

Carta desde Europa

La Unión Europea, la OTAN y el próximo nuevo orden mundial

La invasión rusa de Ucrania parece haber respondido a la cuestión del orden europeo posneoliberal resucitando el modelo de la Guerra Fría, considerado obsoleto desde hace mucho tiempo: una Europa unida liderada por Estados Unidos.



[La Moncloa](#)



Wolfgang Streeck

Director emérito del Max Planck Institute for the Study of Societies de Colonia.

Todos [sus artículos en El Salto](#).

10 oct 2023 06:00

La guerra es la fuente última de estocasticidad de la historia y una vez que ha comenzado, las sorpresas se producen sinfín. Pero aunque la guerra de Ucrania está lejos de haber terminado, ha puesto fin, al menos por el momento, a cualquier visión de un sistema estatal soberano, y desde luego en absoluto no imperial, en Europa. También parece haber asestado un golpe mortal al sueño francés de transformar el imperio liberal de la Unión Europea en un tercer centro de poder mundial estratégicamente autónomo, independiente tanto de una China en

ascenso como de Estados Unidos en situación de progresivo declive y capaz de competir de modo creíble con cualquiera de ambas potencias. Por el momento al menos, la invasión rusa de Ucrania parece haber respondido a la cuestión del orden europeo posneoliberal resucitando el modelo de la Guerra Fría, considerado obsoleto desde hace mucho tiempo: una Europa unida liderada por Estados Unidos, que sirva de cabeza de puente transatlántica para la potencia estadounidense en su confrontación con un enemigo común, que entonces era la Unión Soviética y que hoy es Rusia. La integración de la Unión Europea en un “Occidente” resucitado y remilitarizado y pertrechada de nuevas funciones como subdivisión europea de la OTAN, esta última también conocida últimamente como el establishment militar estadounidense, parece haberla protegido de momento contra las fuerzas centrífugas destructivas que llevan tiempo incidiendo negativamente sobre ella, aunque sin eliminarlas definitivamente. Mediante la restauración de Occidente, la guerra ha neutralizado las múltiples líneas de fractura que hasta poco cernían la amenaza del fracaso sobre la Unión Europea y simultáneamente ha fortalecido el dominio de Estados Unidos sobre Europa Occidental, incluida su organización internacional, esto es, la Unión Europea.

Fundamentalmente, el restablecimiento de Occidente bajo dominio estadounidense ha reordenado, con toda probabilidad a largo plazo, la relación existente entre la OTAN y la Unión Europea en pro de una nueva división del trabajo, que establece la primacía de la primera sobre la segunda. Paradójicamente, ello ha subsanado la brecha abierta tras el Brexit entre la Europa continental y el Reino Unido. El hecho de que la OTAN incluya al Reino Unido junto a los principales Estados miembros de la UE le devuelve a este un papel europeo destacado gracias su relación privilegiada con Estados Unidos. El impacto que ello tiene en el estatus internacional de un país como Francia quedó demostrado por el acuerdo firmado entre Estados Unidos, el Reino Unido y Australia en 2021—el Pacto AUCUS— en virtud del cual Australia canceló un acuerdo firmado en 2016 con Francia para adquirir submarinos franceses de propulsión diésel y, en su lugar, se comprometió a desarrollar submarinos de propulsión nuclear conjuntamente con Estados Unidos y el Reino Unido, suceso que sirvió también, entre otras cosas, para mostrar a los franceses los límites de una Unión Europea liderada por Francia como potencia mundial.

La Unión Europea como dependencia de la OTAN

El ascenso de la OTAN como fuerza dominante en el sistema de Estados de Europa Occidental supuso la relegación de la Unión Europea al estatus de organización auxiliar de esta, subordinada a los objetivos estratégicos de Estados Unidos fundamentalmente en Europa, pero no sólo. Durante mucho tiempo, al menos desde la década de 1990, Estados Unidos había considerado a la Unión Europea como una especie de sala de espera o de campo de entrenamiento para los futuros miembros de la OTAN, especialmente para aquellos que compartían frontera con Rusia, como Georgia y Ucrania, pero también para los Estados de los Balcanes Occidentales. La UE, por su parte, insistió en sus propios procedimientos de admisión, que contemplan largas negociaciones sobre las condiciones institucionales y económicas nacionales, que deben cumplirse como condición previa para la adhesión formal. Entre otras cosas, ello implica limitar la futura carga sobre el presupuesto de la UE y garantizar que las élites políticas de estos países sean lo suficientemente «proeuropeas» en su orientación como para no causar dificultades a una administración tecnomercocrática centralizada de Europa Occidental. Estados Unidos ha considerado durante mucho tal planteamiento absolutamente pretencioso a la vista de sus objetivos geoestratégicos. De hecho, fue sobre todo Francia la que se opuso y sigue oponiéndose a una “ampliación”

demasiado liberal de la Unión, temiendo que ello constituya un obstáculo en el camino de la “profundización” de la Unión Europea de acuerdo con la concepción francesa de la misma.

