



Cuadernos de Estrategia 228

**Política Común de Seguridad
y Defensa de la UE. Quo Vadis?**

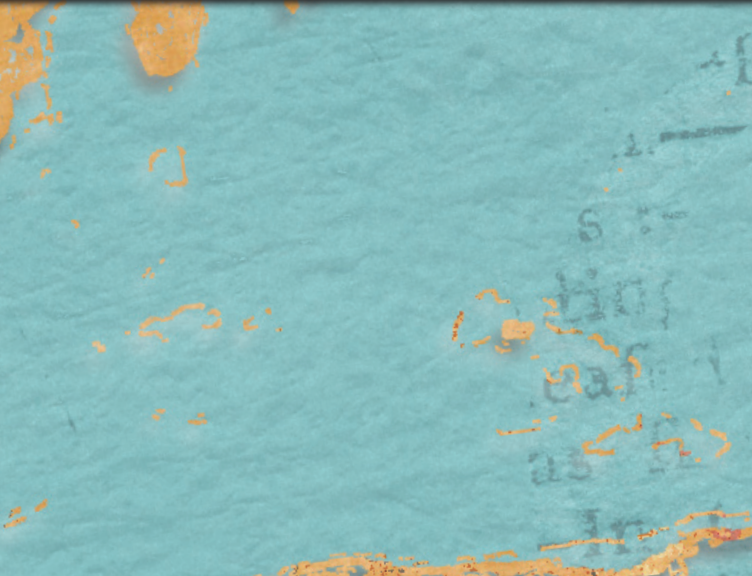
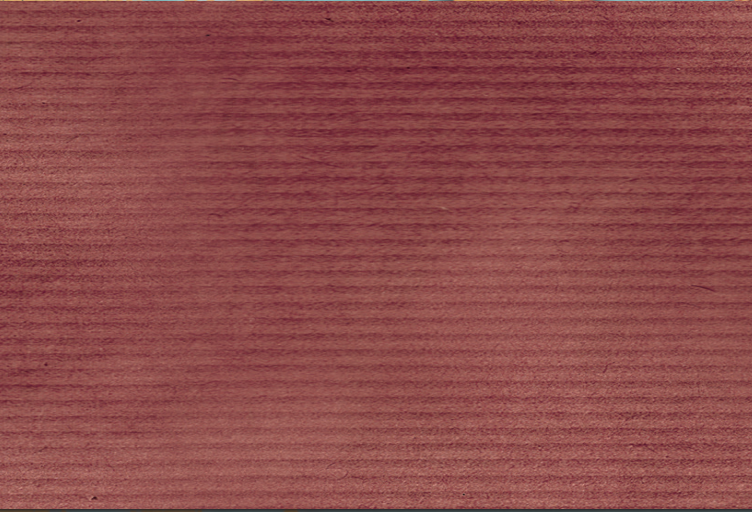
Cómo entienden la PCSD
las capitales europeas

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 228
**Política Común de Seguridad
y Defensa de la UE. Quo Vadis?**

Cómo entienden la PCSD
las capitales europeas

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
publicaciones.defensa.gob.es



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
cpage.mpr.gob.es

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-24-318-1 (edición impresa)
ISBN 978-84-1083-015-8 (edición impresa)

NIPO 083-24-317-6 (edición en línea)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924 (edición impresa)
Cuadernos de Estrategia, ISSN 2952-3443 (edición en línea)

Depósito legal M 6735-2025

Fecha de edición: mayo de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

*This notebook has been got done in collaboration
with the Konrad Adenauer Foundation.*

*Dieses Strategiebuch wurde in Zusammenarbeit
mit der Konrad-Adenauer-Stiftung erstellt.*

Este Cuaderno de Estrategia se ha realizado en
colaboración con la Fundación Konrad Adenauer

ÍNDICE

	Página
Prólogo	
<i>Natividad Fernández Sola</i>	
1 ¿Qué importancia tienen los enfoques nacionales de la PCSD?	13
2 Contenido de este número especial	16
Bibliografía	29
Capítulo preliminar	
La defensa europea, con o sin la PCSD	33
<i>Sven Biscop</i>	
1 Fingir un compromiso	33
2 Una nueva situación estratégica	36
3 ¿Un paquete de fuerzas al fin?	38
4 ¿Un nuevo comienzo para la PCSD?	39
5 Conclusión	41
Capítulo primero	
Del revés: la postura de Francia hacia la defensa europea	43
<i>Marjorie Vanbaelinghem</i>	
1 Una rica herencia de potencia de fuego y opiniones político-militares	46
1.1 Al principio, fue la <i>grandeur</i> , De Gaulle y la bomba... ..	46
1.2 El enigma de la autonomía colectiva: Francia, Europa y la UE	49
1.3 La ecuación de defensa OTAN-UE	52

	Página
2 ¿Europa de la defensa o defensa europea? Los altibajos de la racionalidad y la comunicación política en Francia	55
2.1 El <i>discours de la méthode</i> francés sobre la defensa europea.	55
2.2 Los escollos de la concertación y la comunicación.....	58
2.3 Más allá de la doctrina y la arenga, servir	60
3 Francia ante la guerra de Ucrania y la <i>Zeitenwende</i> europea. ¿Es realista?.....	62
3.1 ¿Qué ocurre cuando, de repente, se escucha a Cassandra? ...	62
3.2 Compromisos y construcción de un pilar europeo para la OTAN.....	64
3.3 Resolución de la ecuación nuclear.....	66
3.4 ¿Dar el salto a la industria de defensa? <i>Non, merci</i>	68
4 Conclusión	70
Bibliografía.....	71

Capítulo segundo

La política de seguridad de Finlandia en la UE y su ingreso en la OTAN

Tuomo Melasuo

1 Introducción.....	78
2 Breve historia militar y de seguridad de Finlandia.....	80
3 El camino hacia la UE y el preludio de la OTAN	87
4 Proceso de adhesión a la OTAN	90
5 El contenido y las ambiciones de Finlandia en la OTAN y la autonomía estratégica de Europa.....	93
6 Conclusión	99
Bibliografía.....	102

Capítulo tercero

La visión de Berlín

Karl-Heinz Kamp

1 Defensa común europea: más apariencia que realidad.....	112
1.1 Razones que esgrime Alemania para convivir con las contradicciones.....	115
2 Consecuencias de la guerra de Ucrania para la seguridad y la defensa.	118
2.1 La guerra de Ucrania y la PCSD	120
3 La <i>Zeitenwende</i> alemana.....	123
3.1 La <i>Zeitenwende</i> y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa	126
4 La seguridad de Europa y el giro de Estados Unidos hacia Asia-Pacífico	128
5 La defensa europea y el nuevo pacto transatlántico	132
Bibliografía.....	134

Capítulo cuarto

El papel de Italia en el proyecto europeo de defensa..... 137

Alberto Pagani

1	Introducción.....	139
1.1	Prólogo.....	139
1.2	¿Qué tipo de guerra será?.....	139
1.3	Crisis sistémica.....	140
1.4	Gobernanza supranacional.....	142
2	La defensa italiana hoy.....	143
2.1	Análisis y evolución del sistema italiano de defensa y seguridad.....	143
2.2	El empleo de las Fuerzas Armadas italianas.....	144
2.3	La coherencia necesaria de la defensa italiana con el concepto estratégico de la OTAN.....	145
3	La Unión Europea y la necesidad de seguridad.....	146
3.1	¿Por qué no una defensa común europea?.....	146
3.2	La ampliación progresiva de las fronteras de la UE y la seguridad europea.....	146
3.3	Un cambio de paso necesario.....	148
3.4	Nuevos problemas y nuevas amenazas exigen una nueva política.....	149
3.5	La segunda cuestión política.....	151
4	Defensa europea.....	153
4.1	Un sistema integrado de defensa y seguridad.....	153
4.2	Cooperación reforzada y permanente para la defensa europea.....	154
4.3	Cooperación estructurada permanente.....	154
4.4	La decisión política de crear un núcleo duro.....	155
4.5	La CEP y mejora de las capacidades operativas y tecnológicas.....	158
5	Pasos necesarios en la cooperación industrial.....	159
5.1	CEP y capacidad terrestre: el nuevo tanque.....	159
5.2	CEP y capacidad aérea: el caza de sexta generación.....	160
5.3	CEP y capacidad naval de proyección aérea a distancia.....	161
5.4	CEP y lanzaderas espaciales.....	162
6	Resumen final sobre el papel de Italia.....	165
	Bibliografía.....	166

Capítulo quinto

Ahora o nunca. Polonia hacia el desarrollo de la defensa europea..... 169

Agnieszka Bieńczyk-Missala

	Página
1 Introducción.....	172
2 Contexto histórico: del Bloque del Este a la OTAN y la adhesión a la UE.....	174
3 La especificidad de la perspectiva polaca sobre las amenazas y el entorno de seguridad.....	175
4 La contribución de Polonia a la evolución de la PCSD.....	177
5 Compromiso práctico.....	181
6 La respuesta de Polonia a la guerra de Ucrania: implicaciones para las perspectivas de la política europea de defensa.....	185
6.1 Autoinversiones.....	187
6.2 La OTAN.....	188
6.3 La Unión Europea.....	190
7 Conclusiones.....	194
Bibliografía.....	194

Capítulo sexto

Conocimiento de la Seguridad y la Defensa en España. Una visión nacional de la PCSD y su relación con la OTAN..... 201

Abel Romero Junquera

1 Introducción.....	204
2 Política de Seguridad y Defensa en España. Una visión europea entendida desde una perspectiva nacional.....	206
2.1 Panorama histórico de la defensa y la seguridad en España...	208
2.2 «Cultura de seguridad y defensa» en España.....	209
2.2.1 ¿Qué dicen los estudios sociológicos sobre la cultura de defensa española?.....	210
2.3 La «cultura estratégica» de España en las últimas décadas.....	213
2.3.1 Directiva de Defensa Nacional (DDN); de 1992 a 2020.....	215
2.3.2 Libro Blanco de la Defensa (2000).....	219
2.3.3 Estrategias de Seguridad Nacional (ESN); de 2011 a 2021.....	219
2.3.4 Revisión Estratégica de la Defensa (RED). Un ejercicio de 2003 que no ha tenido continuidad.....	224
2.3.5 Estrategia de Acción Exterior (EAE) 2021-2024.....	225
3 Contribuciones de España a la PCSD.....	226
3.1 Misiones y operaciones en el extranjero.....	226
3.2 Contribuciones institucionales. Presidencias españolas del Consejo de la UE.....	228
3.3 Industria de defensa y capacidades militares. Contribución española a una cooperación europea sólida.....	230
4 Conclusiones y resumen final.....	233
5 Posibles recomendaciones para el futuro.....	235
Bibliografía.....	237

Capítulo séptimo

Un pilar regional en un mundo de conflictos: Suecia, la zona nórdico-báltica y la defensa europea 241

Magnus Christiansson

- 1 Europa, otra vez 244
- 2 Europa y el orden de seguridad mundial 247
- 3 El contexto regional: del mar Báltico al Alto Norte 250
- 4 La región nórdico-báltica y el orden de seguridad mundial 254
- 5 El factor regional: un nuevo Flanco Norte 257
 - 5.1 Una cooperación nórdica más estrecha 259
 - 5.2 Implicaciones estratégicas 261
 - 5.2.1 Perspectivas operativas 262
 - 5.2.2 Acuerdos bilaterales de defensa con EE. UU. 263
 - 5.2.3 Cuestiones nucleares 264
 - 5.3 Consideraciones finales 265

Bibliografía 265

PCSD – Lista de abreviaturas 269

Biografía de los participantes

- Natividad Fernández Sola 275
- Sven Biscop 275
- Marjorie Vanbaelinghem 276
- Tuomo Melauso 276
- Karl-Heinz Kamp 276
- ALBERTO PAGANI 277
- Agnieszka Bienczyk-Missala 277
- Abel Romero 277
- Magnus Christiansson 278

Composición del grupo de trabajo 279

Cuadernos de Estrategia 281

Prólogo

Natividad Fernández Sola

1 ¿Qué importancia tienen los enfoques nacionales de la PCSD?

Las políticas de la UE son el resultado de las necesidades de los Estados miembros y de su percepción de lo que la UE puede hacer mejor que ellos a nivel individual, lo que es especialmente cierto cuando se aplica a las políticas intergubernamentales europeas desarrolladas en el marco de la UE, como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Por lo tanto, la estrategia de defensa de la UE (o la ausencia de la misma) solo puede entenderse a partir de la forma en que los Estados perciben las amenazas a su seguridad y los medios para hacerles frente. Forjar intereses comunes a los que responder con acciones comunes solo es posible si están alineadas las posiciones de los principales actores: los Estados miembros. En otras palabras, es difícil ver avances en la PCSD sobre la base de decisiones adoptadas voluntariamente por las instituciones europeas, si no se difuminan las divergencias de intereses políticos, económicos, históricos o culturales entre los Estados miembros, y de ahí la necesidad de analizar las posiciones nacionales sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Asimismo, existen otras razones para elaborar un documento estratégico monográfico del IEEE sobre las posiciones nacionales en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o, en general, sobre los enfoques nacionales de la defensa europea. Una es que la defensa de los Estados miembros fue la primera razón que impulsó el proceso de integración europea tras la Segunda Guerra Mundial, aunque la Comunidad Europea de Defensa nunca viera la luz. La segunda tiene en cuenta el impacto que las políticas nacionales de defensa tienen en la PCSD, ya que determinan y delimitan a la primera. Es la otra cara de la europeización de las políticas nacionales en virtud de las europeas.

Anteriormente, algunos libros profundizaban en la cuestión. En 2013, bajo la coordinación de Santopinto y Price, se publicó *National Visions of EU Defence Policy – Common Denominators and Misunderstandings* (Santopinto y Price, 2013). Las contribuciones de los diferentes autores pusieron de relieve los factores positivos que siguieron, pero también las percepciones erróneas de los actores de la PCSD que supusieron un lastre para el desarrollo de esta política. Dos años más tarde, el Instituto Egmont publicó su libro *The Common Security and Defence Policy: National perspectives* (Fiott, 2015). Los editores decidieron clasificar a los Estados miembros en cuatro categorías: linchadores, creyentes, indecisos y *outsiders*. No hay que dar más explicaciones. De la lectura de estas contribuciones, se desprende de forma clara que, aunque existen iniciativas, como el *Pooling and Sharing* de la AED dentro de la UE y la defensa inteligente de la OTAN, que pretenden actuar como plataforma en interés de los Estados participantes, estos prefieren los foros bilaterales o «minilaterales» de cooperación en materia de defensa, en los que en realidad confían más. Al fin y al cabo, la cooperación en el desarrollo de capacidades, la mutualización o las adquisiciones conjuntas pueden lograrse sin la PCSD ni la OTAN. La principal conclusión fue que la cooperación militar se produce y el objetivo es que los Estados nacionales dispongan de las capacidades adecuadas para defender su territorio y desplegarse en operaciones PCSD y OTAN. Lo que está en juego no es adjudicar la propiedad de la defensa europea a una organización concreta, sino garantizar que los países europeos sigan siendo capaces en los próximos años (conclusiones del libro de Fiott)¹.

¹ Sobre el tema concreto del concepto de Grupos de Combate de la UE y la posición de Alemania y Polonia, ver Chapell (2009). El artículo analiza, a partir de los ejemplos de

Una década después de estas publicaciones académicas, algunas cosas han cambiado radicalmente: Reino Unido abandonó la UE y, en 2016, llegó a la Casa Blanca un nuevo presidente poco dispuesto a pagar la factura de defensa de los europeos. Sea quien sea el presidente de EE. UU., su posición a partir de ahora será la misma. Además, hay un nuevo documento estratégico de la UE, la Brújula Estratégica 2022, y un nuevo concepto estratégico de la OTAN, ambos profundamente preocupados por la guerra en Ucrania, tras la operación militar especial iniciada por la Federación Rusa el 22 de febrero de 2023. Por último, y como consecuencia de la inestabilidad y la guerra en el Este, dos países de la UE, Suecia y Finlandia, ingresaron en la OTAN.

Estos acontecimientos influyeron en la forma en que los europeos ven la PCSD, pero no cambiaron de manera radical los principales obstáculos para la integración plena. De todos modos, el nuevo entorno exigía una revisión clara de las posiciones anteriores. Una de las preguntas más repetidas es hasta qué punto la guerra de Ucrania influyó en las posiciones nacionales respecto al enfoque de la PCSD.

Para abordar y comprender mejor estas cuestiones, *La defensa europea. Quo Vadis?* es el título de este número especial, una iniciativa del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el *think-tank* militar español sobre cuestiones estratégicas y geopolíticas, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer.

El eje principal de esta reflexión es la voluntad de Europa de ser un actor geoestratégico relevante. Según Bzrezinski (1998), para entrar en este club se necesita voluntad y capacidad. Los autores que contribuyen a este monográfico responderán a la pregunta: ¿Hay razones reales para pensar que Europa puede llegar a serlo? A primera vista, las perspectivas no son del todo optimistas.

Es necesaria una aclaración terminológica previa: en este libro se utilizan términos diferentes como «defensa europea», «política de defensa de la UE», la «Europa de la defensa» o la «defensa de Europa». Está claro que no son sinónimos. Denotan un mayor

Alemania y Polonia, el impacto que las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros tienen sobre el concepto de Grupos de Combate de la UE. Aunque el artículo subraya que el papel que los Estados miembro quieren desempeñar en la PCSD «así como las expectativas internacionales» pueden prevalecer sobre los factores restrictivos, los Grupos de Combate se basan en un sistema de rotación. Como algunos Estados miembros están más dispuestos a desplegar los Grupos de Combate que otros, el concepto corre el riesgo de convertirse en una política declarativa, lo que socavaría la PCSD.

o menor grado de europeización de las políticas nacionales de defensa como consecuencia de la PCSD. Hoy en día, la defensa europea no existe. Requeriría una política de defensa única y, como corolario, un Ejército europeo. Existe, en cambio, una política europea de defensa, aunque no plena, ya que la UE cuenta con órganos e instituciones político-militares con poder de decisión, pero solo cuando los Estados miembros llegan a un acuerdo unánime. La razón es que no hay transferencia de competencias soberanas de los Estados a la Unión en política de defensa; la PCSD, como Política Exterior y de Seguridad Común, son políticas intergubernamentales, no supranacionales (Fernández-Sola, 2024), es decir, que los Estados miembros de la UE son los actores PCSD de *L'Europe de la défense* (la Europa de la defensa), o que la «defensa de Europa» es una expresión más adecuada, teniendo en cuenta que la mayoría de los miembros de la UE son también miembros de la OTAN y consideran a la Alianza un elemento esencial para la defensa europea. Una vez hecha esta aclaración, se retoma el objetivo de este volumen monográfico.

Tras más de dos décadas, la UE dio a luz nuevos órganos, procedimientos y conceptos, es decir, ideas para impulsar la PCSD. La apatía o la indiferencia han seguido al entusiasmo inicial por parte de los Estados miembros e incluso de esas mismas estructuras institucionales.

2 Contenido de este número especial

Partiendo de esta idea, el objetivo es analizar la aproximación de siete miembros de la UE a la Política de Defensa de la UE, sus políticas nacionales de defensa para conocer su percepción de las amenazas, las formas de hacerles frente, sus capacidades militares y doctrinas sobre el uso de la fuerza, o su posición respecto a la adecuada relación entre la OTAN y la PCSD.

A la hora de decidir los países (los relevantes para la PCSD) se tuvieron en cuenta los factores geográficos y políticos que determinaban la posición del país. Así, se incluyen dos países nórdicos, Suecia y Finlandia, que se han incorporado recientemente a la OTAN, y el primero de ellos con algunos ejemplos de industria de defensa. Además, ambos forman parte de un organismo de cooperación que vela por los intereses de los países nórdicos. Dos países del sur, como Italia y España, que desarrollan una cooperación bilateral en defensa, con similar percepción de las amenazas, pero diferentes políticas para hacerles frente; y ambos con

industria de defensa. Francia también es un país mediterráneo, pero, por su peculiar planteamiento respecto a la OTAN y su disposición a desplegar fuerzas militares, además de su capacidad de disuasión, es considerado, junto con Alemania, como el motor de la PCSD, aunque la percepción y reacción de los «dos grandes» sean distintas, y más aún tras algunos cambios importantes en el planteamiento tradicional de Berlín respecto a la defensa. Por último, se elige Polonia por ser un país del Este, el más desarrollado de ellos, y con una industria de defensa, aunque no sea la más importante.

