semanas después, llegó el anuncio de la retirada unilateral estadounidense de Siria sin consultar, ni siquiera informar, a sus aliados europeos que allí tienen desplegadas tropas (entre ellos España). Este anuncio, fue seguido del requerimiento posterior para que los aliados sustituyeran a las tropas norteamericanas que se iban a retirar y para que se hicieran cargo de aquellos prisioneros que EE. UU. no deseaba conservar. A finales de febrero, el presidente Trump dio marcha atrás afirmando que algunas tropas estadounidenses permanecerían en Siria.

Esta política, por un lado de confrontación con sus aliados europeos y por otro aparentemente errática, siembra la duda y el desconcierto entre los aliados occidentales. El hecho de que muchos analistas consideran que «los adultos han salido de la habitación», en clara referencia a los ceses fulminantes y abandonos inesperados por parte de altos cargos como Tillerson (secretario de Estado), McMaster (asesor de Seguridad Nacional), Mattis (secretario de Defensa) y Kelly (jefe del gabinete de la Casa Blanca), abunda en la fractura entre ambos lados del Atlántico.

La OTAN, una historia de desacuerdos

Pero la historia de las relaciones atlánticas es también la historia de sus desacuerdos. En 1956, durante la crisis de Suez, EE. UU. decidió no apoyar a Francia y Gran Bretaña en su agresión para recuperar el control del Canal, que Egipto había nacionalizado, lo cual obligó a ambas naciones a retirarse de la empresa, que acabó en fiasco. Cuando Washington decidió modificar su estrategia de «destrucción mutua asegurada» por la de «respuesta flexible», los europeos pensaron que EE. UU. no arriesgaría su propio territorio por defender a Europa de un ataque nuclear soviético, para gran consternación de las cancillerías y analistas europeos. Durante la guerra de Vietnam, la situación se invirtió y esta vez fueron los aliados europeos los que decidieron no apoyar el esfuerzo bélico norteamericano. En 1973, durante las guerras arabo-israelí, Europa también sostuvo una postura distante respecto a su aliado estadounidense. Durante las presidencias de Reagan y Clinton surgieron agrias disputas sobre los gaseoductos que abastecían Europa con gas ruso, sobre el despliegue de misiles estadounidenses en suelo europeo, y sobre sanciones a empresas europeas que sostenían negocios con Cuba, Irán y Libia. Finalmente, durante la Administración de George W. Bush los desacuerdos ocurrieron debido a la guerra en Irak (especialmente intensos con Francia y Alemania), sobre la defensa de misiles y sobre el cambio climático. Sin embargo, la amenaza geoestratégica soviética siempre fue un fuerte incentivo para la reconciliación y cohesión occidental.

Así pues, el desacuerdo, incluso de cierta intensidad y acritud, no es nuevo en el seno de la OTAN, pero hay una diferencia fundamental entre los anteriores y el que sostiene actualmente la Administración Trump. Nadie, absolutamente nadie, ni demócratas ni republicanos, pusieron nunca en cuestión la validez y la importancia de la Alianza, así como la importancia de contar con el apoyo europeo a la hora de la acción exterior estadounidense. Por primera vez EE. UU. está dirigido por un presidente que favorece las relaciones bilaterales para poder forzar a los europeos a plegarse a su política con mayor facilidad, tratándolos así más como vasallos que como aliados.

Ante esta situación, los europeos tienen dos opciones: esperar a que pase la tormenta en la confianza de que el siguiente inquilino de la Casa Blanca devuelva las aguas a su curso anterior y restablezca la situación en el seno de la Alianza, o tome mayor

protagonismo en su seguridad y defensa, redefiniendo la OTAN (la relación transatlántica) en términos nuevos.

En el primer caso, las esperanzas de una vuelta a la idílica situación anterior pueden resultar descorazonadoramente vanas. Primero, porque Trump puede ser reelegido en 2020, por lo que la actual situación se perpetuará otros cuatro años y, en cualquier caso, se continuará a expensas de qué política aplicará la persona que le suceda. Pero, sobre todo, hay que entender que las decisiones del presidente Trump son el producto de la evolución de las tendencias del panorama geopolítico y geoestratégico mundial (crecimiento de China, retorno de Rusia, importancia creciente de actores no estatales, nuevas amenazas, etc.). Quizá el estilo personal utilizado no sea el más adecuado para crear confianza entre los aliados, pero la necesidad que EE. UU. siente de focalizarse cada vez más en Asia, para lo que precisa distanciarse en cierta medida de Europa y Oriente Medio, no es algo que se vaya a disipar con la salida del actual presidente norteamericano. Así pues, el siguiente inquilino de la Casa Blanca se verá obligado a seguir dicha tendencia, si bien adornado de otros modos más diplomáticos, pero en el fondo, igualmente asertivos hacia la preservación de los intereses estadounidenses. De hecho, a partir de ahora el electorado norteamericano probablemente exigirá a su presidente que a cambio de asegurar la solidaridad y el respaldo de Washington a Europa, esta ofrezca más compromiso con su defensa y su seguridad, incluyendo su entorno geográfico, es decir, el este de Europa, Oriente Medio, Magreb y Sahel.