Con la guerra de Ucrania la concepción de la UE como centro de recepción de los futuros países miembros de la OTAN se ha convertido cada vez más en una realidad determinante

Con la guerra de Ucrania la concepción de la UE como centro de recepción de los futuros países miembros de la OTAN se ha convertido cada vez más en una realidad determinante. Es cierto que probablemente la guerra impedirá el ingreso de Ucrania en la OTAN durante algún tiempo, al menos esta es la postura actual de Estados Unidos, que afirma que un acuerdo de paz entre Ucrania y Rusia es la condición previa para la adhesión a la OTAN de la primera, lo que presupone una derrota militar de la potencia rusa en los términos fijados por Ucrania y Estados Unidos. A cambio, sin embargo, podría ofrecerse a Ucrania una admisión rápida en la Unión Europea a modo de compensación, entre otras cosas porque ello garantizaría fondos para reparar los daños causados por la guerra, fondos que Estados Unidos tal vez puede conseguir, pero cuya obtención desde luego prefiere eludir. Además, parece probable que Francia no se halle en condiciones de bloquear durante mucho más tiempo la adhesión a la Unión Europea de países como Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo y Serbia. Dependiendo de cómo se desarrolle la guerra, incluso Georgia y Armenia podrían obtener una integración similar a la adhesión, lo cual resulta factible de modo más o menos inmediato, pero trae aparejadas considerables exigencias para el presupuesto de la Unión Europea a largo plazo.

Desglobalización de la economía de guerra

Durante la guerra la Unión Europea, además de tener que ofrecer algún tipo de adhesión a los países de la periferia europeo-occidental que son de interés estratégico para Estados Unidos, se ha convertido en una agencia para planificar, coordinar y supervisar las sanciones económicas europeas impuestas contra Rusia y, cada vez más, contra China. En última instancia, las sanciones representan hoy una profunda reordenación de las cadenas de suministro enormemente ramificadas características de la era neoliberal y del nuevo orden mundial, que han de adaptarse a un mundo multipolar emergente realmente preocupado por la seguridad económica y la autonomía política. La Unión Europea, que durante un tiempo fue un motor de la globalización, se está transformando en una agencia de desglobalización, la cual hasta hace poco no parecía más que una absurdidad izquierdista.

Aunque la política industrial podría experimentar un renacimiento bajo la desglobalización perseguida por Estados Unidos, es poco probable que ello beneficie a la Unión Europea

El acortamiento de las cadenas de suministro es menos una tarea de la política que de la competencia tecnocrática, que resulta de veras complicada dada la elevada interdependencia económica legada por la era del neoliberalismo global. En cualquier caso, los gobiernos nacionales se reservan el derecho a decidir políticamente qué sanciones deben imponerse y en qué casos se consideran todavía seguras determinadas relaciones productivas y comerciales internacionales, siempre bajo la atenta mirada cada vez más intensa de la organización internacional en lo sucesivo más importante, la OTAN, ahora controlada irrestrictamente por su Estado miembro más fuerte, es decir, por Estados Unidos. Aunque la política industrial podría experimentar un renacimiento bajo la desglobalización perseguida por Estados Unidos, es poco probable que ello beneficie a la Unión Europea y a su proyecto de un gobierno unitario europeo centralizado políticamente para imponer sus políticas promercado. Es cierto

que la OTAN no dispone de los conocimientos económicos necesarios para evaluar el impacto de las sanciones sobre Rusia, por un lado, y sobre Europa Occidental, por otro, pero también se ha demostrado que lo mismo ocurre con la Unión Europea.

