

NEW LEFT REVIEW 140-141

SEGUNDA ÉPOCA

MAYO-AGOSTO 2023

ARTÍCULO

GREY ANDERSON La fórmula hegemónica de la OTAN 7

POLÉMICA

TIM BARKER Sobre el «capitalismo político» 41

AARON BENANAV ¿Un exceso de capacidad devorador? 61

ARTÍCULOS

HITO STEYERL Reflexiones sobre una exposición 95

LILY LYNCH Serbia último modelo 113

TOM NAIRN La némesis burguesa 150

ZEHRA JUMABHOY Soles oscuros 175

CRÍTICA

ILYA BUDRAITSKIS Tras las huellas de Lenin 189

ALBERTO TOSCANO Foucault, de nuevo 201

ED McNALLY Una humilde gran estrategia 212

WWW.NEWLEFTREVIEW.ES

© New Left Review Ltd., 2000

Licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



SUSCRÍBETE

ts
traficantes de sueños



ARMA DE PODER, MATRIZ DE GESTIÓN

La fórmula hegemónica de la OTAN

LAS ALIANZAS MILITARES son, por definición, un acuerdo sobre el uso de la fuerza contra un rival común, pero esta no es su única función, ni siquiera la principal¹. Garantizar el orden interno, fomentar el comercio y difundir ideología son otras de las actividades de las alianzas, que de ningún modo agotan la realizadas por estas. Además de ofrecer un marco para la defensa colectiva y, por lo tanto, para la diplomacia coercitiva, también pueden servir como un determinado conjunto de pactos de restricción a través de los cuales una potencia fuerte gestiona a sus aliados más débiles, los adversarios potenciales buscan la conciliación o las partes contratantes prometen tolerancia mutua². Desde su creación en 1949 la OTAN ha asumido todas estas funciones; sin embargo, cada una de ellas no ha tenido la misma importancia y su peso relativo ha variado con el paso del tiempo.

Desde sus inicios los arquitectos del Tratado del Atlántico Norte no albergaron excesivas ilusiones sobre la utilidad militar de su organización. En

¹ Este ensayo está extraído de la introducción, «Pactum de contrahendo», incluido en Grey Anderson (ed.), *Natopolitanism: The Atlantic Alliance since the Cold War*, que será publicado este verano por Verso.

² Paul Schroeder, «Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management», en Klaus Knorr (ed.), *Historical Dimensions of National Security Problems*, Lawrence (KS), 1976. Tanto los historiadores como los politólogos, argumenta Schroeder, han tendido a sobredimensionar el peso del «poder duro» entre las razones de existencia de las alianzas –agregación de recursos, defensa colectiva, equilibrio de amenazas, diplomacia coercitiva, etcétera– a expensas de la gestión y el control entre aliados, tareas considerablemente más frecuentes y más preñadas de consecuencias. La Santa Alianza de 1815 ejemplifica el *pactum de contrahendo* en este sentido.

el improbable caso de una ofensiva soviética sobre Europa Occidental resultaba obvio que unas cuantas divisiones estadounidenses mal armadas no podrían cambiar las tornas. Con la militarización de la Alianza registrada a finales de la década de 1950 (que se dotó de su «organización» y de su mando integrado, cuando las tropas chinas cruzaron el río Yalu), las fuerzas a disposición del Comandante Supremo Aliado en Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) aumentaron su envergadura —a mediados de la década estaban equipadas con cañones atómicos M65 de 280 mm—, pero los planes para montar una defensa en la Brecha de Fulda o en las llanuras del norte de Alemania siempre fueron descabellados y reconocidos como tales. En los primeros años de posguerra, lo que más preocupaba era el enemigo interno. Los líderes europeos consideraban la OTAN un baluarte tanto contra la subversión interna como contra el Ejército Rojo³. Estas consideraciones ilustran una dimensión añadida de la Alianza. Los propagandistas de entonces, como los de ahora, entendían que su mandato se extendía a los «valores», además de concernir a la seguridad. ¿Acaso el Tratado de 1949 no comprometía a los países firmantes a «mantener no solo la seguridad en la zona del Atlántico Norte» situada por encima del Trópico de Cáncer, sino también a «salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos basados en los principios de la democracia, la libertad individual y el Estado de derecho»?

I. MUNDO LIBRE

A primera vista, una Alianza que contaba con el Estado Novo portugués y la Argelia colonial francesa entre sus miembros fundadores no podía considerarse un heraldo de virtud democrática. Tampoco su garantía de control civil era impecable. En la década siguiente a su ingreso en la Alianza, tanto Turquía (admitida en 1952 junto a Grecia, el primer

³ Sensible a la inaceptabilidad de la intromisión abierta en los asuntos internos de los países miembros, el Foreign Office británico, uno de los primeros exponentes del sistema de seguridad atlántico, se mostró inicialmente reacio a la presión estadounidense en pro de introducir una cláusula del Tratado, que ordenara la consulta en respuesta a «un golpe de Estado interno o a un cambio político favorable a un Estado agresor [...], «alegando que ello tendería a reconstituir una “santa alianza”». Pero los estadounidenses se impusieron, como lo harían en los debates sobre la conveniencia de restringir la alianza a los Estados bañados por el Océano Atlántico, opción que en el texto final fue ampliada a una «área» más dilatada. Cies Wiebes y Bert Zeeman, «The Pentagon Negotiations March 1948: The Launching of the North Atlantic Treaty», *International Affairs*, vol. 59, núm. 3, verano de 1983, p. 359.

caso de expansión) como Francia verían derrocados gobiernos electos mediante golpes de Estado; en 1967 los golpistas griegos tomaron las líneas maestras de su complot de un plan de contingencia de la OTAN para operaciones nacionales de contrainsurgencia⁴. La adhesión de Albania (2009) y de Montenegro (2017) ha puesto a prueba aún más el concepto compartido de Estado de derecho. En la medida en que la OTAN pretende ser una «alianza de democracias», la mejor forma de entender este propósito es hacerlo en términos restrictivos. Por diseño, no por defecto, la Alianza ha limitado de forma efectiva el ejercicio de la soberanía por parte de las ciudadanía políticas que la constituyen, aislando las decisiones existenciales sobre la guerra y la paz del ajetreo de la política electoral⁵. En este punto, la OTAN puede compararse con las instituciones de la Unión Europea, que se originaron en la misma coyuntura y maduraron en el seno del protectorado nuclear dirigido desde Washington.

Las autoridades estadounidenses, despreocupadas ante cualquier perspectiva inmediata de conflictos o perturbaciones en el frente central y satisfechas con la supervisión de la restauración conservadora al oeste del Elba, no dieron muestras de excesiva preocupación por el preámbulo del Tratado de Washington. Las quejas de Canadá, Noruega y los Países Bajos sobre la inclusión del Portugal de Salazar se calmaron ante los imperativos geoestratégicos de fortalecer el flanco meridional. Los acuerdos bilaterales firmados entre Washington y Madrid, concluidos en un tratado de 1953, bastaron para evitar las objeciones que auguraba la posible adhesión de la España franquista⁶. En un principio, Alemania suscitó el rompecabezas más intratable. Francia, en particular, se resistía a aceptar el rearme de su rival histórico. El fracaso de las negociaciones subsiguientes, que giraron en torno al plan alternativo de una Comunidad Europea de Defensa, desembocó en un *quid pro quo* explícito: la subvención estadounidense de la contrainsurgencia colonial

⁴ Cuando tomaron el poder, los coroneles griegos juraron primero lealtad al rey y luego a la OTAN. La junta superó las expectativas de Washington, permitiendo a la 6ª Flota atracar buques de guerra en el puerto del Pireo. Véase el relato del jefe de la estación de la CIA en Atenas, John Maury, «The Greek Coup», *The Washington Post*, 1 de mayo de 1977.

⁵ Esta es la tesis principal de la historia de archivo más reciente de la Alianza, una obra de credenciales impecablemente ortodoxas: Timothy Andrews Sayle, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca (NY), 2019.

⁶ El Pacto de Madrid posibilitó el acceso de Estados Unidos a las bases navales y aéreas españolas a cambio de ayuda económica. España se uniría a la Alianza en 1982, bajo el gobierno del líder del PSOE Felipe González.

francesa a cambio de la aceptación de una Wehrmacht resucitada en el seno de la OTAN.

La entrada de la Bundesrepublik en la OTAN, formalizada en 1955, resolvió la cuestión, en palabras de un análisis de la CIA, «de quién va a controlar el potencial alemán y mantener así el equilibrio de poder en Europa»⁷. No era la última vez que la Alianza resolvía eficazmente un problema de su propia cosecha. Habiendo optado por la remilitarización, los estadounidenses se vieron obligados a acuartelar cientos de miles de tropas en Alemania Occidental, tanto para tranquilizar a sus vecinos como para disuadir a los soviéticos. Para una minoría ruidosa del *establishment* de la política exterior estadounidense activa durante el periodo de la inmediata posguerra, esto representaba un fatídico error, que ataba al país a una política neoimperial de dominio en contraposición a un liderazgo ejercido en un sistema más pluralista⁸. Sin embargo, a finales de la década de 1940, estas opiniones habían perdido todo su interés. Ignoraban tanto la escala de la superioridad estadounidense como la amplitud de sus intereses: la incorporación de la cuenca del Pacífico, la cuenca mediterránea y Europa al orden capitalista global⁹. La OTAN, en este vasto esquema, actuaba ante todo para impedir que surgiera cualquier bloque rival en el corazón de Eurasia, cuyo centro geopolítico era la confluencia del Rin y el Ruhr. Incluso los críticos del Tratado solían aceptar la lógica subyacente. En el debate sobre la ratificación del mismo celebrado en el Senado estadounidense, su oponente más mordaz, Robert Taft, senador republicano por Ohio, propuso en cambio que la Doctrina Monroe se extendiera simplemente a Europa¹⁰.

⁷ Central Intelligence Agency, «Review of the World Situation», CIA, núm. 5-59, 17 de mayo de 1949, citado en Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford (CA), 1992, p. 284.

⁸ Dos altos diplomáticos del Departamento de Estado, Charles Bohlen y George Kennan, compartían esta opinión. Para una visión general, véase David P. Calleo, «Early American Views of NATO: Then and Now», en Lawrence Freedman (ed.), *The Troubled Alliance: Atlantic Relations in the 1980s*, Londres, 1983.

⁹ Sobre la evolución en tiempos de guerra de la planificación estratégica estadounidense, véase Thomas J. McCormick, *America's Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War and After*, Baltimore (MD), 1995, p. 33; y Gabriel Kolko, *The Politics of War: The World and United States Foreign Policy, 1943-1945*, Nueva York, 1968, pp. 15-29 *et passim*.