Así pues, si bien EE. UU. no será el fanfarrón que algunos consideran que es, tampoco volverá a ser la potencia altruista que permitió la época dorada de crecimiento europeo en detrimento de los presupuestos de defensa. Un repaso al actual esfuerzo militar estadounidense en Europa nos proporcionará una visión más ajustada de la realidad.

El esfuerzo de EE. UU., en Europa

Europa Central se ha convertido en una zona de confrontación entre la OTAN y Rusia quien, tras la toma de Crimea, continúa aumentando el volumen de fuerzas en su distrito militar oeste y en Kaliningrado. Ante esta situación la Alianza ha desarrollado una política de disuasión que, mediante el despliegue de fuerzas militares, hace hincapié en la defensa colectiva territorial. Dicha política se ha desarrollado tras las cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) en las que se aprobaron: el Plan de Acción de Disponibilidad

(*Readiness Action Plan*) que incluye la creación de la Fuerza Conjunta de Alta Disponibilidad (VHRJTF, por sus siglas en inglés *Very High Readiness Joint Task Force*) y la expansión de la Fuerza de Respuesta OTAN (NRF, por sus siglas en inglés *NATO Response Force*); y el despliegue de 1.200 efectivos en cada uno de los Estados bálticos en cumplimiento de la iniciativa denominada Presencia Avanzada Aumentada (eFP, por sus siglas en inglés *Enhanced Forward Presence*).

A su vez, EE. UU. lanzó simultáneamente la Iniciativa Europea de Confirmación (ERI, por sus siglas en inglés *European Reassurance Initiative*), luego denominada Iniciativa Europea de Disuasión (EDI, por sus siglas en inglés *European Deterrence Initiative*). Dicha iniciativa cuenta con el despliegue de manera rotatoria de una brigada acorazada, cuyo equipo está preposicionado sobre el terreno en Polonia y que cuenta con equipo preposicionado para otra brigada adicional. La razón por la cual no se han desplegado más fuerzas estadounidenses en los países bálticos y centroeuropeos es la necesidad de respetar los acuerdos reflejados en el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997 (*NATO-Russia Founding Act*), por la que la OTAN se comprometió a no estacionar de manera permanente «fuerzas de combate en número sustancial», para asegurar a Rusia que la expansión de la Alianza hacia países cerca de sus fronteras no supondría una amenaza.

Pero el esfuerzo militar de EE. UU. en Europa incluye muchas otras unidades, personal e instalaciones. De hecho, el número total de efectivos estadounidenses, en diciembre de 2018, se aprecian en la siguiente tabla¹.

Como se puede comprobar por los números que refleja dicha tabla, Washington no está abandonando Europa ni la Alianza Atlántica. De hecho, la contribución norteamericana ha aumentado en los últimos años y no podemos olvidar que el contingente estadounidense de Kaiserslautern (Alemania), que incluye la base aérea de Ramstein, es de las mayores instalaciones militares que EE. UU. mantiene en el extranjero.

¹ Fuente: general. Philip Breedlove y el embajador Alexander Veshbow. *Permanent Deterrence: Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe*. Atlantic Council, diciembre 2108.

Nación	Total efectivos
Alemania	37.500
Bélgica	900
Bulgaria	300
España	3.200
Gran Bretaña	8.300
Grecia	400
Holanda	400
Hungría	100
Italia	12.000
Kosovo	675
Noruega	700
Polonia	4.400
Rumania	1.000
Turquía	2.700
Ucrania	300
TOTAL	72.875

Tabla 1. Número de efectivos estadounidenses por países

En junio de 2014, EE. UU. anunció la ERI (que a partir de principios de 2018 pasó a denominarse EDI). Dicha iniciativa fue la respuesta estadounidense ante las actividades que Rusia ha venido protagonizando en Ucrania desde febrero de 2014 y que culminó con el referendo ilegal del 16 de marzo siguiente que le permitió utilizarlo como excusa para incorporar Crimea al territorio nacional ruso, y con la declaración unilateral de independencia de los territorios de Donetsk y Luhansk situados en el este ucraniano. Estas jugadas geoestratégicas confirmaron las sospechas de Washington de que la invasión de Georgia en 2008, lejos de ser una excepción, era en realidad una tendencia que mostraba la vuelta al escenario internacional de una nueva Rusia más agresiva en la defensa de lo que considera sus intereses.