Incluso la clasificación de estos siete países, como se ha explicado, no es del todo compartida. Finlandia y Suecia son países nórdicos, pero, según políticas recientes, el primero se considera, en cierto modo, más cercano a los países de Europa del Este. Ambos se consideran partidarios de un enfoque nórdico dentro de la OTAN; sin embargo, en Helsinki existen ciertos recelos hacia quien fue su antiguo invasor durante seis siglos. Alemania y Francia, principal motor de la PCSD y de otras políticas de la UE, tienen una forma muy distinta de ver las amenazas a la seguridad y de reaccionar ante ellas, por lo que su cooperación no suele ser fácil, al menos en la PCSD. En otro orden de cosas, Alemania y Polonia forman parte de la *Mittleuropa*, pero en Varsovia persiste la desconfianza histórica. A su vez, Francia es asimismo un país del Sur, pero no actúa como tal, sino que se limita a promover sus propios planteamientos individuales, especialmente en lo que respecta al Norte de África y a la política mediterránea de la UE.

España e Italia son países similares, pero con posturas ligeramente diferentes respecto a la OTAN; la Alianza desempeña un papel fundamental en la defensa europea según la postura italiana, mientras que España suele seguir la postura francesa y alemana, que no existe en la PCSD. Como resulta evidente, entre ellos, algunos países se inclinan más hacia el lado atlantista, mientras otros se consideran más europeístas. Ambos grupos pueden experimentar una evolución en función de los temas y el contexto.

Cada autor presenta la evaluación desde su perspectiva nacional, considerando las circunstancias, condiciones y elementos, tanto políticos como militares, que afectan o condicionan esa visión nacional. No se trata de hacer un análisis de la posición oficial del país, sino de analizar, desde una perspectiva crítica, cómo es realmente la posibilidad de una Europa de la defensa en

cada país, en su cultura de defensa. Los colaboradores de este volumen, prestigiosos expertos en defensa europea, proceden de Alemania (Consejo Alemán de Relaciones Exteriores), Finlandia, Francia (IRSEM), Italia (Universidad de Bolonia), España (IEEE), Polonia (Universidad de Varsovia) y Suecia (Universidad Sueca de Defensa), así como del Instituto Egmont, con un capítulo adicional sobre una visión crítica desde Bruselas.

Las contribuciones de expertos recogidas en este número especial del IEEE ponen de manifiesto la persistencia de varias realidades. En primer lugar, la reticencia de los Estados a «centralizar» instituciones multilaterales, como la UE —y la OTAN—, en una política especialmente sensible a la soberanía nacional. En segundo lugar, la resistencia a una normalización, entre los veintisiete miembros, de los intereses defensivos, de los requisitos de capacidad, del planeamiento militar y operativo en general, de la regulación de la industria de defensa, o de las decisiones sobre adquisiciones, producción, ventas y proyectos de I+D en el ámbito de la defensa.

En comparación con los estudios publicados anteriormente sobre las políticas de defensa de los Estados miembros, este número especial presentará también diferentes sensibilidades y enfoques nacionales, y pondrá de relieve algunas novedades en las posiciones de Alemania, Francia, Suecia y Finlandia, así como ciertos matices en las de España, Polonia e Italia.

A Francia, firme defensora de la autonomía estratégica de la UE, le llueven las críticas por perturbadora y poco realista, contradictoria y egocéntrica, guiada por la *grandeur* francesa apoyada en su disuasorio poder nuclear, su industria armamentística autónoma y su política de exportación de armas. Su política interior y los intereses nacionales a lo largo de su historia explican su fuerte identidad estratégica, que requiere unas Fuerzas Armadas de gran capacidad y una sofisticada orientación geopolítica. Francia ha actuado como catalizador de la PCSD o, al menos, de una política europea de seguridad y defensa, promoviendo el despliegue internacional de Fuerzas Armadas europeas, la fabricación de armamento o proyectos como la Iniciativa Europea de Intervención (IE2) (Mills, 2019) al estilo francés; es decir, no necesariamente siguiendo el ritmo pausado de las instituciones europeas, ni su estilo unificador y centralizador, que borran el protagonismo nacional. Además, el enfoque francés de la PCSD siempre ha sido intergubernamental y utilitario para la influencia global de Francia; no importa si el país, por ejemplo, apoya

la iniciativa española de crear una formación de defensa del Consejo Europeo, o nombrar un adjunto vinculado a la Comisión de Defensa y Espacio. El lado utilitario y pragmático se percibe en su apoyo a la Base Industrial de Defensa Europea, ya que el nivel europeo puede mantener viva la industria de defensa francesa.

La guerra en Ucrania suscitó debates sobre las capacidades del país para defender su propio territorio y abre la potenciación del pilar europeo de la OTAN como parte de la solución para la defensa europea. Queda por ver si este enfoque, presente en la Revisión Estratégica Nacional 2022, es un cambio en la ambición de Francia (Fuente Cobo, 2016), la aceptación de un pilar europeo para la OTAN es, en sí mismo, un cambio del compromiso tradicional con la autonomía estratégica europea mostrando una actitud audaz y pragmática hacia lo que es necesario para seguir adelante. La cultura estratégica francesa influye en la postura del país ante la OTAN, pero las nuevas generaciones están más abiertas a la influencia estadounidense, sobre todo porque la Europa geopolítica les parece solo un sueño, un concepto poco pragmático. Un hándicap para las iniciativas francesas es la desconfianza de otros Estados miembros más atlantistas, o europeístas pero supranacionalistas, lo que hace surgir un sentimiento de aislamiento en París.

Esta desconfianza, unida al deseo de alcanzar acuerdos concretos a nivel europeo, impulsa la relación entre Francia y Alemania, en particular, su difícil cooperación en política de defensa.

Sus malentendidos y su falta de voluntad política bloquean el Proyecto de Aviones de Combate (FACS) y el Sistema Principal de Combate Terrestre (MGCS)², y continúan las diferencias sobre las normas de exportación de armas.

La política de defensa alemana ha dado un giro histórico que tiene repercusiones existenciales en el planteamiento del país sobre la Europa de la Defensa. Por primera vez y tras la guerra de Ucrania, Berlín se compromete a aumentar sensiblemente su presupuesto de Defensa; pone fin a las históricas reticencias a implicarse más en la defensa de Europa, y en la defensa del país. El matiz es que solo acepta a la OTAN como gestora y (co) responsable de la seguridad europea. Además, declara su desvinculación de la PCSD poco realista y el aumento de su gasto

² Justo a finales de abril de 2024, los dos países llegaron a un acuerdo para desbloquear la situación y sustituir ambos tanques, el Leopard y el Leclerc.

en defensa se destinará principalmente a su defensa territorial, prescindiendo de proyectos y, sobre todo, de operaciones militares o mixtas para la gestión de crisis de la UE.

En este escenario, Berlín aboga por una colaboración más estrecha entre la UE y la OTAN, cada una dedicada a sus competencias: la defensa está en manos de la OTAN, y la respuesta política y económica en manos de la UE, que se convierte así en un peso pesado de la política internacional. Tomando como referencia la reacción de la UE ante la invasión rusa de parte del territorio ucraniano, el autor entiende que la Unión ha sido capaz de transformar su importancia económica en influencia en la escena política y de seguridad. La dedicación prioritaria de los países europeos a su seguridad y disuasión limitará las operaciones PCSD, al tener que destinar casi todos los recursos materiales y humanos a dicha prioridad. En esta línea, la *Zeitenwende* alemana o nueva era en la política de defensa alemana, con un presupuesto especial de 100 000 000 000, adquisiciones militares «excepcionales» debido a la urgencia de la situación, o su primera Estrategia de Seguridad Nacional (2023). La mayor parte de este esfuerzo presupuestario se destinará a la defensa territorial del país, contribuyendo así al reparto de cargas con la OTAN. La consecuencia será la desvinculación de las operaciones de gestión de crisis de la UE. Cualquiera, por tanto, puede concluir que es el fin del eje francoalemán, al menos en materia de PCSD.

Para hacer frente a una evidente limitación de la implicación militar estadounidense en Europa, Alemania se compromete a entablar una negociación sobre el reparto de cargas, de forma que Estados Unidos defienda los intereses de seguridad europeos en la región del Pacífico y Europa salvaguarde su propia seguridad e integridad territorial. En cualquier caso, un hipotético enfrentamiento con Rusia solo sería posible con el apoyo de Washington.

Este giro en la política de defensa alemana sitúa a Berlín más cerca de la posición de los países polacos o bálticos que de la de los franceses.

Tras los planteamientos francés y alemán, el enfoque polaco de la PCSD es sencillo, porque está marcado por su historia. En el siglo XX, Polonia fue invadida por el Tercer Reich alemán y luego sometida al dominio soviético tras la división no escrita que supuso el final de la Segunda Guerra Mundial. Es razonable que teman a Rusia, a la que identifican con la extinta URSS, pero también que desconfíen de una política común de seguridad y

defensa dirigida por Alemania y Francia, esta última asociada a la figura de Napoleón. De ahí que la puerta de salida sea EE. UU., única potencia capaz de proteger a Polonia de un eventual ataque ruso, y la OTAN como alianza en la que Polonia se convirtió en miembro en 1999.

Como miembro de la UE desde 2004, Polonia apoyó los intentos de consolidar una PCSD, pero siempre consideró que el esfuerzo europeo debía ser complementario al de la OTAN. Así, participó de forma activa en los Grupos de Combate, se integró en la CEP con distintos proyectos y tomó parte en misiones militares de la UE, incluso antes de su adhesión, como la EUFOR Concordia en Macedonia. Polonia ha participado en iniciativas de seguridad en el Mediterráneo (EUFOR Althea, u operaciones navales Sophia e Irini) e incluso en África (EUTM RCA, EUFOR RCA). De este modo, en ocasiones ha mostrado una solidaridad simbólica con los problemas de seguridad de otros países europeos, lo que ha provocado que los países del sur de la UE se hayan implicado en la defensa de los países bálticos y, ahora, de Ucrania. Participó asimismo en el triángulo de Weimar con Alemania y Francia.

Varsovia considera que otros países de la UE no entendieron sus preocupaciones de seguridad respecto a Rusia y, tras el inicio de la operación militar especial en Ucrania, la política de defensa polaca, en términos prácticos, se centró en su papel como miembros de la OTAN. En cualquier caso, la PCSD debería ser una forma de que los países europeos apoyasen activamente a la OTAN como única garantía de seguridad para el continente. Su atlantismo y primera línea en suministros militares a Ucrania proporcionaron al país mejores condiciones para adquirir modernos equipos militares estadounidenses, pero también de Reino Unido, así como algunos de Francia e Italia.

La UE es útil por su apoyo militar a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y la Misión de Asistencia Militar de la UE a Ucrania (EUMAM Ucrania) acogida por Polonia. Para ello, Varsovia se comprometió en la iniciativa destinada a reforzar las capacidades de defensa de Europa y aspira a que la UE apoye la modernización de su industria de defensa.

Se puede afirmar que el eje París-Berlín se convirtió en el eje Washington-Londres-Varsovia en términos de defensa, ya que claramente Polonia incrementó su poder en Europa encontrando una forma óptima de alcanzar sus intereses, al igual que la mayoría de los países de la UE.

Como el resto de los países europeos, Italia considera que su presupuesto de defensa y su sistema de defensa integrado son insuficientes y que no resultan competitivos. Para ser coherente con esta afirmación, el país adapta su concepto estratégico al de la Alianza. En consecuencia, Roma limita la autonomía estratégica de la UE, que es suplementaria y complementaria de la OTAN. Cualquier otra interpretación exigiría inversiones que no resultarían sostenibles, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas híbridas. Dentro de este marco para la autonomía estratégica, la creciente contribución de los países de la UE debería ser la base de nuevas capacidades comunes, en lugar de limitarse a aumentar las de los Estados individuales. Nada será posible sin una política exterior común, pero parece bastante difícil de conseguir. Así, los pasos de la propuesta serían una estandarización y armonización de los sistemas de defensa y equipos militares, la promoción de la CEP y el uso de la cooperación reforzada; de este modo, los principales países de la UE podrían facilitar la toma de decisiones para compartir los requisitos operativos y cumplir los pasos mencionados. La opción sería un núcleo duro para desarrollar una defensa europea complementaria de la OTAN.

Además, Italia destaca el papel de la UE en la seguridad europea a través de su política de ampliación, especialmente a la región de los Balcanes.

España es uno de los países más europeístas dentro de la UE, aunque todos los documentos estratégicos hacen hincapié en el compromiso con la OTAN, antes de ingresar en la Alianza, el país ya tenía un acuerdo militar bilateral con los Estados Unidos de América. La diferencia con Italia es interna. La falta de enemigos exteriores durante más de doscientos años, la pérdida de poder mundial, más un tortuoso siglo XIX de violentos cambios de Gobierno, y un siglo XX caracterizado por un breve periodo republicano, una guerra civil, un régimen autoritario y, finalmente, un retorno a la democracia de la mano de una monarquía constitucional, han provocado una falta de interés por las cuestiones de política exterior y defensa. La entrada en la UE era un camino para una nueva etapa y, por ello, seguir ciertas posiciones oficiales de Bruselas, tanto en la PESC como en la PCSD, a veces era más fruto del consenso entre los grandes actores que de los intereses españoles.

En la práctica, el país es uno de los principales contribuyentes a la PCSD, más en operaciones militares que en capacidades. Es

el único miembro presente en todas las operaciones militares de la UE y se implica en responsabilidades de mando y planificación táctica, incluso en lugares con interés secundario para la defensa nacional. El apoyo a las iniciativas de la PCSD ha sido entusiasta, tanto en los Grupos de Combate como en la CEP, en el Fondo Europeo de Defensa o en el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la Capacidad de Despliegue Rápido, así como en la promoción de la industria de Defensa (EDTIB), por citar solo las iniciativas más recientes. Este planteamiento es coherente con la posición institucional de España como uno de los grandes países de la UE, y uno de los cinco que se deben tener en cuenta en cuanto a industria de Defensa y participación en consorcios europeos.

Pero el compromiso español con la OTAN es también firme. El país ha aportado probablemente más de lo que ha recibido y, en definitiva, más de lo que se le ha reconocido en cuanto al nombramiento de altos cargos de la Alianza, incluso en comparación con países menos relevantes para la seguridad transatlántica que España. La única cuestión en la que Madrid está por debajo de lo exigido por la Alianza es el porcentaje del PIB dedicado al presupuesto de Defensa; no obstante, ya está previsto el aumento progresivo del mismo. Cabe mencionar el acuerdo bilateral de cooperación militar con EE. UU. tras el ingreso en la OTAN en 2015 y su refuerzo en 2023. Dicho acuerdo incrementa el despliegue con dos destructores de la Marina estadounidense con base permanente en la Base Naval de Rota. Los destructores se unen a otros cuatro ya estacionados en Rota, que son los únicos destructores estadounidenses con puerto base permanente en Europa; lo que supone una contribución relevante a la defensa colectiva, con operaciones diarias en una variedad de misiones, incluida la defensa contra misiles balísticos y la guerra antiaérea³.

En el ámbito de la seguridad internacional, la percepción de la amenaza ahora es clara, principalmente la procedente de las regiones del Magreb y el Sahel. En este marco, los pobres resultados de la PCSD y la persistencia de obstáculos para su éxito han aumentado la conciencia de la necesidad de una dimensión europea de defensa más potente y con mayor capacidad en España, probablemente dentro de la OTAN como única opción realista. Mientras tanto, España adaptará las estrategias de Seguridad

³ Embajada y Consulado de EE. UU. en España. Deepening U.S. – Spain defence agreements. Comunicado de prensa, 8 de mayo de 2023. Disponible en: <https://es.usembassy.gov/es/profundizacion-de-los-acuerdos-en-materia-de-defensa-entre-estados-unidos-y-espana/>

Nacional y Defensa y actuará para aumentar el presupuesto nacional de defensa y promover la industria de defensa en coordinación con otros países europeos.

Por último, pero no por ello menos importante, los miembros recientemente incorporados a la OTAN, los países nórdicos, perciben de forma clara a Rusia como una amenaza para su seguridad, pero sus planteamientos respecto a la PCSD son ligeramente diferentes. Para Suecia, la UE es secundaria respecto a la OTAN en la dimensión de defensa, debido a su debilidad por tratarse de un actor estratégico con limitaciones, como demostró la reacción a la guerra de Ucrania. El punto de partida de su visión estratégica es muy similar al de Polonia, en cuanto a la percepción de la amenaza. Las grandes preocupaciones sobre una posible guerra hegemónica en desarrollo han llevado al país a aumentar significativamente su presupuesto de defensa y a considerar la dimensión regional nórdica como el mejor complemento a la eventual aplicación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte; además de los tratados bilaterales de cooperación en materia de defensa que todos los países de la región mantienen con los Estados Unidos de América. Suecia define sus intereses principalmente en términos regionales y la implicación del eje Moscú-Pekín-Teherán, así como de Oriente Medio y Asia Oriental, en Suecia. El objetivo de este rápido movimiento es el interés estratégico de la región del norte del Báltico para la seguridad occidental y, por tanto, promover un nuevo Flanco Norte de la OTAN, aumentando los recursos de la Alianza y la influencia sueca sobre la planificación de la OTAN en la región. Esto impulsará un pilar europeo más fuerte de la OTAN. Esta propuesta se basa en una presencia y participación activas y continuadas de las Fuerzas Armadas estadounidenses, y en la disuasión nuclear de EE. UU., algo que no es probable que ocurra.

El punto de partida de Finlandia es ligeramente distinto, ya que proviene de una tradición de neutralidad y relaciones con la Unión Soviética. Por lo tanto, hasta que no se rompiera esa relación, no era posible solicitar el ingreso en la OTAN, dadas las relaciones de la Unión Soviética con Finlandia. Al desarrollar en gran medida su papel de mediador, guardián de la paz e importante agente de ayuda al desarrollo, Finlandia acogió con satisfacción el ingreso en la UE, mientras que la adhesión a la OTAN suscitó sentimientos más encontrados entre la población. El creciente enfrentamiento con la acción de la Federación Rusa en Ucrania llevó a la decisión de solicitar el ingreso en la Alianza, a la que se adhirió en 2023.

Tan importante como esta adhesión es el acuerdo bilateral de cooperación en materia de defensa con Washington, que permite la presencia de tropas y material de defensa estadounidenses en Finlandia y acerca la posición finlandesa más a los países de Europa del Este que a los nórdicos. A diferencia de Suecia, los finlandeses están en contra de almacenar armas nucleares en su territorio.

Para Helsinki, el aspecto más importante de la cooperación nórdica es la dimensión ártica, que permitirá a Suecia y Finlandia ejercer su influencia en la Unión Europea y la OTAN. Al igual que otros países europeos, Finlandia cree que asimismo es necesaria una Europa más autónoma, lo que debe implicar una Alianza más fuerte. Sin embargo, señala la conveniencia de que Helsinki y Estocolmo aprovechen su experiencia en la resolución pacífica de conflictos para entender el Sur Global; algo que suena bastante diferente desde el punto de vista sueco.

Como resultado de esta recopilación de las posturas de distintos países, existen varias conclusiones que no por conocidas son menos interesantes. La principal es que los diferentes enfoques de la PCSD están creciendo en el marco del sistema internacional, en el que la competencia entre las grandes potencias es cada vez más evidente e inevitable. En este sentido, las posiciones nacionales muestran que, incluso en algunos casos, los Estados miembros compiten entre sí, como los proyectos para el Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS). Todo el mundo intenta demostrar lo esencial que es su posición geopolítica para la estrategia europea/occidental.