No hay que subestimar el hecho de que Estados Unidos y la OTAN asignarán a la Unión Europea un papel destacado en la aportación de fondos públicos para la reconstrucción de Ucrania una vez concluida la guerra. Es probable que la capacidad de la UE para emitir deuda pública europea se utilice de forma permanente y extensiva para movilizar las contribuciones europeas a los costes no militares causados por la guerra a largo plazo; la experiencia demuestra que la contribución estadounidense se limitará a las operaciones militares de combate y que terminará con ellas. Esta deuda pública europea siempre es menos llamativa políticamente que la deuda pública nacional, como ha quedado demostrado en el caso del Corona Recovery and Resilience Fund (CRRF), que constituye la materialización preliminar de lo que la Comisión denomina la New Generation European Union (NGEU). También son necesarias las contribuciones del Banco Central Europeo, como ha sucedido en el caso de la lucha contra el «estancamiento secular» y más tarde contra la pandemia, y como demuestran las políticas de compra directa de deuda pública a inversores privados como financiación gubernamental indirecta, lo cual sirve para eludir de este modo los tratados europeos vigentes.

No hay que subestimar el hecho de que Estados Unidos y la OTAN asignarán a la Unión Europea un papel destacado en la aportación de fondos públicos para la reconstrucción de Ucrania una vez concluida la guerra

Viejas y nuevas obligaciones

Las nuevas tareas que recaen sobre la Unión Europea como consecuencia de la crisis ucraniana y su subordinación a la geoestrategia de la OTAN están lejos de hacer olvidar sus viejos problemas; al contrario, los agravan. En el flanco occidental de la Unión Europea, como ya se ha mencionado, el Reino Unido, por mor de la estrecha alianza mantenida con Estados Unidos en el seno de la OTAN, ha regresado con fuerza a la escena europea, aunque como subcomandante y no como Estado-miembro. En el flanco meridional no hay motivos para creer que el nuevo papel de liderazgo europeo desempeñado por la OTAN vaya a contribuir a mejorar el comportamiento económico de Italia; por el contrario, las sanciones y el acortamiento de las cadenas de suministro impondrán costes adicionales tanto a las economías mediterráneas, como a todos las demás. Sin duda se exigirán compensaciones por ellos. Sin embargo, los Estados miembros ricos de la UE estarán ocupados, por un lado, atendiendo al incremento de sus gastos de defensa para alcanzar los niveles cada vez mayores exigidos por la OTAN, lo cual les obligará a enfrentarse a la previsible oposición de sus ciudadanos, y, por otro apoyando financieramente a otros Estados-miembro de la UE en vías de adhesión a la OTAN, todo lo cual aumentará aún más la competencia por las ayudas europeas, también debido a las nuevas necesidades de los Estados miembros oriental-europeos, por ejemplo, debido a la acogida de refugiados procedentes de Ucrania y a la adquisición de productos agrícolas ucranianos. Los planes para recortar la ayuda financiera a países como Polonia o Hungría debido a los déficits que presentan sus «Estados de derecho» quedarán obsoletos a medida que los conflictos culturales entre la democracia «iliberal» y la «liberal» se vean eclipsados por los objetivos geoestratégicos de la OTAN y de Estados Unidos.

Mientras aumentan los costes soportados por los países ricos noroccidentales europeos en concepto de lo que en la jerga de Bruselas se denomina “cohesión”, sin que disminuya por ello la brecha económica entre el Norte y el Sur de Europa, se está produciendo un cambio de

envergadura en el ámbito del poder político en el seno de la Unión Europea a favor de los Estados orientales situados en primera línea de fuego. Las medidas occidentales tomadas para acometer su reeducación cultural parecen cada vez más mezquinas ante la llegada de millones de refugiados a un país como Polonia y es previsible que Estados Unidos vea cada vez menos motivos para presionar a sus aliados de Europa del Este para que se acomoden a las sensibilidades liberales alemanas u holandesas.

Dado que Estados Unidos afirma estar preparándose para una guerra de varios años de duración, lo cual es lógico si el objetivo es provocar un cambio de régimen en Rusia o, de hecho, lograr su debilitamiento permanente, la predisposición de un país a aceptar tropas, aviones y misiles estadounidenses debe primar sobre la letra pequeña de las condicionalidades democráticas. En una Unión Europea que se está transformando en algo parecido a un servicio auxiliar paramilitar supranacional, lo cual se prolongará durante un periodo de tiempo indeterminado, los Estados de su frente oriental podrán determinar en gran medida la agenda común de la política exterior europea. Contarán con el apoyo de Estados Unidos, que tiene un interés geoestratégico en mantener a Rusia política, económica y militarmente en jaque y separada de Europa Occidental. Es probable que gracias a ello Estados Unidos, con la ayuda de sus aliados de Europa del Este y con la mediación de la OTAN, sustituya de hecho a la fantasmagórica doble potencia hegemónica de la Unión, esto es, al “tándem” franco-alemán.

