

Profesora Jean Monnet en la Universidad de Zaragoza.

Ha sido Catedrática Príncipe de Asturias en la Georgetown University, entre 2017 y 2020. Anteriormente, fue profesora visitante en la Université Panthéon-Assas de París (2017) y en la Higher School of Economics de Moscú (2012-2014), y profesora invitada en el College of Europe (2007, 2010, 2017) y en Institut Européen de Droits de l'Homme, René Cassin (2001-2011). En el ámbito formativo, destaca la obtención del Diploma del European College of Security and Defence, High Level Course (2011). Sus áreas de investigación y publicaciones recientes se centran en la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, diplomacia europea, política exterior y de defensa española y las relaciones transatlánticas.

Natividad Fernández Sola

Catedrática de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad de Zaragoza



DESAFÍOS Y AMENAZAS

comunes en el área transatlántica

Natividad Fernández Sola

La visión que tradicionalmente hemos tenido de las relaciones transatlánticas ha sido la de dos polos, cada uno con sus propios intereses. Visión que no se corresponde con la realidad durante décadas que, más bien, ha consistido en la presencia de un indiscutible hegemon – los Estados Unidos- y dos clases distintas de aliados europeos. Por un lado, países europeos que apoyan su poder alineándose incondicionalmente con cualquiera de sus decisiones, en una posición de *bandwagoning*, es decir, beneficiándose netamente de la situación ya que, por lo general, se trata de países cuya contribución en términos de seguridad y defensa es irrelevante. Por otro lado, países europeos que han optado por intentar equilibrar el peso de los Estados Unidos, adoptando una posición de *balancing*, pero contribuyendo a la seguridad común con sus capacidades militares; y, dicho sea de paso, apoyando en la mayoría de los casos, los intereses estadounidenses. Pero hoy el panorama geopolítico ha cambiado radicalmente.

1

Panorama geopolítico en un cambio radical

Los Estados Unidos están en fase de retirada de muchas regiones del mundo, como se ha visto en Afganistán, con un cambio de estrategia que le lleva a orientarse más hacia Asia-Pacífico. Esta política de retirada de muchos focos conflictivos en el mundo no es algo nuevo¹ pues pudo apreciarse su progresivo desentendimiento de Europa y de Oriente Medio en crisis como la de Libia o la de Siria, aunque su intervención hubiera sido deseable para algunos países europeos.

¹ Esto ya se encontraba en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) aprobada por el presidente Obama en 2010, y que se ha traducido en las sucesivas presidencias reclamando un mayor esfuerzo defensivo a los aliados europeos. Véase: The White House. President Obama. Archives. Web.

En el caso de Europa, su principal, su única alianza defensiva sigue siendo la OTAN; una OTAN que debería enfocarse hacia su frente sur, foco de donde proceden las principales amenazas a la seguridad europea

China es el actor internacional en alza desafiando a los Estados Unidos, que define sus objetivos para conquistar mayor poder mundial. Entre sus grandes objetivos para su consolidación como gran potencia figuran la conquista del mar de China y el desarrollo de la iniciativa *Belt & Road*, o nueva ruta de la seda, conjunto de rutas terrestres y marítimas que permiten el comercio de productos chinos desde su origen hasta los principales mercados del mundo. Para conseguirlo, ha construido los principales puertos del mundo en su suelo y ha adquirido otros en diversos países a cambio de sustanciosas inversiones en dichos países, principalmente en infraestructuras. Probablemente su gran debilidad es interna y reside en su tipo de gobierno autoritario que hoy le sirve para imponer sus reformas.

Europa se ve, por las razones expuestas, sin la garantía del paraguas defensivo americano, a lo que se suma una crisis económica que sigue a la crisis pandémica de la COVID-19, y una división interna entre sus miembros, uno de cuyos reflejos es la salida del Reino Unido (*Brexit*).

Rusia es una antigua gran potencia, actualmente en declive y con la debilidad a medio plazo de su dependencia absoluta de sus exportaciones de hidrocarburos. Rechazada por los países europeos, tras un intento de acercamiento económico y comercial posterior a la desaparición de la Unión Soviética, la Federación Rusa se aproximó estratégicamente a China. Siendo una alianza mutuamente ventajosa, a largo plazo ha de beneficiar a Pekín, algo de lo que Rusia es consciente.

