

Europe's growing concern for Defence issues. NATO as the only real option

Abstract:

The increasing global geopolitical tensions, in particular the war in Ukraine, has caused defence issues to be viewed with concern by Europeans once again. We analyze the capacity of the two main actors to address these worries, the EU, which despite speeches and ambitious declarations, it only has the capacity to address crisis management tasks outside EU land. For deterrence and defence tasks on European territory, we can only count on NATO, which, after 75 years of successful history, remains a solid Alliance, despite voices talking about possible reduced US involvement with NATO, especially should Trump be elected president in November.

We analyze some of US geopolitical global concerns, which indicates that US should remain a reliable and committed NATO ally, the only organization with real deterrence and defence capabilities on European territory, and we also address some of the current limitations and weaknesses of the EU on defence, identifying areas where Europe should move forward, with a view to build its own deterrence and defence capabilities, and above all to contribute, as the European dimension, to a stronger and more capable Alliance.

Keywords:

European Union (EU) , NATO, geopolitics, Ukraine war, Trump, United States, deterrence and defense, crisis management, military capabilities, defense industry.

Cómo citar este documento:

ROMERO JUNQUERA, Abel. *La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real*. Documento de Análisis IEEE 24/2024.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA24_2024_ABEROM_OTAN.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

INTRODUCCIÓN

Los europeos, en un entorno estratégico cercano cada vez más convulso, con conflictos en Ucrania, Siria, Sahel, o en Gaza, con su derivada creciente inestabilidad en el mar Rojo entre otros escenarios, nos sentimos cada vez más vulnerables. La guerra en Ucrania ha despertado a Bruselas, y ha provocado que cada vez se hable más de defensa, de asumir nuestras responsabilidades, de rearmar Europa, de dotar a la Unión Europea (UE) de una capacidad militar que ahora mismo Europa no tiene, e incluso de crear la figura de un comisario de Defensa en Bruselas.

Quizás una de las circunstancias que más llama la atención sobre esta nueva situación es que la preocupación parece que viene más de Bruselas, desde el propio seno de la Europa comunitaria, que de las propias capitales de los Estados miembros (EE. MM.).

En los últimos años, y en particular desde febrero de 2022, son continuas las declaraciones de las élites de la UE. Podemos mencionar a la propia presidenta de la Comisión, *Ursula von der Leyen*, cuando habla de la Europa geopolítica, incluso de una Comisión Geopolítica¹, de la responsabilidad que tiene que asumir la Unión en temas de defensa, o del reto de trabajar en el futuro de la arquitectura europea de seguridad². Podemos sumar declaraciones del presidente del Consejo *Charles Michel*, o del alto representante *Josep Borrell*, que recientemente valoraba que Europa está en peligro y que los europeos no somos siempre plenamente conscientes de ello, o la asimilaba con un jardín rodeado de un entorno geopolítico cada vez más tensionado que comparaba con una jungla³. En nombre de Borrell, en una reciente declaración al Parlamento Europeo (febrero 2024), *Mathieu Michel* enfatizaba que la seguridad y la defensa deben de ser la más alta prioridad de los europeos, y que la invasión rusa de Ucrania, marca un momento decisivo en la defensa europea⁴.

¹ <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/> (consultado el 1 de abril de 2024)

² Discurso (28 febrero 2024) de la presidenta *Von der Leyen* al Plenario del Parlamento Europeo sobre el fortalecimiento de la defensa europea en un entorno geopolítico frágil. Disponible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-strengthening-european-defence-volatile-2024-02-28_en (consultado el 1 de abril de 2024)

³ Discurso del alto representante en el Colegio de Europa en Brujas (13 oct. 2022). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en

⁴ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en (consultado el 1 de abril de 2024)

Esta situación nos obliga a preguntarnos si Europa tiene realmente capacidad de defenderse en conjunto y por sí misma, y qué hay de real en la Europa posmoderna que creía que las guerras en territorio europeo eran parte del pasado. Podemos preguntarnos también qué dicen los EE. MM. de la UE sobre el asunto, sobre todo teniendo en cuenta que la política exterior y en particular la de seguridad y defensa de la Unión son esencialmente intergubernamentales, es decir, son de competencia de los propios países, de las capitales, en un escenario donde la Comisión y las élites de Bruselas tienen un papel muy menor.

Como decía Borrell, la invasión rusa marca un punto de inflexión en la defensa europea, y Europa debe incluir la seguridad y defensa como una de sus prioridades en su agenda política.

Se pretende reflexionar en los siguientes párrafos sobre cómo está realmente la situación de la defensa en Europa, sobre el papel de la UE, de la OTAN, y particularmente sobre la postura de las distintas capitales, tanto europeas como de aliados no europeos. Esto nos permitirá valorar, en un escenario geopolítico preocupante, si estamos realmente protegidos, si la situación de Ucrania nos ha cogido por sorpresa, si tenemos una arquitectura de defensa fiable, y si alguna circunstancia la puede poner en peligro.

LA UNIÓN EUROPEA Y EL «PENSAMIENTO ALICIA»

En 1999 nace la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Europa que consideraba que las guerras entre Estados (al menos en territorio europeo) eran cosas del pasado, y que había interiorizado los postulados de *Fukuyama*⁵ sobre el fin de la historia y el triunfo del orden liberal y la democracia. Era un momento unipolar de la historia, liderado por Estados Unidos como hegemon benigno, y donde la propia Rusia era un Estado amigo con el que se cooperaba.

⁵ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre. La interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad*. Barcelona, Planeta, 1992.