Con el tiempo, tanto si la guerra acaba pronto como si se prolonga, una Unión Europea subordinada a la OTAN pasará a depender de la extraña política interna de una gran potencia en declive, Estados Unidos, que se prepara para una confrontación global con una gran potencia en ascenso, China. En ningún lugar de Europa Occidental se están haciendo hoy preparativos serios para la eventualidad de que Trump sea reelegido en 2024, lo que no parece en absoluto imposible, o de que un sustituto suyo ocupe su lugar. Sin embargo, incluso con Biden o un republicano moderado al mando de la Casa Blanca, la escasa capacidad de atención demostrada por la política imperial estadounidense, cuyo recuerdo está ahora convenientemente suprimido en Europa, será un peligro siempre presente o una fuente de incertidumbre constante. Iraq, Libia, Siria y Afganistán son ejemplos de la predisposición estadounidense a retirarse de un país cuando la nation-building fracasa por una u otra razón, dejando a sus espaldas un caos mortal, que otros deben arreglar, si es que están interesados en mantener un mínimo de orden internacional a sus puertas.

Más allá del imperialismo

La Unión Europea siempre ha estado en un constante estado de cambio a través de una serie de etapas intermedias sucesivas mediante las cuales ha pasado de ser un instrumento de planificación económica cooperativa destinado a seis Estados-nación vecinos (dicho en términos de Polanyi: “planificación regional”) a convertirse en la tecnocracia y la mercatocracia posdemocráticas de la era neoliberal. En los últimos años del Nuevo Orden Mundial posterior a 1990 había entrado en un periodo de estancamiento institucional con sus veintiocho miembros, caracterizado por un punto muerto empantanado en un tira y afloja permanente entre fuerzas centralizadoras y descentralizadoras, que presentaba una neta tendencia a la disolución gradual, funcional o incluso formal. Ello se debió en parte a que la llamada «integración» de Europa había penetrado en ámbitos de la vida económica, política y cultural nacional que los Estados miembros no querían o no podían dejar en manos de la configuración supranacional; a ello se sumaron los diferentes intereses nacionales que surgieron precisamente como consecuencia de una integración que tuvo diferentes efectos nacionales debido a las diferentes condiciones nacionales de partida. Junto con la constante expansión territorial de la Unión Europea, estos y otros acontecimientos produjeron una

diversidad de intereses interna, que ya no podía ignorarse políticamente y que empezó a sobrecargar críticamente la atribuida capacidad de gobierno central de aquella.

Incluso si la guerra de Ucrania llegara a su fin en algún momento, Estados Unidos podría seguir necesitando una Europa integrada a sus órdenes, si una guerra en el Pacífico ocupara su lugar

Los modelos de integración que habrían supuesto la estabilización de la UE como organización internacional por mor de una menor integración en lugar de una mayor, nunca tuvieron ninguna oportunidad, ni se les prestó la debida atención. La complejidad de los tratados vigentes (el acervo comunitario), los requisitos técnicos de la moneda común y la falta de confianza de los Estados miembros en su capacidad para gobernarse a sí mismos militaban en su contra. Además, a estos factores se añade la tentación de las múltiples posibilidades que ofrece el sistema multinivel de la Unión Europea para que las élites políticas nacionales la utilicen como repositorio de problemas que no pueden o no quieren abordar, como sucede con la regulación de la inmigración no invitada. Otras cuestiones dignas de mención son el sacrosanto estatus moral de “Europa” entre la nueva clase media posmaterialista y los intereses imperiales incompatibles de los dos mayores países de la Unión Europea, Alemania y Francia. En esta situación, después de que la Unión Europea tuviera que dejar la gestión de la pandemia de la Covid-19 esencialmente en manos de sus Estados miembros, la guerra de Ucrania impuso un nuevo tipo de centralización en el sistema estatal de Europa Occidental, esto es, una centralización geoestratégica dirigida por una potencia extraeuropea, Estados Unidos, incrustada en la OTAN como organización internacional transatlántica, cuyo propósito inequívoco es la “continuación de la política por otros medios” (Carl von Clausewitz).