¹⁰ «Last Thoughts», *Time*, 25 de julio de 1949. Kennan y otros diplomáticos apoyaban una alternativa similar, que no llegaba a garantizar la intervención militar en caso de ataque a un Estado aliado. En esencia, esta es la solución de compromiso plasmada en el *casus foederis* del Tratado de 1949, el Artículo 5, que estipula que un ataque contra un miembro —«en Europa o Norteamérica»— se considerará un ataque contra todos los miembros de la Alianza, y que cada uno de ellos prestará la

Otras instituciones se desarrollaron a su vez para dirigir la reconstrucción del continente tras la guerra, las cuales constituyeron los prolegómenos de la Comunidad Europea. Al eximir a los Estados constituyentes de la responsabilidad de garantizar su propia defensa, la OTAN fomentó este proceso y, al mismo tiempo, constituyó un freno a los intentos de autonomía no deseados. Era a la vez un medio hacia la integración europea y una protección contra ella. La estructura de la Alianza, coordinada por el Consejo del Atlántico Norte y pronto dotada de su propio órgano parlamentario, revelaba el equilibrio de influencias existente en su seno: el título de secretario general civil se ha otorgado por costumbre a un europeo; el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE) está bajo mando estadounidense¹¹. «La OTAN –concluía un análisis del Departamento de Estado elaborado a mediados de la década de 1960– sigue siendo esencial para Estados Unidos como instrumento bien establecido y fácilmente disponible destinado a desplegar la influencia política estadounidense en Europa»¹². Las décadas posteriores confirmaron esta valoración. No es que la Comunidad Atlántica, como llegó a denominarse, estuviera exenta de discordias. Un refractario De Gaulle, que llegó a retirar a Francia del mando integrado de la Alianza en 1966, era un incordio. Además, había que tener en cuenta las exigencias de una Alemania Occidental resurgente, en plena ebullición de sus *Wirtschaftswunderjahre* [años del milagro económico] y tentada por las oportunidades económicas ofrecidas por los países del Este y el canto de sirena de la reunificación. Los funcionarios estadounidenses, que se referían con franqueza a la necesidad de «contener» a Bonn, tenían en la OTAN un instrumento indispensable¹³.

Un rasgo distintivo del *imperium* estadounidense, a diferencia del precedente británico, era la estrecha imbricación de las esferas económica,

ayuda «que considere necesaria», sin estipular un compromiso más vinculante de respuesta armada.

¹¹ «Los gobiernos de Truman y de Eisenhower dirigieron la Alianza de forma muy parecida a como Clay y MacArthur habían dirigido la Alemania y el Japón ocupados», como ha escrito un admirado historiador en relación con la singular «cultura democrática» encarnada por la OTAN. Los futuros presidentes seguirían su ejemplo. John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford, 1997, p. 200.

¹² Thomas Hughes, «Research Memorandum», US Department of State, Director of Intelligence and Research, 13 de agosto de 1965; disponible en el sitio *web* del National Security Archive.

¹³ Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven (CT), 1989.

militar e ideológica, empaquetadas como «seguridad» y vendidas al por menor como un bien público. La OTAN ejemplificaba este planteamiento, vinculando el gasto en defensa a las rentas nacionales respectivas de los Estados miembros, lo cual era controlado en los cónclaves de la Alianza¹⁴. De la hegemonía del dólar al comercio internacional, Washington no dudó en explotar su presencia militar para ejercer presión. Las amenazas de retirar las tropas desplegadas en los distintos frentes aseguraron la cooperación alemana en política monetaria, mientras que la escalada periódica contra la URSS ayudó a frustrar los posibles acuerdos bilaterales con los soviéticos, que desafiaran el dictado estadounidense. Las sanciones y embargos impuestos sobre el bloque del Este, que se plantearon por primera vez como un componente de la estrategia de la OTAN durante la «segunda crisis de Berlín» de 1961, para consternación de los aliados, resultarían ser un asunto más delicado de ser lidiado con los europeos, conscientes de quién iba a sufrir el mayor impacto de ambos. Al mismo tiempo Europa y la OTAN fueron dejadas de lado en gran medida cuando se trató de los escenarios «calientes» de la Guerra Fría: de Oceanía al Caribe, de Vietnam a Oriente Próximo, Estados Unidos prefirió la libertad de maniobra.

2. JUEGOS FINALES DE LA GUERRA FRÍA

Las fricciones entre los aliados, frenadas en la edad de oro de la hegemonía estadounidense, se intensificaron durante la década de 1970 en medio de una recesión mundial y el nuevo ambiente de truculencia reinante en Washington. Con Nixon, la Casa Blanca vinculaba cada vez más explícitamente las cuestiones militares y las económicas y el deseo —expresado en las palabras de Kissinger, su consejero de Seguridad Nacional— de «contrarrestar a Europa utilizando a la OTAN»¹⁵. La guerra del Yom Kippur de 1973, durante la cual la Casa Blanca emprendió una escalada nuclear unilateral sin ni siquiera la apariencia de consultar a los aliados (se les «notificó» después de los hechos), enfureció a los líderes europeos, que a su vez rechazaron las peticiones estadounidenses de transportar suministros militares de la OTAN a Israel y, por

¹⁴ Charles Maier, «The Making of “Pax Americana”: Formative Moments of United States Ascendancy», en R. Ahmann, Adolf Birke y Michael Howard (eds.), *The Quest for Stability: Problems of West European Security, 1918-1957*, Oxford, 1993.

¹⁵ T. A. Sayle, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, cit., p. 187.

consiguiente, «fuera de su área de competencia». «Tal y como están las cosas –deploró Kissinger– los europeos obtienen defensa gratuita sin dar nada a cambio. Son como adolescentes: quieren que se ocupen de ellos y, al mismo tiempo, mandar a sus padres al diablo»¹⁶.

Enfrentados al abandono, los pendencieros adolescentes se alinearon con facilidad para ocultar su dependencia. Pero este periodo también vio surgir como setas *think tanks*, cenáculos y consejos asesores *otanistas*, coparticipantes de la revivificada ofensiva atlantista de finales de la década de 1970, cuando el alarmante progreso de la *Ostpolitik* [política de apertura hacia el Este] de Alemania Occidental impulsó a una coalición de neoconservadores y neoliberales partidarios de la línea dura a lanzar una cruzada contra el «neutralismo», presagio de la «finlandización» continental. Dirigida inicialmente por la Information Agency estadounidense (USIA), a la que más tarde se unió la National Endowment for Democracy (NED), la guerra psicológica estadounidense, descrita de forma eufemística como diplomacia pública, obtuvo réplicas en instituciones como el Atlantic Council y la Ford Foundation, que cultivaban a las elites europeas¹⁷.

Los sucesores de Kissinger variaron en el tono, pero rara vez el fondo. Estados Unidos ya no se presentaría como el benefactor desinteresado del capital a escala mundial. La revocación de Bretton Woods y la instauración del dólar fiduciario fueron seguidas de brutales presiones sobre los tipos de cambio alemanes y japoneses, que desembocaron en el Acuerdo del Plaza de 1985. El recrudecimiento de las tensiones entre las superpotencias confirmó la tendencia. Durante el mandato de Reagan, el despliegue por parte de la OTAN de misiles de crucero y Pershing II en Europa Occidental, supuestamente para calmar los temores sobre si Estados Unidos desencadenaría el Armagedón nuclear en respuesta a una ofensiva del Pacto de Varsovia, tuvo el efecto contrario, dando lugar a un masivo movimiento de protesta popular y despertando los ánimos neutralistas en la República Federal Alemana. A finales de la década de 1980, las contradicciones en el seno del campo occidental y el inicio del periodo de reformas en Moscú, donde Mijaíl Gorbachov hablaba de un

¹⁶ Citado en Evanthis Hatzivassiliou, «The Crisis of NATO Political Consultation, 1973-1974: From DEFCON III to the Atlantic Declaration», *Journal of Cold War Studies*, vol. 19, núm. 3, verano de 2017, p. 121.

¹⁷ Melvin Small, «The Atlantic Council: The Early Years», NATO Report, 1 de junio de 1998; disponible en el sitio *web* de la OTAN.

«hogar común europeo», parecían anunciar el fin tanto de la Guerra Fría como del sistema de alianzas bipolares que había alumbrado.

A finales de la década, la OTAN podía afirmar que había prevalecido en el conflicto Este-Oeste «sin disparar un tiro»¹⁸. Los emplazamientos defensivos en Europa nunca fueron puestos a prueba y las reflexiones sobre su impacto disuasorio siguieron siendo forzosamente especulativas. Las aventuras militares estadounidenses en otros lugares, realmente sangrientas, se llevaron a cabo fuera del marco de la Alianza. El arsenal nuclear estadounidense tuvo una mayor importancia. Los euromisiles, concebidos explícitamente como una forma de guerra económica, contribuyeron al agotamiento de la URSS. Mientras tanto, la dependencia británica de Estados Unidos para el mantenimiento y la operatividad de sus sistemas Trident, lanzados desde submarinos, y la búsqueda de acomodo por parte de Francia ofrecieron a Washington una herramienta lista para evitar el acercamiento entre Londres y París y el fundamento concreto para materializar la amenaza de Kissinger de «reventar a los europeos». La disuasión ampliada, así concebida, apuntaba a los cuatro puntos cardinales. La aceptación de la Bomba, sinécdoque de la propia OTAN, desempeñó otro papel como condición previa para el ejercicio del poder político en el área del Atlántico Norte, lo cual indica un criterio más sustantivo¹⁹. Si la capacidad bélica de la Alianza no se había puesto a prueba y si su control ideológico era discutido, sus usos como instrumento de gestión y control mediante la institucionalización del dominio estadounidense sobre el litoral occidental de Eurasia, fulcro del poder mundial, eran considerables. Los socios menores descubrieron que el alistamiento tenía un coste: soberanía «diluida», política exterior delegada, riesgo de guerra atómica²⁰. En opinión de las clases dirigentes de Europa, todo ello parecía un precio que merecía la pena pagar.

¹⁸ En palabras, repetidas a menudo, del secretario general Manfred Wörner: «Speech by the Secretary General at the Centro Alti Studi per la Difesa, Roma», 10 de mayo de 1993; disponible en el sitio *web* de la OTAN.

¹⁹ Mike Davis, «Nuclear Imperialism and Extended Deterrence», en Edward P. Thompson *et al.*, *Exterminism and Cold War*, Londres, 1982.

²⁰ «La integración –escribió en 1965 el embajador de Alemania Occidental ante la OTAN al entonces ministro de Asuntos Exteriores Gerhard Schröder– es sin duda un eficaz instrumento hegemónico del miembro más poderoso de la Alianza», W. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, cit., pp. 48-49.

3. «FUERA DEL ÁREA O FUERA DEL NEGOCIO»

Los politólogos se han preguntado insistentemente por la persistencia de la OTAN tras la disolución de su supuesto adversario. En los consejos de poder, sin embargo, los planes no solo para preservar la alianza, sino para ampliarla en caso de colapso soviético, se remontaban a décadas atrás²¹. Dos asesores de George H. W. Bush recordaban a principios de la década de 1990 que la caída del Muro de Berlín no afectaba a la justificación de mantener nuestras fuerzas en Europa, ya que estas «se habían convertido en fuerzas vitales para las proyecciones del poder estadounidense en otras áreas, como Oriente Próximo», sin olvidar que servían «como prenda para garantizar un lugar central a Estados Unidos como actor en la política europea»²². Establecido esto, el principal interés de Washington en el cambio que barría el continente era asegurarse de que no se permitiera a los alemanes aceptar la neutralidad o la renuncia a las armas nucleares estadounidenses en su territorio a cambio de la reunificación²³. El éxito de esta empresa, llevada a cabo mediante una combinación de soborno y engaño, entusiasmó a los negociadores estadounidenses²⁴. Un Bush satisfecho no se molestó siquiera en asistir a la *Anschluss* [anexión] ceremonial de la República Democrática Alemana. Desde el principio, quedó claro que la RDA no sería el último Estado del Pacto de Varsovia en adherirse a la OTAN, aunque el alcance y el calendario de su expansión siguieran siendo inciertos. Puesta en marcha por el gobierno de Bush, esta decisión estaba guiada por el deseo tanto de

²¹ Zbigniew Brzezinski, entonces adscrito al Policy Planning Council del Departamento de Estado, redactó un memorándum en 1966, que abogaba por un planteamiento prudente de la distensión, descartando cualquier tipo de acuerdo mutuo para disolver los dos bloques militares. Ni siquiera la victoria estadounidense en la Guerra Fría pondría fin a la razón de ser de la OTAN; la presencia estadounidense en Europa seguiría siendo un requisito previo vital «para construir el orden mundial en función de una colaboración más estrecha entre las naciones más desarrolladas, incluyendo quizá con el tiempo a algunos de los Estados comunistas», citado en T. A. Sayle, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, cit., p. 153.