La UE, como se refleja en su primera Estrategia Europea de Seguridad⁶ (EES) de 2003, en línea con las tesis de *Cooper*⁷, se erige en ejemplo de Estado⁸ «posmoderno», que defiende un nuevo orden que no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y las relaciones internacionales, y que sustituye los tradicionales equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una seguridad que se articula sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos. Es la Europa del poder blando, sustentada sobre un discurso constructivista, y que durante años ha minimizado la necesidad de un poder militar, que en todo caso estaba disponible en una OTAN liderada y militarmente sustentada sobre las capacidades de Estados Unidos.

Esta Europa del poder blando convive con otra Europa más pragmática, pues la realidad es que la mayoría de los EE. MM. han confiado su defensa a la OTAN. Sin embargo, la situación la podríamos definir casi como de esquizofrenia institucional, pues se permite e incluso se apoya que las élites de Bruselas Schuman⁹ sigan construyendo su propio discurso sobre seguridad y defensa, cuando realmente no hay consenso para ello. Hay una intensa actividad declarativa: se habla de ejército europeo, de defensa común, de Europa de la defensa, incluso de actor global o de autonomía estratégica en defensa; conceptos no siempre bien explicados, y normalmente las partes, en particular las capitales, interpretan de forma distinta, normalmente de acuerdo a sus propios intereses. Estamos más en el mundo de los deseos, de lo que debería ser o nos gustaría que fuera, que en lo que podemos hacer realmente; como diría Borrell, seguimos en nuestro jardín, cuando el mundo real es una jungla¹⁰.

Ejemplo de estas declaraciones o lenguaje ambiguo puede ser el propio nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) se renombró, de forma cuando menos poco afortunada, como

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> (consultado el 1 de abril de 2024)

⁷ COOPER, Robert. *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2003.

⁸ Nos permitimos la licencia de llamarla así, aunque la UE no sea formalmente un Estado, sino una asociación (tipo confederación) de Estados.

⁹ En el lenguaje de Bruselas, se utiliza *Schuman* cuando se hace referencia a instituciones de la UE, y *Evere* cuando es a las de OTAN, en clara alusión a los barrios de la capital europea donde se ubican respectivamente los principales edificios institucionales o cuarteles generales de cada una de las dos organizaciones.

¹⁰ BORRELL. *Op. cit.* Discurso del alto representante en el Colegio de Europa en Brujas (13 oct. 2022).

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), cuando en realidad es una política esencialmente intergubernamental y muy poco «común o comunitaria», por no decir que nada. Este apellido «común» lo podríamos enmarcar más en los deseos y en las posibles aspiraciones de algunos EE. MM., los menos, y sobre todo en los de la propia Bruselas institucional, aunque como en muchas ocasiones, todo esto se queda en el ámbito declarativo, y bastante alejado de la realidad.

Como destaca el profesor *Baqués*, muchos análisis sobre la UE, y nos referimos particularmente a los relativos a la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y por tanto, también de la PCSD, a los que deberíamos sumar muchas de las declaraciones de las élites comunitarias, padecen al menos alguna, si no todas, de las denominadas (tres) trampas del conocimiento; la miopía (que no es visual, sino mental, que impide que quienes analizan la realidad vean «de lejos»), el *wishful thinking* o «pensamiento Alicia»¹¹ (pecado original de la UE por el que se tiende a la utopía, que además es independiente de la ideología que se defiende), y el exceso de confianza, que el propio *Baqués* cree que es más bien un problema de engruimiento¹².

La UE declaraba su intención de convertirse en actor geopolítico, inicialmente de carácter regional, como se refleja en la EES de 2003, aunque para ello contaba con un muy escaso músculo militar. Posteriormente, en 2016, y con el problema de las capacidades militares sin resolver, se proclamó la vocación de la UE de convertirse en actor geopolítico global (Estrategia Global de Seguridad¹³ de 2016), en un claro ejemplo de «pensamiento Alicia», donde mezclamos los deseos con la realidad.

A esto sumamos, que los deseos son muchas veces más de Bruselas Schuman, de las élites europeas que, de las propias capitales, y así, a modo de ejemplo es significativo recordar que la Estrategia Global de Seguridad de 2016 fue simplemente anotada, y no aprobada por el Consejo, reflejo de que no existe un consenso claro sobre el asunto entre las capitales, donde muchas pretenden mantener su propia agenda nacional. Como

¹¹ El pensamiento Alicia, vendría a ser la filosofía política que defiende y pretende objetivos normalmente utópicos, sin explicar cómo lo conseguirán. Su nombre viene de la actitud del personaje de Alicia, en la obra *Alicia en el país de las Maravillas*. <https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-pensamiento-alicia-200702210300>

¹² BAQUÉS-QUESADA, Josep. *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Catarata, Madrid, 2023, pp. 16-17.

¹³ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (consultado el 3 de abril de 2024)

decía *Brezinski*¹⁴, para ser un actor geopolítico es necesario tener voluntad y capacidad, y actualmente en la UE no hay consenso entre los EE. MM., por tanto, no hay voluntad, ni capacidades militares a nivel europeo, para ser un actor relevante a nivel global.

Aunque desde hace más de una década había claras señales de cambio en el escenario geopolítico global, invasión de Crimea, auge de China, o el giro de EE. UU. hacia Asia, el detonante ha sido la invasión rusa del este de Ucrania y el consiguiente conflicto abierto en la región, que definitivamente ha terminado de despertar a Europa, y está detrás de la creciente inquietud sobre temas de seguridad y la defensa, y en particular sobre la propia integridad territorial de Europa.

Ante la lógica preocupación por lo que sucede en Ucrania, y en el marco de un nuevo escenario estratégico global que vuelve a la competición entre las grandes potencias y a un mundo multipolar, y por tanto más peligroso, la pregunta sería si estamos preparados para afrontar un conflicto militar en la Europa de la Unión, si tenemos una arquitectura de defensa creíble ante una posible agresión exterior, ante una Rusia cada vez más asertiva y con EE. UU. que parece ¿se aleja de Europa?, para centrarse en su teatro prioritario, el Indopacífico.