¿Será capaz Estados Unidos de mantener trabada a la Unión Europea, que en breve contará con nuevos miembros, de mantenerla centralizada, unida y concentrada en un objetivo compartido, la victoria sobre un enemigo común, y al mismo tiempo será posible superar, cubrir, salvar o eliminar los viejos y nuevos conflictos internos y mantener disciplinadas las diversas voluntades nacionales por una potencia hegemónica externa avasalladora? Incluso si la guerra de Ucrania llegara a su fin en algún momento, Estados Unidos podría seguir necesitando una Europa integrada a sus órdenes, si una guerra en el Pacífico ocupara su lugar. Ciertamente China podría no parecer lo bastante amenazadora a los europeos en tanto que nuevo enemigo común como para inducirles a seguir sometidos al liderazgo estadounidense a costa de sus propios intereses nacionales. Entonces, de la mano de una menor atención prestada por Estados Unidos a las cuestiones europeas, podrían volver a aflorar las viejas diferencias entre países como Alemania, Francia, Italia y Polonia, diferencias que ineludiblemente se interponen desde su interior en el camino de la anhelada integración supranacional.

Cabe suponer sin asomo de duda que Estados Unidos intentará, en la medida de lo posible, restar importancia a las diferencias ideológicas y culturales existentes entre los Estados de Europa Occidental y Oriental en aras de la cohesión de Europa en la escena internacional bajo el liderazgo estadounidense. Pero es poco probable que el objetivo perseguido por Estados Unidos sea también el de países como Francia o Alemania. En concreto, si el interés de Estados Unidos en la guerra europea disminuyera, como es previsible, y se empantanara en algún punto del este de Ucrania, los Estados miembros de la Unión Europea estarían cada vez menos dispuestos a dejarse disciplinar por Bruselas o Berlín en nombre de Washington y a recibir órdenes sobre, por ejemplo, qué tipo de relaciones económicas deben mantener con un

determinado país y cómo deben posicionarse en general en un mundo multipolar, si es que ese mundo llegara a surgir algún día.

En la medida en que Estados Unidos se dirija tras la conclusión de la guerra con Rusia a nuevos teatros bélicos para perseguir su autoasignada misión histórico-mundial de sustituir los evil empires autoritarios de este mundo por democracias capitalistas (sucesivas tareas que siempre deja inacabadas a toda prisa para acometer otra tarea más urgente), puede ser que los límites de lo posible en torno a la integración europea no puedan, a largo plazo, desplazarse significativamente hacia delante y hacia arriba sin presión exterior. Un super Estado europeo, por muy sentimentalmente atractivo que pueda resultar para algunos en Alemania, al menos mientras uno pueda imaginar sus características al propio antojo, nunca será a largo plazo más que un castillo en el aire. Así pues, los Estados europeos tendrán que pensar en otras formas de hacer valer sus intereses en el mundo fuera de Europa, si no se conforman con dejar a Estados Unidos que se ocupe de ello.

Si la única alternativa a una Europa organizada como la extensión transatlántica de Estados Unidos es un super Estado supranacional unitario, centralizado, gobernado jerárquicamente y soberano, entonces tal alternativa no existe realmente, dada la arraigada diversidad nacional existente en Europa. Incluso una Europa dirigida por Estados Unidos como la de la guerra de Ucrania se verá afectada por ello. En cuanto a la construcción de una hegemonía regional en el sentido atribuido al término por Carl Schmitt, que proporcionaría estabilidad interna y permitiría la proyección de poder hacia el exterior, ya sea contando con Estados Unidos o incluso con Alemania como potencia hegemónica, siendo impensable un gobierno dual de Alemania y Francia, las perspectivas son sombrías. Así pues, la conclusión es obvia: si Europa quiere tener voz en un futuro mundo multipolar, debe aprender a organizarse no como un Estado unitario unificado ni siguiendo el modelo del imperio estadounidense, sino como una asociación cuasi cooperativa de Estados-nación independientes, que a veces representan sus intereses en solitario y a veces en alianza con otros, es decir, como una Europa de «geometría variable» o, por decirlo con la expresión de De Gaulle, como “l'Europe des patries”, de las “patrias” o de las “matrias”, que se integra en una alianza global de otros países no alineados y se desprende así del dominio de Estados Unidos con la esperanza de que este último país acabe incluso por mostrarse dispuesto a unirse pacíficamente como un país más entre otros en una alianza mundial de los no alineados.

<https://www.elsaltodiario.com/carta-desde-europa/union-europea-otan-proximo-nuevo-orden-mundial>