Así, la EDI está representando la respuesta militar estadounidense ante la agresión y la amenaza rusa, lo que supone el primer aumento de sus fuerzas militares en el continente europeo de las últimas décadas. En marzo de 2014, las fuerzas norteamericanas desplegadas en los países europeos pertenecientes a la OTAN sumaban alrededor de 70.000 efectivos (ni un solo carro de combate), desplegados fundamentalmente en Alemania, Gran Bretaña, Italia y España.

Como respuesta casi inmediata de las acciones rusas en Ucrania, la OTAN decidió aumentar su presencia militar en los Estados situados en la frontera con Rusia: Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. Washington desplegó 6 F-15 que se unieron a la misión de Policía Área (*Air Policing*) y 12 F-16 para que participaran en unas maniobras en Polonia. En abril y mayo de 2014, fuerzas de la Brigada Paracaidista 173 participaron en ejercicios en los tres países bálticos y Polonia mientras cruceros, destructores y fragatas realizaban visitas a puertos del mar Negro. Dichos despliegues, si bien temporales, dejaron ver claramente la intención estadounidense de reforzar su presencia militar en la zona que consideraba amenazada.

Pero el grueso de la respuesta norteamericana vino tras el anuncio de la ERI en junio de 2014, durante la visita del presidente Obama a Polonia. Para el desarrollo e implementación de esta, inicialmente se requirieron 925 millones de dólares, que progresivamente aumentaron a 985 millones en 2015, 789 millones en 2016, 3.400 millones en 2017, 4.800 en 2018 y 6.500 millones aprobados para 2019². Como se puede comprobar, la tendencia a aumentar de manera sustancial, prueba claramente la voluntad de Washington de aumentar el compromiso estadounidense, independientemente de la administración que se aloja en la Casa Blanca.

A lo largo de sus cinco años de vida, la EDI ha mantenido los mismos objetivos:

- Incrementar la presencia de unidades y de capacidades militares estadounidenses en el Este europeo.
- Financiar ejercicios y maniobras militares con los aliados de la OTAN y otros socios europeos.
- Mejorar la situación de equipo preposicionado.
- Mejorar la infraestructura de aeródromos, bases y campos de entrenamiento.
- Ayudar a aumentar las capacidades militares de los aliados.

Como consecuencia del primer objetivo, quizá el más visible y significativo, es la presencia de una brigada acorazada de manera permanentemente en régimen rotatorio en las que una brigada sucede a otra, lo que asegura la presencia estadounidense en los Estados bálticos, Bulgaria, Polonia y Rumanía, como forma más visible de disuasión. Dichos despliegues rotativos están reforzados por otras unidades de tipo ligero y otras

² European Deterrence Initiative: Department of Defense Budget Fiscal Year 2018. Disponible en http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_ERI_J-Book.pdf.

con capacidad para proporcionar apoyos de fuego³. Así, el total de brigadas desplegadas por Washington en el continente se eleva a tres: una aerotransportada, una acorazada y una tipo «Stryker»⁴.

Para el año 2019, el incremento es de cerca de 1.900 millones de dólares que incluye el despliegue de una brigada de aviación de combate, elementos para impulsar y mejorar la integración de la defensa aérea y misil (IAMD, de sus siglas en inglés *Integrated Air Missile Defense*) y fuerzas de operaciones especiales, además de continuar con el batallón que está integrado en la iniciativa eFP.

Otro de los frentes que está recibiendo atención creciente es el de los ejercicios conjunto-combinados, para los que la EDI proporciona fondos. Así, en los últimos años se han llevado a cabo ejercicios con la VHRJTF, ejercicios como «Swift Response» que han empleado más de 5.000 efectivos de varias naciones aliadas y socias, o ejercicios como «Trident Juncture», «Formidable Shield» o «BALTOPS». Todos estos ejercicios y otros más permiten a las fuerzas de la OTAN entrenar en escenarios de combate de alta intensidad en tierra, mar y aire con la idea de incrementar la interoperabilidad con realismo creciente, incluyendo el enfrentamiento contra sistemas de armas «antiacceso-denegación de área» (A2/AD).