Además de los problemas de competencia, la falta de voluntad política o las dificultades para una Política Exterior Común Europea, existen dos desventajas para una política de defensa europea desde el punto de vista nacional: en primer lugar, la perspectiva desde el que cada Estado ve la defensa europea hace que este concepto parezca algo completamente distinto; en segundo lugar, y fuente de recelos entre los Estados miembros, cada capital, debido a su particular percepción de la seguridad, su historia y su cultura estratégica, tiende a no ver que «el emperador está desnudo» y que ninguno de los enfoques nacionales da la verdadera visión de la PCSD, que «sin una sola voz» no es nada.

La conclusión del experto independiente de Bruselas, el profesor Biscop, es demoledora: la PCSD ha fracasado; no obstante,

sigue siendo indispensable que los europeos integren sus esfuerzos de defensa. Por tanto, si los planes actuales no han dado el resultado esperado —¿se esperaba de verdad?— el enfoque utilizado cambiará. Un pilar europeo tangible dentro de la OTAN es también la propuesta aquí presentada. Más dudosa es su idea de que la UE pueda apoyar a los países candidatos amenazados o agredidos.

Para alcanzar este nivel de pilar europeo dentro de la OTAN y construir un paquete global de fuerzas, los europeos tienen que ganar profundidad logística, movilidad militar y base industrial de defensa, y mejorar así sus capacidades expedicionarias, para la Fuerza de Despliegue Rápido o para la Fuerza de Respuesta Aliada. Tal vez sea la única manera de alcanzar una fuerza europea. Pero vuelven a surgir varias preguntas: ¿siguen los Estados miembros este proceso de arriba abajo perdiendo su escasa soberanía?, si existiera una fuerza europea, ¿estarían de acuerdo los Estados miembros en la agenda política para utilizarla?, ¿por unanimidad?, ¿forzado por el líder de la OTAN?

El peligro de que la potencia hegemónica se desentienda de la defensa de Europa es más palpable que nunca. Aunque la evolución de la PCSD hacia su consolidación no es satisfactoria, no hay que olvidar que siguen vigentes otras iniciativas de cooperación defensiva, bilaterales o «minilaterales» entre los Estados miembros, además de la existente en el seno de la OTAN. Tal es el caso de la cooperación franco-británica de los tratados de Lancaster House, el Triángulo de Weimar, la Cooperación Nórdica de Defensa, el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC), o la Cooperación de Defensa del Grupo de Visegrado, que ofrece un grupo de combate conjunto, o un proceso conjunto de planificación de la defensa.

Los tratados de Lancaster House entre Francia y Reino Unido se firmaron en 2010. Lejos de poner fin a la cooperación tras la salida británica de la UE, continúa con nuevos compromisos en distintos ámbitos, principalmente en defensa y asociación en materia de seguridad. Ambas partes muestran su ambición de fomentar una mayor integración de las Fuerzas Armadas británicas y francesas (Mills, 2023; Whitman, 2023). Trabajan para alcanzar posiciones comunes en materia de disuasión nuclear, no proliferación, control de armamentos y desarme; así como en la preparación de proyectos clave que desarrollen el programa de futuras armas de crucero/antibuque, las futuras necesidades de misiles, o los compromisos con el transporte aéreo A400M,

la cooperación industrial, la cooperación operativa a través de la Fuerza Expedicionaria Conjunta Combinada (CJEF) (Whitman, 2023; O'Neill, 2023) o el intercambio de inteligencia y el acceso a las respectivas bases militares. Por último, incluyen el apoyo mutuo a los despliegues de portaaviones en regiones de intereses compartidos, como el Indo-Pacífico y los Balcanes en apoyo de EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina. Es evidente que ni todos los Estados miembros de la UE ni todos los países de la OTAN consideran el Indo-Pacífico como una prioridad estratégica, y de ahí que sea normal canalizar esta cooperación bilateralmente.

El Triángulo de Weimar, que une a Francia, Alemania y Polonia desde 1991, pretende fomentar la cooperación en asuntos transfronterizos y otros asuntos europeos. En 2011, entre estas cuestiones, se incluyó la cooperación en materia de defensa para ofrecer un Grupo de Combate conjunto de la UE, listo para desplegarse en zonas de crisis desde 2013. El Brexit revitaliza sus funciones. En los primeros años de este siglo, el Triángulo de Weimar se consideraba un potencial «nuevo motor» para Europa, sobre todo por la cooperación en materia de defensa (Kulesa *et al.*, 2024). Su propuesta en 2011 de reforzar la defensa europea, mediante un funcionamiento adecuado de las estructuras cívico-militares, los Grupos de Combate y una mayor cooperación en el seno del Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC), contó con el apoyo de España e Italia en 2013 (formato «Weimar Plus») y con la oposición de Reino Unido. Hoy en día, el Triángulo de Weimar es cada vez menos visible.

En la misma línea, se puede destacar la Cooperación Nórdica de Defensa (NORDEFCO), creada en 2009 como una cooperación «minilateral» entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia con el propósito general de reforzar, de arriba abajo, la defensa nacional de los participantes, explorando sinergias comunes y facilitando soluciones comunes eficientes a través de la cooperación. Cada país decide la participación en diferentes actividades. Su estructura incluye niveles de cooperación política y militar. NORDEFCO desarrolla actividades en ámbitos como capacidades, armamento, recursos humanos y educación, y adiestramiento y ejercicios. Los terceros países, es decir, los países bálticos, pueden participar en estas actividades, si se decide caso por caso.

Es notable que esos marcos puedan comprender operaciones, capacidad y cooperación industrial. Hay menos tabúes y posturas que en los foros formales multilaterales, como la UE y la OTAN

(Egmont, 2015). Estas organizaciones, aunque intergubernamentales en su funcionamiento, suscitan temores nacionales de pérdida de soberanía, a pesar de ser conscientes de la necesidad de mejorar las capacidades militares y de hacerlo con otros socios.

Estas iniciativas de cooperación defensiva pueden ser el germen de una progresiva armonización de necesidades y posiciones sobre el contenido y las orientaciones de una política europea de seguridad y defensa.

En general, estos marcos unen a países con ambiciones e intereses similares y capacidades complementarias. Y lo que es más importante, los Estados siguen siendo los dueños de las acciones a seguir; establecen las normas y la forma de verificar su cumplimiento; solo son responsables ante sí mismos (Fiott, 2015). Así, los marcos «minilaterales» son más flexibles y adecuados para mantener garantizados simultáneamente los intereses nacionales. Como tales, pueden apoyar el pilar europeo dentro de la OTAN o de la PCSD de la UE.

Aun cuando ese resultado no pudiera alcanzarse, puede aceptarse que el éxito de la actual PCSD no sea posible porque carece de la base de cualquier política de defensa: un elemento de identidad (Bueno, 2019). En primer lugar, los Estados miembros no se ponen de acuerdo sobre la entidad política que persiguen. ¿Es una Unión Europea de la Defensa? ¿Se trata de una Unión Política uno de cuyos elementos sería una Política Europea de Defensa? ¿Es solo una evolución de la situación actual de las políticas nacionales de defensa, más elementos de la PCSD gestionados intergubernamentalmente?

Un elemento que contribuye a la formación de la identidad es la presencia de un enemigo, un enemigo exterior común; la base de las alianzas defensivas. A pesar de la aparente unidad generada en torno a la defensa de Ucrania frente a Rusia, no puede considerarse que exista consenso sobre la existencia de este enemigo exterior, ni simplemente sobre quién es el competidor exterior. Basta pensar en la posición divergente de los países europeos respecto a China, no solo en términos políticos, sino también en términos puramente comerciales.

Ya lo dijo el filósofo:

«Europa no puede confundirse con un club de naciones europeas, ni siquiera con unos Estados Unidos de Europa, que

en ningún caso podrían formar una nación, y mucho menos una “nación de naciones”, concepto tan absurdo como el “círculo de círculos”; solo si las naciones se disolvieran o se reabsorbieran todas en una de ellas, sería posible hablar en estos términos [...] Europa es una especie de “biocenosis de naciones”, una convivencia común, pero una convivencia que, como la que constituye la biocenosis biológica, no solo implica la paz sino también la lucha por la vida entre sus miembros, la guerra constante. Y si la guerra interna se evita, en virtud de la solidaridad de sus socios, se deberá no solo a la comunidad interna de sus intereses, sino a su solidaridad con terceros (con el tercer mundo islámico, por ejemplo, o con el continente asiático, China principalmente)» (Bueno, 1999).

La búsqueda de la unidad europea frente a un enemigo común comenzó por señalar a Alemania y crear la UEO para excluir a este país. Una vez integrada Alemania, la URSS se convirtió rápidamente en ese enemigo que actuaba como *federador* exterior de la UE. Desaparecida la URSS, ya no hay un enemigo sino un líder hegemónico mundial; de ahí las primeras demandas de autonomía estratégica cuando las decisiones de la superpotencia difieren de las de Europa e incluso dividen a los países europeos. En estos momentos, por mucho que se intente unificar de forma sencilla a este enemigo exterior, la disparidad de opiniones sobre el futuro es evidente, porque es difícil pensar en una seguridad europea que no tenga en cuenta el papel de Rusia (Baqués, 2023).

Bibliografía

- Baqués Quesada, J. (2023). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Madrid, Libros de la Catarata.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, pp. 48-56.
- Bueno, G. (1998). España. *El Basilisco*. N.º 24, pp. 27-50. Oviedo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.filosofia.org/rev/bas/bas22403.htm>
- Chapell, L. (2009). Diferentes enfoques de los Estados miembros sobre el desarrollo del concepto de Grupo de Combate

- de la UE: implicaciones para la PCSD. *European Security*, 18, pp. 417-439. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.498419>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en España. (2023). *Deepening U.S.– Spain defence agreements*. Comunicado de prensa. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://es.usembassy.gov/es/profundizacion-de-los-acuerdos-en-materia-de-defensa-entre-estados-unidos-y-espana/>
- Fernández Sola, N. (2024). La europeización de la política exterior española: consecuencias y desafíos. Seguridad y defensa: la Política Europea de Defensa y su impacto en políticas nacionales. Los actores de la Europa de la defensa. En: Beneyto, J. M. (coord.). *La europeización de la política exterior española: retos y desafíos*, pp. 115-128. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces (CEURA). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/05/03/la-europeizacion-de-la-politica-exterior-espanola.pdf>
- Fiott, D. (ed.). (2015). Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: National Perspectives. *Egmont Paper*. 79, Bruselas. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- Funte Cobo, I. (2016). *La política de defensa de Francia: ¿el fin de la independencia estratégica?* Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documentos de análisis.
- Kulesa, L. et al. (2024). *The Weimar Triangle and the future security order in Europe*. Varsovia, Instituto Polaco de Asuntos Internacionales y Fundación Hanns Seidel. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.pism.pl/webroot/upload/files/Raport/The Weimar triangle_Feb2024_report.pdf
- Mills, C. (2019). La Iniciativa Europea de Intervención (EII/EI2). Research Briefing 8432. Londres, House of Commons Library. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8432/>
- Mills, C. y Brooke-Holland, L. (2023). *UK-French defence cooperation: Una década después de los tratados de Lancaster House*. Research Briefing 9743, 21 pp. Londres, House of Commons Library. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9743/CBP-9743.pdf>

- Nordic Defense Cooperation* [en línea]. (s. f.). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>
- O'Neill, P. (2023). CJEF: A solution in search of a problem? *Royal United Services Institute (RUSI)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cjef-solution-search-problem>
- Santopinto, F. *et al.* (2013). National Visions of EU Defence Policy – Common Denominators and Misunderstandings. *Centre for European Policy studies (CEPS) and Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/national-visions-eu-defence-policy-common-denominators-and-misunderstandings/>
- Whitman, R. (2023). The Anglo-French summit: a modest advance in foreign, security and defence policy? *UK in a Changing Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/the-anglo-french-summit-a-modest-advance-in-foreign-security-and-defence-policy/>

Capítulo preliminar

La defensa europea, con o sin la PCSD

Sven Biscop

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha fracasado, resultando inevitable comparar los resultados o, incluso, el nivel actual de ambición, con las ambiciones que se declararon hace veinticinco años, cuando la política vio la luz. Sin embargo, sigue siendo indispensable que los europeos alineen, pongan en común e integren sus esfuerzos de defensa. Es decir, si quieren que las Fuerzas Armadas europeas formen un paquete de fuerzas coherente y de espectro completo, que constituya la primera línea de disuasión y defensa convencional, y además tenga capacidad para la guerra expedicionaria en la periferia de Europa. La situación geopolítica de Europa, unida a las estrategias tan cambiantes de EE. UU. y Rusia, exigen sin duda este alto nivel de ambición. Los europeos también podrían conseguirlo a través de la OTAN en lugar de la PCSD, utilizando instrumentos de la UE como el Fondo Europeo de Defensa (FED). Con o sin PCSD, la cuestión no es esa: ¿de verdad quieren los europeos una defensa europea? Esa es la cuestión.

1 Fingir un compromiso

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como se la conocía inicialmente, empezó siendo muy ambiciosa. El denomi-

nado *Headline Goal* (HG) adoptado en 1999 consistía en constituir un conjunto de fuerzas expedicionarias: un cuerpo de ejército de doce a quince brigadas o de 50 a 60 000 efectivos, más medios aéreos y navales, para llevar a cabo operaciones autónomas de gestión de crisis. En 2004 se creó un elemento específico de respuesta rápida dentro del GAN: los Grupos de Combate de la UE (EUBG). El objetivo era que los Estados miembros pusieran dos EUBG en estado de alerta, de forma rotatoria, cada una de ellas formada por un batallón reforzado más facilitadores, es decir, entre 1500 y 2500 efectivos. Sin embargo, muy pronto muchos empezaron a entender que los EUBG sustituían al HG, en lugar de complementarlo, lo que cayó convenientemente en el olvido. Aunque el Estado Mayor de la UE (EMUE) siguió dirigiendo el proceso del HG (y sigue haciéndolo), elaborando listas de necesidades expedicionarias, de fuerzas teóricamente disponibles y de carencias, en realidad los Estados miembros ya no se sentían comprometidos con él. Dos EUBG para toda la UE difícilmente puede calificarse como ambición; es evidente que hay muy pocos escenarios en los que uno o dos batallones basten para salvaguardar el interés europeo.

El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), más amplio, que la Agencia Europea de Defensa (AED) elabora desde 2008 (y que suele provocar fricciones con el EMUE), no tardó en correr la misma suerte. El CDP aborda la totalidad de los esfuerzos de defensa de los Estados miembros, incluidas las capacidades necesarias para la defensa territorial. Pero, como fija objetivos colectivos y no individuales y no es vinculante, el CDP acabó teniendo tanta influencia en la planificación de la defensa nacional de los Estados miembros como el proceso del HG: ninguna. Los objetivos nacionales asignados por el Proceso de Planificación de la Defensa (NDPP) de la OTAN impulsan la planificación de la defensa de los Aliados de la OTAN, es decir, veintitrés de los veintisiete Estados miembros de la UE. Y las prioridades nacionales, por supuesto.

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP), introducida por el Tratado de Lisboa, no logró cambiar esta realidad. La Decisión del Consejo de 2017 por la que se establece la CEP siguió el enfoque correcto, al afirmar que «Una visión a largo plazo de la CEP podría ser llegar a un paquete coherente de fuerzas de espectro completo, en complementariedad con la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros». «Podría», no «debería», por lo que se trataba de una

opción más que de una decisión. Sin embargo, los criterios vinculantes que conlleva la CEP sí apuntaban al establecimiento de un paquete de fuerzas. Los Estados miembros se comprometieron a equiparar sus aparatos de defensa, en particular armonizando la identificación de las necesidades militares, abordando las carencias prioritarias comunes y poniendo a disposición formaciones desplegables estratégicamente.

Cuando la CEP vio la luz, los Estados miembros, comprensiblemente, rebautizaron varias iniciativas existentes o previstas como proyectos CEP, para demostrar los progresos realizados. Pero lo anterior creó una dependencia del camino de la que CEP no ha podido escapar. Los Estados miembros se olvidaron de los compromisos y siguieron centrándose exclusivamente en una plétora de proyectos, a menudo sin relación con las prioridades del HG o el CDP. Muchos no son realmente proyectos, porque vienen sin calendario ni presupuesto, o no son más que estudios exploratorios, que pueden o no desembocar en un proyecto real. La mayoría se refieren a equipos; muy pocos a capacidades, es decir, personas, doctrina y equipos. Pero diseñar, construir y adquirir equipos: para eso están el FED y las demás iniciativas de la Comisión Europea. El objetivo de la CEP debería ser desarrollar capacidades, es decir, unidades nacionales o multinacionales que utilicen ese equipamiento. Ninguno de los proyectos de la CEP es inútil, pero muy pocos son importantes; la mayoría también se habrían realizado de no existir la CEP.

En 2022, justo después de la invasión rusa de Ucrania, la UE adoptó una primera estrategia de defensa, la Brújula Estratégica, que llevaba casi dos años elaborándose. Esto incluye la ambición de crear una Capacidad de Despliegue Rápido (RDC), capaz de realizar operaciones a nivel de brigada, es decir, 5000 efectivos. Aunque a menudo se presenta como un aumento de la ambición en comparación con los EUBG, no deja de ser solo parte del nivel de ambición del HG. Y aunque la RDC es un concepto modular prometedor, que prevé módulos de habilitación en torno a una fuerza central, ese núcleo sigue estando en realidad en los EUBG. A menos que eso cambie, la RDC sigue vigente como caja vacía. Además, mientras que en 1999 la UE pretendía llevar a cabo toda la gama de operaciones expedicionarias (incluida, de hecho, la lucha bélica), la RDC se centrará únicamente en el desarrollo de capacidades y la evacuación. Sin embargo, cuando hubo que evacuar a ciudadanos de la UE de Sudán en la primavera de 2023, los Estados miembros se negaron incluso a discutir

la posibilidad de una operación de la PCSD. En cualquier caso, como dijo Churchill tras Dunkerque: «las guerras no se ganan evacuando». La Brújula Estratégica también enumera las inversiones prioritarias en capacidades para reforzar la posición militar global de Europa. Unas semanas más tarde, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Versalles volvieron a insistir en la necesidad de invertir en grandes capacidades (enumerando una serie de prioridades ligeramente diferentes, al igual que el CDP elabora otra lista similar, pero no exactamente igual). Sin embargo, los Estados miembros no tomaron medidas al respecto.

No obstante, también hay buenas noticias. La PCSD no ha conseguido generar desarrollo de capacidades ni dirigir la planificación de la defensa. Sin embargo, la dimensión operativa de la PCSD funciona. La UE debería ser más ambiciosa en cuanto a cuándo, cómo y a qué escala actúa, pero actúa: sirva de ejemplo el despliegue de una nueva operación naval en el mar Rojo en febrero de 2024. La otra buena noticia es que, como ya se ha dicho, la Comisión ha entrado en el campo de la defensa, a través de la política industrial de defensa. Si los presupuestos consignados son, hasta ahora, insuficientes para que la Comisión pueda influir decisivamente en las decisiones de los Estados miembros, se trata de dinero adicional, sobre el presupuesto de la UE, y es probable que aumente.

La historia de la PCSD es cíclica. Los Estados miembros firman planes ambiciosos a sabiendas de que ni ellos ni sus socios se toman en serio su aplicación. Cuando, unos años más tarde, el plan inevitablemente no ha dado más que resultados limitados, se idea uno nuevo, y así continúa el ciclo. Después de veinticinco años, la única conclusión posible es que los Estados miembros no quieren construir un paquete global de fuerzas a través de la UE. Por lo tanto, no tiene sentido seguir como si no hubiera pasado nada. O, mejor dicho, no ha pasado nada, así que si se quiere hacer realidad la defensa europea habrá que cambiar de enfoque. La necesidad de algún tipo de esfuerzo de defensa europeo coordinado se ha hecho aún más imperativa en el cambiante entorno estratégico.