DETONANTES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA DEFENSA EN EUROPA. EL CONFLICTO ABIERTO EN UCRANIA Y LA POSIBLE VUELTA DE TRUMP

Aunque son diversos los factores que generan inquietud sobre los asuntos de defensa en Europa, actualmente dos sobresalen sobre el resto: el conflicto de Ucrania, en el extremo oriental del propio territorio europeo, y las explosivas declaraciones de *Donald Trump*, que podría ganar las elecciones presidenciales de noviembre, sobre el futuro de la OTAN.

Para analizar el impacto de estos dos elementos, parece pertinente comenzar recordando los elementos básicos de la arquitectura de defensa y seguridad en Europa, y evitar así la incertidumbre que pueden generar determinadas declaraciones o verdades incompletas, que nos pueden conducir a un escenario que puede no ser del todo real.

¹⁴ BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998.

La actual arquitectura para la defensa y seguridad en Europa ¿es válida todavía?

Desde el final de la II Guerra Mundial y hasta los años 90, el periodo de la llamada «Guerra Fría», la seguridad y la defensa del espacio euroatlántico, lo que incluye lógicamente el territorio continental europeo, ha estado en manos de la OTAN.

A finales de los 90, y en una Europa que se había desangrado en los Balcanes, la Unión Europea (UE), tras fuertes discrepancias internas y con unos acuerdos de mínimos, se dota de una PESD, con la idea de avanzar de forma autónoma en la gestión de crisis y conflictos, esencialmente en su vecindad (fuera del territorio de la Unión).

Como ya analizábamos en documentos anteriores¹⁵, la Declaración de Saint-Malo, en 1998, sirvió de punto de partida y estableció los cimientos de esta nueva política europea que verá la luz en 1999. Los elementos básicos que recogen la Declaración eran esencialmente que la UE se dotaba, en el marco de la seguridad y la defensa, de una capacidad (militar) propia y autónoma para actuar fuera del territorio de la Unión y limitada a la gestión de crisis, dejando a la OTAN como única organización responsable de tareas de disuasión y defensa en territorio europeo, en el territorio de los aliados¹⁶. La PESD nace con un carácter estrictamente intergubernamental, y así es el Consejo, los EE. MM., los que deciden, evitando de esta forma que la Comisión pudiera tener algún tipo de rol relevante en seguridad y defensa, así como que pudiera reivindicarlo en áreas cubiertas por la citada Declaración¹⁷.

Estos principios, con modificaciones menores, se incorporan al Tratado de Lisboa¹⁸, en las disposiciones sobre la ahora denominada PCSD, en particular en su artículo 42, puntos 1) y 2)¹⁹. El articulado deja abierta la puerta a que la PCSD incluya una definición

¹⁵ ROMERO, Abel. *25 años de la Declaración de Saint Malo, piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa*. IEÉE. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf

¹⁶ La mayoría de los países de la UE han sido simultáneamente aliados en el marco OTAN. Actualmente, con la reciente incorporación de Suecia y Finlandia a la Alianza, son 23 de los 27 (todos excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta) Estados miembros, que además suman prácticamente el 98 % del territorio y de la población de la UE.

¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹⁸ Firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007 y que entra en vigor el 1 de diciembre de 2009

¹⁹ Los dos primeros puntos del citado artículo 42 sobre PCSD dicen:

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.
2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por

progresiva de una política común de defensa y a avanzar progresivamente hacia una defensa común, que conduciría a una defensa común una vez el Consejo Europeo (jefes de Estado y de Gobierno) así lo decidiera por unanimidad.

Con pequeños matices, que no son objeto de este análisis, podemos decir que el campo de juego quedaba perfectamente delimitado. Por una parte, la OTAN es responsable de la defensa del territorio de los países de la UE que son a su vez aliados²⁰, y por la otra, se dota a la UE de capacidad de actuación autónoma, utilizando medios civiles y militares, aunque solo para tareas de gestión de crisis y siempre fuera del territorio de la Unión. Dado el carácter intergubernamental de esta nueva política, las decisiones en seguridad y defensa se tomarán por el Consejo, en cualquiera de sus formatos, con la Comisión sin competencias ni un rol relevante en este proceso.

A pesar de la retórica, y de las numerosas declaraciones desde Bruselas Schuman, más en lo deseable que en lo real, las reglas de juego han permanecido prácticamente inamovibles durante 25 años, y no es previsible que se modifiquen sustancialmente en el corto plazo, pues se necesitaría la unanimidad en el seno del Consejo.

A la primera parte de la pregunta sobre si existe un marco de seguridad y defensa que proteja el territorio europeo, y nos referimos esencialmente de un potencial ataque ruso a un aliado, probablemente del Este de Europa²¹, la respuesta es claramente que sí, es la OTAN, y esta arquitectura no ha variado en los últimos años.

Sin embargo, y ante la posibilidad real de que pueda ser el elegido en las elecciones de noviembre, las recientes declaraciones del candidato *Trump* sobre la OTAN²², sobre los aliados que no contribuyen suficientemente a la Alianza, que se suman a otras actuaciones durante su pasado como presidente de EE. UU., como el choque de

unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

²⁰ 23 de los 27 Estados miembros de la UE son aliados OTAN (todos excepto Austria, Chipre, Irlanda, y Malta que no están amparados por el Tratado de Washington). Estos 23 EE. MM. suman prácticamente el 97 % del territorio de la Unión, el 98 % de la población de la Unión, y el 98 % del gasto en defensa de los países de la Unión.