²² Philip Zelikow y Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Cambridge (MA), 1995, p. 169.

²³ Mary E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*, New Haven (CT), 2021, p. 36.

²⁴ *Ibid.*, p. 66; Joshua Itzkowitz Shiffrinson, «Deal or No Deal? The End of the Cold War and the us Offer to Limit NATO Expansion», *International Security*, vol. 40, núm. 4, primavera de 2016. Shiffrinson es más categórico que Sarotte en cuanto a que los funcionarios estadounidenses renegaron de la promesa formal a sus homólogos soviéticos de que la OTAN, una vez incorporada Alemania Oriental, no se expandiría hacia el este, pero ambos coinciden en los hechos básicos.

aprovechar la debilidad rusa, como de garantizar que no surgiera ningún acuerdo de seguridad europeo independiente, que pusiera en peligro la hegemonía estadounidense²⁵. Con el tiempo se irían aduciendo hechos más elevados, a medida que los líderes consideraran conveniente invocar la existencia de «valores» comunes, la atención merecida por las súplicas de los países de Europa Central y Oriental, la democracia, etcétera.

La guerra relámpago del Golfo Pérsico acaecida en 1991 se antojó como la reivindicación del Estado de seguridad estadounidense todavía manchado por el fiasco de Vietnam. Los estrategas del Pentágono se esforzaron por trazar las coordenadas de su recién descubierta primacía. El intento más significativo, un borrador de la *Defence Planning Guide*, redactado por el gobierno de Bush de 1992, establecía una concepción realmente ambiciosa de los intereses estadounidenses, que corrían del Estrecho de Bering hasta el Cuerno de África. En Oriente Próximo y el sudoeste asiático, la prioridad recaía, naturalmente, en el acceso al petróleo; había que vigilar Asia Oriental y Europa Occidental por si surgía algún rival regional incipiente; los Estados del antiguo bloque soviético debían integrarse en la UE²⁶. Filtrado a la prensa en año electoral, el documento suscitó la condena de los candidatos a la nominación del Partido Demócrata; el senador Joseph Biden exclamó que equivalía «literalmente a una Pax Americana»²⁷. El gobierno acabó repudiando su propio producto por miedo a herir sensibilidades en Berlín y Tokio. Sin embargo, dejando a un lado la contundencia retórica, la *Defence Planning Guide* reflejaba las verdades que habían guiado el poder estadounidense durante mucho tiempo. Repudiado públicamente, este documento orientó a las sucesivas presidencias estadounidenses con independencia de su color partidista.

Como concluía un informe de la CIA de enero de 1992, Estados Unidos seguía teniendo «sólidas cartas que jugar» en el «frente militar». La OTAN constituía una garantía tanto contra la belicosidad rusa resurgente como

²⁵ Este argumento, corroborado por los archivos estadounidenses, se presenta en Joshua Itzkowitz Shiffrin, «Eastbound and Down: The United States, NATO Enlargement, and Suppressing the Soviet and Western European Alternatives, 1990-92», *Journal of Strategic Studies*, vol. 43, núms. 6-7, 2020.

²⁶ «Excerpts From Pentagon's Plan: "Prevent the Re-Emergence of a New Rival"», *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.

²⁷ Hal Brands, «Choosing Primacy: US Strategy and Global Order at the Dawn of the Post-Cold War Era», *Texas National Security Review*, vol. 1, núm. 2, marzo de 2018, p. 25.

contra una Alemania arrogante, un recurso inestimable para obtener el «correspondiente acuerdo europeo sobre «decisiones de seguridad económica» consideradas de vital interés para Washington»²⁸. Alemania, acechada por la inquietud de su peso tras la unificación, no tardó en expresar su gratitud; en junio, el ministro de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, prometió apoyar a Estados Unidos por encima de las objeciones francesas en la recta final de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Cegados por el resplandor de la victoria, los dirigentes estadounidenses se entregaron a un *franc-parler* [hablar sin tapujos] impensable en los círculos atlantistas del viejo continente. La OTAN, afirmaba el senador Richard Lugar en agosto de 1993, se situaría «fuera del área o fuera del negocio». La plena participación en «el mercado internacional» requería «un grado de estabilidad y seguridad en el entorno internacional, que únicamente el poder y el liderazgo estadounidenses podían proporcionar»²⁹.

La llegada al poder de William Jefferson Clinton a principios de 1993 no interrumpió la continuidad esencial en los asuntos exteriores. Aunque el gobierno del exgobernador de Arkansas anunció un cambio de interés prioritario del poderío político-militar al «poder económico» o «geoeconomía», el poder armado seguía ocupando su lugar. Apenas un año después de la toma de posesión de Clinton, el 28 de febrero de 1994, F-16 pilotados por pilotos estadounidenses y enviados para imponer una zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina derribaron cuatro cazabombarderos serbobosnios; era la primera misión de combate en los cuarenta y cinco años de existencia de la OTAN. La Operación Deny Flight, lanzada en abril de 1993, ya había supuesto el primer despliegue de fuerzas de la OTAN fuera de su área de competencia, abriendo el camino a hazañas en escenarios de operaciones más lejanos. La campaña aérea estadounidense sobre Bosnia-Herzegovina, impopular en el país y contraria a los esfuerzos franco-británicos por negociar un acuerdo, satisfizo a intervencionistas como David Ochmanek, subsecretario adjunto del Departamento de Defensa, quien subrayó la necesidad

²⁸ Liviu Horovitz y Elias Götz, «The Overlooked Importance of Economics: Why the Bush Administration Wanted NATO Enlargement», *Journal of Strategic Studies*, vol. 43, núm. 6-7, diciembre de 2020, p. 856.

²⁹ Richard Lugar, «NATO: Out of Area or Out of Business. A Call for us Leadership to Revise and Redefine the Alliance», discurso pronunciado en el Open Forum del Departamento de Estado estadounidense, 2 de agosto de 1993, citado en Benjamin Schwarz, «“Cold War” Continuities: US Economic and Security Strategy towards Europe», en G. Anderson (ed.), *Natopolitanism: The Atlantic Alliance since the Cold War*, cit.

de tomar la iniciativa precisamente para anticiparse a una solución europea. La OTAN, «una fuente esencial de nuestra influencia», encajaba a la perfección. «Si queremos sentarnos a la mesa de negociación, cuando los europeos tomen decisiones sobre política comercial y financiera», escribió Ochmanek en un memorando, «no podemos fingir que los espinosos problemas de seguridad existentes en Europa no son también asunto nuestro». El general William Odom, recientemente retirado como director de la National Security Agency, secundó el argumento. «Únicamente una OTAN fuerte que cuente con la implicación crucial de Estados Unidos puede impedir que Europa Occidental caiga presa de un provincianismo nacional y que se embarque en un curso regresivo desde su actual nivel de cooperación económica y política», afirmó Odom. «Si no actuamos con eficacia en Yugoslavia, se acelerará esta deriva»³⁰.

4. SE AMPLIA EL CÍRCULO

Durante medio siglo la Alianza Atlántica había suplantado en gran medida la defensa nacional en Europa Occidental. En la década de 1990 los responsables políticos estadounidenses empezaron a preocuparse por la posibilidad contraria, la «renacionalización». Las connotaciones de este temor, omnipresente en la época, son ambiguas y abarcan desde las barreras al comercio hasta la rivalidad militar interestatal y la guerra. La interconexión entre estos males y el holismo necesario para abordarlos convenientemente constituye el núcleo de la ideología globalista de la era de Clinton. «Los conceptos fundamentales de Estados Unidos –democracia y economía de mercado– son más ampliamente aceptados que nunca», se regocijaba el consejero de Seguridad Nacional Anthony Lake en septiembre de 1993. La emancipación de los Estados de Europa del Este del yugo comunista brindaba al gobierno estadounidense un «momento de inmensa oportunidad democrática y empresarial». Había llegado el momento de pasar «de la contención a la ampliación»³¹. «Durante la Guerra Fría –dijo Clinton una semana más tarde– intentamos contener una amenaza para la supervivencia de las instituciones libres». «Ahora pretendemos ampliar el círculo de las naciones que viven bajo

³⁰ B. Schwarz, «“Cold War” Continuities: US Economic and Security Strategy towards Europe», cit.

³¹ Anthony Lake, «From Containment to Enlargement», discurso en la School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 21 de septiembre de 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, núm. 39, 27 de septiembre de 1993, pp. 658-664.

esas instituciones libres»³². En lo que respecta a las «nuevas democracias», la OTAN y la terapia de choque formaban parte del mismo paquete.

Retrospectivamente, resulta notable que la adhesión del trío de Visegrado (Hungría, República Checa y Polonia), formalizada en la Cumbre de Madrid de 1997, se topara con tanta resistencia interna estadounidense como lo hizo. El Congreso se mostró lo bastante flexible, pero varios altos cargos del *establishment* expresaron su descontento, entre ellos el secretario de Defensa, por sus recelos a incomodar a Rusia. Las diferencias tenían que ver principalmente con cuándo y dónde se expandiría la Alianza, no con el objetivo de hacerlo. En última instancia, las preocupaciones del Kremlin se dejaron de lado y Clinton tachó de «tonterías» los temores a una reacción rusa violenta³³.

El impulso hacia el Este se rigió por múltiples consideraciones, independientemente de las intrigas electorales y de los caprichos de las personalidades implicadas. Ante todo, la OTAN recordó a la recién bautizada Unión Europea, que pronto se dotaría de su propia moneda, la lógica de la primacía estadounidense. Prometía, como siempre, contener la hegemonía alemana en Europa Central, eterno *loup-garou* [hombre lobo] de la geopolítica continental. Asimismo, el poder militar ofrecía garantías frente a una Rusia potencialmente resurgente, imposible de domar por medios puramente económicos. Por último, el *Drang nach Kiev* [impulso hacia Kiev] puso de relieve la codiciada perspectiva de un corredor polaco-ucraniano hacia el Mar Negro, que abriera el camino a las riquezas del Caspio y Asia Central³⁴. Este era el «premio» previsto por Zbigniew Brzezinski, principal teórico de la expansión de la OTAN y tutor de la secretaria de Estado Madeleine Albright³⁵. Ucrania, como «pivote geopolítico» de Eurasia, ocupaba un lugar central en el manual de Brzezinski para el dominio estadounidense; con el tiempo, preveía, también se incorporaría al redil del Atlántico Norte, quizá entre 2005 y

³² «Address by President Bill Clinton to the UN General Assembly», 27 de septiembre de 1993, citado en Bastiaan van Apeldoorn y Naná de Graaff, *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the End of the Cold War*, Londres, 2016, p. 113.

³³ Mary E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*, cit., p. 282.

³⁴ Hecho trazado proféticamente en Peter Gowan, *The Global Gamble: Washington's Bid for Global Dominance*, Londres, 1999, p. 303; ed. cast.: *La apuesta por la globalización*, Madrid, 2003.

³⁵ Perry Anderson, *American Foreign Policy and Its Thinkers*, Londres, 2017, pp. 197-209.