2 Una nueva situación estratégica

Los cambios estructurales importantes en el contexto estratégico no son nada nuevo. Mientras los Estados miembros de la UE fingían seguir una política de defensa, EE. UU. cambiaba de

estrategia. En primer lugar, la planificación de la defensa estadounidense pasó de la capacidad de librar dos guerras regionales a la de librar una guerra contra una gran potencia. En segundo lugar, desde 2012, cuando el presidente Obama anunció el *pivot to Asia*, el teatro prioritario ya no es Europa, sino Asia, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, si alguna vez EE. UU. se enfrentara a guerras simultáneas en Europa y Asia, los europeos deben asumir que los estadounidenses darán prioridad a esta última. Así, incluso después de que Rusia lanzara su guerra contra Ucrania, la Administración Biden, en su Estrategia de Seguridad Nacional de octubre de 2022, insistió en que EE. UU. ve a China como su único competidor de igual a igual. Las implicaciones para la OTAN son enormes. Europa tendrá que garantizar cada vez más su propia disuasión y defensa convencionales, bajo el paraguas nuclear estadounidense (sobre el que el «giro» tiene un impacto menos inmediato, dado el tamaño del arsenal nuclear estadounidense). Sin embargo, los europeos aún no se han adaptado, porque para cualquier dirigente europeo sigue siendo enorme la tentación de convencerse de que, al final, la caballería estadounidense siempre cabalgará al rescate. Y, cuando uno se lo cree, ya nada es urgente.

Otro cambio se remonta asimismo como mínimo a 2014, la primera invasión rusa de Ucrania y la posterior anexión de Crimea: por primera vez, el acercamiento de la UE a sus vecinos, a través de los acuerdos de asociación y la ampliación, está siendo activamente contestado por una potencia hostil. Este cambio puede ser asimismo estructural, si Rusia mantiene su postura agresiva a largo plazo (es decir, después de Putin). Un país candidato a la UE, Ucrania, está en guerra con Rusia, y la UE y sus Estados miembros la apoyan masivamente como no beligerantes. Pero Georgia y Moldavia, también candidatos a la UE, son muy vulnerables a la agresión rusa. Si fuera necesario, la UE deberá hacer por ellos lo que está haciendo por Ucrania: ofrecer el estatus de candidato implica responsabilidades para ambas partes. Existe una relación directa con la defensa colectiva: la UE y sus Estados miembros pueden apoyar con confianza a los países candidatos sin temer excesivamente las represalias directas rusas porque la OTAN proporciona disuasión y defensa. La parte convencional la tendrán que aportar en gran medida los europeos.

Mientras tanto, el Flanco Sur de Europa sigue siendo tan inestable como siempre, y Rusia no hace sino aguar la fiesta y multiplicar las amenazas a la seguridad. La UE se enfrenta a múltiples crisis

en el Sahel, Oriente Próximo y el mar Rojo. Podrían estallar fácilmente nuevas crisis en esas tres regiones, así como en el Norte de África, el Golfo y el océano Índico, pero también en el Cáucaso y el mar Negro (donde los flancos oriental y meridional se interconectan directamente). Cuando los intereses europeos hagan necesaria una intervención, los europeos tendrán que actuar, ya que la intervención estadounidense en la periferia europea es cada vez más improbable. Una capacidad expedicionaria europea creíble es necesaria para tener un efecto disuasorio sobre los vecinos de Europa y reforzar la diplomacia europea.

3 ¿Un paquete de fuerzas al fin?

La nueva situación estratégica exige una postura de fuerza europea nueva. Todas las tropas de todos los aliados europeos-Estados miembros de la UE sumadas no constituyen un conjunto completo de fuerzas y en numerosos ámbitos esenciales tienen poca o ninguna capacidad. Las fuerzas europeas solo son plenamente operativas si EE. UU. compensa la diferencia. A la vista de la actual estrategia estadounidense, eso supone un riesgo estratégico inaceptable. En el ámbito OTAN, la solución consiste en alinear las contribuciones europeas (incluyendo Reino Unido), de tal forma que, colectivamente, formen un paquete de fuerzas coherente que sea totalmente empleable sin ningún complemento estadounidense. El Nuevo Modelo de Fuerzas de la OTAN, que se lanzará en 2023, ya va en esta dirección. Su objetivo es contar con 300 000 soldados europeos en estado de alerta para asegurar el flanco este. Pero estas fuerzas europeas seguirán dependiendo en gran medida de los apoyos estratégicos estadounidenses. Los aliados europeos deberían dar un paso adelante y comprometerse a crear sus propios habilitadores para esta fuerza. Por tanto, tendrían que acordar objetivos de capacidad adicionales. Con el tiempo, los 300 000 solo necesitarán una fuerza estadounidense para ser operativos al 100 %: SACEUR. El resultado sería un pilar europeo tangible en la OTAN, en términos militares.

Los europeos tendrán que reconstruir por sí mismos la profundidad logística, la movilidad militar y la base industrial de defensa necesarias para sostener este paquete de fuerzas. Como demuestra la guerra ruso-ucraniana, se necesita una gran profundidad adicional para apoyar a los países candidatos amenazados o agredidos.

Además, los europeos deben tomarse en serio sus necesidades expedicionarias. La RDC prevista por la UE, de hasta 5000 efectivos, aunque no fuera un concepto teórico, es claramente insuficiente para hacer frente a múltiples crisis. Una sola brigada permite hacer frente a una crisis durante un tercio del año. Los europeos necesitan una reserva mucho mayor de fuerzas expedicionarias robustas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), junto con sus propios habilitadores estratégicos, para hacer frente a todos los escenarios en su amplia vecindad por sí mismos. Una fuerza expedicionaria europea creíble requiere que las naciones declaren brigadas enteras (así como escuadrones aéreos y buques) y las forjen en un paquete de fuerzas (dentro del paquete global de fuerzas europeas) mediante maniobras multinacionales sistemáticas. No es necesario ningún plan de espera, solo facilitadores europeos. A partir de ese paquete de fuerzas, se puede generar una fuerza a medida para operaciones específicas. La UE podría replantearse la RDC siguiendo estas líneas, pero la OTAN, dentro del Nuevo Modelo de Fuerzas, también contempla una Fuerza de Respuesta Aliada (ARF) expedicionaria como sucesora de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF). Es probable que los europeos no dispongan de suficientes unidades expedicionarias para dotar de personal a ambos planes. Por supuesto, si la RDC sigue siendo un concepto sobre el papel, puede que no plantee ningún problema. Pero ¿sería aconsejable crear una fuerza de reserva exclusiva de la OTAN, lo que significa que las fuerzas europeas en rotación en la ARF no podrían desplegarse bajo ninguna otra bandera durante ese tiempo? Porque la realidad es que, desde el cambio de siglo, las naciones prefieren llevar a cabo la gran mayoría de las operaciones que implican combate o riesgo del mismo no a través de la OTAN ni de la UE, sino de coaliciones *ad hoc*. Lo importante es que las naciones europeas puedan y quieran organizarse para que, en caso de crisis, puedan desplegarse con flexibilidad bajo cualquier pabellón sin necesidad de medios no europeos.

El paquete de fuerzas europeo resultante no será propiedad de la UE ni de la OTAN, sino que estará formado por capacidades nacionales. Pero las naciones pueden optar por cooperar para construir el paquete. Ahí es donde entran en juego los instrumentos de la UE.

4 ¿Un nuevo comienzo para la PCSD?

Si los europeos decidieran construir un paquete global de fuerzas, y si aceptaran por fin hacer un uso real de la PCSD y de otros

instrumentos de la UE con ese fin, la UE podría empezar de cero en el campo de la defensa (en lugar de seguir fingiendo). En ese escenario, la CEP podría ser el eje central en el que los Estados miembros de la UE que deseen cooperar para alcanzar los objetivos de capacidad los traduzcan en iniciativas concretas y dirijan «toda» la cooperación en materia de defensa dentro del marco de la UE, en el marco de la PCSD, así como de la Comisión.

Los objetivos de capacidades incluyen, en primer lugar, los asignados a cada aliado de la OTAN a través del NDPP. En segundo lugar, los objetivos adicionales que tienen que fijarse colectivamente los aliados europeos para construir un paquete de fuerzas coherente dentro de la OTAN. En tercer lugar, los objetivos que implica la necesidad de apoyar militarmente a los países candidatos a la UE. Y en cuarto lugar, los objetivos que implica la necesidad de una capacidad expedicionaria europea autónoma. El papel del CDP consistiría en especificar los tres últimos, complementando el NDPP sin duplicarlo. Juntos, estos objetivos constituirían el marco de la CEP: nada que quede fuera de él debería poder llevar la etiqueta CEP.

Dentro de este marco de objetivos, los Estados miembros podrían entonces optar por iniciar colectivamente la investigación para desarrollar nuevas tecnologías; diseñar y construir nuevos equipos o adquirir nuevos equipos. Y pueden optar por formar capacidades multinacionales, anclando permanentemente unidades nacionales (brigadas, escuadrones, buques) en formaciones multinacionales (divisiones, alas, flotas), u operando como una sola unidad, una capacidad compuesta por plataformas de propiedad nacional (drones, transporte aéreo, defensa aérea, cibernética, espacial, etc.). El paquete de fuerzas europeo resultante seguiría estando formado, en esencia, por unidades de combate nacionales. Pero, al anclar cada brigada nacional en una división multinacional, y estas, a su vez, en un cuerpo multinacional, las naciones pueden cooperar a nivel de división y cuerpo y garantizar que, mediante una combinación de división del trabajo y puesta en común de capacidades, estén presentes todo el apoyo al combate y el apoyo a los servicios de combate, así como todos los habilitadores, que muchas naciones individuales ya no pueden proporcionar.

Ya no habría distinción entre proyectos CEP, proyectos FED y proyectos de doble etiqueta. En su lugar, todas las iniciativas colectivas pertinentes para el marco de objetivos recibirían la etiqueta CEP. Algunos se ejecutarían a través del FED y otros instrumentos

de la Comisión o a través de la AED (por ejemplo, los proyectos CAT B); otros, a través de agrupaciones de Estados miembros. No habría necesidad de ningún otro proyecto FED, al margen de la CEP. Los instrumentos y recursos de la UE deben centrarse en el objetivo único de construir un paquete de fuerzas europeo coherente.

Sin embargo, esto supone que, además de los Estados miembros, todas las instituciones pertinentes se incluyan en la Secretaría de la CEP y obtengan el derecho a proponer proyectos: el Estado Mayor de la UE, la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior. La Comisión también debe asociarse. Todo ello, para garantizar que los Estados miembros se vean obligados, al menos, a debatir todos los proyectos necesarios, aunque, al final, las capitales sigan decidiendo si se suman o no a alguna iniciativa. Pues la experiencia ha demostrado que un proceso ascendente, basado solo en la iniciativa de los Estados miembros, no genera espontáneamente iniciativas para abordar todas las carencias prioritarias. Además, el dictamen de la Secretaría de la CEP sobre si un proyecto propuesto por un Estado miembro encaja o no en la CEP, debería ser vinculante. Por supuesto, los Estados miembros podrían seguir emprendiendo un proyecto rechazado, pero no podría beneficiarse de la financiación de la UE ni utilizar la etiqueta CEP.

5 Conclusión

En numerosas ocasiones, muchos analistas han enumerado todas las razones por las que, objetivamente, los europeos necesitaban integrar sus esfuerzos de defensa. Pero los europeos nunca lo hicieron. Por el contrario, cada crisis ha profundizado la división existente entre quienes prefieren una UE y quienes prefieren un marco OTAN. «Verán», dicen estos últimos, cuando la cosa se pone seria, «necesitamos a la OTAN y a EE. UU.». «Verán», dicen los primeros, cuando la cosa se pone seria, «solo podemos tener impacto colectivamente, a través de la UE». Y así continúa.

Después de veinticinco años, la PCSD ha llegado a un punto de inflexión. Seguir como antes carece de sentido. Los Estados miembros empezarán a preocuparse aún menos y, al final, correrán el riesgo de dejar de adscribir a los funcionarios y diplomáticos necesarios para que el sistema funcione. Los europeos no deben hacerse trampas al solitario. O bien las capitales admiten que en realidad no ven la necesidad de la planificación de la

defensa y el desarrollo de capacidades en el marco de la UE, y detienen esa dimensión de la PCSD, manteniéndola solo como un marco operativo (mientras la Comisión sigue con su política industrial de defensa, por supuesto) o cambian de rumbo y deciden que realmente quieren tener un paquete de fuerzas europeo completo. Pero deben hacerlo en el marco OTAN y reconfigurar la PCSD como esquema de apoyo a ese fin. La razón, y quizá la principal explicación del fracaso de la PCSD, es que, en el ámbito de la defensa, los europeos no confían los unos en los otros (a diferencia de lo que ocurre con las divisas, las fronteras, el comercio exterior, etc.). Pregunte a cualquier europeo quién les salvará si Rusia les invade, y solo los franceses responderán (tal vez): «los franceses». Los demás dirán: «los estadounidenses». Puede que no guste, pero es la realidad política.

Es asimismo una realidad política que el compromiso estadounidense con la defensa de Europa es menos seguro de lo que solía ser, debido a la atención que EE. UU. presta a China y, obviamente, a los acontecimientos internos en EE. UU. Justo por ese motivo, los europeos han de cambiar su enfoque hacia la OTAN y europeizar la disuasión y defensa convencionales. Eso debería situarles en posición de asumir sin problemas cualquier tarea de la que EE. UU. pudiera retirarse, y mantener la credibilidad de la disuasión y la defensa, pase lo que pase. Ahora es el momento de actuar en consecuencia.

Capítulo primero

Del revés: la postura de Francia hacia la defensa europea

Marjorie Vanbaelinghem

Resumen

Francia es conocida por su postura ambiciosa, casi de adalid, en materia de defensa europea. Descifrar los puntos de vista franceses exige comprender un sólido legado de políticas de disuasión, seguridad y diplomacia, así como una sólida base de poder industrial. Estas características se han cruzado a menudo con las posturas europeas y multilaterales, generando en ocasiones una sensación de contradicción o malentendidos con aliados y socios. Tras identificar los pilares de las posiciones francesas y esbozar su evolución reciente, se distinguen sus objetivos de los logros reales, y los logros de la comunicación estratégica y la capacidad de implicar a los socios. Aunque Francia se ve a sí misma como precursora de la defensa colectiva, la magnitud de sus activos estratégicos, intereses y potencia de fuego le confiere una masa crítica adecuada para actuar de forma autónoma, pero demasiado grande para comprometerse y comprometer y demasiado pequeña para liderar. En este sentido, la guerra de Ucrania sirvió a la vez de llamada de atención para Europa y de comprobación de la realidad de algunas de las posiciones y conceptos clave franceses. Les dio la razón en autonomía estratégica, pero les puso a prueba en asuntos pendientes, como el alcance de su polí-

tica de disuasión nuclear, la evolución de su industria de defensa y el tira y afloja entre la PCSD y la OTAN.

Palabras clave

Francia, Unión Europea, OTAN, Industria de Defensa, Disuasión nuclear.

Inside out: the French stance on European Defence

Abstract

France is known for its ambitious, almost swashbuckling posture on European defence. Deciphering the French views requires understanding a strong legacy of deterrence, security and diplomatic policies as well as a robust bedrock of industrial power. These characteristics have often intersected with the European and multilateral stances, generating on occasions a sense of contradiction or misunderstandings with allies and partners. After identifying the pillars of the French positions and sketching its recent evolution, we distinguish their objectives from the actual achievements, and the achievements from the strategic communication and the capacity to engage partners. While France sees itself as a harbinger for collective defence, the magnitude of its strategic assets, interests and firepower gives it a critical mass that is adequate to act autonomously, but too big to compromise and engage and too small to lead. In that regard, the Ukraine war both acted as a wake call for Europe and as a reality check for some of the French positions and key concepts. It proved them right on strategic autonomy but put them to the test regarding unfinished business such as the scope of their nuclear deterrence policy, the evolution of their defence industry and the tug between CSDP and NATO.

Keywords

France, European Union, Europe, NATO, Defence industry, Nuclear Deterrence.

Un programa emitido recientemente en la radio pública francesa¹ invitaba a invitados de la comunidad estratégica a reflexionar sobre «si Francia había tenido razón desde siempre sobre la Defensa europea». La propia pregunta —y el debate posterior— ilustra los sentimientos encontrados existentes en Francia desde el estallido de la guerra de Ucrania y, cada vez más, ante la inminente vuelta de Trump. Francia puede sentirse hoy como una Cassandra moderna. Su visión de una Europa de la defensa fuerte y autónoma solía tacharse de poco realista, en el mejor de los casos. Algunos socios también afirmaron que los franceses no siempre «predicaban con el ejemplo» o solo pensaban en sus intereses industriales. Sin embargo, el énfasis puesto recientemente por Bruselas en la seguridad y la defensa y las numerosas iniciativas lanzadas por los europeos demuestran que Francia, al reclamar capacidades y una cultura de defensa autónomas para la UE, ha sido visionaria y coherente. ¿Por qué no se había oído antes? Y lo más importante, ¿cuál debe ser el papel de Francia ahora que se ha materializado la necesidad de una defensa europea?

Más allá de ser perspicaz, Francia actuó de forma disruptiva. La ruptura se produjo en los hechos, como cuando De Gaulle retiró al país del mando militar integrado de la OTAN en 1969; pero también en declaraciones, como cuando Macron avivó recientemente la posibilidad de la presencia de fuerzas europeas en territorio ucraniano. Sin embargo, estar a la vanguardia no significa necesariamente ser correcto y eficaz en la aplicación.

La postura de cualquier Estado miembro ante los asuntos de la Unión Europea puede analizarse a través de su política interior y sus intereses nacionales. En el caso de Francia, se debe remontar a la historia, a la imperecedera psique política, geopolítica y estratégica francesa. Sostengo que Francia ha desarrollado una identidad estratégica tan fuerte, basada en unas Fuerzas Armadas capaces y una sofisticada brújula geopolítica, que hizo que su ansia de autonomía se sintiera como una intransigencia.

La noción de «tercera vía» o postura geopolítica alternativa diseñada por De Gaulle y resucitada posteriormente por líderes posteriores, así como muchas idiosincrasias sociales, institucionales y económicas, se han cruzado con el compromiso europeo de Francia. Estas características explican el sentido de responsabilidad y legitimidad expresado por los franceses al expresar sus

¹ Véase: <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-temps-du-debat/otan-la-france-avait-elle-raison-sur-la-defense-europeenne-5628284>

planes sobre cómo defender Europa. También explican algunas contradicciones y falta de comunicación con socios y aliados. Compleja e impregnada de intereses económicos y políticos, la visión francesa nunca fue fácil de asimilar ni siquiera de comprender. Lo que quiero decir es que el malestar expresado por algunos socios es el resultado paradójico de la autosuficiencia francesa y de una visión adelantada a su tiempo.

La pregunta «¿Quo vadis?» parecía muy clara para los franceses, mientras fueron los únicos en afirmar que Europa no podía confiar ciegamente en una OTAN liderada por EE. UU. Ahora que los acontecimientos se han acelerado, ha llegado el momento de «ser realistas», de gestionar las consultas y de mejorar la comprensión y aceptación de los puntos de vista franceses por parte de los socios, para poder cumplir. Sin embargo, aún quedan muchos escollos en el camino.

Este documento no pretende ser exhaustivo en lo que respecta a las numerosas iniciativas y conceptos elaborados por los franceses en materia de seguridad y defensa europeas a lo largo de los años. Más bien, intenta: I) aclarar las principales especificidades de la práctica y la cultura francesas de defensa y cómo se cruzan con las posiciones europeas, y analizar II) lo que Francia aportó a la mesa de la defensa europea (y cómo se comportó en esa mesa) y III) hasta qué punto la guerra de Ucrania actuó como acelerador, o desarrollador —en el sentido fotográfico del término—, revelando el papel fundamental de Francia, así como un montón de asuntos pendientes por parte francesa.