El preposicionamiento de material y equipo, así como la construcción y adecuación de infraestructuras, también están recibiendo una gran atención. El preposicionamiento tiene por objetivo proporcionar el material, munición y equipo necesario para garantizar el despliegue operativo inmediato de una fuerza del tamaño de una división para el año 2021. Se está llevando a cabo en Bélgica, Alemania y Holanda. El presupuesto para apoyar esta iniciativa durante el año 2019 alcanza los 3.200 millones de dólares, a los que hay que sumar los ya empleados durante 2017 (1.900 millones) y 2018 (2.200 millones). Estas cifras demuestran que el esfuerzo norteamericano se ha incrementado sustancialmente, sobre todo si recordamos que para este mismo capítulo los presupuestos de 2015 y 2016 fueron de 125 y 58 millones, respectivamente.

³ La segunda rotación que llegó entre septiembre y octubre de 2017, incluyó entre otros 3.300 efectivos, 87 carros de combate M-1, 125 vehículos de combate Bradley y 18 piezas de artillería autopropulsadas Paladin.

⁴ La brigada de Stryker es una fuerza motorizada estructurada alrededor de la variante ocho-ruedas del vehículo Stryker y pensada para ser desplegada en Hércules C-130 en 96 horas. Intentan llenar la brecha entre las unidades ligeras rápidamente desplegables y las blindadas mucho más pesadas y lentas.

La EDI también proporciona fondos para aumentar las capacidades entre los países socios, lo que aumenta la operatividad y la interoperabilidad de todos. En este sentido, Finlandia y Suecia están recibiendo apoyo y coordinación prioritaria, debido a su proximidad geográfica a Rusia. Asimismo, Ucrania ha sido uno de los más beneficiados con un presupuesto que ha pasado de 150 millones de dólares en 2018, a 200 millones en 2019. Para el año 2019, los fondos dedicados a este capítulo son de 302 millones de dólares, cifra superior al del presupuesto del año anterior que ascendió a 267 millones y al de 2017 que fueron 85 millones. De nuevo podemos comprobar un aumento en el esfuerzo norteamericano.

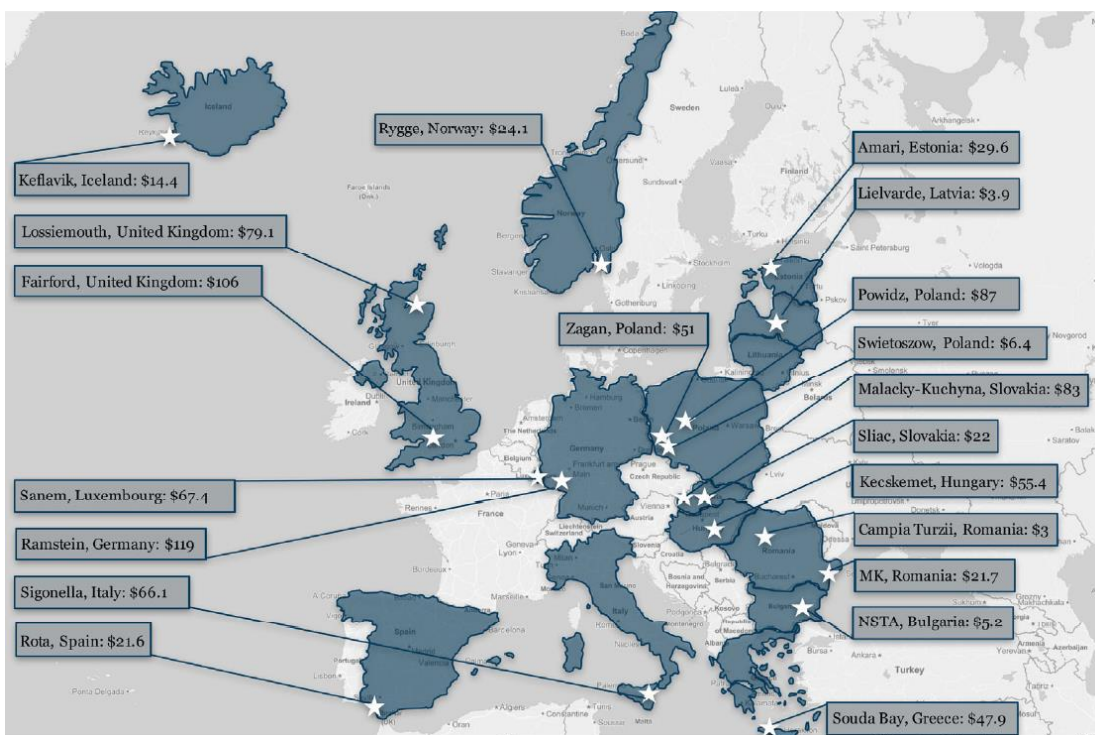


Figura 1. Proyectos de inversiones en infraestructura financiados con la EDI.
Fuente: The European Deterrence Initiative, Centre for Strategic and Budgetary Assessment