2015³⁶. Pero no tenía sentido alguno fingir que esta eventualidad dejaría indiferente a Rusia; la adhesión ucraniana forzaría inevitablemente la cuestión de si Moscú estaba dispuesto a aceptar las bendiciones de la civilización atlántica o bien se mostraría dispuesto a aceptar la condena de la enemistad y el aislamiento. «Por expresarlo con una terminología que recuerda a la época más brutal de los antiguos imperios», escribió Brzezinski, «los tres grandes imperativos de la geoestrategia imperial son evitar la connivencia y mantener la dependencia en materia de seguridad entre los vasallos, mantener a los tributarios dóciles y protegidos e impedir que los bárbaros se unan»³⁷. La OTAN celebró la entrada de la República Checa, Hungría y Polonia en 1999 con motivo de su quincuagésimo aniversario, mientras los aviones de guerra de la Alianza bombardeaban Yugoslavia. «Apoyé firmemente la expansión de la OTAN», aseguró Clinton,

y apoyé la idea de que Estados Unidos, Canadá y nuestros aliados europeos tenían que asumir los nuevos retos de seguridad de la Europa del siglo XXI, incluidos toda esta serie de levantamientos étnicos registrados en sus fronteras. ¿Por qué? Porque si queremos que esta política doméstica funcione, tenemos que ser libres para llevarla a cabo. Y si queremos tener una relación económica fuerte, que incluya nuestra capacidad de vender en todo el mundo, Europa tiene que ser clave. Y si queremos que la gente comparta la carga de nuestro liderazgo con todos los problemas que inevitablemente ello traerá aparejados, Europa tiene que ser nuestro socio. Sobre esto versa el asunto de Kosovo en estos momentos³⁸.

La campaña volvió a reafirmar la soberanía estadounidense, coincidiendo en este caso con la llegada de la moneda común europea. El sociólogo alemán Ulrich Beck se permitió albergar la esperanza de que «Kosovo podría ser nuestro euro militar, creando una identidad política y de defensa para la Unión Europea del mismo modo que el euro es la expresión de la integración económica y financiera»³⁹. Cuando terminó la Operation Deliberate Force, se llegó a la conclusión contraria: lo que

³⁶ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, 1997, p. 121; ed. cast.: *El gran tablero mundial*, Barcelona, 1998.

³⁷ *Ibid.*, p. 40.

³⁸ William Clinton, «Address to the American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) Biennial Convention», Washington DC, 23 de marzo de 1999; disponible en la página *web* del Departamento de Estado estadounidense.

³⁹ Roger Cohen, «The Europeans: In Uniting over Kosovo, a New Sense of Identity», *The New York Times*, 28 de abril de 1999, citado en Christopher Layne, «Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defence Policy», *Policy Analysis*, vol. 394, abril de 2001, p. 14.

salió fortalecido del asunto fue el liderazgo de Estados Unidos sobre la OTAN, no su «credibilidad», y mucho menos una identidad europea independiente⁴⁰.

Los problemas prácticos surgidos en el seno de la Alianza, que salieron a la luz en Serbia y en otros escenarios más alejados, derivados del monopolio estadounidense sobre la selección de objetivos y las manifiestas incapacidades operativas de los aliados europeos, que dependían de Estados Unidos para el reabastecimiento en vuelo, la inteligencia de señales y los problemas de *command-and-control*, se solucionaron muy pronto. Estados Unidos siempre había aprovechado su superioridad material y tecnológica, encarnada en su arsenal nuclear, para imponer una división militar del trabajo dentro de la Alianza. De acuerdo con esta concepción, se esperaba que los aliados mantuvieran la «interoperabilidad» con el arsenal estadounidense, al tiempo que aportaban tropas en la mejor tradición de los cipayos cuando se les solicitaba. Los mandos estadounidenses se lamentaban de las deficiencias de los europeos en el campo de batalla, pero al mismo tiempo trabajaban para exacerbarlas, presionando a los ejércitos aliados para que ejecutaran misiones expedicionarias de infantería ligera o para que procedieran a operaciones de limpieza bajo la rúbrica de «fuerzas de mantenimiento de la paz»⁴¹. Espolear a Europa para que contribuyera más a su propia defensa («reparto de la carga») no excluía la imposición de límites estrictos al ámbito de actuación de cualesquiera fuerzas de la UE, sobre las que recayera la prohibición de «duplicar» las capacidades existentes de la OTAN, de «discriminar» a los no miembros de la Alianza no pertenecientes a la UE o de proceder a cualquier otro intento de «desvinculación» de Estados Unidos. Albright detalló las «tres D» en un discurso pronunciado en 1998 en Haren, donde describió la incipiente coordinación militar europea como «una forma muy útil de pensar el reparto de cargas»⁴². Los planes para crear una Fuerza de Respuesta Rápida (FRR), dotada de su propia cadena de mando y de la correspondiente estructura de personal europeos, anunciados por los ministros de Defensa de la Unión Europea en vísperas de la cumbre de diciembre de

⁴⁰ Peter Gowan, «The Twisted Road to Kosovo: The Political Origins of the NATO Attack on Yugoslavia», *Labour Focus on Eastern Europe*, núm. 62, primavera de 1999, p. 5.

⁴¹ Paul van Hooff, «Land Rush: American Grand Strategy, NATO Enlargement and European Fragmentation», *International Politics*, vol. 57, núm. 3, junio de 2020, pp. 539-541.

⁴² Ch. Layne, «Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defence Policy», cit., p. 5.

2000 celebrada en Niza, invitaban a una rápida respuesta; en una reunión de la OTAN celebrada en Bruselas, el secretario de Defensa estadounidense William Cohen dejó claro que la iniciativa supondría la disolución de la Alianza. Estados Unidos tenía derecho a rechazar cualquier operación que implicara personal o material asignado a la OTAN, lo que equivalía a un poder de veto absoluto. Washington prefería utilizar una hoja de parra multilateral para cubrir las intervenciones estadounidenses a que sus aliados emplearan activos destinados a un uso militar contundente sin la «supervisión de un adulto»⁴³. Las estructuras de mando integradas proporcionaban una ventaja adicional desde la perspectiva estadounidense, ya que los oficiales aliados asignados a ellas –impresionados por sus sesiones de entrenamiento en Estados Unidos, deseosos de ser ascendidos, admiradores del material tecnológico de vanguardia y a la espera de ganancias presupuestarias en casa– podían ser considerados como un bastión de la lealtad atlantista⁴⁴.

A pesar de todo el tumulto suscitado por la transformación y la adaptación, durante la década de 1990 la OTAN mostró signos inequívocos de continuidad. Al igual que durante la Guerra Fría, la Alianza trató de asegurar la hegemonía estadounidense en Europa mediante la subordinación de una Alemania ahora reunificada, la degradación de una Rusia debilitada, el despliegue de fuerzas y material militar hasta las fronteras de la antigua URSS y la fabricación de una cobertura ideológica integral para todas estas iniciativas. Bajo cualquier punto de vista, la década fue un éxito. Aunque oficialmente no fue una operación de la OTAN, la Operación Tormenta del Desierto, llevada a cabo con el consentimiento de Moscú apenas un año antes del colapso soviético, sentó las bases de la nueva situación. La destrucción televisada de Bagdad se desencadenó desde los cielos bajo la bandera de la «comunidad internacional», digna

⁴³ B. Schwarz, «“Cold War” Continuities: US Economic and Security Strategy towards Europe», cit.

⁴⁴ Charles de Gaulle, él mismo aupado de nuevo al poder por un pronunciamiento, culpó en privado de las perturbaciones pretorianas que empañaron la retirada francesa de Argelia a la participación de los oficiales en el mando integrado de la OTAN. Los generales asignados al SHAPE, se quejaba, «se desnacionalizan a sí mismos, sin darse cuenta [...]. Pierden el sentido del Estado, de la nación, el respeto por la jerarquía nacional [...]». Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, París, 2002, pp. 333-334. Sobre el papel desempeñado por los dirigentes militares franceses filoestadounidenses a la hora de frustrar los planes de construir un «pilar» europeo diferenciado en la OTAN (dirigido por Francia), véase Kori Schake, «NATO after the Cold War, 1991-1995, Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative», *Contemporary European History*, vol. 7, núm. 3, noviembre de 1998.

heredera del mundo libre. Los ataques realizados fuera del área tradicional de la OTAN contra los serbios de Bosnia-Herzegovina y contra la República Federal de Yugoslavia, los segundo carentes de mandato de la ONU, se suponía que mejorarían la reputación de la «guerra humanitaria» puesta a prueba en las arenas de Iraq.

Aunque la intervención en los Balcanes frenó las veleidades de la constitución de un poder independiente en Europa, la OTAN tuvo parte de la responsabilidad en la carnicería subsiguiente y la fortuna de su Fuerza de Kosovo (*Kosovo Force*, KFOR) fue dispar. Incluso los nuevos aliados vacilaron. Los checos, considerados insuficientemente «informados» para votar sobre su ingreso en la Alianza dos años antes, reincidieron, malogrando los logros de la intensa campaña de relaciones públicas coordinada por la Oficina de Prensa e Información de la OTAN desde su sede de Bruselas. En Ucrania, que había sido el primero de los países de la Comunidad de Estados Independientes en adherirse al Acuerdo para la Paz (*Partnership for Peace*, PFP), el parlamento, preso de los resquemores rusos ante la expansión e inminencia de la adhesión de los Estados de Europa Central y Oriental, condenó tajantemente la guerra aérea contra Belgrado y votó a favor de una resolución para volver a adquirir armas nucleares. Brzezinski se mostró preocupado ante el riesgo de que Kiev prefiriera negociar un concordato con Rusia. «En tal caso, si Occidente tuviera que elegir entre una Ucrania democrática o una independiente», señaló con su habitual franqueza, «los intereses estratégicos y no las consideraciones democráticas deben determinar la postura occidental»⁴⁵.

5. MARCHA HACIA EL ESTE

Al comienzo del nuevo milenio la OTAN activó por primera vez el Artículo 5 –su cláusula de defensa colectiva, piedra angular del Tratado de 1949– en respuesta a la destrucción del World Trade Center. Inicialmente desairada por los mandos estadounidenses, molestos por las cavilaciones en los Balcanes y reacios a «hacer la guerra mediante comité», la ayuda aliada fue finalmente bien recibida para administrar la ocupación

⁴⁵ Zbigniew Brzezinski, «Keynote Address on Ukraine in Transition and Western Strategy: Challenges for German and American Foreign Policy», American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, Washington DC, 22-24 de abril de 1998, citado en P. Gowan, «The Twisted Road to Kosovo: The Political Origins of the NATO Attack on Yugoslavia», cit., p. 5.

de Iraq, así como la de Afganistán⁴⁶. En Europa, el cambio de milenio fue testigo de una reorientación más drástica, mientras la ampliación continuada de la UE abogaba a favor del atlantismo. «Si nos fijamos en el conjunto de la Europa de la OTAN actual», señaló el secretario de Defensa Donald Rumsfeld en vísperas de la invasión de Iraq en 2003, «el centro de gravedad se está desplazando hacia el este»⁴⁷. Las quejas de París y Berlín sobre el estilo chulesco del joven Bush no afectaron a los preparativos simultáneos para otra ronda de expansión de la OTAN y de la UE al año siguiente. El mismo mes en que Rumsfeld hizo estos comentarios, los siete países en curso de adherirse a la Unión Europea –Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y los Estados bálticos– emitieron una declaración de apoyo a la invasión angloestadounidense de Iraq, al igual que hicieron los tres países miembros de Visegrado (Polonia, República Checa y Hungría). Francia y Alemania no tardaron en alinearse, proporcionando apoyo logístico y cobertura diplomática⁴⁸. Las discrepancias sobre el desastre generado en Mesopotamia no debían exagerarse. «Europa sigue siendo esencial para el mantenimiento de una presencia avanzada de las fuerzas militares de Estados Unidos», explicó en marzo de 2003 el subsecretario adjunto de Defensa Ian Brzezinski, hijo del exasesor de Seguridad Nacional. De hecho, añadió, «las fuerzas estadounidenses desplegadas en Europa fueron de las primeras en tomar posiciones en la guerra contra Iraq, garantizando no solo la seguridad de Estados Unidos, sino también la de Europa»⁴⁹.