Sintetizando, podríamos decir que los Estados Unidos aparecen como la potencia en declive, China como la potencia en alza que puede disputar la hegemonía mundial a los Estados Unidos, Europa como región que no ha alcanzado la unidad y vive en el pasado y con dudas estratégicas de la posición a adoptar en el nuevo contexto mundial, y Rusia como potencia en declive y sumida en dudas estratégicas a medio plazo.

En este panorama de las potencias mundiales no aparecen ni Iberoamérica, ni África, ni Asia Central. Son escenarios codiciados por las potencias en su propio beneficio. Como algunos espacios, tales como el mar de China o el Ártico, estas regiones son, más que sujetos protagonistas de las relaciones internacionales, un terreno de juego de las mismas. Puede afirmarse que el paradigma de las relaciones internacionales ha cambiado hacia un modelo de competencia entre las grandes potencias. Este cambio de paradigma, marcado por el realismo, supone de facto el paulatino fin del multilateralismo, del libre mercado y de la cooperación internacional puesto que lo que se persigue es lograr mayor poder mundial.

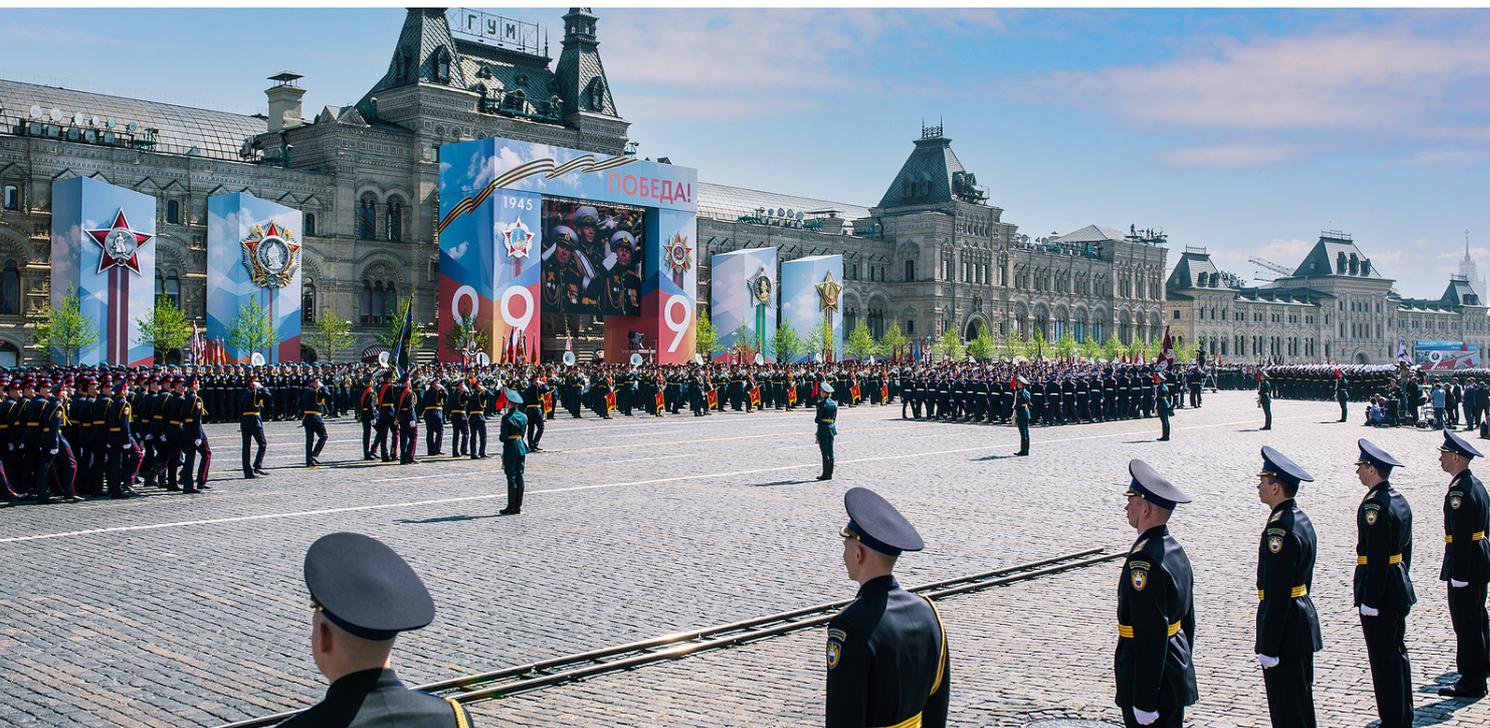
2

Amenazas transatlánticas y alianzas para afrontarlas



¿Cuáles son las alianzas existentes para poder abordar con seguridad este nuevo escenario internacional? Las opciones para los Estados Unidos, centrados en el Pacífico y en la competencia con China, se han plasmado en el reciente acuerdo con Reino Unido y Australia (AUKUS) para contrarrestar y ofrecer seguridad frente a eventuales ataques chinos. No olvidemos que una invasión de Taiwán por parte de Pekín antes de 2027 parece entrar dentro de las amenazas contempladas por los países de la zona. De producirse, ello tendría un impacto de desestabilización en cadena, desde la región hasta el resto de Asia y Europa, además de los