Por último, el presupuesto de la EDI dedicado a infraestructuras abarca todo tipo de obras de construcción y remodelación para adecuar las mismas a la nueva situación. Así, junto a la construcción y remodelación de bases, puertos y aeródromos, también se están realizando abrigos de protección para aeronaves de 5.ª generación y obras de fortificación que resistan la capacidad de los misiles de medio y corto alcance rusos, en un amplio arco geográfico que abarca desde Finlandia hasta Creta, pasando por Polonia, Alemania, Bulgaria y Rumanía (ver figura anterior). El total presupuestado para el año 2019 es de 828 millones de dólares, lo que ha supuesto un neto incremento considerable respecto al presupuesto de 2018 que fue de 337 millones.

Conscientes de la insuficiencia de los fondos dedicados a la EDI para cubrir las crecientes necesidades, Washington desea implicar en la provisión de estos a sus aliados europeos y, aunque dicha propuesta todavía no está oficialmente sobre la mesa, ya se empieza a comentar de manera informal en documentos oficiales estadounidenses⁵.

Evidentemente, la EDI no es la solución ni la estructura adecuada para hacer frente a todos los desafíos que Rusia supone actualmente para la Alianza Atlántica, especialmente en el campo no convencional, pero está resultando un esfuerzo sustancial para fortalecer la seguridad y defensa de los países de la OTAN fronterizos con Rusia, mediante el incremento progresivo de la financiación de ejercicios militares que incrementan la operatividad y la interoperabilidad de todos, la mejora de las infraestructuras militares y el impulso las capacidades de países socios que desean cooperar y coordinarse con el esfuerzo de la Alianza. Pero sobre todo y fundamentalmente, está incrementando la presencia de las fuerzas militares estadounidenses en suelo europeo, algo que no ocurría desde hace décadas.

Esto por sí solo, ya es un cambio de tendencia suficientemente importante y muestra que el compromiso norteamericano en la defensa y seguridad europea, lejos de haber disminuido, ha aumentado en los últimos años. Las cifras son especialmente elocuentes si comparamos el esfuerzo estadounidense en Europa (más de 72.000 efectivos), frente al esfuerzo actual en Asia (unos 90.000 efectivos)⁶.

⁵ SHEVIN-COETZEE, Michel. *The European Deterrence Initiative*. Centre for Strategic and Budgetary Assessment, 2019.

⁶ Dato disponible en la cuenta de Twitter «@GNgraphicnews» del organismo estatal «Defence Manpower Data Centre».

Conclusiones

La política desarrollada por la Administración Trump ha creado la sensación de una creciente separación con sus aliados europeos. Si bien las diferencias entre ambos lados del Atlántico no es un asunto nuevo en la larga historia de sus relaciones, el hecho de que por primera vez se ponga en cuestión la validez de la Alianza, y más grave aún, que se cuestione la aplicación automática del art. 5, siembran el desconcierto y sobre todo la duda en Europa.

Sin embargo, el actual esfuerzo estadounidense en Europa muestra que lejos de protagonizar un desenganche progresivo, Washington ha aumentado el número de efectivos, material, equipo que despliega en el continente, así como la financiación de infraestructuras, ejercicios y capacidades de aliados y de socios no pertenecientes a la Alianza. Así pues, se puede afirmar claramente que no está abandonando la OTAN, tal y como algunas voces alarmistas claman.

Pero esto no quiere decir que no preste atención creciente al escenario asiático en detrimento del europeo y siga exigiendo a sus aliados y socios del viejo continente un mayor esfuerzo en su propia defensa y seguridad, que distribuya la carga de una manera más equitativa entre ambos lados del Atlántico. Ante esta situación, los aliados europeos necesitan redefinir la relación transatlántica en términos más equitativos que a la vez muestre a Washington el valor de contar con sus aliados europeos en su acción exterior. Así pues, es a Europa a quien le toca estar a la altura de las exigencias del momento.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE Área de Seguridad Euroatlántica