Cuando Bush instó a que se invitara a Georgia y Ucrania a formar parte de la Alianza en la Cumbre de Bucarest de 2008, los líderes franceses y alemanes se negaron a aceptar un Plan de Acción para la Adhesión «por la vía rápida», pero firmaron conjuntamente una declaración de compromiso en la que se prometía que las dos antiguas Repúblicas Socialistas Soviéticas «se convertirían en miembros de la OTAN». La reunión, que pretendía celebrar el regreso de Francia a la condición de miembro de pleno derecho, eludió caer en discusiones indecorosas⁵⁰. La ofensiva

⁴⁶ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Londres, 2004, p. 304.

⁴⁷ P. van Hooft, «Land Rush: American Grand Strategy, NATO Enlargement and European Fragmentation, cit., p. 544.

⁴⁸ Perry Anderson, *The New Old World*, Londres, 2009, pp. 71-72.

⁴⁹ US Congress, *NATO Enlargement: Hearings Before the Senate Foreign Relations Committee*, 108th Cong., 1st session, 27 de marzo-8 de abril de 2003, p. 17.

⁵⁰ La tergiversación alemana enfureció a los líderes de Europa del Este, que compararon la negativa a un Plan de Acción formal para la Adhesión con el Acuerdo

contra Rusia cobró fuerza durante el primer mandato de Bush con la retirada unilateral del Tratado sobre Misiles Antibalísticos en 2002, seguida del apoyo encubierto a la «Revolución naranja» ucraniana en 2004 y la aceleración de la ampliación de la OTAN⁵¹. Ucrania, explicó Richard Holbrooke, miembro perenne de los gobiernos demócratas y omnipresente «enviado especial», pertenecía a «nuestra zona esencial de seguridad»⁵². «¿Por qué sólo Ucrania?», se preguntaba un columnista de *The Washington Post*. «Occidente quiere terminar el trabajo iniciado con la caída del Muro de Berlín y continuar su marcha hacia el Este»⁵³.

En el Departamento de Estado, las advertencias habían resonado durante algún tiempo contra la provocación gratuita del Kremlin, que tan admirablemente había facilitado las operaciones en Afganistán y que había reconocido con inesperada sangre fría el engullimiento de los Estados bálticos por parte de la OTAN. La economía rusa se había estabilizado bajo la dirección de Putin y el país ya no era la ruina que parecía en la década de 1990. Meses antes de la reunión de Bucarest de 2008, el embajador en Moscú, William Burns, emitió una serie de cables contundentes sobre el tema. Reiteró sus preocupaciones en un correo electrónico enviado en febrero a la secretaria de Estado, Condoleezza Rice:

La entrada de Ucrania en la OTAN es para la elite rusa (no sólo para Putin) la más brillante de todas las líneas rojas. Durante más de dos años y medio de conversaciones con los principales interlocutores rusos, de los más intransigentes anidados en los oscuros recovecos del Kremlin a los más agudos críticos liberales de Putin, todavía no he encontrado a nadie que considere la entrada de Ucrania en la OTAN como algo distinto a un desafío directo a los intereses rusos. A estas alturas, la oferta de un Plan de Acción para la Adhesión no sería considerado como un paso técnico en el largo camino hacia la incorporación, sino como un desafío estratégico. La Rusia actual responderá. Las relaciones ruso-ucranianas se congelarán [...]. Ello creará un terreno fértil para la intromisión rusa en Crimea y en el este de Ucrania⁵⁴.

de Múnich y recordaron el comportamiento prepotente de Berlín en la UE. «With Allies Like These», *The Economist*, 3 de abril de 2008.

⁵¹ Operativos veteranos estadounidenses participaron en la campaña para derrocar al presidente ucraniano Leonid Kuchma, Ian Traynor, «US Campaign behind the Turmoil in Kiev», *The Guardian*, 26 de noviembre de 2004.

⁵² Richard Holbrooke, «From “Tent City” to NATO», *The Washington Post*, 14 de diciembre de 2004.

⁵³ Charles Krauthammer, «Why Only in Ukraine?», *The Washington Post*, 3 de diciembre de 2004, citado en Stephen Cohen, *Soviet Fates and Lost Alternatives: From Stalinism to the New Cold War*, Nueva York, 2011, pp. 182-183.

⁵⁴ William Burns, *The Back Channel: American Diplomacy in a Disordered World*, Londres, 2019, p. 233.

Tales reparos no conmovieron a la Casa Blanca, que alabó la ayuda prestada por Kiev a la *Implementation Force* (IFOR) desplegada en Bosnia-Herzegovina, a la *Kosovo Force* (se constituyó un Batallón de Fuerzas de Paz Polaco-Ucraniano) y a la *International Security Assistance Force* (ISAF) desplegada en Afganistán, por no mencionar la prestada a la coalición liderada por Estados Unidos en Iraq. «Ucrania es el único país no perteneciente a la OTAN, que apoya todas las misiones de la Alianza», declaró Bush con satisfacción en una visita al país efectuada en abril de 2008⁵⁵. En 1995 el Consejo del Atlántico Norte había aprobado el Acuerdo para la Paz (PFP) de Ucrania y se embarcó en maniobras y ejercicios conjuntos, no menos de cuatrocientos sesenta y nueve veces hasta final de la década, con un vigor sin igual⁵⁶. A comienzos de 1997, estas maniobras incluían simulacros navales recurrentes, denominados Sea Breeze, efectuados en el Mar Negro, que causaban la consternación de Moscú y suscitaban protestas periódicas de los habitantes de Crimea. En 2000, un ejercicio de entrenamiento especialmente provocador (uno de los doscientos que se llevaron a cabo solo ese año) realizado en la parte oriental de la península, –Cossack Steppe-2000– tomó como premisa el sometimiento de una «rebelión étnica» apoyada por Rusia en la región. Los lazos militares y políticos con la OTAN aumentaron a partir de 1997, año en el que se firmó una Carta de Asociación Específica [*Charter on a Distinctive Partnership*], que establecía un mecanismo consultivo de respuesta a las crisis y ampliaba el ámbito de cooperación en las relaciones cívico-militares, la planificación de la defensa y la adquisición de armamento⁵⁷. Esa misma primavera, se estableció en Kiev un Centro de Información y Documentación de la OTAN. Pronto comenzaron los intercambios entre la Academia de Defensa Nacional ucraniana, la Escuela de Defensa de la OTAN con sede en Roma y la Academia de Operaciones de la OTAN con sede en Oberammergau. Todo ello sin tener demasiado en cuenta a la opinión pública ucraniana, que en el momento de la cumbre de Bucarest se oponía mayoritariamente a la adhesión a la OTAN, ni los vaivenes del liderazgo político en Kiev, que oscilaba entre Occidente y Oriente⁵⁸.

⁵⁵ Steven Lee Myers, «Bush backs Ukraine's bid to join NATO», *The New York Times*, 1 de abril de 2008.

⁵⁶ Tor Bukkvoll, «Ukraine and NATO: The Politics of Soft Cooperation», *Security Dialogue*, vol. 28, núm. 3, septiembre de 1997, pp. 363-364. Joseph Laurence Black, *Vladimir Putin and the New World Order: Looking East, Looking West?*, Oxford, 2004, p. 250.

⁵⁷ F. Stephen Larrabee, *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era*, Santa Monica (CA), 2003, p. 103.

⁵⁸ Volodymyr Ishchenko, «NATO through Ukrainian Eyes», en G. Anderson (ed.), *Natopolitanism: The Atlantic Alliance since the Cold War*, cit.

Resulta revelador que en agosto de 2008, poco después de que Bush lanzara la idea de que Georgia también se hallaba en vías de ingresar en la OTAN, el presidente Mikheil Saakashvili comenzara a bombardear la región separatista de Osetia del Sur, controlada por Rusia, lo que provocó un feroz contraataque ruso. El entrenamiento militar conjunto de Estados Unidos y Georgia efectuado en julio bajo los auspicios de los ejercicios de la OTAN de 2008 suscitó dudas sobre si Saakashvili podría haber recibido apoyo estadounidense, al igual que lo hizo la visita a Tiflis de un alto asesor del vicepresidente Cheney en el periodo previo al ataque georgiano⁵⁹.

Sea como fuere, la rusofobia compartida por Republicanos y Demócratas dominó gran parte del ciclo electoral estadounidense de 2008: el candidato republicano John McCain propuso que las fuerzas de combate de la OTAN se desplegaran directamente en Georgia y las eminencias demócratas Brzezinski y Strobe Talbott pidieron que se excluyera a Rusia de la Organización Mundial del Comercio y se la expulsara del G8. Robert Kagan, asesor de McCain, detectó en el enfrentamiento ruso-georgiano nada menos que el «retorno de la Historia»⁶⁰. «Los detalles de quién hizo qué –comentó Kagan– no son realmente importantes». Las ilusiones de una Europa pacificada y poshistórica estaban cediendo ante preceptos más antiguos. El rearme estaba a la orden del día.

6. RUMBO A ÁFRICA

La victoria del Partido Demócrata en las elecciones presidenciales de 2008 no modificó en absoluto las perspectivas de Washington en lo referido a sus líneas fundamentales. Obama, que había hecho campaña erigiéndose en crítico del embrollo de Iraq, intensificó bruscamente la operación de la OTAN en Afganistán. Con un estilo más emoliente hacia los líderes europeos que su predecesor, adoptó una visión no menos mordaz de su vanidad e impotencia. A principios de su mandato, un informe elaborado para el German Marshall Fund criticó los destellos

⁵⁹ «Actualmente circulan rumores en Estados Unidos de que Cheney podría haber desencadenado la crisis de Georgia a modo de favor hecho al candidato presidencial republicano [McCain]», informó *Der Spiegel*. «Hay muchas pruebas que apoyan esta teoría». Ralf Beste, Uwe Klußmann y Gabor Steingart, «Russia and the West: The Cold Peace», *Der Spiegel*, 1 de septiembre de 2008.

⁶⁰ Robert Kagan, «Putin Makes His Move», *The Washington Post*, 11 de agosto de 2008.

todavía crispados de «renacionalización» presentes en Europa, patentes no solo en los debates sobre la penetración de la OTAN en los antiguos países de la Unión Soviética, que revelaban la persistencia de «objetivos de defensa nacionales, más que colectivos», sino sobre el terreno en Afganistán, donde las reglas legalistas de la entrada en combate de la Bundeswehr (relajadas no mucho después) invitaban a la burla⁶¹.