1 Una rica herencia de potencia de fuego y opiniones político-militares

¿Cómo se han cruzado la cultura de defensa y la idiosincrasia estratégica francesas con la creciente conciencia y necesidades europeas en materia de defensa? El examen de las principales invariantes de la política estratégica y exterior francesa permite poner de relieve la singularidad de ciertas características, que probablemente determinarán asimismo las políticas venideras.

1.1 Al principio, fue la *grandeur*, De Gaulle y la bomba...

El concepto clave y prioritario para el Estado francés, mucho antes del contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha definido como *grandeur* (Fontanel y Hébert, 1997). La noción se remonta

al Antiguo Régimen (época prerrevolucionaria), con la política de conquista de Luis XIV. Napoleón y, posteriormente, las guerras coloniales dieron otro giro a la «política de grandeza» como una de las principales características de Francia. Monumentos tan grandiosos como los Inválidos o la Escuela Militar, que sigue utilizando el Ministerio de las Fuerzas Armadas, encarnan el reconocimiento concedido a los militares por la nación. «Grande nation» es un apelativo que los alemanes suelen utilizar para referirse a Francia.

Otro concepto afín al de *grandeur* es el de *puissance*, que se distingue del de «poder»² y quizá se traduzca mejor por «potestad». Ambas nociones explican la búsqueda de soberanía práctica de De Gaulle, que se materializó a través de la política de armamento y la disuasión nuclear. Para Fontanel y Hébert (1997), «hasta 1990, la política de *grandeur* se basaba en cuatro características principales: a) la creación de una fuerza nuclear, b) la importancia del gasto militar, c) el desarrollo de una industria armamentística autónoma y d) las exportaciones de armas». Sorprendentemente, los cuatro componentes han perdurado hasta bien entrado el siglo XXI.

A partir de los años sesenta, Francia dio prioridad a los gastos de capital destinados a modernizar los sistemas de armamento. El equipamiento militar se convirtió en una gran suma económica, con un presupuesto de defensa que creció por encima del 4 % en los años sesenta y se mantuvo por encima del 3 % en los setenta y la mayor parte de los ochenta. Incluso cuando bajó, se mantuvo comparativamente alta³. La tradición de planificación presupuestaria plurianual instaurada por De Gaulle también permitió costear y organizar la construcción de fuerzas nucleares, así como la proyección de fuerzas.

Por ello, los Gobiernos de la V República hicieron hincapié en el desarrollo de la producción armamentística francesa. La Délégation Générale pour l'Armement (DGA), administración única poblada de ingenieros de armamento, creada en 1961 y beneficiaria de prerrogativas únicas, actuaba como interfaz entre las Fuerzas Armadas y la industria. Coordinaba las actividades de fabricación, investigación y desarrollo al tiempo que se dedicaba a la producción de armamento, con la dirección del complejo de arsenales y construcción naval heredado del Antiguo Régimen,

² Spinoza es la referencia conceptual sobre la distinción entre «potencia» y «potestas».

³ El autor utilizó la base de datos de gastos militares del SIPRI. Disponible en: <https://milex.sipri.org/sipri>.

la responsabilidad de la dirección de la parte militar de la producción en cooperación con las empresas productoras de bienes civiles y militares y el control de las empresas nacionalizadas.

En consecuencia, uno de los principales rasgos —y activos— de Francia es su ecosistema de industria de defensa, conocido como Defensa Industrial y Tecnológica (BITD): unas 2000 empresas, que dan empleo a entre 165 000 y 200 000 trabajadores⁴, y que exportan entre el 25 % y el 40 % de su producción, generando 30 000 000 000 en ingresos por exportación (Serfati, 2014)⁵. Este complejo ecosistema está formado por empresas pequeñas pero muy especializadas, algunas de las cuales producen en exclusiva para grandes corporaciones como Airbus Group, Naval Group y Dassault Aviation. Se caracterizan por un alto nivel de interdependencia y —hasta hace poco— una escasa apertura a las empresas extranjeras. Hoy en día, el Estado francés sigue siendo uno de sus principales clientes y contribuye decisivamente a sus exportaciones.

Fue también De Gaulle quien instituyó, con la Constitución de la V República, el marco jurídico que convirtió al presidente francés en el «chef des armées» (jefe de las Fuerzas Armadas; artículo 15 de la Constitución francesa de 1956), con —comparativamente— poca responsabilidad ante el Parlamento. Por ello, otra idiosincrasia francesa es que todos y cada uno de los presidentes franceses están obligados a encarnar una visión del mundo. Dicha personificación llega a través de operaciones exteriores, incluyendo las militares —desde la década de los setenta, hubo muchas de ellas en África y Oriente Próximo, así como en los Balcanes—. Se trata de demostrar que el jefe del Estado encarna el mensaje de Francia al mundo y contribuye a la defensa del orden internacional democrático (Robert, 2021).

De esta compulsión política surge lo que los franceses llaman la «cultura de la proyección»: la capacidad de «primera entrada» en un teatro de guerra y la conducción de operaciones «fuera de zona» en toda regla.

Asimismo, Francia ha mantenido numerosos territorios de ultramar, repartidos por todo el globo⁶ (por citar solo dos, que son

⁴ Véase: <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ssm/Ecodef%20185.pdf>

⁵ Véase: <https://ecodef-ihedn.fr/impact-economique-de-la-defense/ultima> [Consulta: 29 de marzo de 2024].

⁶ La Zona Económica Exclusiva francesa cubre aproximadamente el 7 % de la superficie de todas las ZEE del mundo, mientras que el territorio continental de Francia solo representa el 0,45 % de la superficie terrestre.

los más alejados, Tahití se encuentra a 17 000 km al este de la Francia continental, mientras que Clipperton está a 15 000 km al sur), lo que ha dado a Francia el impulso necesario para establecer formas especializadas de presencia militar y dar un puñetazo en la mesa superior a su peso específico. La existencia de teatros de guerra potenciales a tales distancias explica la adquisición y el mantenimiento de capacidades de proyección habilitadoras. Por último, la mayoría de los despliegues militares (en francés: OPEX, es decir, operaciones exteriores) pueden iniciarse sin aprobación parlamentaria y financiarse independientemente de la ley presupuestaria militar plurianual, lo que da mucho margen de maniobra⁷.

Por último, incluso después de la supresión del servicio militar obligatorio en los años noventa (ver más adelante), los franceses han mantenido un fuerte vínculo con sus Fuerzas Armadas. En términos sociológicos, el *service militaire* era una verdadera institución, razón por la cual sigue teniendo su sitio en la agenda política francesa bajo la apariencia de un proyecto de nuevo «servicio nacional universal» (SNU, *Service National Universel*). Es asimismo ilustrativo de ese vínculo el uso flexible de fuerzas militares para misiones de seguridad interior y antiterroristas (es el caso de la *opération Sentinelle* actual, que implica la presencia de militares armados patrullando por las calles).

1.2 El enigma de la autonomía colectiva: Francia, Europa y la UE

La sombra de De Gaulle fue muy alargada en el pensamiento estratégico francés durante décadas, pero la huella más profunda que dejó fue, con diferencia, el objetivo de la autonomía estratégica. El énfasis francés en la autonomía no es nada excéntrico si se echa la vista atrás y se considera el trauma que supuso la ocupación alemana, seguida de la liberación del país por fuerzas extranjeras y, posteriormente, la crisis de Suez de 1956. Hoy en día, la autonomía es más manifiesta —y se considera más legítima— que la *grandeur*. El objetivo y la práctica de la autonomía, basados en la sólida cultura estratégica y los recursos militares franceses, se han cruzado una y otra vez, e incluso chocado, con los proyectos europeos.

⁷ Véase: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18474-les-operations-militaires-exterieures-de-la-france-opex>

En primer lugar, Francia fue a la vez quien inició y desarrolló la Comunidad Europea de Defensa (CED). El plan Pleven⁸, desarrollado en 1950, llegó a sugerir el nombramiento de un ministro de Defensa para Europa, con un presupuesto común para la defensa y un ejército de cuarenta divisiones de 13 000 soldados (incluyendo el personal alemán) bajo un uniforme común. El tratado de financiación de la CED lo firmaron en mayo de 1952 los entonces seis Estados miembros de la Comunidad Europea. Sin embargo, en Francia tuvo lugar un notable debate político (no solo atizado por De Gaulle, como muchos tienden a creer retrospectivamente, sino también por una improbable coalición que incluía al Partido Comunista) sobre la lógica supranacionalista subyacente al proyecto de la CED, y también contra la idea misma del rearme y la participación de Alemania. Hubo que desecher el proyecto de la CED, allanando el camino para un verdadero despegue de las prerrogativas de la OTAN. De Gaulle no solo se había opuesto a la CED, sino que también había criticado a Euratom, a la que culpaba de secuestrar la autonomía nuclear de Francia. Finalmente, en 1969, De Gaulle también hizo que Francia abandonara la estructura de mando integrado de la OTAN.

El legado de De Gaulle siguió influyendo tras abandonar el poder: a medida que los franceses desarrollaban los aspectos políticos y de seguridad del proyecto de la UE, lo concebían desde un enfoque intergubernamental. A mediados de los años setenta, el presidente Giscard d'Estaing vio el potencial de invertir en las relaciones exteriores de la UE, pero desconfiaba de cualquier instancia supranacional en ese ámbito. Así, puso en marcha varias iniciativas encaminadas a fomentar una «Comunidad Política Europea» (concepto que Emmanuel Macron retomó posteriormente⁹, ver más adelante) y reforzó las consultas intergubernamentales a través del G7, con el fin de coordinar la comunicación sobre las crisis mundiales.

La utilización de Europa como palanca para la prosperidad y la influencia de Francia no era nada nuevo. De Gaulle había afirmado que «Europa era el mejor dispositivo para que Francia se convirtiera en lo que nunca ha dejado de ser desde Waterloo:

⁸ René Pleven era entonces presidente del Consejo (el más alto cargo ejecutivo de la IV República), y el plan Pleven era en realidad una idea de Jean Monnet.

⁹ Véase: <https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-political-communitys-own-merits-and-limits/>

una primera potencia mundial» (Peyrefitte, 1994)¹⁰. Bajo la presidencia de Giscard d'Estaing, el ministro de Asuntos Exteriores, Jean-François Poncet, acuñó el concepto de «Europe puissance». Se refería a una Europa dotada de agencia, o a Europa como gran potencia, lo que se aproxima mucho a la retórica actual de la Comisión. La noción de «Europe puissance» se utilizaba mucho en los círculos de negociadores o diplomáticos franceses para asuntos de la UE. Sin embargo, muchos socios europeos pensaban que tal nivel de ambición formaba parte del objetivo nacional francés de mantener su *grandeur*, por lo que lo consideraban una empresa egoísta. Como tal, la idea de «Europe puissance» suponía que los europeos adquirirían sus propias capacidades militares y recursos de seguridad, no siempre fue comprendida, y aún menos aceptada.

La cultura política transparente francesa de ambición militar e intervencionismo (cultura de la proyección, cf. 1.1.) perduró y el país miró cada vez más a Europa en busca de ayuda, en la entrega, pero no tanto en la parte de la concepción. Fue en esa búsqueda de vías para lograr la «Europe puissance» como François Mitterrand revitalizó la Unión Europea Occidental en los años ochenta, y luego como Chirac se mantuvo firme —aunque solo—, durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, en la defensa de la idea de una defensa europea alternativa a la OTAN.

Bajo la presidencia de Chirac, Francia hizo balance del cambio de época y explicitó su transición a la UE. En una entrevista televisada, el 22 de febrero de 1996, Chirac anunció la supresión del servicio militar obligatorio, la creación de las nuevas misiones de «proyección de fuerzas», un nuevo papel para la disuasión nuclear, que pasaba a ser la garantía de las fuerzas convencionales, y —por último, pero no menos importante— una reducción importante del presupuesto de defensa. Todos estos cambios debían propiciar una política estratégica europea reforzada.

Lo que no cambió, no obstante, fue la postura única de Francia en política exterior y su visión de su papel en el mundo. El ideal de «universalismo» presente en la cultura intelectual francesa reverberó en una fuerte identidad diplomática, tan fuerte que conllevó divergencias con los aliados, y en algunos momentos incluso tensiones. En varias ocasiones, llevó incluso a las autoridades francesas a hacer declaraciones contrarias al espíritu

¹⁰ «L'Europe c'est le moyen pour la France de redevenir ce qu'elle a cessé d'être depuis Waterloo: la première au monde».

de igualdad y coordinación. La dura reacción de Chirac ante los «nuevos Estados miembros» y algunos de los candidatos que apoyan la operación estadounidense en Irak son un ejemplo de ello. Todo el mundo recuerda su famosa burla: *ils ont perdu une bonne occasion de se taire* (lo que quiere decir: «perdieron una gran oportunidad de mantener la boca cerrada»).

Por último, dada su situación geográfica, su pasado colonial y su continua implicación en África, Francia tiende a mirar más al sur que al este para la defensa de sus principales intereses estratégicos. Esa tendencia se ve reforzada por una perspectiva estratégica que sigue estando moldeada en parte por el legado de la política exterior gaullista de la Guerra Fría «[...] basada en la voluntad de labrar una “tercera vía” entre los bloques liderados por la Unión Soviética y EE. UU., mediante alguna forma de acomodación con Moscú, manteniendo al mismo tiempo una fuerza nuclear independiente y una zona de influencia francesa en África» (Meijer y Brooks, 2021).

Sin embargo, para Francia, la cooperación europea ya no aparece como una opción entre otras, sino como la única salida.

Hoy, los intereses europeos son los intereses de Francia. Sería erróneo afirmar que Francia ha renunciado a su ambición de ejercer una influencia mundial. Pero se puede afirmar que Francia pasó de ver a Europa como un instrumento para ganar influencia mundial a un fin en sí mismo, proyectando así en gran medida sus ambiciones nacionalistas a nivel europeo (Dempsey, 2022).

1.3 La ecuación de defensa OTAN-UE

En 2009, Francia regresó al mando integrado de la OTAN, sobre todo para resolver la crisis de confianza que había percibido en sus aliados y socios. No fue un paso demasiado difícil de dar, pues la sólida cultura estratégica francesa supo prosperar en el entorno de la OTAN. Pero la plena reintegración (salvo para los planes de contingencia nuclear) en el mando militar en 2009 no significó que los franceses renunciaran a su idea de grandeza, ni a su idea de una Unión dotada de poderío militar y autónoma en el mundo. En efecto, contrariamente a los británicos, que sistemáticamente veían en la UE una amenaza para su soberanía y su influencia, y a los «nuevos europeos», integrados en 2004 y 2007, que se centraban en la economía y solo confiaban su seguridad a EE. UU., los franceses querían ver en la UE la maximización de la agencia, la protección y la visibilidad de su país.

En un informe de 2019, el Parlamento francés observaba que Francia era cada vez más escuchada en la OTAN y había ganado credibilidad y un lugar central dentro del mando integrado, gracias a su participación en la Presencia Avanzada Reforzada (EFP), pero también por su competencia operativa en operaciones de ultramar. El informe concluía: «Por tanto, está en una buena posición para abogar por el refuerzo de la defensa europea, no contra Estados Unidos, sino con Estados Unidos» (Conway-Mouret, 2019). Es decir, la reintegración en el mando integrado de la OTAN y los esfuerzos realizados por los franceses tranquilizaron a muchos socios europeos y contribuyeron a legitimar la pretensión francesa de convertir a la UE en una gran potencia.

Hoy en día, y a pesar de haberse reincorporado a la estructura de mando integrado de la OTAN, una parte de la élite política francesa ve a la Alianza con reticencia y, en el mejor de los casos, como un tercero. La ocasión en que Macron manifestó que la OTAN estaba «en muerte cerebral»¹¹ es buen ejemplo de ello. En la mente estratégica francesa existe un fuerte tira y afloja entre la autonomía y la fiabilidad como aliado. En la última Revisión Estratégica Nacional (2022), uno de los objetivos es ser un «aliado ejemplar», mientras que el grueso del documento sigue reiterando la necesidad de autonomía europea en materia de defensa. En definitiva, cuando los franceses y los demás Estados miembros hablan de la defensa de Europa, puede que no tengan en mente ni el mismo perímetro ni los mismos defensores. Los centroeuropeos, junto con otros países incondicionalmente atlantistas, tienden a pensar que, cuando Macron habla de autonomía estratégica para Europa, está sugiriendo un debilitamiento gradual de la OTAN o la creación de una estructura de defensa que competiría con la alianza militar liderada por EE. UU. El nivel de compromiso puesto en la construcción de la defensa europea —y la cantidad de sofisticación puesta en los numerosos documentos oficiosos y otras iniciativas— crearon una percepción de Francia como dominante, aunque algunos comentaristas (Fuente Cobo, 2016) reconocieron recientemente que había un cambio definitivo en los puntos de vista de Francia.

Jean-Pierre Maulny considera que la «cultura estratégica inculcada en la élite civil y militar francesa» (Maulny, 2024) es un factor determinante para las posturas de Francia respecto a la

¹¹ Véase: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

OTAN. Durante años, la élite profesó que la visión francesa, heredada de De Gaulle, era única, y que París tenía razón al abogar por la defensa de la UE. Sin embargo, esa cultura no es inflexible, en primer lugar, por el punto de inflexión que se produjo en la década de los noventa, pero también por la creciente influencia atlantista que llegó con el Gobierno de Sarkozy en los dos mil. Los aspectos burocráticos y sociológicos son cuestiones importantes a tener en cuenta, ya que la división no es tanto entre actores militares y civiles como entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino también, y lo que es más importante, entre generaciones. Incluso antes de la reintegración en el mando militar de la OTAN, las operaciones militares dirigidas por EE. UU. tras los atentados de septiembre de 2001 alimentaron una nueva generación de estrategas, diplomáticos y oficiales —como de costumbre, en su mayoría hombres, aparte de la inusual figura de Thérèse Delpech— sometida a una mayor influencia norteamericana. La vieja escuela de ejecutivos franceses no sabía o no quería hablar inglés y se había quedado en la época en que la élite europea hablaba francés. Por el contrario, la nueva generación de pensadores y responsables políticos se mostró muy sarcástica con los esfuerzos franceses en Bruselas y los planes para una «Europa geopolítica». Expresaron su impaciencia hacia los europeos herbívoros que no veían que evolucionaban en un mundo de carnívoros, mientras que el personal político-militar francés se deleitaba con el pragmatismo y la capacidad de reacción de la OTAN.

En este contexto evolutivo, la decisión tomada por Jacques Chirac en 2003 de negar su apoyo (y amenazar con un veto) a la campaña militar estadounidense en Irak fue muy criticada en Francia. Casi se convirtió en una controversia generacional. Finalmente, EE. UU. atacó Irak sin mediar resolución de la ONU, y todo lo ocurrido desde entonces, desde la invasión de Crimea a la oleada de atentados terroristas en Europa, pasando por el ataque ruso a Kiev, reforzó el atractivo del pragmatismo y de la perspectiva de la «gran potencia» en asuntos exteriores. El cambio de perspectiva se hizo evidente con la elección de Emmanuel Macron de nombrar a Jean-Yves Le Drian, antiguo ministro de Defensa, como su primer ministro para Europa y Asuntos Exteriores, así como por su recurrente uso de la retórica bélica («guerra contra la covid», «economía de guerra», «rearme demográfico»).

Cabe señalar que todo ello nunca supuso una perspectiva euratlántica plena, definida y admitida, ni una renuncia al objetivo

de la UE como «gran» potencia. De hecho, en el plano político, los franceses también sintieron una creciente impaciencia hacia Estados Unidos, especialmente durante la crisis siria. Cuando el presidente Obama decidió no tomar represalias contra el régimen sirio de Al Assad tras el uso de armas químicas en 2013, o cuando el presidente Trump dejó a los combatientes kurdos a merced de las tropas turcas en 2019, «los franceses tuvieron sentimientos de abandono y traición similares a los que tienen ahora los aliados europeos de la OTAN tras la debacle en Afganistán» (Bouemar, 2021).