Estados Unidos. Por otro lado, los Estados Unidos cuentan con el Diálogo de seguridad cuadrilateral (QUAD) con India, Japón y Australia. Por lo tanto, con los intereses actuales, la OTAN no es la alianza prioritaria para Washington porque sus amenazas no se encuentran en el Viejo Continente.

En el caso de Europa, su principal, su única alianza defensiva sigue siendo la OTAN; una OTAN que debería enfocarse hacia su frente sur, foco de donde proceden las principales amenazas a la seguridad europea. No podemos pensar en otras alianzas alternativas



Desfile de la Victoria en la Plaza Roja de Moscú, en 2019.

para Europa. Otro país europeo, Rusia, sin aspiraciones hegemónicas, está enfocado en su relación bilateral con China y en su expansión por el Ártico y el Mediterráneo y su participación en los asuntos mundiales del lado occidental fue rechazado en su momento por los países interesados. La otra potencia, China, no ofrece posibilidades de alianza con Europa sino más bien centra su interés en préstamos e inversiones muy productivas en los países europeos el mismo interés, imponiendo su política social y laboral.

Por tanto, no compartimos con los EE. UU. el mismo interés por las alianzas internacionales para hacer frente a nuestras respectivas amenazas. Aunque, paradójicamente, buena parte de las mismas son compartidas a ambos lados del Atlántico.

Esas amenazas compartidas se sitúan en el marco interno o doméstico y en el marco externo. Comenzaremos por las amenazas externas que se focalizan en Rusia y en China. La RPC controlando las redes 5G, los ámbitos de la economía mundial y los organismos internacionales de normalización técnica⁵, entre otras, representa una amenaza para la seguridad (física y económica) tanto de los Estados Unidos como de Europa por su posición de control de una buena parte de los hilos del sistema