En estas circunstancias, se consideró que el bombardeo de la OTAN sobre Trípoli en 2011 redimía la suerte de la guerra de coalición bajo la bandera del humanitarismo. «Diez años antes», escribieron el Comandante Supremo Aliado en Europa James Stavridis y el embajador estadounidense ante la Alianza, «en la guerra librada por la OTAN en Kosovo, Estados Unidos fue responsable de lanzar el 90 por 100 de los disparos guiados de precisión». En Libia, las proporciones se habían invertido⁶². La pequeña Dinamarca y Noruega por sí solas golpearon tantos objetivos como Gran Bretaña. Suecia también participó, junto con Qatar. En una auditoría más completa, seis meses después de que concluyera la Operación Protector Unificado el 31 de octubre de 2011, los mismos autores ensalzaban una «intervención modélica». La OTAN no solo había obtenido un éxito «incontestable e indiscutible», sino que además lo había conseguido por un módico precio, dado que la intervención había costado únicamente 1,1 millardos de dólares (nada comparable a las sumas gastadas en los Balcanes, Iraq y Afganistán) a los contribuyentes estadounidenses, que sufrían la Gran Recesión, y no había acarreado la pérdida de un solo soldado en combate⁶³. Obama observó más tarde que la propia operación «formaba parte de la campaña contra los gorrones», esto es, del esfuerzo por obligar al resto de Estados de la OTAN a hacer lo que les correspondía; desde este punto de vista, los estadounidenses podían felicitar⁶⁴. La toma de decisiones entre los aliados también había sido menos polémica que en 1999. Ahora, los mandos estadounidenses se inclinaban por la destrucción de «objetivos blandos»

⁶¹ Joseph Wood, «(Re) Nationalization in Europe», Policy Brief, German Marshall Fund of the United States, 20 de agosto de 2009; sobre las reglas de entrada en combate alemanas, véase el afilado artículo de Max Boot, «German Rules of Engagement?», *Commentary*, 29 de julio de 2009.

⁶² Ivo Daalder y James Stavridis, «NATO's Success in Libya», *The New York Times*, 30 de octubre de 2011.

⁶³ Ivo Daalder y James Stavridis, «NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention», *Foreign Affairs*, vol. 91, núm. 2, marzo-abril de 2012.

⁶⁴ Si el país que dejaron atrás era un «espectáculo de mierda», dicho en palabras de Obama, difícilmente fue culpa suya. Jeffrey Goldberg, «The Obama Doctrine», *The Atlantic*, abril de 2016.

e infraestructuras civiles, mientras que las fuerzas aéreas francesas y de otros países europeos privilegiaban la tarea más difícil de «bombardear» vehículos blindados y artillería⁶⁵. Las fuerzas especiales británicas y estadounidenses, ayudadas por aviones militares electrónicos, colaboraron en la localización del jefe de Estado libio, Muamar el Gadafi, que fue capturado por milicianos rebeldes y asesinado en el acto.

Ciertamente negros nubarrones empañaban el horizonte de este idílico cuadro. La mayoría de los miembros de la OTAN se negaron a participar en el derrocamiento de Gadafi. Alemania, en particular, se abstuvo de votar la resolución pertinente del Consejo de Seguridad de la ONU y se negó a comprometer a sus fuerzas armadas, aunque aportó armas y se ofreció voluntaria para aumentar las incursiones sobre el Hindú Kush a modo de compensación. Con independencia de la OTAN, la guerra de Libia supuso un punto de inflexión. China y Rusia, tras acceder a las demandas estadounidenses de no vetar el apoyo de la ONU, que respaldaba la expedición libia, se inquietaron por la transformación de una empresa supuestamente humanitaria en un experimento de cambio de régimen. Al año siguiente, las dos potencias bloquearon los intentos de obtener una licencia equivalente para derrocar al gobierno sirio. Turquía, ambivalente ante el derrocamiento de Gadafi, apeló en vano a la intervención de la OTAN contra su vecino *baasista*; la negativa (los medios clandestinos o por delegación preferidos por Estados Unidos) espoleó a Ankara a buscar un acercamiento momentáneo con Moscú, un *va-et-vient* destinado a desestabilizar el teatro de operaciones.

Las guerras libradas en el Gran Oriente Próximo habían ensangrentado a soldados de la OTAN no probados en las campañas de los Balcanes y ligados a las tareas de «mantenimiento de la paz» asociadas. Sin embargo, cuando la Guerra Global contra el Terror entró en su segunda década, la Alianza registró un estancamiento militar e ideológico de Zuara (Libia) a Helmand (Afganistán), mientras Washington se centraba cada vez más en el Pacífico. La guerra prolongada e impopular en Oriente Próximo, unida a las revelaciones filtradas en 2013 sobre las actividades de espionaje efectuadas por la National Security Agency (NSA) contra aliados estadounidenses, además de una campaña secreta de asesinatos

⁶⁵ Un admirado comentarista francés detectó en la campaña libia los rasgos de la «forma europea de hacer la guerra». François Heisbourg, «The War in Libya: The Political Rationale for France», en Dag Henriksen y Ann Karin Larssen (ed.), *Political Rationale and International Consequences of the War in Libya*, Oxford, 2016, p. 37.

en Afganistán, enfriaron el apoyo a la OTAN en Alemania y otros países. Pero el triple avance registrado en los Balcanes (Albania y Croacia), en el Mar Negro (Rumanía, Bulgaria) y en los Estados bálticos exsoviéticos sirvió de consuelo. La expansión hacia el Este, con los ejércitos de la UE en la retaguardia, representaba un golpe hegemónico. El servicio bajo mando unificado, independientemente de la utilidad de las unidades comprometidas, ayudó a difundir formas de pensar compartidas en los ejércitos aliados, al igual que brindó a los recién incorporados Estados miembros postsoviéticos la ocasión de distinguirse del «eje de la petulancia» del Viejo Mundo⁶⁶.

Para las capitales occidentales y las elites locales afines, la propia candidatura, formalizada en el proceso del Acuerdo de Adhesión tras la primera ronda de ampliación, puso de manifiesto una multitud de mecanismos para intervenir en los asuntos de los potenciales aliados, de la promoción de la «buena gobernanza», la colaboración con ONG y las reformas económicas a la redacción de legislación. Si existía una «paradoja» en esa promoción antidemocrática de las «normas democráticas», era perdonable⁶⁷. La expansión también aportó ganancias territoriales concretas, ampliando el ya de por sí extenso abanico de bases y centros logísticos estadounidenses, que ya jalonaban el mundo entero. Pero su dinámica y la promesa de futuros pactos precipitó la largamente anunciada confrontación con Rusia, ya recuperada de su depresión postsoviética. La crisis en Ucrania registrada a finales de año llegó como una sorpresa divina. Justo cuando las protestas del Maidan contra el presidente ucraniano Yanukóvich parecían estar llegando a su fin al hilo de un acuerdo sobre la convocatoria de elecciones anticipadas, la revuelta recibió un impulso inesperado: los disparos de francotiradores, cuyo origen aún es objeto de discusión, legitimaron el asalto de los edificios gubernamentales, lo cual puso en fuga a Yanukóvich. Mientras Victoria Nuland, funcionaria del Departamento de Estado, y sus colegas nombraban a los líderes

⁶⁶ Charles Krauthammer, «The Axis of Petulance» *The Washington Post*, 1 de marzo de 2002, citado en J. Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, cit., p. 321.

⁶⁷ La pedagogía estaba a la orden del día. «Nos dimos cuenta de que esta gente estaba demasiado imbuida de ideas socialistas y nacionalistas», comentó un miembro de la delegación estadounidense en la OTAN sobre el primer intento de Rumanía de entrar en la Alianza; lo prudente era «esperar a que esa generación de políticos «muriera», al menos políticamente hablando. Mientras tanto, nos concentraríamos en educar a los «generales y políticos en mantillas», citado en Alexandra Gheciu, *NATO in the "New Europe": The Politics of International Socialization after the Cold War*, Stanford (CA), 2005, p. 162.

del nuevo gobierno ucraniano, los hombres de verde de Putin aparecían ante los edificios del gobierno regional en Crimea y quienes se oponían al Maidan acopiaban fuerzas en el Donbas con el respaldo ruso⁶⁸.

7. SOBRETENSAR A RUSIA, APUNTAR A CHINA

El abandono formal por parte de la OTAN de cualquier pretensión de cortesía con Moscú, anunciado en la cumbre de Gales celebrada en septiembre de 2014, marcó el vigésimo aniversario de la Partnership for Peace. En su reunión de Newport, la Alianza acordó el «Readiness Action Plan» [Plan de Acción Idónea], que contemplaba el estacionamiento semipermanente de brigadas de combate en Polonia y los países bálticos, lo cual contradecía el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997, y el preposicionamiento de material. Los planificadores militares se concentraron en la brecha de Suwałki, el corredor de 65 kilómetros de ancho que comunica Bielorrusia y Kaliningrado, como posible campo de batalla. Finlandia y Suecia, países nominalmente neutrales, firmaron un Memorando de Entendimiento colectivo con la OTAN, que permitía a las fuerzas de la Alianza operar desde su territorio, mientras la Alianza prometía redoblar la «asistencia técnico-militar» a Ucrania.

La cumbre de Gales coincidió también con una serie de reuniones entre representantes rusos, ucranianos, franceses y alemanes en Bielorrusia para negociar el fin de los combates en el sudeste de Ucrania. Sin embargo, mucho antes de la firma de los Acuerdos de Minsk, una poderosa camarilla de actores estadounidenses partidarios de la línea dura se movilizó para frustrar el compromiso con Moscú. Con el estallido de las hostilidades en el Donbas en la primavera de 2014, el Comandante Supremo Aliado Philip Breedlove tomó la delantera y dio la voz de alerta sobre una inminente ofensiva en toda regla desde el este. Asesorado por Wesley Clark, otro antiguo comandante supremo de la OTAN, y una red de operativos neoconservadores situados en la órbita de Nuland, Breedlove conspiró para socavar la

⁶⁸ En el periodo conducente al levantamiento del Maidan, la secretaria de Estado adjunta Nuland y Carl Gershman, jefe de la National Endowment for Democracy (organización de avanzada de la CIA), coordinaron una campaña de relaciones públicas destinada a deponer a Yanukóvich a modo de ensayo para derrocar a su homólogo en Moscú. David Hendrickson, «At the End of Its Tether: US Grand Strategy of Advancing Diplomacy», *Defense Priorities*, 30 de junio de 2022.

diplomacia y convencer a la Casa Blanca de que equipara a las fuerzas armadas ucranianas para una lucha prolongada⁶⁹.

Para el partido de la guerra, la escalada era evidente. Una acción decisiva no solo acobardaría a Rusia y frenaría las ambiciones alemanas en la región, sino que también sería una señal de determinación para Pekín. «China está observando con suma atención», escribió Clark a Breedlove en abril de 2014:

China tendrá cuatro portaaviones y el dominio del espacio aéreo en el Pacífico occidental dentro de cinco años, si continúan las tendencias actuales. Y si dejamos que Ucrania se nos escape, aumentarán definitivamente los riesgos de conflicto en el Pacífico. ¿Por qué, se preguntará China, debería involucrarse entonces Estados Unidos en nombre de Japón, Corea, Taiwán, Filipinas o el Mar de China Meridional? [...]. Si Rusia se apodera de Ucrania, Bielorrusia se unirá a la Unión Euroasiática y, pronto, la Unión Soviética (con otro nombre) estará de vuelta [...]. Ni los países bálticos ni los balcánicos resistirán fácilmente las perturbaciones políticas provocadas por una Rusia resurgente. ¿Y de qué sirve una «garantía de seguridad» de la OTAN contra la subversión interna? [...]. Y entonces Estados Unidos se enfrentará a una Rusia mucho más fuerte, a una OTAN que se desmorona y a un gran desafío en el Pacífico occidental. Es mucho más fácil [mantener] la línea ahora en Ucrania, que en cualquier otro lugar más adelante⁷⁰.