A pesar de todo el examen de conciencia que caracterizó el periodo posterior a la Guerra Fría, la defensa de la «Europe puissance» siguió siendo un rasgo consensuado en Francia, que el presidente Macron reafirmó de forma clara y contundente, desde el discurso de la Sorbona de 2017¹² hasta declaraciones más recientes («No creo que Europa diluya la voz de Francia: Francia tiene su perspectiva, su historia, su visión de los asuntos internacionales, pero construye una acción mucho más útil y fuerte cuando lo hace a través de Europa»¹³).

2 ¿Europa de la defensa o defensa europea? Los altibajos de la racionalidad y la comunicación política en Francia

Para utilizar a Europa como palanca de sus intereses de defensa y seguridad, Francia trató de reforzar la cooperación europea más allá de los proyectos económicos y comerciales y de dotarla de potencia de fuego además de impulso político. Los sucesivos Gobiernos franceses han puesto sobre la mesa de la UE iniciativas audaces y han intentado mejorar su comunicación, más allá de la críptica idea de «Europa de la defensa», para convertirla en algo más apetecible para sus socios y más pragmático.

2.1 El *discours de la méthode* francés sobre la defensa europea

«Pocos países europeos han erigido la independencia político-militar de EE. UU. como uno de los elementos clave y constitutivos de la identidad de la UE e incluso de la soberanía política

¹² Véase: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

¹³ «La doctrina Macron». Entrevista de Gilles Gressani a Emmanuel Macron para Le Grand Continent, noviembre de 2020. Disponible en: <https://geopolitique.eu/en/2020/11/16/the-macron-doctrine/>

en general» (hago énfasis). Nicole Gnesotto (2021) mostró cómo Francia consiguió extender el ideal de autonomía más allá del ámbito nacional hasta la propia Europa. Sin embargo, aunque los franceses aceptaban el método híbrido (supranacional e intergubernamental) de construcción europea en muchos ámbitos y proyectos, consideraban los sectores de la política exterior y la defensa como un *domaine réservé*, confinado a los métodos intergubernamentales. Con semejante nivel de ambición contrastado con un planteamiento tan cauto sobre los métodos de defensa y seguridad, no es de extrañar que las posiciones francesas levantaran a veces suspicacias en las capitales europeas.

De hecho, la experiencia adquirida a lo largo de décadas de ejercicio autónomo de la toma de decisiones, lanzamiento de operaciones y perfeccionamiento de la doctrina de disuasión se tradujo en una creciente desconfianza respecto a la experiencia disponible en Bruselas. Por un lado, los responsables políticos franceses se alinearon con Ursula Von der Leyen y respaldaron su noción de «Europa geopolítica»; por otro, se sintieron incómodos cuando se trataba de cuestiones relacionadas con el armamento (ver apartado 3.3.2), como cuando Francia se opuso a la primera comunicación de la Comisión sobre la industria de defensa en los años noventa. Sin embargo, hay que recordar que dicha reticencia no se basaba en caprichos unilateralistas, sino en la praxis de Francia. De hecho, cuando los diplomáticos y militares franceses impulsaron la Agencia Europea de Defensa, en la misma década, fue porque consideraban que la AED, al ser una agencia especializada, tenía mejores conocimientos.

El método francés para *l'Europe de la défense* no nació de un aislamiento intrínseco o deseado, sino de una singularidad. Como consecuencia de las características enumeradas en el primer capítulo, Francia se fijó políticas de defensa muy estructuradas y ambiciosas a través de los sucesivos *Libros Blancos* publicados periódicamente desde 1972 y actualizados mediante las Revisiones Estratégicas Nacionales. Francia fue uno de los pocos países europeos que mantuvo el concepto de alta intensidad en sus documentos doctrinales (véase, por ejemplo, el *Concept d'Emploi des Forces Terrestres*¹⁴ para 2020-2035, para el Ejército de Tierra).

¹⁴ Véase: https://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/images/documents/documents-doctrine/20210929_NP_CDEC_DDO_RFT_3-2-0-CEFT.pdf

Además, para los franceses, más que para muchos otros Estados miembros, la guerra de los Balcanes fue una auténtica llamada de atención, pues dejó claro que no había ningún número de teléfono al que se pudiera llamar a los europeos. La seguridad del continente dependía de los estadounidenses, lo que se consideró un fracaso, dado el objetivo francés de autosuficiencia. De este modo, Francia apoyó los esfuerzos realizados por Javier Solana para conciliar los puntos de vista de los Estados miembros y desarrollar una base de consenso diplomático y geopolítico. Los franceses se esforzaron por que funcionaran los acuerdos Berlín Plus, realizaron enormes esfuerzos de planificación para la operación Concordia (EUFOR Macedonia, 2002) y llegaron a nombrar a un general para dirigir la pequeña misión. Los franceses tenían ideas muy precisas de lo que había que hacer y se lanzaron a conseguirlo, a veces incluso sin la seguridad de que fuera aprobado por otros Estados miembros, como quedó patente en el proyecto de agrupación táctica. Artemis (o EUFOR Congo, 2003), una de las operaciones que siguieron a la creación de los grupos de combate, fue creada y luego dirigida por Francia, y hasta el 75 % de su personal militar era francés. Por último, y no por ello menos importante, los franceses sintieron muchas veces con dolor la soledad en sus luchas contra el terrorismo, así como por la estabilización en África (operaciones Epervier, Sangaris, Serval, Licorne, etc.). Tantas batallas en solitario —y la experiencia adquirida en ellas— explican asimismo la actitud que a veces se percibe como intransigencia u *hauteur*.

Sin embargo, la elección de Emmanuel Macron en 2017 vino acompañada de una retórica que abogaba por reactivar y reforzar la cooperación europea en materia de defensa. El momento era propicio: Reino Unido acababa de votar su salida de la UE, lo que dio a los ayudantes y asesores franceses en torno a Federica Mogherini, en la primavera de 2016, la oportunidad de salpicar de menciones a la «autonomía estratégica» todo el nuevo documento doctrinal, la Estrategia Global de la UE¹⁵. Este «giro a Europa» no solo era oportunista, sino que era necesario. Aun así, algunos observadores siguieron criticando lo que consideraban ambiciones poco realistas, mientras que otros se burlaban del talento francés «para pintar panoramas amplios y vagos sobre el destino de Europa y Francia, a menudo basados en grandes debates filosóficos y teológicos» (Bouemar, 2021).

¹⁵ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

2.2 Los escollos de la concertación y la comunicación

Además de la sólida cultura estratégica de Francia, el nivel de compromiso de sus fuerzas armadas nacionales es muy alto y conlleva la aceptación de posibles bajas en las operaciones (lo que en el Ejército francés se conoce como *le prix du sang*, es decir, el precio de la sangre). Esta especificidad operativa dio lugar a un desfase de experiencias, que en algunos momentos se tradujo en malentendidos, con la mayoría de los socios europeos.

En un informe de 2019 sobre defensa, el Senado francés emitió una advertencia sobre la brecha de comunicación en términos contundentes:

«Los términos “autonomía estratégica” o “ejército europeo” no deben utilizarse a la ligera: estos términos preocupan a nuestros socios, porque suscitan el temor de que la protección de la OTAN que se considera eficaz pueda ser sustituida progresivamente por un sistema que todavía no está claramente definido, y el temor de que la desvinculación norteamericana en un sentido virtual acabe conduciendo a la desvinculación norteamericana en un sentido real. Muchos malentendidos con nuestros socios europeos también se deben a diferencias lingüísticas y semánticas: tendemos a utilizar expresiones ambiguas o difícilmente traducibles, a las que cada uno asigna un significado distinto. Francia habla desde hace tiempo de una “Europe de la défense” [Europa de la defensa], expresión intraducible que debería sustituirse por la idea de “defensa europea”, que además se acerca más a lo que desea la mayoría de los países europeos» (Informe del Senado francés, 2019).

Mientras que la defensa europea tiene un significado funcional, la *Europe de la défense* tiene un significado casi teleológico, que se remonta a la esperanza de Francia de tener voz a través de Europa. Francia utiliza cada vez con más frecuencia la expresión *défense européenne*, o «defensa europea», que venía a admitir que la defensa del continente no podía aspirar a ser una mera copia de las políticas de defensa francesas a mayor escala, y también supuso una mayor toma de conciencia de la importancia de la tarea «strat-com» en el entorno político-militar francés.

Hasta entonces, Francia nunca se había esforzado mucho en desarrollar una cultura del compromiso, debido esencialmente a sus grandes capacidades de proyección y pericia. A menudo

se consideró que el país era «exigente», cuando, en realidad, se sentía frustrado por la falta de eficacia y ambición en materia de defensa común, y también se mostró visionario sobre los riesgos de depender demasiado (y suponer una carga) de Estados Unidos. Los franceses se habían acostumbrado a actuar por su cuenta, lanzando iniciativas y expresando opiniones firmes sobre la defensa europea, pero tenían poca práctica en explicar, negociar y cooperar con otros Estados miembros, en especial con pesos pesados como Alemania. Para ser justos, la práctica fue escasa por parte de todos, ya que la defensa europea no era realmente un tema: la prevención de conflictos y el terrorismo fueron, durante mucho tiempo, los únicos aspectos abordados en las categorías de seguridad y defensa. Esta falta de consenso se vio agravada por la timidez alemana respecto a todo lo militar.

Muchos profesionales, políticos y funcionarios franceses admitieron entonces, y siguen admitiendo hoy, que puede ser difícil trabajar con Alemania¹⁶. Incluso recientemente, con la conmoción de la invasión rusa de Ucrania haciendo indispensable la colaboración en materia de defensa, la senadora francesa Hélène Conway-Mouret expresó, tras una misión a Berlín en enero de 2024, que «nuestra relación con Alemania es compleja porque nuestros objetivos son diferentes, al igual que nuestra visión de la defensa europea»¹⁷. Los franceses ven a Alemania dispuesta a cumplir todas las exigencias y peticiones de EE. UU. con la esperanza de mantenerlos a bordo, mientras que ellos afirman, con cierta chulería (además de realismo), que tienen que tomar las riendas de su destino.

Esa desconfianza llevó a Francia a evitar a Alemania cuanto pudo y a establecer coaliciones oportunistas o acuerdos técnicos con otros Estados miembros, por ejemplo, con Reino Unido (la cumbre bilateral celebrada en Saint-Malo en 1998 marcó un hito en el avance de la defensa europea), con España (en la que Francia se apoyó una y otra vez para obtener capacidades), con la República Checa (en especial en 2012-2015) o más recientemente con Estados bálticos como Estonia (que participó activamente en la operación Takuba). Los franceses también recurrieron a Polonia en el marco del Triángulo de Weimar, lo que les permitió evitar el frecuentemente incómodo *tête à tête* con Alemania. Con esa capacidad para identificar qué Estado miembro estaba más

¹⁶ Entrevistas realizadas entre diciembre de 2022 y marzo de 2024.

¹⁷ Véase: <https://www.helene-conway.com/2024/01/mon-deplacement-a-berlin-4/>

cerca de tales o cuales aspectos de las políticas y necesidades de defensa, Francia desarrolló una vibrante diplomacia de defensa.

2.3 Más allá de la doctrina y la arenga, servir

En términos de contribución de personal nacional, Francia nunca ha sido el mayor contribuyente a las misiones de la PCSD¹⁸. Como demuestran todas las explicaciones anteriores, no es por falta de capacidades, ni de cultura expedicionaria. Más bien, su pragmatismo, su deseo de autonomía y su preferencia por los mecanismos intergubernamentales han llevado a los franceses a seguir llevando a cabo sus propias operaciones militares y a explorar todo tipo de formatos, como la operación Takuba, una «coalición de voluntarios» no comunitaria en África. Tales operaciones se adelantaron «por supuesto» a muchas de las capacidades francesas.

Sin embargo, pocos países han sido tan audaces como Francia a la hora de poner iniciativas sobre la mesa de la UE. Mucho antes de que se admitiera en los círculos estratégicos la necesidad de una capacidad de defensa común con base europea, Francia promovía una visión de «autonomía estratégica compartida». Algunas de las iniciativas parecían demasiado atrevidas o adelantadas a los tiempos, como el diseño francés de un Cuartel General Operativo (OHQ, 2009), rechazado después firmemente por los británicos¹⁹. Otras han ido ganando apoyo lentamente, como la Capacidad Europea de Despliegue Rápido (EU RDC) de hasta 5000 soldados, pero aún no se han puesto en práctica. Francia también puso a prueba el Tratado de Lisboa al activar —por primera y única vez— la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea) tras los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París, con resultados discutibles. El Senado francés, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de ese episodio, recomendó clarificar el funcionamiento de esa cláusula, asignando un papel de información y coordinación a un órgano específico de la UE, por ejemplo, el Alto Representante, así como establecer procedimientos más claros para prestar la asistencia solicitada (Conway-Mouret y Le Gleut, 2019).

¹⁸ En 2022, de los 2500 militares de los Estados miembro enviados a misiones de la PCSD, 118 eran franceses (frente a 889 españoles, 128 austriacos, 47 alemanes, 396 italianos y 106 portugueses).

¹⁹ Véase: <https://www.theguardian.com/world/2008/jun/07/eu.france>

Las autoridades francesas se dieron cuenta de la necesidad de cambiar el enfoque francés para construir una defensa europea creíble; tal pragmatismo se expresó en el discurso pronunciado por el presidente Macron en la Sorbona en septiembre de 2017²⁰. El presidente Macron declaró, de forma un tanto provocadora, que la defensa europea no se lograría mediante grandes diseños elaborados en Bruselas. Ese cambio de enfoque se tradujo en la puesta en marcha de varias iniciativas a distintos niveles, como el desarrollo de programas estructurantes de capacidades binacionales o multinacionales, como el proyecto de interoperabilidad del ejército CaMo con Bélgica, el Eurodrone, el FCAS y el MGCS, pero también la Iniciativa Europea de Intervención (EI2) en torno a países «capaces y dispuestos». La Brújula Estratégica de la UE se adoptó incluso, en virtud del calendario de rotación de las presidencias de la UE, bajo la presidencia francesa. A pesar de la reticencia inicial de Francia, la «Brújula» fue elogiada con entusiasmo por los expertos franceses (algunos de los cuales se maravillaron cándidamente de «lo relevante que era a pesar de estar hecha en Bruselas»²¹). Francia también intentó cerrar la brecha entre «demasiada retórica» y «poca acción» impulsando el Fondo Europeo de Defensa (FED), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) y haciendo operativa la «cláusula de defensa mutua» (art. 42.7 del TUE).

Curiosamente, ya en 2019, el Senado francés hizo propuestas ambiciosas —e incluso visionarias— que incluyen elevar el perfil de las cuestiones de defensa dentro de las instituciones europeas, mediante el nombramiento de un director general de Defensa y Espacio, o comisario europeo o adjunto al Alto Representante en estos dominios, e instituir un formato de «Defensa» del Consejo Europeo. Además, el Parlamento francés se mostró muy proactivo y pragmático al proponer un tratado de defensa y seguridad con Reino Unido (Conway-Mouret y Le Gleut, 2019).

En resumen, mientras que algunos socios europeos veían a los franceses como disidentes, Francia se veía a sí misma como precursora, y con toda legitimidad. Por desgracia, la previsión no resuelve todas las ecuaciones. La defensa europea se enfrenta a dos grandes obstáculos: «profundos déficits de capacidad de

²⁰ Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Sitio web del Elíseo, septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

²¹ Entrevistas realizadas entre marzo de 2023 y febrero de 2024.

defensa difíciles de subsanar y una “cacofonía estratégica”, es decir, profundas divergencias continentales en todos los ámbitos de las políticas nacionales de defensa» (Meijer, 2021). La cacofonía estratégica se resolvió parcialmente con el Brexit y con la agresión rusa a Ucrania, mientras que el enigma de la capacidad permanece.

3 Francia ante la guerra de Ucrania y la *Zeitenwende* europea. ¿Es realista?

3.1 ¿Qué ocurre cuando, de repente, se escucha a Cassandra?

Antes de que Rusia atacara Ucrania, algunas voces de la Administración de la UE habían expresado la necesidad de que Europa se convirtiera en una fuerza geopolítica. La asesora especial de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Nathalie Tocci, subrayó en 2019 que los europeos no deben «meter la cabeza bajo tierra» (Meijer, 2021) y, en su lugar, deben seguir buscando la autonomía estratégica. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, afirmó durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2021 que había llegado el momento de crear una Unión Europea de la Defensa²². Desde la perspectiva francesa, esto parecía dar la razón a su llamamiento en favor de un sistema autónomo de defensa colectiva europea. Sin embargo, aparte de los funcionarios de Bruselas, pocos Estados miembros apuestan por la UE para defender Europa. Incluso cuando estalló la guerra en Ucrania, algunos afirmaron que supuso un «refuerzo de la legitimidad» y un atractivo para la OTAN (Zima, 2023).

Sin duda, fue propicio que Francia ocupara la presidencia del Consejo de la UE cuando Rusia atacó Ucrania. La conmoción sin precedentes que supuso la agresión aceleró el giro en la evaluación de riesgos. La presidencia francesa de 2022 se convirtió en un punto de inflexión para concienciar sobre la necesidad de contar con el marco institucional y la capacidad para responder a cualquier tipo de crisis, en todo el espectro de operaciones, desde los conflictos híbridos a los de alta intensidad. La necesidad de autonomía también estaba relacionada con los impe-

²² Discurso sobre el Estado de la Unión 2021. Comisión Europea, 15 de septiembre de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701

rativos de la «economía de guerra» y de la reducción de las dependencias extraeuropeas en materia de energía, así como de equipos militares e infraestructuras críticas en ámbitos estratégicos como el transporte, la energía, el espacio o las tecnologías digitales.

Una de las primeras declaraciones de Donald Tusk tras su reelección como primer ministro polaco fue que Europa tenía que convertirse en una «potencia militar seria»²³. Es más:

«[...] aunque Francia se felicita de la nueva toma de conciencia y del aumento anunciado de los gastos de defensa de varios países de la UE, existe una clara preocupación por la insuficiente coordinación entre los EEMM y las compras 'excepcionales' que podrían beneficiar a la industria estadounidense en lugar de a la europea, creando en última instancia nuevas dependencias»²⁴.

De este modo, Francia parece cada vez menos sola a la hora de pensar que Europa debe convertirse en una gran potencia. Sin embargo, su papel no puede limitarse a la promoción o a las iniciativas: el impacto de la *Zeitenwende* europea general debe repercutir en la industria y las posiciones estratégicas francesas. La necesidad de consulta es mayor que nunca, pero también está en juego la política interior francesa.

La guerra de Ucrania aclaró dos aspectos: demostró que la UE era y tenía que ser un actor geopolítico de primer orden y, para ello, tenía que estar mejor armada. Además, aclaraba cómo debía conseguirse la necesaria complementariedad entre la OTAN y la UE, pero no de la forma en que lo habían previsto los franceses. Es cierto que «Francia pretende mantener una posición única dentro de la Alianza. Tiene una posición exigente y visible debido a la especificidad e independencia de su política de defensa, sobre todo por su disuasión nuclear» (Dempsey, 2022). Sin embargo, los malentendidos surgen de la confusión entre la OTAN como proveedora de seguridad (aceptable para los franceses) y la perspectiva de una OTAN liderada por EE. UU. y dedicada exclusivamente a la defensa (inconcebible desde que los republicanos mostraron sus reservas a gastar más para defender Europa).

²³ Conferencia de prensa conjunta con Olaf Scholz, 13 de febrero de 2024.