²¹ Dentro de una preocupación general en Europa, de acuerdo con recientes declaraciones de sus líderes nacionales, podemos considerar que los países UE, y a la vez aliados OTAN más preocupados ante un posible ataque ruso serían los tres Estados bálticos, a los que sumamos Polonia, Suecia y Finlandia (por razones obvias), e incluso Alemania.

²² <https://www.nytimes.com/2024/02/11/world/europe/trump-nato-analysis.html> (consultado el 2 de abril de 2024)

visiones²³ con el presidente *Macron* durante la Cumbre de Londres de 2019, han incrementado la preocupación entre los europeos sobre la fiabilidad real de la OTAN, y el rol de EE. UU., que nos obliga a analizar la posición real de este aliado clave.

¿Seguirá siendo fiable la OTAN?, ¿qué podemos esperar de Estados Unidos?

La pregunta debería ser si la OTAN seguirá siendo una Alianza sólida en el futuro, y si EE. UU. seguirá siendo un aliado activo, leal y comprometido con la Alianza. Esta pregunta es pertinente en un entorno de preocupación y cierto alarmismo expresado por diversos autores²⁴, sobre la posibilidad de que la OTAN pueda ser papel mojado si *Trump* llega a la presidencia en 2024.

Las principales razones que se atribuyen a *Trump* para amenazar el compromiso de EE. UU. con algunos de los aliados, o incluso la propia continuidad de la OTAN²⁵, es la falta de compromiso de algunos de estos aliados, que no invierten lo suficiente en defensa, y que se aprovechan de los impuestos de los ciudadanos americanos. No deja de ser una retórica algo histriónica, más propia de un hombre de negocios que de un político, pero que en el fondo solo busca una mayor implicación y compromiso de los aliados en la OTAN.

Aunque el mensaje de *Trump* se puede calificar de populista, debemos considerar que una posible continuación de la Administración *Biden* asumiría un discurso similar²⁶, aunque posiblemente expresado en términos más constructivos y amistosos. Las razones de fondo de este discurso no son solo políticas o de gasto en defensa, sino que tienen también un fuerte componente geopolítico, y de revisión del reparto de tareas, que impacta en la propia estructura, y en el peso específico de los distintos aliados en la propia organización.

En primer lugar, nos deberíamos preguntar sobre la necesidad actual de la OTAN, sobre su pertinencia para las distintas partes, para los aliados. Considerando el marco teórico

²³ <https://www.bbc.com/news/world-europe-50641403> (consultado el 5 de abril de 2024)

²⁴ Como Rohac, que afirma que si *Trump* llega a la Casa Blanca, la OTAN puede ser papel mojado; 6 feb. 2024, en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/03/07/65e1eb66fdddf8d2b8b456e.html> (consultado el 4 de abril de 2024) o Fix y Kimmage, sobre la amenaza de *Trump* a Europa; 22 marzo 2024, en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-threat-europe> (consultado el 4 de abril de 2024)

²⁵ En declaraciones hechas durante su presidencia de 2017 a 2021, que finalmente quedaron en simple retórica.

²⁶ La necesidad de que Europa asuma mayor responsabilidad en temas de defensa no es una reclamación de *Trump*, sino tanto de los republicanos como de los demócratas. El 2 % de gasto en defensa sobre el PIB, se acordó en la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014, con EE. UU. bajo la Administración demócrata de Obama. *Biden* (demócrata) ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de cumplir ese compromiso.

realista que nos proporciona Steven Walt, una alianza²⁷ se define como un compromiso para cooperación en materia de seguridad entre dos o más Estados, combinando las capacidades de sus miembros para defender sus intereses. Se trata de una institución exclusiva²⁸ donde sus miembros se implican y se comprometen a apoyar a los otros miembros contra ataques de Estados de fuera de la alianza.

Basadas en los intereses de las partes, Walt considera que las alianzas suelen desaparecer, bien cuando cambian las percepciones sobre la amenaza, cuando se produce un declive en la credibilidad, o bien por políticas domésticas de sus miembros. Por el contrario, suelen mantenerse cuando cuentan con un liderazgo hegemónico fuerte, cuando es necesario preservar la credibilidad, e incluso también por razones de políticas domésticas (por interés de las propias élites)²⁹.

En el caso de alianzas sólidas, tienden a sobrevivir incluso si cambian las causas que la originaron (el caso de la OTAN), si hay una gran asimetría de poder (caso de EE. UU. en OTAN), y sobre todo si los aliados comparten valores políticos, y si la relación está muy institucionalizada. También argumenta Walt que las alianzas tienden a ser más robustas en un mundo bipolar que en uno multipolar, por ser este último más fluido y menos cohesionado a nivel aliados, y por razones de que las potencias políticas son más, y tienen más opciones³⁰.

Considerando el marco teórico de Walt, parece que hay más motivos para que la OTAN perdure que para que desaparezca, aunque en el actual escenario multipolar³¹ la convergencia de intereses puede ser algo más complicada.

Si a los europeos les interesa claramente mantener la Alianza, pues es la única organización de defensa sólida y disponible, y una defensa de solo europeos parece inviable (al menos a corto-medio plazo), también parece que a EE. UU. no le interesa perder aliados y menos que se abra un frente en Europa que no controle. Desde hace

²⁷ WALT, Stephen M. «Why alliances endure or collapse, *Survival: Global Politics and Strategy*», vol. 39, n.º 1. 1997, pp. 156-179. DOI: 10.1080/00396339708442901

²⁸ Se trata de enfrentarse a amenazas del exterior de los miembros de la Alianza, y en ningún caso se constituye para resolver problemas entre aliados.