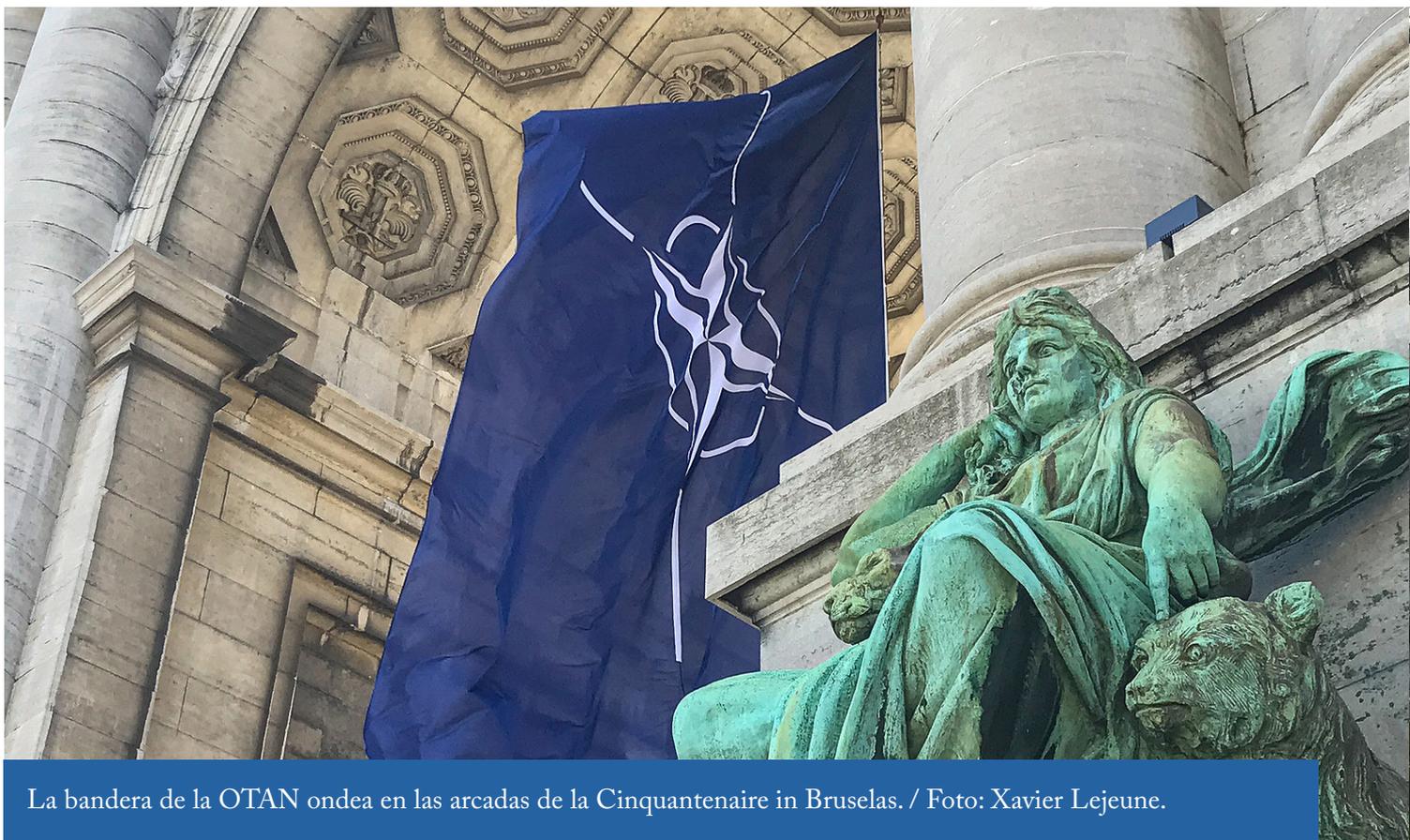
internacional, incluido en ciberespacio, que le permite imponer sus condiciones y modificar comportamientos de otros actores. Por otra parte, el cambio radical en la estructura de su fuerza nuclear que representa la construcción de 19 silos para IBCM, pone de manifiesto un giro en la postura mantenida hasta ahora y exigiría su participación en las negociaciones de reducción de armas estratégicas; algo que no parece dispuesta a hacer³.

La Federación Rusa, por su parte, sirviendo a los intereses chinos, mediante su energía, su tecnología armamentística, o el uso de su propio territorio, constituye también un riesgo a la seguridad transatlántica. Y es que, un eventual hundimiento económico y político de Rusia supondría una fuente de inestabilidad sobre Europa y de avance de las redes terroristas internacionales desde Asia Central.

El terrorismo internacional constituye otra amenaza común para el espacio transatlántico, aunque con una incidencia más directa sobre Europa por la procedencia de elementos radicalizados del norte de África y del Sahel; origen, asimismo, de las redes de crimen organizado que afectan más negativamente a nuestra seguridad y sociedad (narcotráfico, trata de

² Rühlig, T. N. *Technical standardisation, China and the future international order. A European perspective*, e-paper, Hainrich Böll Stiftung, Brussels; Khapal, A. "Power is 'up for grabs': Behind China's plan to shape the future of next-generation tech". CNBN. Web. April 26, 2020.

³ El documento estratégico chino, *China's National Defence in the New Era* (2019.) declara la mayor competencia estratégica entre potencias y asume sus consecuencias, manifestando que los países de Asia-Pacífico son cada vez más conscientes de ser miembros de una comunidad con un destino común. Disponible en: "Full Text: China's National Defense in the New Era. Xinhuanet. Web. Por su parte, la US Strategic Competition Act de 2021, reitera la voluntad de mantener la hegemonía mundial. Disponible en: US Senate. Strategic Competition Act 2021. Web



La bandera de la OTAN ondea en las arcadas de la Cinquantenaire in Bruselas. / Foto: Xavier Lejeune.

personas, tráfico de órganos humanos, de armas y otros). De ahí la necesidad de un frente sur efectivo en la OTAN para atajar las amenazas reales a la seguridad europea y transatlántica. El enfrentamiento de momento no armado entre Marruecos y Argelia, además de perjudicar seriamente los intereses de España, genera una carrera de armamentos entre ellos que puede dar lugar a una ruptura de equilibrios, dilemas de seguridad y otras disfunciones en la región que se extiendan como una mancha de aceite. La opción de mantener el conflicto en la zona gris no hace desaparecer el peligro; tan sólo atenúa sus efectos.