²⁴ Entrevista realizada por Gaspard Schnizler, investigador del IRIS. Disponible en: <https://www.iris-france.org/166676-for-the-sake-of-autonomy-frances-defence-agenda-for-europe/>

3.2 Compromisos y construcción de un pilar europeo para la OTAN

En una declaración de enero de 2023, el MAE francés reiteró su opinión oficial sobre la cooperación UE-OTAN. Con ocasión de una declaración conjunta de la UE y la OTAN sobre el refuerzo de la cooperación entre ambas organizaciones, insistieron en la importancia de la «defensa europea» reafirmando la importancia de una «defensa europea más fuerte y operativa que contribuya positivamente a la seguridad global y transatlántica y sea complementaria e interoperable con la OTAN [...] Francia alienta la profundización de la cooperación entre la UE y la OTAN, con una hoja de ruta concreta»²⁵. La Revisión Estratégica Nacional de 2022 encomendó a Francia la tarea de ser una fuerza impulsora de la cooperación entre la UE y la OTAN. Para los funcionarios y pensadores franceses no sometidos a la influencia atlantista antes mencionada, la defensa de Europa debería ser posible sin la OTAN, y esta debería poder funcionar teóricamente incluso en caso de un repliegue norteamericano.

Sin embargo, aunque Francia se opuso a la opinión mantenida por muchos Estados miembros de que no se haría nada fuera de la OTAN, acabó adoptando la noción de «pilar europeo para la OTAN» (Cadier, 2024), reclamada por el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Heiko Maas²⁶. Macron utilizó la frase poco después que Maas, durante la Cumbre de la OTAN de Londres de 2019, y lo hizo para especificar que la defensa europea no era una alternativa a la OTAN, sino un pilar dentro de la alianza. La idea de que podría existir un «pilar europeo dentro de la OTAN» en vez de una defensa europea que evolucione independientemente de la Alianza constituye, sin duda, un movimiento portentoso (o una aclaración importante) en la doctrina francesa. Mostró la capacidad de evolucionar en una posición más flexible y pragmática, teniendo en cuenta las preocupaciones de aliados y socios, así como la gravedad del momento.

Con mayor capacidad o voluntad de compromiso, Francia renunció recientemente a su fijación en la «europeización de la disuasión y la defensa convencionales» (Biscop, 2022) y en la «*préférence communautaire*» (Bourdillon, 2024) para las compras de arma-

²⁵ Página web del MAE francés, 11 de enero de 2023.

²⁶ Véase: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-rzeczpospolita/2279414>

mento, ante la necesidad de suministrar municiones a los ucranianos. Además, al endurecerse con la Poutine, el Gobierno francés también consiguió que los aliados orientales olvidaran el intento diplomático de «Bregançon» de apaciguar a la Poutine. Francia parece estar recuperando la confianza de los europeos orientales y centrales, que «coinciden en señalar un cambio real, profundo e impresionante en las políticas de Francia hacia Ucrania y Rusia, pero también hacia su propia región» (Cadier, 2024).

La onda expansiva de la agresión a Ucrania ha demostrado que Francia había sido un precursor de la autonomía; no obstante, algunos socios afirman que Francia no ha cumplido realmente sus promesas en materia de seguridad, porque sigue sin alcanzar el objetivo de gasto del 2 % fijado por la OTAN en los últimos años. Otros analistas ven limitaciones a los esfuerzos bélicos de Francia en Ucrania. El grupo de investigación alemán Instituto Kiel publicó cifras, según las cuales Francia ocupaba el puesto 14, por detrás de Alemania y Holanda, en cuanto a compromisos de defensa con Ucrania. En sus esfuerzos por convencer a los socios de su buena fe y fiabilidad, las autoridades francesas llegaron a aclarar tanto el objetivo de gasto como las cifras de las donaciones realizadas a Ucrania.

Aunque Alemania sigue siendo un aliado clave para Francia, con la que se han alcanzado varios acuerdos durante el Brexit (por ejemplo, el apoyo francés a la CEP, a cambio del apoyo alemán al Fondo Europeo de Defensa), los dos pesos pesados de la UE siguen sin poder converger sobre cómo debe funcionar la defensa europea²⁷. Tampoco parecen capaces de coordinarse plenamente: «Alemania, tradicionalmente el aliado más cercano de Francia en la UE, se queja a menudo de no ser consultada cada vez que Macron pronuncia discursos ambiciosos sobre Europa» (Dempsey, 2022).

Francia se ha mantenido a la vanguardia y ha mantenido un planteamiento ambicioso en materia de seguridad, como ilustra su iniciativa de reactivar la Comunidad Política Europea, otra medida audaz. En los años setenta, la CPE era un foro intergubernamental, por tanto, una forma de hablar sin que la Comisión Europea dirigiera los debates. En la actualidad, el debate entre lo intergubernamental y lo supranacional sigue siendo un asunto interno espinoso. Varios partidos de la oposición, como Rassemblement

²⁷ Véase: <https://www.politico.eu/article/france-germany-macron-scholz-russia-defense-policy-european-union/>

National, Les Républicains y otros afirman que la defensa debe seguir siendo una prerrogativa estrictamente nacional²⁸. Por lo tanto, aunque Francia no ha sido el único país europeo en firmar un acuerdo bilateral de defensa con Ucrania²⁹ (Alemania y Reino Unido también lo hicieron, y Polonia está contemplando seguir su ejemplo³⁰), se trata de otra forma de tratar los asuntos de seguridad fuera del marco de la UE, así como al margen de la Alianza Atlántica, y de ponerse por delante de los demás.

Jan Joel Andersson demostró recientemente que la red de cooperación en materia de defensa y seguridad de cada Estado miembro de la UE, sumada a la construida por la UE en su conjunto, acababa pareciendo un cuenco de «espaguetis desordenados», lo que dificultaba la previsión de políticas de defensa comunes coordinadas y eficaces (Andersson, 2023). Entre los Estados miembros de la UE, Francia cuenta con una de las redes más completas e intrincadas de este tipo de vínculos de diplomacia de defensa, que refleja los numerosos intereses económicos e industriales. Como se ha expuesto en la primera parte, la vinculación entre la política exterior y la diplomacia de defensa es estrecha, y suscita regularmente la sospecha de los socios de Francia de que existe un desfase entre lo que profesan los franceses y el margen de maniobra y la voluntad real del Gobierno francés de «europeizar» la defensa.

A nivel operativo, la agenda de defensa europea de Francia sigue guiada por tres prioridades clave, cuya urgencia se ha visto acentuada por la actual crisis en Ucrania: acelerar la operatividad de las estructuras de mando europeas (EUMS/MPCC), garantizando la capacidad de compromiso sobre el terreno de la UE, hacer operativa la «cláusula de defensa mutua» (art. 42.7) y aumentar el uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para apoyar a los países socios. Sin embargo, la parte industrial y política de esta agenda podría seguir siendo un escollo.

3.3 Resolución de la ecuación nuclear

Con Reino Unido fuera de la Unión, Francia es el único país europeo dotado de poder nuclear militar. Como se ha explicado, esta

²⁸ Entrevista a Annie Gènevard. Secretaria General del partido Les Républicains. France Info, 29 de marzo de 2024.

²⁹ Véase: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/02/16/agreement-on-security-cooperation-between-france-and-ukraine>

³⁰ Véase: <https://www.pism.pl/publications/bilateral-security-agreements-with-ukraine-present-opportunities-and-challenges>

disuasión nuclear nacional constituye el núcleo de la soberanía francesa desde hace sesenta años. El escollo es esta complejidad de la política nuclear y de la disuasión balística dentro de la OTAN y fuera de Francia, y del malestar francés ante la cuestión de la ampliación de la disuasión a Europa.

La de la OTAN en materia nuclear, basada en armas aéreas suministradas y controladas por Estados Unidos y potencialmente desplegadas por las fuerzas aéreas de los países aliados, se ha desarrollado sin Francia. La guerra de Ucrania reactivó las reflexiones y preocupaciones en torno a la disuasión³¹, y las recientes declaraciones de Trump alimentaron la incertidumbre sobre el futuro del compromiso estadounidense con la OTAN. Lo anterior podría debilitar la disuasión nuclear de la OTAN.

La Revisión Nacional Estratégica (RNE) de 2022 reafirmó un punto importante de la doctrina francesa sobre la disuasión nuclear: el reconocimiento de la dimensión europea de los «intereses vitales» de Francia, que había sido enunciada principalmente en un discurso pronunciado en 2020 por Emmanuel Macron³². El discurso de presentación de la RNE del presidente Macron en Toulon³³ confirmó que la política de disuasión francesa podría aplicarse a ataques fuera del territorio francés. Se trataba de una rectificación de un *lapsus linguae* que había consternado a la comunidad estratégica, cuando el presidente francés, en una entrevista televisada, había dicho que un ataque nuclear en Ucrania no pondría en peligro los intereses vitales de Francia y, por tanto, no exigiría una respuesta nuclear de Francia. Algunos afirmaron que «la metedura de pata [no fue] fortuita, y [se debió] probablemente al proyecto de ley [del partido de extrema derecha de la oposición] Rassemblement National sobre la “nacionalización de la disuasión nuclear”» (Wachs y Horovitz, 2023).

El presidente francés reafirmó, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich 2023, que la disuasión nuclear francesa también comprendía una dimensión europea y sugirió a los socios europeos que asistieran a los ejercicios de la fuerza estratégica francesa y participaran en los diálogos sobre la disuasión nuclear

³¹ Véase: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/737-the-defence-of-europe-by-europeans-a-myth-a-necessity-an-ambition-a-hope>

³² Véase: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/15/macron-comment-raises-doubts-on-french-position-in-case-of-russian-nuclear-strike-in-ukraine_6000434_4.html

³³ Véase: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/09/a-toulon-le-president-de-la-republique-presente-la-revue-nationale-strategique>

francesa. Sin embargo, no se puede deducir de ello que Francia estaría dispuesta a ofrecer sin más su disuasión nuclear (Maître, 2023), debido a las tensiones políticas internas antes mencionadas, pero también al hecho de que, en la práctica, el arsenal nuclear francés no bastaría para proteger a toda Europa (Fayet, 2024).

Se puede argumentar que, en virtud del principio de «santuariización agresiva», las capacidades de disuasión nuclear francesas dan más credibilidad y peso a cualquier forma de posible participación francesa en la guerra de Ucrania. Sin embargo, como la credibilidad de la protección nuclear dista mucho de estar asegurada, ya que no puede cubrir todo el continente, otros Estados miembros se han apresurado a idear nuevas formas de protección. En concreto, la «Iniciativa Europea de Protección del Cielo» liderado por Alemania creó frustración (Gotkowska y Maślanka, 2023) en el lado francés, debido al impacto potencial sobre la disuasión nacional de este último.

3.4 ¿Dar el salto a la industria de defensa? *Non, merci*

Se observa una ambivalencia aún mayor, o una dinámica de «tira y afloja», en las cuestiones de las capacidades europeas y de la Base Industrial Tecnológica y de Defensa Europea (EDITB), donde el entusiasmo y el mayor sentido de la urgencia contrastan con los intereses defensivos.

En cuanto a la doctrina política, Francia apoya la consolidación de una EDITB más fuerte y competitiva, el acercamiento de las diferentes bases industriales nacionales, la ayuda a las PYME y el fomento de la aparición de campeones europeos. Muchos Estados miembros comparten esas opiniones ambiciosas y entusiastas como el camino a seguir, en especial ahora que la guerra de Ucrania ha hecho más visibles los riesgos. En este sentido, París aboga por una mayor armonización de los instrumentos de capacidad introducidos recientemente (CARD, CEP, FED). Esta visión se materializó en la Declaración de Versalles³⁴, publicada en marzo de 2022, en la que los Estados miembros manifestaron su intención de centrar sus inversiones en las carencias estratégicas identificadas y desarrollar nuevos incentivos para fomentar las inversiones en colaboración y los programas de adquisición conjunta.

³⁴ Véase: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

Francia se hizo eco de las opiniones expresadas por la Comisión Europea, situando la financiación de la industria de defensa como una prioridad. Como era de esperar, apoyó al Comisario de Mercado Interior y Defensa, Thierry Breton, cuando promovió más financiación de la UE para defensa; por ejemplo, al comentar que EDIRPA, el fondo de la UE de 500 000 000 € para impulsar la adquisición común de equipos militares, era «ciertamente de pequeña magnitud», y que los europeos tenían que «movilizar un presupuesto mucho más significativo»³⁵. En algunos proyectos concretos, la participación de Francia también ha sido entusiasta: actualmente es el primer país beneficiario de las cantidades del Fondo Europeo de Defensa y es también uno de los países más activos en los proyectos CEP (participa en 48 de los 68 actualmente en curso, y lidera catorce de ellos). Francia ha solicitado asimismo la inclusión de las industrias relacionadas con la defensa en el ámbito de aplicación del nuevo fondo de soberanía, pero se ha topado de nuevo con el escepticismo. De hecho, algunos afirmaron que tal entusiasmo solo ocultaba los intereses de puntas de lanza de la industria francesa de defensa como Dassault y Thalès (Pugnet y Bourgery-Gonse, 2023).

Sin embargo, no se puede negar que se han producido cambios: las opiniones francesas tradicionales sobre la industria de defensa podrían evolucionar en la actualidad, simplemente porque Francia necesita el nivel europeo para mantener viva su propia industria (Bezatz, 2025). No es tanto la posición oficial la que ha madurado: el propio sector industrial ha evolucionado y se ha reestructurado, permitiendo cierto margen de reflexión. Así, la industria francesa pudo ver con más optimismo la liberalización del mercado. Sin embargo, la organización institucional y administrativa está tan arraigada que es difícil de cuestionar y aún más de transformar.

Además, la relación «especial» (o, más bien, peculiar) entre Francia y Alemania está, una vez más, en el centro de los problemas de la industria y la interoperabilidad (Kayali y Posaner, 2024). Dos proyectos clave de armamento, el FACS (aviones de combate) y el MGCS (carros de combate), estuvieron bloqueados durante mucho tiempo por la falta de voluntad política, y luego por los retrasos en la búsqueda de un consenso sobre la división del trabajo. Como Francia ya no fabrica tanques Leclerc y nece-

³⁵ Discurso en la conferencia sobre defensa de Business Bridge Europe, Bruselas, octubre de 2023.

sita urgentemente algún reemplazo, mientras que Alemania sigue fabricando tanques Leopard. Los intereses, una vez más, divergen. Algunos diputados franceses se quejaron recientemente de la tibieza de sus homólogos alemanes (Conway-Mouret, 2019).

En cuanto a la exportación de armas, Berlín preferiría normas más armonizadas a nivel de la UE, mientras que París es muy reacio a que nadie pueda opinar sobre a quién vende armas, como ha expresado recientemente un miembro de la comisión de Defensa del Parlamento (Thiériot, 2024). La fricción podría materializarse de manera inminente en torno a las ventas a Arabia Saudí. Francia es uno de los principales proveedores de material militar del país y la cuestión actual es si los sistemas de armamento construidos en colaboración con Alemania podrían venderse allí.

Francia apoyó los anuncios realizados sobre las iniciativas de la industria europea de defensa durante el Foro de Seguridad de Múnich 2024. París es consciente de la necesidad imperiosa de concertación, acción colectiva y políticas a escala de la UE para ganar peso en la escena mundial, pero también para apoyar a las industrias nacionales de defensa. Sin embargo, como opina Jean-Pierre Maulny (2024): «Puede que Francia no esté preparada para dar el paso y delegar esta responsabilidad en la Comisión». Este tira y afloja constante entre la ambición por la UE y el temor a perder el control quedó ilustrado por las reservas francesas sobre ASAP, la iniciativa de compra de munición³⁶. Cualquier iniciativa *ad hoc* de este tipo inquieta a Francia, peso pesado de la industria de defensa. En este caso concreto, los franceses parecieron verse superados por Estados miembros más pragmáticos y ágiles, como la República Checa, cuya iniciativa no había sido inicialmente comprada por los franceses.

4 Conclusión

«¿Van en serio los europeos?» fue la pregunta que planteó Sven Biscop (2022) sobre el grado real de voluntad política que los líderes de la UE están dispuestos a aprovechar para fomentar una defensa europea sólida. La pregunta puede ser pertinente a escala de la UE, pero no es necesario plantearla sobre Francia. Desde que los franceses comprendieron que necesitaban el nivel

³⁶ Véase: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/act-support-ammunition-production-asap_en

europeo para existir en la escena internacional, se han tomado en serio la defensa europea, quizá incluso de forma implacable. Siempre que Francia no pudo actuar como motor, lo hizo como catalizador. Mediante la invocación del artículo 42.7 del Tratado, la insistencia en hacer que los europeos participen en intervenciones «fuera de la zona», el impulso de construir armas juntos (aunque tuviera que ser a la francesa) e iniciativas como el EI2, han urgido a los Estados miembros, así como a las administraciones de Bruselas, para que pongan en marcha los avances. A veces, al hostigarlos, también los irritaban, pero allanaron el camino a debates y movimientos que resultaron cruciales desde el comienzo de la guerra de Ucrania.

Sin embargo, Francia es demasiado grande para ser un mero acicate, y demasiado pequeño para seguir siendo el motor único de la defensa europea. El dinamismo de su cultura estratégica interna, el peso y la fuerza de su escena industrial, el rico legado de posiciones y empresas geoestratégicas... Todo ello confiere al país la masa crítica necesaria para actuar, pero también puede resultar engorroso o llegar incluso a entorpecer cuando se necesita un compromiso. La capacidad de comprometer a otros Estados miembros —tanto diplomática como políticamente— sin perder el nivel de ambición seguirá siendo crucial en los próximos años.

La reintegración en el mando militar de la OTAN es relativamente reciente y aún no ha mostrado todo el potencial de transformación, adaptación y contribución de Francia a la articulación de la OTAN y la PCSD. Además, como la guerra de Ucrania suscitó debates internos —incrementados por las elecciones anticipadas de junio de 2024— e incertidumbres sobre sus capacidades para defender su propio territorio, los franceses parecen seguir conteniéndose. Esto repercute en el seguimiento actual del «discurso de la Sorbona» del presidente Macron, pero no limita el potencial a largo plazo del país. Si el pilar europeo de la OTAN forma parte de la solución, Francia posee sin duda gran parte de la resistencia, competencia y capacidad necesarias para hacerlo funcionar.

Bibliografía

- Andersson, J. J. (2023). *Stronger Together: Asociaciones europeas de defensa*. EUISS.
- Bezaf, J. M. (2025). France's defense industry threatened by new competitors. *Le Monde*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/01/10/france-s-defense-industry-threatened-by-new-competitors_6418389_19.html

- Biscop, S. (2022). *The New Force Model: NATO's European Army? Egmont Policy Brief*. Bruselas, Instituto Real de Relaciones Internacionales. 285, pp. 1-6.
- Bouemar, V. (2021). *European defence: what does France want?* [en línea]. Ámsterdam, Clingendael Spectator. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want>
- Bourdillon, Y. (2024). Les pays de l'OTAN se mobilisent pour fournir plus d'obus à l'Ukraine [en línea]. *Les Echos*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-pays-de-lotan-se-mobilisent-pour-fournir-plus-dobus-a-lukraine-2086948#:~:text=Les pays de l'Otan se mobilisent pour fournir,de munitions de leur allié face à Moscou.>
- Breton, T. (2023). *Business Bridge Europe's defence conference*. Bruselas.
- Cadier, D. (2024). France and Central Europe are converging on security [en línea]. *Carnegie Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/91826>
- Conway-Mouret, H. y Le Gleut, R. (2019). Défence européenne, le défi de l'autonomie stratégique. En: *Informe del Senado*. París. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-20.html>
- Dempsey, J. (2022). France's military pivot to Europe [en línea]. *Strategic Europe blog, Carnegie Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2022/11/frances-military-pivot-to-europe?lang=en>
- Fayet, H. (2024). Les armes nucléaires françaises peuvent-elles protéger l'Europe? *Ifri*. Disponible en: <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/armes-nucleaires-francaises-peuvent-protoger-leurope>
- Fontanel, J. y Hébert, J. (1997). The end of the «French grandeur policy». En: *Defence and Peace Economics* 8 (1), pp. 37-55.
- Frank, R. (2021). Une culture française de la puissance. En: Bertrand, B. (ed.). París, La Découverte, pp. 23-33.