²⁹ WALT. *Op. cit.*, 1997.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Desde la perspectiva occidental, podríamos hablar que hemos pasado de un claro mundo bipolar en la Guerra Fría, a un momento unipolar durante los años 90 que ha perdurado hasta la primera década del siglo XXI, y que ha ido evolucionando a un mundo multipolar, o lo que podríamos llamar un mundo bipolar fragmentado, casi multipolar, donde de un lado está EE. UU. y sus aliados, y el polo opuesto se compone de una suerte de asociación de conveniencia de diversos actores, China, Rusia, Irán, y Corea del Norte, contra el orden establecido.

más de una década, y como se reitera en su última Estrategia Nacional de Seguridad³², la primera prioridad de EE. UU. está en el Indopacífico, lo que no significa que quiera abandonar el teatro europeo, donde Rusia, uno de los polos del nuevo escenario multipolar, ha abierto una profunda grieta en la arquitectura de seguridad regional.

Existen argumentos geopolíticos sólidos que explican que a EE. UU. le interesa seguir manteniendo la Alianza. En el mapa de la figura 1), se muestran de forma gráfica las tesis de *Spykman*, que han sido la columna vertebral de la política exterior americana durante los últimos 75 años³³, y que defendían que uno de los principales objetivos de EE. UU. debería ser evitar que una potencia³⁴ del *Heartland* (tierra corazón) se estableciera en el *Rimland* (franja costera). Estas mismas ideas fueron igualmente defendidas por *Brezinski.*, a finales del siglo XX.

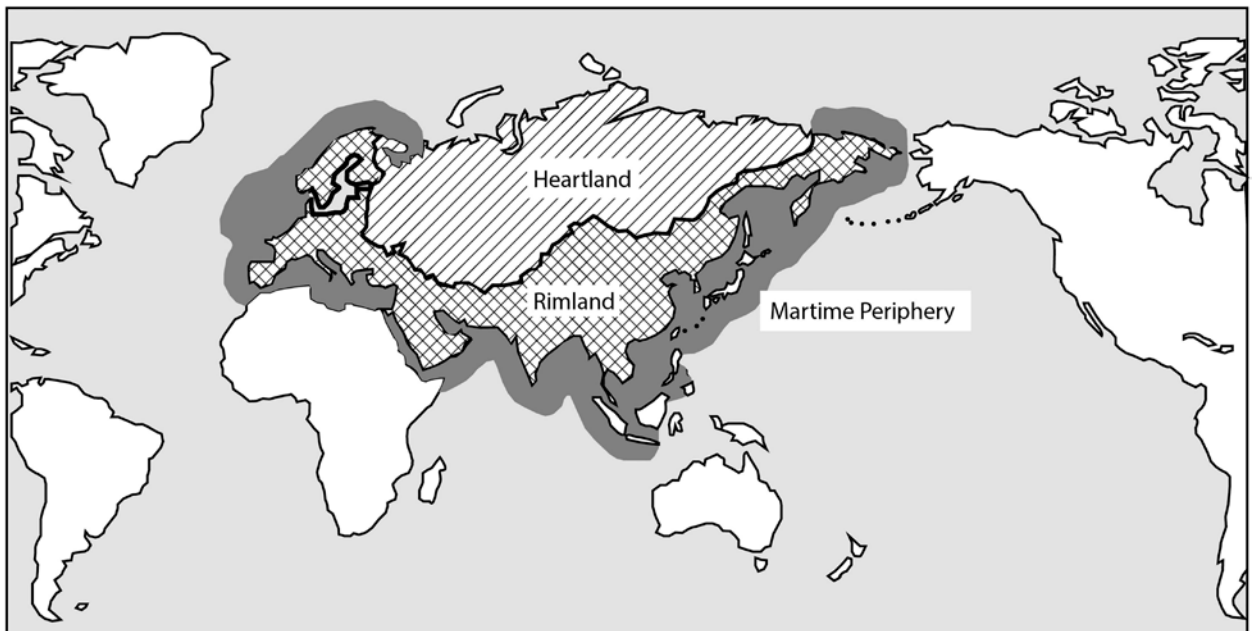


Figura 1. Interpretación de Spykman de la Isla del Mundo de Mackinder recogida en *The Geography of Peace*.

Fuente: MITCHELL, Martin D. «Using the principles of Halford J. Mackinder and Nicholas John Spykman to reevaluate a twenty-first-century geopolitical framework for the United States», *Comparative Strategy*, vol. 39, n.º 5. 2020, pp. 407-424. DOI: 10.1080/01495933.2020.1803709

³² Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (consultado el 1 de abril de 2024)

³³ MITCHELL, Martin D. «Using the principles of Halford J. Mackinder and Nicholas John Spykman to reevaluate a twenty-first-century geopolitical framework for the United States», *Comparative Strategy*, vol. 39, n.º 5. 2020, pp. 407-424. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495933.2020.1803709> (consultado el 27 de marzo de 2024)

³⁴ La potencia principal del *Heartland* sería Rusia (para Mackinder la zona se extiende hasta Centro-Europa, incluyendo Alemania). Comprendería también el norte de China, así como los países del centro de Asia (que no son realmente potencias). China es potencia continental, y a la vez del *Rimland* del Pacífico, lo que preocupa a EE. UU. por la necesidad de controlar su salida al océano.

En estos últimos 75 años, EE. UU. ha controlado el *Rimland*, desde Europa hasta Japón, en base a alianzas, acuerdos y manteniendo buenas relaciones en los países de la franja; la península arábiga, India, y hasta el Sudeste Asiático. El auge de China, y su condición de gran potencia (esencialmente continental) situada en el *Rimland*, que podía provocar una brecha al «control americano», provoca la preocupación de Washington, y el giro de su política exterior hacia esa zona desde hace más de una década (*Obama's Pivot³⁵ to Asia*), en detrimento de Europa, donde durante la Guerra Fría los esfuerzos americanos, a través de OTAN, trataban de evitar el acceso de la URSS al *Rimland* europeo.