En cuanto a las amenazas internas, comunes al mundo occidental, destaca la crisis del modelo social y político, en particular tras las dos últimas crisis económicas y financieras que han ampliado la brecha social entre la población. Este hecho supone, a su vez, el fin del liberalismo democrático, cuestionando sus postulados básicos de libre comercio e iniciativa privada y sus resultados. Como consecuencia no deseada, genera un auge de populismos que ofrecen la solución a la crisis, normalmente basándose en un proteccionismo en lo económico y un aislamiento nacional en lo político; y de los autoritarismos, con idéntica esperanza de que la solución a la crisis social, económica, incluso pandémica, venga de la mano de un modelo similar al chino. La división de nuestras sociedades, constituye la mayor

debilidad a ambos lados del Atlántico, para la garantía de nuestra seguridad basada en la fuerza de nuestro modelo político y de los valores compartidos.

A estas amenazas internas que son también exteriores se refiere intensamente la *US Interim National Security Strategic Guidance* de 2021, primer documento estratégico preparado por el Presidente Biden. En él, el presidente afirma creer que la democracia tiene la llave de la libertad, la prosperidad, la paz y la dignidad.

We must prove that our model isn't a relic of history. It's the single best way to realize the promise of our future. And if we work together, with our democratic partners, with strength and confidence, we will meet every challenge and outpace every challenge

La receta está dada: nuestro papel en el mundo depende de nuestra fuerza y vitalidad en casa. Falta demostrar que los actos sean acordes con ello. Por parte americana, mantener una política de dividir a los países europeos, no es la mejor receta para actuar en bloque.

Por el lado europeo, aunque el *Strategic Compass*, elaborado a lo largo de 2021, tras dejar claras las amenazas a la seguridad europea y los intereses comunes, toma posición respecto a la pretendida división entre la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE o la OTAN como fundamento de la defensa



Nueva sede de la OTAN en Bruselas.

Nuestro papel en el mundo depende de nuestra fuerza y vitalidad en casa

Europea. Opta por eliminar discusiones bizantinas al respecto al considerar que no es una cuestión de opción sino de complementariedad; ambas son necesarias conjuntamente. Sin embargo, urge asumir que la protección de la seguridad europea no siempre podrá venir garantizada desde el otro lado del Atlántico, y sus consecuencias. Esto pasa por un incremento en el gasto de defensa y, sobre todo, una mayor coordinación, en el desarrollo de nuestras capacidades, del planeamiento de nuestras operaciones, de los medios no tradicionalmente militares cada vez más importantes en cualquier conflicto, mayor coordinación de nuestra inteligencia y con los órganos competentes de la Unión Europea.

Las soluciones sobre la mesa pueden pasar por una limitación del papel de la OTAN a la defensa europea⁴, ya que dudosamente servirá para los objetivos de los Estados Unidos en Asia-Pacífico donde se ha constituido el AUKUS y el QUAD, entre países realmente implicados en la zona, y la previsión de fuerzas desplegadas a disposición de la UE que permitan actuar fuera de las fronteras europeas, pero en nuestro entorno de seguridad.

En todo caso, la autonomía decisiva y la mayor competencia europea en seguridad y defensa exigen una correspondiente asunción de mayor responsabilidad en este campo; responsabilidad presupuestaria, de capacidades y de recursos humanos⁵, junto a una voluntad clara de actuar a tiempo.

De otra forma, no solo Europa se convertirá en el campo de batalla de la influencia política de China y de los Estados Unidos, sino que también la seguridad transatlántica quedará comprometida y, con ella, los valores que la sustentan.

⁴ La revisión del concepto estratégico en los próximos meses, decidida en la cumbre de Bruselas de junio de 2021 y que culminará en la cumbre OTAN en Madrid (junio 2022) habrá de profundizar en el reparto de tareas entre los aliados, la redefinición de prioridades estratégicas y la forma de abordarlas. Las pautas están establecidas en: NATO 2030: Making a Strong Alliance even Stronger. Web.

⁵ Esenciales en este terreno son las capacidades de ciberdefensa, de inteligencia artificial aplicada a la defensa, de A2/AD.⁹ TSUNG-MEI CHENG. "Bending the Cost Growth Curve and Expanding Coverage: Lessons from Germany's All-Payer System. A Tribute to Uwe Reinhardt". The Milbank Memorial Fund. June, 2020. <https://bit.ly/3y65ZaU>