Breedlove y sus colaboradores se quejaron de la aparente reticencia de Obama a suministrar más material avanzado a Ucrania⁷¹. En el nuevo año, a medida que se afianzaba un tenue alto el fuego, el general advirtió repetidamente de una próxima conquista rusa del Donbas para asombro de las agencias de espionaje europeas. El jefe de la inteligencia militar

⁶⁹ La divergencia existente entre las estrategias estadounidense y europea puede matizarse. La canciller alemana, Angela Merkel, y su homólogo francés, François Hollande, que presidieron las negociaciones del «Cuarteto de Normandía», han afirmado posteriormente que impulsaron el acuerdo negociado de Minsk simplemente para ganar tiempo a fin de que la OTAN rearmara a Ucrania. Angela Merkel, «Hatten Sie gedacht, ich komme mit Pfederschwanz?», entrevista con Tina Hildebrandt y Giovanni di Lorenzo, *Die Zeit*, 7 de diciembre de 2022; François Hollande, «There Will Only Be a Way out of the Conflict When Russia Falls to the Ground», entrevista con Theo Prouvost, *The Kiev Independent*, 28 de diciembre de 2022.

⁷⁰ Citado en Kees van der Pijl, *Flight MH17, Ukraine and the New Cold War: Prism of Disaster*, Manchester, 2018, p. 102.

⁷¹ «Creo que el presidente de Estados Unidos nos percibe como una amenaza que debe ser minimizada», escribió Breedlove a Harlan Ulman, asesor principal del Atlantic Council, «es decir, no me metas en una guerra???? [sic]». Breedlove a Ullman, 30 de septiembre de 2014, citado en Lee Fang y Zaid Jilani, «Hacked Emails Reveal NATO General Plotting against Obama on Russia Policy», *The Intercept*, 1 de julio de 2016.

francesa se quejó de que las fuentes estadounidenses monopolizaban la evaluación de la amenaza por parte de la OTAN, agravando una tendencia inflacionaria al catastrofismo⁷². Berlín se enfadó lo suficiente como para presentar una queja ante el Consejo del Atlántico Norte; los diplomáticos alemanes informaron de que cada visita a Kiev de altos mandos y políticos estadounidenses dejaba a sus homólogos ucranianos con más ganas de retomar las provincias separatistas por la fuerza⁷³.

Obama se negó a proporcionar armas antitanque directamente a Ucrania, a pesar del clamor bipartidista suscitado en el Congreso y del consenso imperante en su propio gobierno, al parecer por miedo a comprometer el apoyo alemán y francés a las sanciones impuestas contra Rusia⁷⁴. Estas sanciones, orquestadas técnicamente por la UE, se han renovado por unanimidad cada seis meses desde 2014, lo cual constituye una muestra de «disciplina de bloque –como dijo el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov– más estricta que la existente en la Organización del Tratado de Varsovia»⁷⁵. Obama accedió, sin embargo, a las demandas de los partidarios de la línea dura de aumentar la presencia estadounidense en las instalaciones de entrenamiento de Yavoriv, complejo situado en la frontera ucraniano-polaca y escenario de ejercicios conjuntos de la OTAN desde la década de 1990. Su sucesor en la Casa Blanca, a pesar de sus heréticas afirmaciones al hilo de su campaña para presentar la Alianza como una organización «obsoleta» y afirmar que Ucrania podría no ser una prioridad nacional, cedió ante la misma coalición de intereses; debilitado incluso antes de asumir el cargo por la connivencia de los Demócratas con los nacionalistas ucranianos, el acuerdo de Trump para proporcionar misiles FGM-148 Javelin no evitó la acusación de falta de celeridad en su entrega. Sus desairados comentarios sobre los diezmos que deberían pagar los aliados y sobre las

⁷² Assemblée Nationale, *Compte rendu: Commission de la défense nationale et des forces armées*, XIV^e législature, session ordinaire de 2014-2015, núm. 49, 25 de marzo de 2015, pp. 7-8; véase Chris Kaspar de Ploeg, *Ukraine in the Crossfire*, Atlanta (GA), 2017, p. 206.

⁷³ «Breedlove's Bellicosity: Berlin Alarmed by Aggressive NATO Stance on Ukraine», *Der Spiegel*, 6 de marzo de 2015.

⁷⁴ «Nunca he visto un debate más agresivo y emocional que el que he tenido sobre esta cuestión», comentó Matthew Rojansky, director del Kennan Institute, quien añadió que «recordaba al que tuvo lugar cuando la Unión Soviética invadió Afganistán», Jennifer Steinhauer y David M. Herszenhorn, «Defying Obama, Many in Congress Press to Arm Ukraine», *The New York Times*, 11 de junio de 2015.

⁷⁵ Citado en Richard Sakwa, *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge, 2017, p. 183.

políticas comerciales que los ligan a Estados Unidos, expresadas por los líderes estadounidenses durante generaciones, suscitaron indignación en vísperas de la cumbre de la OTAN de 2018 celebrada en Bruselas. La retórica, más que la sustancia, chirrió en las referencias displicentes del presidente a los embrollos en los que se hallaba inmiscuido Estados Unidos. «Denostar esos compromisos como si se tratara de operaciones de protección transaccional de carácter chantajista –se lamentaba *The New Yorker*– es corrosivo y contraproducente»⁷⁶.

En defensa de la perspectiva otanista se desplegaba una galaxia enormemente ampliada de *think tanks*, cuyo número ha crecido a la par que el concepto cada vez más dilatado de «seguridad» de la OTAN, que ahora lo abarca todo, desde el consumo de combustibles fósiles y la preparación para enfrentar futuras pandemias a los medios digitales. Estos *think tanks* alimentan a los medios de comunicación atlantistas con un suministro constante de información privilegiada y artículos de opinión. La contención, podría admitirse en el momento presente, nunca despertó realmente la imaginación; en el mejor de los casos, se trataba de un consejo de prudencia, de un mensaje puramente negativo. Las normas democráticas, el *aggiornamento* económico y la gobernanza global producían un material más energizante. Este fue el lenguaje que animó a los patrocinadores de la expansión de la OTAN a partir de la década de 1990. Desde principios de la década de 2010, sin embargo, la atención se ha centrado en el ámbito de las denominadas amenazas híbridas, donde la «desinformación» ocupa un lugar de honor⁷⁷. Esta locución, destinada a describir los intentos rusos y chinos de influir en la política de los Estados occidentales, se entiende mejor como un mecanismo para eludir la diplomacia tradicional e inflar las amenazas realmente existentes, justificando el aumento del gasto en defensa y las «asociaciones público-privadas» en sectores como la vigilancia, la inteligencia artificial y la ciberguerra. Contemplado desde esta perspectiva, Estados Unidos, en parte a través de organismos como el German Marshall Fund y el Atlantik-Brücke con sede en Berlín, el International Institute for Security Studies y el Royal United Services Institute (RUSI) con sede Londres, y el Center for European Policy Analysis con sede en Washington DC, ejerce en cierta medida la influencia exterior más poderosa sobre la política europea. A estos organismos se suman en torno a dos docenas de

⁷⁶ Steve Coll, «Global Trump», *The New Yorker*, 11 de abril de 2016.

⁷⁷ Véase Joshua Rahtz y Anne Zetsche, «Rhetoric and Reality of Disinformation in the European Union», *Study for the Left in the European Parliament*, Bruselas, 2021.

«centros de excelencia» de la OTAN, esto es, *think tanks* acreditados por la Alianza, que operan en sintonía con los objetivos estratégicos estadounidenses. Mientras Washington ha efectuado un «giro» hacia Asia sin dejar a Rusia fuera del punto de mira, sus aparatos ideológicos combaten la complacencia aliada hablando de una nueva Guerra Fría.

Las analogías históricas, por lo que valen, pueden buscarse menos en la situación de congelación entre los dos bloques de mediados del siglo pasado que en la crisis de distensión de finales de la década de 1970, que catalizó lo que se ha llamado la «Segunda Guerra Fría»⁷⁸. La ofensiva de Carter-Reagan tuvo lugar en un contexto de relativamente atenuada supremacía económica y militar estadounidense, de profundización de las contradicciones en el campo occidental y de desplazamiento del centro de gravedad fuera del teatro europeo. Tras una oleada de protestas, estos años también fueron testigos de un notable cambio de rumbo de gran parte de la izquierda europea en el curso del cual el sentimiento anti-soviético se impuso a la antipatía por el imperialismo estadounidense. Los paralelismos son curiosos, aunque no intencionados, después de dos décadas en las que Estados Unidos se ha desembarazado unilateralmente de los acuerdos de control de armamentos procedentes de la era de la Guerra Fría, del fracaso del Tratado sobre Misiles Antibalísticos a la derogación en 2019 de la prohibición de las fuerzas nucleares de alcance intermedio contemplada en el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio, el acuerdo que puso fin a la llamada crisis de los euromisiles⁷⁹. En este sentido, la incorporación de las naciones aliadas al enfrentamiento chino-estadounidense revela intenciones estratégicas más amplias. En 2019 la presión de la Casa Blanca sobre los aliados de la OTAN para que adoptaran una postura más agresiva hacia Pekín provocó una respuesta indignada de Macron. «¿Nuestro enemigo hoy es Rusia? ¿O China?», preguntó retóricamente en una rueda de prensa. «¿Es el objetivo de la OTAN designarlos como enemigos? No lo creo»⁸⁰.

⁷⁸ Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Londres, 1986.

⁷⁹ Durante el pasado año, los líderes alemanes, enfrentados a las crecientes tensiones surgidas en torno a Ucrania, buscaron instintivamente referencias en la iniciativa del canciller socialdemócrata Helmut Schmidt en el *NATO-Doppelbeschluss*, la resolución de 1979 de desplegar misiles balísticos intercontinentales armados con cabezas nucleares en Europa occidental, si la URSS se negaba a retirar del teatro de operaciones sus fuerzas equivalentes, los misiles SS-20.

⁸⁰ Helene Fouquet, «Macron Says NATO Should Shift Its Focus Away from Russia», *Bloomberg*, 28 de noviembre de 2019. Macron reiteró la cuestión dos años más tarde, después de que la perfidia anglosajona engañara a Francia para quitarle un lucrativo contrato de fabricación de submarinos.

Pero los acontecimientos posteriores arrojaron un veredicto diferente. En su cumbre de junio de 2022, celebrada en Madrid, la OTAN situó oficialmente por primera vez a China (calificada de «desafío sistémico») en el punto de mira al hilo de los esfuerzos de Estados Unidos por «aprovechar» la acción sobre Ucrania para obtener «un apoyo más concreto a sus políticas en la región del Indo-Pacífico»⁸¹.

Durante los últimos años, los estrategas estadounidenses han evocado conscientemente las crecientes tensiones de la década de 1970, cuando la razón para presionar a los europeos a fin de que aumentaran sus desembolsos a la OTAN era liberar a Estados Unidos para que pudiera ampliar sus operaciones más allá de sus fronteras. Un informe publicado por la RAND Corporation en 2019 citaba el informe de 1972 de Andrew Marshall para *el think tank* Long-Term Competition with the Soviets, como inspiración para las estrategias de «imposición de costes» frente a Moscú. «Un punto de referencia histórico para tales medidas», señalaba el informe,

puede encontrarse en las políticas de los gobiernos de Jimmy Carter y Ronald Reagan durante la década de 1980. Estas incluían un incremento masivo de los recursos defensivos, el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (también conocida como la Guerra de las Galaxias), el despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio en Europa, la ayuda a la resistencia antisoviética en Afganistán, la intensificación de la retórica antisoviética (el llamado imperio del mal) y el apoyo a los disidentes en la Unión Soviética y en sus Estados satélite⁸².