No parece razonable pensar que, a pesar de su actual prioridad por la posible brecha en el *Rimland* asiático, EE. UU. vaya a abandonar el escenario europeo, y dejar a sus aliados OTAN solos ante la posible amenaza rusa a Europa, y, por tanto, al *Rimland* europeo (sin perjuicio de que no se valore la «improbable» capacidad real de Rusia de invadir parte de Europa y llegar a mares abiertos).

EE. UU. se enfrenta ahora a un escenario con dos posibles brechas en el *Rimland* de Spykman, y ya no puede dedicar todos sus esfuerzos a Europa, como durante la Guerra Fría, y por ser además China una «brecha» más peligrosa con relación a Rusia. De esta forma, y a pesar de la retórica utilizada en el nivel político, lo que subyace es la idea de EE. UU. de implicar y comprometer más a los aliados europeos en la Alianza, en contribuir a proteger el *Rimland* europeo.

Si nos vamos al Pacífico, Washington está demandando lo mismo de sus aliados en la zona, Japón, Australia, o Corea del Sur. EE. UU., en una situación de lenta pérdida de hegemonía, en un escenario cada vez más multipolar donde ya no es la única gran potencia, necesita más que nunca de sus aliados.

A los argumentos teóricos de alianzas, y a las citadas razones geopolíticas, podemos sumar otras de tipo histórico, social, económico, comercial y cultural, bastante obvias, que deberían contribuir a fortalecer el vínculo transatlántico y las relaciones en seguridad y defensa en el marco OTAN. Una Alianza más fuerte, más cohesionada y más capaz, es de interés de los aliados de ambos lados del Atlántico, y parece que es acorde a las teorías de Walt.

³⁵ <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/> (consultado el 27 de marzo de 2024)

QUÉ HACE LA UNIÓN EUROPEA PARA GESTIONAR SU PREOCUPACIÓN POR LA DEFENSA DE SU TERRITORIO

En el escenario descrito, y asumiendo la hipótesis de que EE. UU. va a permanecer en la OTAN, que va a seguir siendo un aliado activo, y que la Alianza continuará siendo el «seguro» de la defensa territorial de Europa, parece razonable que Europa, la Unión Europea, asuma de forma más activa mayor responsabilidad en temas de «su» defensa.

Las cifras, a las que de forma reiterada hace referencia *Trump*, son que todos los aliados deben contribuir al menos con el 2 % de gasto en defensa con relación a su PIB. Considera que los americanos están pagando las cuotas de «seguro de vida» de los europeos, pues las diferencias entre aliados son notables, el gasto en defensa es de casi 2.000 euros por ciudadano americano, mientras la media de los europeos es de poco más de 500 euros³⁶.

Las cifras brutas son claras, somos todos socios de un club donde los americanos pagan una cuota cuatro veces superior a los europeos, aunque la interpretación de estos números tiene matices. Si bien los europeos orientamos nuestro (escaso) gasto en defensa esencialmente hacia intereses nacionales (como todos), lo hacemos simultáneamente y de forma mayoritaria hacia OTAN, ya que el empleo de capacidades militares en el marco PCSD, que como hemos visto solo aborda gestión de crisis, es cuando menos poco significativo. Por su parte, EE. UU., en calidad de actor geopolítico global (lo que no es la UE, al menos todavía, a pesar de la retórica declarativa de las élites de Bruselas y del citado «pensamiento Alicia»), orienta su gasto hacia unas capacidades militares que le permiten una presencia y actuación global. Lo que, es decir, no todo el gasto en defensa de EE. UU., y podríamos decir que incluso ni la mayor parte, se orienta actualmente a los compromisos OTAN o a Europa.

A modo de ejemplo podemos considerar el uso de sus grupos de portaaviones. De los once³⁷ con los que cuenta la Fuerza Naval de EE. UU., al menos dos o tres suelen tener presencia permanente en el Indopacífico, y el otro o los otros dos que restan, podrían

³⁶ Calculado de forma gruesa con los datos de gasto en defensa incluidos en el Informe Anual (2023) del secretario general de la OTAN, disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf (consultado el 5 de abril de 2024) y los datos de población de los distintos aliados.

³⁷ A efectos de este análisis podemos considerar que de los 11 portaaviones nucleares que tiene actualmente EE. UU. podría tener desplegados simultáneamente un máximo de cuatro o cinco, estando los demás bien en adiestramiento, bien en tareas de mantenimiento. Tener dos o tres desplegados en el Indopacífico muestra claramente la prioridad estratégica regional de EE. UU.

estar desplegados en otros escenarios como podrían ser el golfo Pérsico, e incluso el Mediterráneo, aunque tradicionalmente no de forma permanente. Parece entonces razonable no comparar únicamente los niveles de gasto en defensa entre EE. UU. y sus aliados europeos en términos absolutos.

En todo caso, el factor más relevante no es la cifra de gasto, pues los aliados de la UE invierten sobre 250.000 M\$ al año en defensa, lo que supondría el segundo presupuesto a nivel global, solo por detrás de EE. UU. (875.000 M\$)³⁸. El problema es que la capacidad de defensa de la UE es una quimera, pues no solo no existen las capacidades militares necesarias, sino que además están fragmentadas y son excesivamente diversas.

A la falta de capacidad como conjunto, se suma la falta de voluntad entre los aliados UE para avanzar en la defensa europea en su sentido más real. Las diferencias en cuanto a cultura estratégica o percepción de la amenaza entre los distintos países de la UE, la ausencia de un liderazgo³⁹ claro y aceptado por todas las partes, la falta de consenso entre capitales, o la priorización de los intereses nacionales, son entre otras razones, las que han motivado que los avances de la UE en la dimensión defensa hayan sido prácticamente insignificantes durante estos 25 años.

Aunque como hemos visto, la arquitectura de seguridad y defensa es clara y está bien definida en los Tratados, en la retórica de Bruselas Schuman⁴⁰, y con el apoyo de algunos países, se defiende la necesidad de avanzar hacia lo «común» en política exterior, en seguridad y defensa en la UE, y una de las propuestas es la de sustituir la unanimidad por las mayorías cualificadas, bien modificando los Tratados (opción poco recomendada, pues se abriría una caja que igual luego no se puede cerrar) o bien sin modificarlos, utilizando las denominadas pasarelas. La realidad es que la unanimidad, la regla actual para tomar decisiones en este ámbito, que no deja de ser el derecho de veto,

³⁸ Datos obtenidos del Informe Anual (2023) del secretario general de la OTAN, citado en nota al pie anterior (36).

³⁹ BAQUÉS. *Op. cit.*, p. 79, nos enfatiza que pensar que la UE en temas de defensa puede funcionar sin liderazgo no dejan de ser ensoñaciones.

⁴⁰ Particularmente el Parlamento Europeo, que ha publicado un interesante informe al respecto en agosto de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU\(2023\)740243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf) (consultado el 5 de abril de 2024). Recordamos que las competencias reales del Parlamento en temas de defensa son prácticamente nulas.

no son la causa, sino el efecto de las discordancias entre los Estados miembros⁴¹. Lleva vigente desde que nace la PCSD y para cambiarla sería necesaria, la misma unanimidad.

Suecia, recientemente incorporada a la OTAN, se opuso en 1996 a la defensa común, y blindó (junto a otros) su postura con la citada unanimidad⁴². Su reciente integración, junto a Finlandia, en la OTAN, son argumentos inapelables de la confianza de estos dos EE. MM. en la Alianza, y ejemplo de que la UE no tiene hoy por hoy capacidad de disuasión y defensa.

En los momentos actuales, con una guerra en las puertas de Europa, que podría tener implicaciones importantes para los países de la UE, las reflexiones de San Ignacio sobre «no hacer mudanza en tiempos de tribulación», deberían guiar la acción de Bruselas, fortaleciendo y consolidando el marco de defensa que nos hemos dado, la OTAN, y olvidando o dejando para mejor ocasión propuestas como la autonomía estratégica, la defensa común, o incluso la vocación de la UE como actor global. Si no somos capaces de asegurar nuestra propia defensa como UE, difícilmente tendremos la capacidad de ser actor global, aun siendo conscientes de que eso es más una ensoñación de Bruselas, que una demanda o aspiración de los EE. MM., o de una mayoría de ellos. ¿Queremos los europeos una Europa global, que actúe en nombre de los países, o más bien muchos de estos países, particularmente los más grandes (que no dejan de ser potencias medias en el mejor de los casos), prefieren no compartir con Bruselas el protagonismo de sus capitales en política exterior y en defensa? La respuesta es clara.

A pesar de la retórica sobre la Europa de la defensa, Bruselas y las distintas capitales han comenzado desde hace unos años una aproximación que podríamos denominar *bottom up*, buscando mejorar las capacidades militares de los países europeos mediante la cooperación (proyectos PESCO), e incluso involucrando en cierta medida a la Comisión, con fondos para financiar la investigación y desarrollo en capacidades de defensa, con la idea de disminuir la fragmentación y la diversidad de capacidades militares. Se trata de que ese 20 % actual de gasto en defensa que supone la contribución de los EE. MM. de la UE al gasto total de la OTAN, no solo se incremente en cantidad, sino que, actuando de forma más cooperativa, se mejore la eficiencia y

⁴¹ BAQUÉS. *Op. cit.* 2023, pp. 130-132.

⁴² *Ibidem*

sobre todo la eficacia, aumentando de forma real la capacidad militar del conjunto de aliados de la UE.

Estas iniciativas tienen numerosos obstáculos (intereses nacionales, industrias de defensa nacionales, competencia entre industrias de defensa de países europeos, y de estas con las de EE. UU., etc.), por lo que siendo optimistas podría dar algunos resultados, posiblemente no determinantes, en el medio o largo plazo.

Para ello, para ordenar una base industrial y tecnológica de la defensa a nivel europeo, que de alguna forma integrara las de las naciones, empresa de muy delicados equilibrios por los intereses en juego, habría que contar también con el apoyo indispensable de EE. UU., pues si queremos una industria de defensa europea capaz, que contribuya a consolidar una dimensión europea de defensa sólida, dentro de la OTAN, parece razonable que las industrias de armamento americanas permitan el desarrollo de las europeas, y no pretendan seguir vendiendo sus productos en Europa de forma mayoritaria, como sucede en la actualidad (como por ejemplos los F35⁴³). EE. UU. no puede pretender que los aliados UE se comprometan a una contribución en capacidades militares más relevantes, pero a la vez que estas las sigan proporcionando empresas norteamericanas⁴⁴.

Siendo realistas, todos estos proyectos que se quieren construir alrededor de la recientemente aprobada estrategia industrial⁴⁵ de defensa de la UE es, como habitualmente sucede en la burbuja de Bruselas Schuman, muy triunfalista, cuando la realidad es que posiblemente se avance algo, incluso un poco más que algo, pero no demasiado, pues los intereses nacionales tienden a prevalecer.

A modo de ejemplo, hay que destacar que los países europeos con más capacidad naval se suelen dotar de buques tipo destructor o fragata en series pequeñas (normalmente entre 4 y 8) de la misma clase, que suele ser nacionales (en España ver el ejemplo de

⁴³ Se estima que los países europeos contarán antes de 2030 con más de 500 aeronaves F-35 (Alemania, Italia, Bélgica, Polonia, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia, República Checa, además de Reino Unido, Noruega o Suiza).