La intensificación del apoyo al ejército ucraniano, «que ya está desangrando a Rusia en la región del Donbas», era otro medio de «sobretensar a Rusia», aumentando la probabilidad de que el Kremlin

contraatacará, enviando más tropas y adentrándolas más en Ucrania. Rusia podría incluso adelantarse a nuestra acción, intensificando la escalada antes de que llegue cualquier ayuda adicional de Estados Unidos. Tal escalada podría sobretensionar a Rusia; el este de Ucrania ya es un sumidero. Apoderase de un mayor territorio de Ucrania únicamente podría aumentar la carga, aunque a expensas del pueblo ucraniano⁸³.

⁸¹ Henry Foy y Demetri Sevastopulo, «US Steps Up Pressure on European Allies to Harden China Stance», *Financial Times*, 29 de noviembre de 2022.

⁸² James Dobbins *et al.*, *Extending Russia: Competing from Advantageous Ground*, Santa Monica (CA), 2019, p. 1.

⁸³ *Ibid.*, p. 100.

Tal planteamiento no carecía de riesgos. Si Ucrania se viera atropellada u obligada a aceptar una paz cartaginesa, «nuestro prestigio y credibilidad» podrían resentirse. Inundar el teatro de operaciones con armamento también conllevaba riesgos innegables. «Por otro lado, Ucrania es sin duda un socio más capaz y fiable que otros a los que Estados Unidos ha proporcionado equipamiento letal, como, por ejemplo, los *muyahidines* afganos antirrusos durante la década de 1980», observaban los autores. Actualizadas en una síntesis militante por el Atlantic Council, reflexiones similares guiaron la agenda del gobierno de Biden desde principios de 2021⁸⁴.

Así, a principios de enero de 2021, dos destructores estadounidenses se desplegaron durante diecisiete días en el Mar Negro, donde participaron en un simulacro de guerra multidominio de superficie, aire y subsuperficie con la marina ucraniana, fragatas turcas, F-16 y un avión de reconocimiento P-8. En una comparecencia en el cuartel general de la OTAN en Bruselas, el primer ministro ucraniano, Denys Shmyhal, anunció planes para construir nuevas bases en el Mar Negro y el Mar de Azov, y el Comandante Supremo Aliado en Europa Tod Wolters pregonó una «mayor presencia redoblada» de la OTAN en la región de la mano del «magnífico apoyo de Georgia y Ucrania»⁸⁵. En junio, el destructor británico HMS *Defender* entró en aguas territoriales rusas frente al Cabo Fiolent, lo que provocó una salva de disparos de advertencia de una patrullera rusa. Tras el Defender-Europe 21, uno de los mayores ejercicios de maniobras realizados por la OTAN tras el final de la Guerra Fría, la Royal Navy participó en el ejercicio anual Sea Breeze y en un simulacro terrestre en el *oblast* de Mykolaiv, denominado Cossack Mace. El Reino Unido asumió el liderazgo en la modernización de las capacidades de comando, control, comunicaciones y computación (C4) de Ucrania y en el desarrollo de una «flota mosquito» equipada con misiles antibuque británicos; un informe del RUSI señalaba que el Kremlin percibe a Londres como «dispuesto a ir al límite», mostrando «menos reservas a enfrentarse con Rusia» que otros miembros de la Alianza⁸⁶. A finales de 2021, Estados Unidos y el Reino Unido afirmaban haber

⁸⁴ David Hendrickson, «The Causes of War», *American Conservative*, 4 de marzo de 2022.

⁸⁵ John Vandiver, «Ukraine Plans Black Sea Bases as us Steps Up Presence in Region», *Stripes*, 10 de febrero de 2021.

⁸⁶ Maryna Vorotnyuk, «Security Cooperation between Ukraine and the UK», RUSI, 10 de noviembre de 2021; disponible en el sitio *web* de RUSI.

entrenado a decenas de miles de soldados ucranianos, equiparando sustancialmente al ejército del país con los estándares de la OTAN⁸⁷.

En el transcurso del año, la Alianza intensificó sus actividades de «política aérea» sobre el Báltico, contabilizándose trescientas setenta salidas según los informes⁸⁸. Los comunicados beligerantes de Washington y Kiev, agravados por los indicios de que Ucrania estaba adquiriendo una flota de aviones no tripulados de combate cortada por el patrón azerbaiyano, acompañaron la expansión militar rusa en la frontera a lo largo de 2021⁸⁹. En una sesión informativa celebrada en octubre en el Despacho Oval, el jefe del Estado Mayor Conjunto estadounidense, Mark Milley, esbozó un plan cuádruple de «intereses y objetivos estratégicos de Estados Unidos»:

1. No tener un conflicto cinético entre el ejército estadounidense y la OTAN y Rusia.
2. Contener la guerra dentro de los límites geográficos de Ucrania.
3. Fortalecer y mantener la unidad de la OTAN .
4. Capacitar a Ucrania y darle los medios para luchar⁹⁰.

Antes de que acabara el mes, un BayraktarTB2 de fabricación turca bajo mando ucraniano llevó a cabo el primer ataque con drones contra fuerzas rebeldes en el Donbas. Esta escalada sostenida en torno a Ucrania fue el contexto para la retirada acelerada de Afganistán en el verano de 2021. Brzezinski Sr., que acogió con satisfacción la «intensificación bélica» de Obama en 2009, había advertido de que una derrota de la OTAN en el país tendría consecuencias catastróficas para la credibilidad

⁸⁷ Andriy Zagorodnyuk, Alina Frolova, Hans Petter Midtunn y Oleksii Pavliuchyuk, «Is Ukraine's Reformed Military Ready to Repel a New Russian Invasion?», Atlantic Council Ukraine Alert, 23 de diciembre de 2021; disponible en el sitio *web* del Atlantic Council.

⁸⁸ «Alrededor del 80 por 100 de las misiones –según el comunicado de prensa de la Alianza– fueron en respuesta a vuelos de aviones militares rusos». «Los aviones de la OTAN despegaron cientos de veces en 2021 para guardar el espacio aéreo aliado», 28 de diciembre de 2021; disponible en el sitio *web* de la OTAN.

⁸⁹ David Hendrickson, «Why Washington Has Lost Its Mind over Ukraine», *The National Interest*, 11 de febrero de 2022.

⁹⁰ Shane Harris, Karen DeYoung, Isabelle Khurshudyan, Ashley Parker y Liz Sly, «Road to War: US Struggled to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion», *The Washington Post*, 16 de agosto de 2022.

estadounidense y la armonía transatlántica⁹¹. Cuando Kabul cayó en manos de los talibanes el 15 de agosto de 2021 y Estados Unidos se retiró sin siquiera consultar a sus aliados, resonaron las voces que declaraban el fin de la Pax Americana. Con un coste de 2,3 billones de dólares, las dos décadas de guerra se habían cobrado más de siete mil vidas en el bando invasor y un número incalculable de vidas afganas. En diciembre de 2021, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN se reunieron a puerta cerrada en el Centro Atta de Riga para debatir las conclusiones de un «Afghanistan Lessons Learned Process», difundidas al público en una hoja informativa de una página de extensión. Este documento era básicamente optimista, aunque lamentaba el fracaso de la «comunidad internacional» (no perteneciente a la OTAN) a la hora de reconstruir un Estado capaz de funcionar⁹². Mientras tanto, el régimen de Biden volvió a imponer sanciones a Kabul y confiscó 9 millardos de dólares de las reservas del banco central afgano, dejando el país arruinado y a millones de personas presas del hambre y la muerte⁹³.

Meses más tarde, cuando las tropas y los blindados rusos cruzaron la frontera ucraniana, todo ello quedó en el olvido. «La OTAN se ha revitalizado y Estados Unidos ha recuperado un liderazgo, que algunos temían que se hubiera desvanecido en Iraq y Afganistán», anunciaba *The New York Times* dos semanas después del comienzo de la ofensiva⁹⁴. La guerra de Ucrania abre un nuevo capítulo en la historia de la OTAN aún por escribir. ¿Qué balance puede hacerse de la trayectoria de la Alianza hasta el momento presente? Desde los Balcanes hasta el Dniéper, sus pretensiones como garante de la paz en Europa revelan, al examinarlas, todo lo contrario: una carrera de prepotencia militar, *Machtpolitik* [política de poder] y provocación. En términos de agregación de capacidades y peso militar, el historial de fanfarronadas franco-británicas en el norte de África y el fracaso tras veinte años de presencia militar a la hora de someter a los talibanes hablan por sí mismos. La actuación de Ankara como guardián de la adhesión de Finlandia y Suecia, al tiempo

⁹¹ Zbigniew Brzezinski, «An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web», *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 5, septiembre-octubre de 2009.

⁹² «Factsheet: Afghanistan Lessons Learned Process», OTAN, noviembre de 2021; disponible en el sitio *web* de la OTAN.

⁹³ Ezra Klein, «If Joe Biden Doesn't Change Course, This Will be His Worst Failure», *The New York Times*, 20 de febrero de 2022.

⁹⁴ Mark Landler, Katrin Bennhold y Matina Stevis-Gridneff, «How the West Marshaled a Stunning Show of Unity against Russia», *The New York Times*, 5 de marzo de 2022

que prosigue su campaña contra los kurdos en Iraq y Siria, ilumina la circunferencia de la «comunidad de valores» atlántica⁹⁵.

Sin embargo, en otros aspectos, los jefes de la OTAN pueden presumir de que la suya es «la alianza más exitosa de la historia»⁹⁶. Partera del renacimiento liberal en Europa del Este, *sheriff* de la globalización, guardiana de la ilegalidad internacional: la variedad de sus misiones, aunque no siempre compatible con sus principios, da fe de la prepotencia de su timonel. Las filas de la OTAN se duplicaron con creces durante las tres primeras décadas transcurridas tras el final de la Guerra Fría, cuyos nuevos miembros se incorporaron a un pacto sin límites, restringido nominalmente tan solo en su denominación, que remite al ámbito geográfico del Tratado del Atlántico Norte. La relación de dependencia de la UE respecto a la OTAN está codificada en el Tratado de Lisboa de 2009, que estipula que ninguna política de seguridad europea pondrá en peligro los compromisos con la Alianza Atlántica⁹⁷. Como mecanismo para disciplinar a los aliados, mediar en sus disputas y gestionar los problemas imperiales, su historial en la imposición de la hegemonía estadounidense sobre Europa es indiscutible. Lejos de ser el único instrumento de este tipo, que puede ser dejado de lado fácilmente cuando resulta inconveniente, puede arrogarse el mérito de ser el más influyente. La integración no consiste solamente en estandarizar las municiones, perfeccionar la doctrina y coordinar los protocolos de mando. Igualmente importante, si no más, es que la OTAN trata de garantizar la «interoperabilidad mental»⁹⁸. El atlantismo, observó en una ocasión De Gaulle, «está en nosotros, entre nuestros estratos dirigentes y en los de nuestros países vecinos. Está en nuestras cabezas»⁹⁹.

⁹⁵ Cihan Tuğal, «Turkey Shows What NATO Really Is», *The New York Times*, 26 de mayo de 2022.

⁹⁶ La locución, aparentemente estrenada en el primer arrebato de la victoria tras la Guerra Fría, se halla omnipresente en los comunicados de la Alianza.

⁹⁷ Richard Sakwa, «The New Atlanticism», *Valdai Papers*, núm. 17, mayo de 2015, p. 6.

⁹⁸ A. Gheciu, *NATO in the "New Europe": The Politics of International Socialization after the Cold War*, cit., p. 181.

⁹⁹ A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, cit., p. 606.