⁴⁴ BERGMANN, M. y BERSCH, S. «Why European Defence still depends on America?», *Foreign Affairs*. 7 marzo 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america> (consultado el 30 de marzo de 2024)

⁴⁵ La recientemente aprobada (5 marzo 2024) *Estrategia Industrial europea de Defensa* pretende que para 2030 al menos el 40 % de los equipos de defensa se compren de forma coordinada entre países UE, se gaste al menos la mitad del presupuesto de contratos públicos de defensa en productos fabricados en Europa, y se comercialicen, como mínimo, el 35 % de los productos de defensa entre países de la UE en lugar de con terceros. Documento disponible en: https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-euro-readiness-and-security-2024-03-05_es

las F-100 [5], las F-110 [5] ya en construcción, y las previsiblemente futuras F-120). ¿Podemos esperar que esto cambie y que todos los países europeos opten a modelos únicos como sucede con la marina de guerra de EE. UU., que cuenta esencialmente con dos clases de escoltas, los *Ticonderoga* y los *Arleigh Burke*? En cuanto a aviones de combate, los EE. MM. están optando por la mejor de las capacidades disponibles, como es el caso de los F-35 (los países europeos ya han encargado casi 500 unidades, si incluimos en la suma a Reino Unido), sin poder esperar, por razones obvias, al desarrollo de un futuro avión europeo, ¿el FCAS⁴⁶?, que cuando menos tardará más de 15 años en estar operativo, y que además, inicialmente están en el proyecto Francia, Alemania (juntos por primera vez) y España, y falta entre otros Italia, que parece opta por un proyecto conjunto con Reino Unido.

CONSIDERACIONES FINALES

La situación actual de guerra en las fronteras de la UE nos retrotrae a los conflictos de los Balcanes de los 90, que los europeos no fuimos capaces de resolver sin ayuda americana y de la OTAN.

La guerra de Ucrania debe servir de catalizador para que la UE sea consciente de la necesidad de que Europa se dote de las capacidades militares necesarias, al menos para contribuir de forma notable a su propia defensa territorial. Actualmente, cuenta con una sólida y consolidada arquitectura de defensa y seguridad, la OTAN, una historia de éxito que este año cumple su 75 aniversario, y que debe fortalecer con una contribución más capaz y más relevante de los aliados europeos.

El compromiso de EE. UU. como aliado fiel de la OTAN, obviando la retórica alarmista de *Trump*, con fines más electoralistas y populistas, parece que continuará sea quien sea el próximo presidente americano, por razones geopolíticas, por ser una alianza que conviene a todas las partes, además de otras razones históricas, económicas o sociales.

La UE no ha sido nunca una potencia militar, y a pesar de años de retórica y declaraciones sobre la UE como actor global, la defensa común, o el ejército europeo, la actual situación estratégica, particularmente en el Este de Europa, demanda más un

⁴⁶ *Future Combat Air System* (FCAS). <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/multi-domain-superiority/future-combat-air-system-fcas> (consultado el 3 de abril de 2024)

fortalecimiento de OTAN, para lo que es necesario un mayor compromiso y una mayor contribución en capacidades militares de los aliados europeos, en particular de los EE. MM. de la UE.

Se trata de construir y consolidar una capacidad europea real de defensa, inicialmente dentro del marco OTAN, y en un futuro, si cambia el escenario geopolítico, y los EE. MM. de la Unión así lo acuerdan, podría tener capacidad de acción autónoma en disuasión y defensa. Esta idea no es nueva, estuvo sobre la mesa hace tiempo, y se llamaba *Identidad Europea de Seguridad y Defensa*⁴⁷ (ESDI) y fracasó por la falta de voluntad de algunos aliados.

Posiblemente, sea el momento de hacer un segundo intento, igual con algunos matices, pero siempre mejor desde dentro de la propia Alianza (por la que, no debemos olvidar, estamos protegidos y somos parte 98 % de los europeos de la UE). Una vez contemos con una dimensión europea sólida en defensa, se podría empezar a discutir sobre la viabilidad o conveniencia de reabrir viejos debates, algunos de los cuales hemos calificado como de «pensamiento Alicia». El concepto «separables, pero no separados», sobre el que tanto se habló en los 90, podría recuperar su pertinencia en el futuro.

Tenemos la OTAN más poderosa y más europea de la historia (con la incorporación de los países del Pacto de Varsovia y de tradicionales países neutrales como Finlandia y Suecia). Es un buen punto de partida: contamos con más y mejores cartas; ahora solo se trata de jugarlas bien.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE

⁴⁷ ESDI, *European Security and Defence Initiative*, o Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se desarrolló en el seno de la Alianza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para reforzar la participación europea en materia de seguridad y, al mismo tiempo, la cooperación transatlántica. La IESD se desarrolló junto con iniciativas complementarias llevadas a cabo por otras organizaciones que se reforzaban mutuamente, como la Unión Europea Occidental (UEO), que posteriormente fue sustituida por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El elemento fundamental para el desarrollo de la ESDI fue la preparación de las operaciones de la UEO, con la participación de la UEO y de la OTAN, a partir de la identificación en la Alianza de capacidades, activos y medios de apoyo, separables, pero no independientes, y la elaboración de un mando multinacional europeo adecuado en el seno de la OTAN para preparar, apoyar, comandar y llevar a cabo las operaciones dirigidas por la UEO. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/european-security-and-defence-identity.html>, (consultado el 4 de abril de 2024), <https://www.nato.int/docu/review/articles/2000/07/01/esdi-separable-but-not-separate/index.html>