- Fuente Cobo, I. (2016) *La política de defensa en Francia: ¿el fin de la independencia estratégica?* Madrid, IEEE.
- Gnesotto, N. (2021). France-Europe: un projet toujours contrarié? *Revue Défense nationale*. París. Vol. 841 (6), pp. 31-37.
- Gotkowska, J y Maślanka, Ł. (2023). France against Germany's European Sky Shield Initiative. OSW. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-22/france-against-germanys-european-sky-shield-initiative>
- Gressani, G. (2020). The Macron Doctrine [en línea]. *Le Grand Continent*, [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://geopolitique.eu/en/2020/11/16/the-macron-doctrine/>
- Horowitz, L. y Wachs, L. (2023). France's Nuclear Weapons and Europe, Options for a better coordinated deterrence policy [en línea], *SWP*. 2023/C 15. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-nuclear-weapons-and-europe>
- Kayali, L. y Posaner, J. (2024). France and Germany can't agree on how to fight Europe's wars. *Politico*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/france-germany-macron-scholz-russia-defense-policy-european-union/>
- Maillard, S. (2023). *The European Political Community's own merits and limits* [en línea]. París, Instituto Jacques Delors. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-political-communitys-own-merits-and-limits/>
- Maître, E. (2023). French Deterrence in the Third Nuclear Age [en línea]. *FRS*. 16/2023. ISSN 2273-4644. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2023/162023.pdf>
- Maulny, J. P. (2024). *France's reception of the EU defence industrial toolbox* [en línea]. París, IRIS/ARES. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iris-france.org/notes/frances-perception-of-the-eu-defence-industrial-toolbox/>
- Meijer, H. y Brooks, S. (2021). Illusions of Autonomy-Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back [en línea]. *International Security*. Vol. 45 (4), pp. 7-43. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://direct.mit.edu/isec/article/45/4/7/100571/Illusions-of-Autonomy-Why-Europe-Cannot-Provide>.
- Peyrefitte, A. (1994). *C'était De Gaulle*. París, Fayard, 600 p.

- Pugnet, A. y Bourgery-Gonse, T. (2023). France wants European defence industry in on EU Sovereignty Fund. *Euroactiv*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/france-wants-european-defence-industry-in-on-eu-sovereignty-fund/>
- Robert, F. (2021). Une culture française de la puissance. En: Badie, Bertrand y Vidal, Dominique (eds.). *La France, une puissance contrariée*, pp. 23-33.
- Serfati, C. (2014). *L'industrie française de défense*. París, La Documentation française. Les Etudes de la Documentation Française, 5398.
- Thiériot, J. L. (2024). Francia no aceptará que la política de exportación no se dirija a escala nacional» [en línea]. *Red social X*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://twitter.com/JL_Thieriot/status/1751974675079389219?s=20
- Wachs, L. y Horowitz, L. (2023). France's Nuclear Weapons and Europe, Options for a better coordinated deterrence policy. *SWP Comment 2023/C 15*, 9 de marzo. [Consulta : 2025]. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-nuclear-weapons-and-europe>
- Zima, A. (2023). *Limited role but reinforced legitimacy?* En: NATO and the war in Ukraine. París, IRSEM. 11 p.

Capítulo segundo

La política de seguridad de Finlandia en la UE y su ingreso en la OTAN

Tuomo Melasuo

Resumen

Además de la geopolítica, la cultura política es esencial para comprender Finlandia. La adhesión a la UE y a la OTAN suponen cambios importantes en la política exterior y de seguridad finlandesa. La historia de los dos últimos siglos explica cómo se integran estas pertenencias en la sociedad finlandesa.

Finlandia es una antigua entidad cultural y sociopolítica muy joven como nación y Estado. Durante la mayor parte del último milenio, los finlandeses han estado gobernados por fuerzas exteriores, sobre todo suecas, pero también rusas, aunque mucho menos.

Cuando formaban parte de Suecia, los funcionarios finlandeses participaban en la administración utilizando el sueco como lengua vehicular en el ámbito burocrático, lo que tuvo dos consecuencias: los finlandeses solían ser gobernados en otra lengua en lugar de la suya propia y, para entrar en la administración del Estado, necesitaban aprender sueco y trabajar en una lengua que no era la suya.

Para la cultura política, esto supuso que los finlandeses dependieran de fuerzas ajenas a su propia esfera, lo cual se hizo patente

en la evolución del país entre las dos guerras mundiales, en las relaciones con la Unión Soviética y durante el proceso de adhesión a la UE y a la OTAN. Estos rasgos conforman la cultura política a partir de la cual evolucionan las políticas de seguridad y defensa.

Desde una perspectiva global, el ingreso en la OTAN de Finlandia y Suecia tiene dos dimensiones. En primer lugar, afecta a la autonomía estratégica y a las capacidades de defensa de Europa: ¿cuál es la relación entre la OTAN dirigida por EE. UU. y la Europa independiente tras la adhesión de estos dos países?

En segundo lugar, ¿en qué medida se benefician Finlandia y Suecia de su neutralidad a pesar de su pertenencia a la OTAN? Este patrimonio podría ser importante para las relaciones con el sur global. Los elementos positivos de esta herencia de neutralidad podrían ser importantes para Europa y la OTAN, quizá incluso más que su pertenencia individual a la organización atlántica.

Palabras clave

Países Nórdicos, Unión Soviética, Neutralidad, Defensa, OTAN.

Finland's EU Security Politics and NATO Membership

Abstract

Besides geopolitics, political culture is essential for understanding Finland. Joining the EU and NATO are major changes in Finnish foreign and security politics. The history of last two centuries explains how these memberships are integrated in the Finnish society.

Finland is an old cultural and socio-political entity that is very young as a nation and a state. For most of the last millennium the Finns have been governed by outside powers, mostly Swedish, but also Russian, though much less so.

When they were part of Sweden, Finnish civil servants participated in administration using Swedish as language of communication in the bureaucratic sphere. This had two consequences: Finns used

to be governed in a language other than their own, and to enter the state administration they needed to learn Swedish and work in a language that was not their own.

For the political culture this resulted that Finns relied on forces from outside their own sphere. This was visible in country's evolution between the World Wars, in the relations with Soviet Union, and during the EU and NATO membership process. These features shape the political culture from which security and defence policies evolve.

From global perspectives the NATO membership of Finland and Sweden has two dimensions. First, it impacts Europe's strategic autonomy and defence capabilities. What is the relationship between NATO led by the USA and the independent Europe after the joining of these two countries?

Second, to what extent do Finland and Sweden benefit from their neutrality despite their NATO membership? This heritage could be important to the relations towards the "Global South". The positive elements of this neutrality heritage could be important to Europe and NATO, maybe even more than their individual membership in the Atlantic organisation.

Keywords

Nordic Countries, Soviet Union, Neutrality, Defence, NATO.

1 Introducción

Para comprender y analizar la evolución política de Finlandia, en particular en el ámbito de la política de seguridad, es necesario tener en cuenta, además de la historia y la geopolítica, su dimensión cultural, especialmente la de la cultura política. Prestar atención a la cultura política podría ayudar a evitar muchos problemas, muchas trampas relacionadas con la simplificación relacionada con análisis que se apoyan demasiado en particularidades geopolíticas.

Por supuesto, el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) supone un gran cambio en la política exterior y de seguridad finlandesa, como lo fue aún más convertirse en miembro de la Unión Europea, la UE, hace casi treinta años. Para comprender todos los parámetros y todas las dimensiones del impacto de la pertenencia a la OTAN en la sociedad finlandesa, es preciso echar un vistazo a la historia del país, al menos durante los últimos dos siglos y medio.

Esta perspectiva más amplia permite entender por qué Finlandia tuvo esta relación «particular» hacia la Unión Soviética, la URSS, después de la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría y el colapso de la URSS¹.

Sin embargo, esto solo afecta a su política exterior visible. La mayor parte de su existencia como país se explica por la evolución interna y cultural y por la acumulación de distintos traumas.

Finlandia es un antiguo ente cultural y sociopolítico muy joven como nación y Estado. Esto conforma una paradoja en la que su forma de ver el mundo exterior y su lugar en él se compone de sabores particulares. Una de las características principales es que, durante la mayor parte del último milenio, los finlandeses

¹ Algunas palabras sobre la finlandización. Por lo general, suponía que Finlandia cedía muchas cosas a la URSS por razones geopolíticas. Sin embargo, si lo miramos desde el punto de vista de la cultura política y general de Finlandia, el panorama es muy distinto. Antes de 1917 había muy poca experiencia de Finlandia como entidad independiente. Yo mismo criticaba esta tradición diciendo que nosotros, los finlandeses, nuestros abuelos, intentábamos complacer a los alemanes y al Tercer Reich 1918-1944, nuestros padres a los soviéticos 1944-1990 y nuestra propia generación a los estadounidenses. El proceso de adhesión a la OTAN es la tercera, hasta ahora la última y mayor etapa de la finlandización. Y conseguimos finlandizar incluso a Suecia. Yo mismo, desde hace dos décadas, pensaba que, si Suecia entraba, nosotros también teníamos que entrar en la OTAN. Pero no fue así: Finlandia entró primero, adelantándose a Suecia.

han estado gobernados por fuerzas exteriores: sobre todo suecas, pero también rusas, aunque mucho menos.

Desde el siglo xv, los funcionarios y el clero finlandeses han aumentado su participación en la administración del país, que entonces formaba parte de Suecia. Sin embargo, al hacerlo han utilizado sobre todo y principalmente el sueco como lengua vehicular en el ámbito burocrático, lo que ha tenido dos consecuencias principales: los finlandeses están acostumbrados a que los gobiernen en otra lengua distinta a la suya y, para encontrar su lugar en la administración estatal o eclesiástica, necesitaban aprender sueco y trabajar en una lengua que no es la suya.

Desde el punto de vista de la cultura política, esto ha dado lugar a que los finlandeses estén acostumbrados a depender de fuerzas que emanan de fuera de su propia esfera. En la práctica, esto puede observarse en la evolución política del país en el periodo de entreguerras, en las relaciones con la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial y, últimamente, durante el proceso de adhesión a la OTAN. Estas particularidades de la cultura política finlandesa constituyen el telón de fondo en el que evolucionan las políticas de seguridad y defensa del país.

Desde perspectivas más globales, el significado de la entrada de Finlandia y Suecia en la OTAN puede observarse desde dos dimensiones esenciales.

- En primer lugar, ¿cuál es su impacto en la autonomía estratégica de Europa y en su propia política y capacidad de defensa? En otras palabras, ¿cuál es la relación entre la OTAN liderada por EE. UU. y la Europa independiente después de que estos dos países se hayan unido a la alianza?²
- En segundo lugar, ¿en qué medida Finlandia y, sobre todo, Suecia podrán y tendrán la voluntad y el deseo de mantener y beneficiarse de su larga y rica tradición de neutralidad a pesar de su nueva pertenencia a la alianza militar? Esta herencia podría ser muy importante para las relaciones de estos dos

² El lunes 29 de abril de 2024 se celebró el interesantísimo webinar «El impacto para Europa de la entrada de Finlandia y Suecia en la OTAN», con tres ponentes: Jan Eliasson, exministro sueco de Asuntos Exteriores, embajador y vicesecretario general de la ONU, Pekka Haavisto, diputado y exministro de Asuntos Exteriores de Finlandia, y François Heisbourg, asesor principal del IISS, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, y de la FRS, Fondation pour la Recherche Stratégique, París. Dicho webinar fue organizado por EUROCAPITALES Internacional– Helsinki. Disponible en: <https://www.eurocapitales.com/en/activites/webinaire-24>

países con el llamado «sur global»³ en el contexto de la evolución internacional general. Conservar los elementos positivos de esta tradición de neutralidad podría ser importante también para Europa y para la OTAN, quizá incluso más que su pertenencia individual a la organización atlántica.

2 Breve historia militar y de seguridad de Finlandia

Durante seis siglos, Finlandia formó la provincia oriental del reino sueco, una de las cuatro primeras provincias, que luego fueron seis, hasta 1809, cuando Suecia la perdió en favor de Rusia. En lo que se refiere a la política exterior y de seguridad del reino, los finlandeses fueron importantes en una tropa del ejército real que participó en la mayoría de las campañas militares suecas. Algunos regimientos finlandeses se hicieron famosos por su participación en la guerra de los Treinta Años entre católicos y protestantes durante el siglo XVII. Lo mismo ocurrió en el siglo siguiente durante la Gran Guerra del Norte, en la que todas las unidades del ejército regular existentes, y también las creadas en concreto para esa guerra en Finlandia, fueron enviadas a los campos de batalla de las costas oriental y meridional del mar Báltico.

Los finlandeses y quienes tenían experiencia militar no se beneficiaron de esa experiencia cuando, en la guerra de Finlandia, Suecia perdió sus provincias orientales a manos de Rusia en 1809. Las élites locales dieron la bienvenida a las tropas rusas a Turku, e incluso organizaron bailes para los oficiales rusos.

- El gran ducado autónomo. A partir de 1809, Finlandia formó parte del Imperio ruso como gran ducado autónomo, con unión personal con el Zar ruso, hasta 1917. Este estatus autónomo supuso el surgimiento de Finlandia como una entidad política individual. «Ya no somos suecos, no queremos ser rusos, seamos pues finlandeses» se convirtió en el lema de muchos habitantes del gran ducado.

El siglo XIX fue un periodo bastante próspero en el que el país progresó en muchos ámbitos y en el que se sentaron las bases de la Finlandia moderna. La estrategia de la élite finlandesa consistía en situar a sus representantes lo más alto posible en las estructuras civiles y militares zaristas para defender

³ Este es un concepto infeliz que hoy en día está de moda, solo se utiliza aquí por su comodidad. En realidad, sería mejor utilizarlo en plural «sur global». Otra posibilidad sería «tercer mundo», aunque necesitaría explicaciones y, de hecho, está pasado de moda.

los intereses del gran ducado. Así, por ejemplo, cuatro finlandeses fueron gobernadores de Alaska en el siglo xix. En la década de 1860 se creó la estructura de los institutos de secundaria en las ciudades. A finales de siglo, las relaciones con la Administración zarista se deterioraron y los finlandeses sintieron más fuerte la represión contra el estatuto de autonomía⁴. Esto condujo al deseo de independencia que se declaró el 6 de diciembre de 1917, y comenzaron los problemas.

- La Finlandia independiente. Después de la independencia, en diciembre de 1917, Finlandia entró en guerra civil a finales de enero de 1918. Debido principalmente a las desigualdades sociales y económicas, esta guerra civil estalló entre los «rojos», en su mayoría cerrados al movimiento obrero y población pobre o sin tierra del sur de Finlandia, y los «blancos», ciudadanos más burgueses de clase propietaria. Durante la Primera Guerra Mundial, algunos jóvenes patriotas finlandeses viajaron de forma clandestina a Alemania para recibir adiestramiento militar. A principios de la primavera de 1918, estos «*jaegers*» regresaron a Finlandia y se alistaron en el Ejército blanco, donde se convirtieron en oficiales. En teoría, la guerra civil terminó a mediados de mayo de 1918, pero en realidad las ejecuciones continuaron mucho tiempo después del alto el fuego. En total, casi 40 000 víctimas murieron en aquella guerra y durante los años posteriores.

El punto de vista «nacionalista» dice que la batalla decisiva fue la de Tampere, en marzo-abril de 1918. Sin embargo, al mismo tiempo la División Báltica alemana y sus 13 000 soldados embarcaron en la costa sur de Finlandia y marcharon hacia Helsinki «liberando» la capital y algunas ciudades de los alrededores. Quien esté en el poder en Tampere es mucho menos importante que quien pueda controlar la zona costera del sur de Finlandia y así dominar también la vía marítima a San Petersburgo.

Tras la guerra civil, esta contribución alemana fue reconocida por los finlandeses cuando eligieron rey del país a un príncipe alemán. Sin embargo, este señor nunca fue a Finlandia bajo el pretexto de que allí debía hacer demasiado frío. Pero el gesto estaba ahí, y también reflejaba el inicio de la larga etapa germanófila en el país. Sin embargo, al mismo tiempo,

⁴ Ángel Ganivet y García fue el primer cónsul español en Helsinki entre 1896 y 1898. Era uno de los pocos extranjeros que observaban la sociedad finlandesa en aquella época y escribía artículos para Defensor de Granada, que más tarde se publicaron con el nombre de «Cartas finlandesas» en 1905. Hoy en día, estos textos se entienden como una descripción bastante objetiva de aquella época.

Alemania perdió la Primera Guerra Mundial, lo que significó también que los sueños finlandeses sobre estrechas relaciones con Alemania no pudieron materializarse inmediatamente, y Finlandia eligió un «régimen republicano» de gobierno. Hasta qué punto se extendió esta germanofilia es difícil de evaluar por lo delicado que es el tema. En cualquier caso, tal vez fuera más defendida por una minoría que compartida por la mayoría de los finlandeses.

Tras la guerra civil, en los años veinte, y aún más en los treinta, Finlandia era una sociedad dividida. Esta división interna se reflejó también en las orientaciones de política exterior, en las que convivieron tres tendencias: la nórdica, la *Mitteleuropa* y la proximidad alemana al Tercer Reich. Una particularidad de este periodo de entreguerras en Finlandia fue la ideología y el movimiento de la llamada «gran Finlandia», que pretendía unir a la República finlandesa todas las zonas y poblaciones de habla finlandesa de los países vecinos. Se pretendía que afectara a los que vivían en la Unión Soviética, pero también se tuvo en cuenta el norte de Noruega y Suecia, así como algunas zonas del Báltico. Algunas teorías etnorraciales se vincularon a este movimiento. También consistió en algunas aventuras militares a través de las fronteras de la Unión Soviética por parte de grupos de derecha radical.

Esta mentalidad dio pie al marco en que la sociedad finlandesa se enfrentó a la Segunda Guerra Mundial, que en su caso se dividió en cuatro partes: guerra de invierno, paz provisional, guerra de continuación y guerra de Laponia.

- La Segunda Guerra Mundial. A finales de noviembre de 1939, estalló la guerra de invierno entre Finlandia y la Unión Soviética, que terminó a mediados de 1940. En ella, Finlandia perdió alrededor de una décima parte de su territorio, sobre todo la provincia de Carelia y la ciudad de Vyborg. En la memoria colectiva finlandesa, la guerra de invierno es una historia mítica y heroica: el país luchó solo contra un enemigo enorme, consiguió evitar la ocupación y, finalmente, se alcanzó un tratado de paz tras las enormes bajas soviéticas (Tal, 2014)⁵

⁵ Es un mito que Finlandia luchara sola en la guerra de Invierno. Como mínimo, Reino Unido y aún más Francia estaban dispuestos a ayudar a Finlandia contra la agresión de la Unión Soviética. Además de la importante ayuda armamentística de ambos países, Francia se disponía a enviar incluso tropas a Finlandia cuando el tratado de paz puso fin a la guerra. El Gobierno de Edouard Daladier se hundió por no haber rescatado antes a Finlandia.

Casi un año y medio después, en junio de 1941, Finlandia se unió a Alemania en el ataque llamado operación Barbarroja contra la Unión Soviética; la guerra de continuación había comenzado. Los objetivos de Finlandia eran recuperar los territorios que había perdido en la guerra de invierno. En teoría, Finlandia estaba librando una guerra aparte y, por tanto, no era aliada de Alemania. En la práctica, estos dos países eran muy cerrados y lucharon juntos contra la Unión Soviética. Los finlandeses luchaban en el sureste del país, en Carelia, Petroskoi y la zona de Ladoga. Los alemanes tenían sus tropas en Laponia, que está en el norte de Finlandia, y eran responsables del frente de batalla concerniente a cerca de dos tercios de la frontera con la Unión Soviética (Visuri, Kessli y Geust, 2014: 191-194, 198-199, 208-209 y 214-221).

Ya había unos 40 000 soldados alemanes en Finlandia unas semanas antes de la operación Barbarroja. La guerra continuó con éxitos y fracasos para ambos bandos hasta el verano de 1944, cuando la Unión Soviética inició un ataque masivo contra el sureste de Finlandia. Esto condujo a la ruptura de la alianza entre Finlandia y Alemania, así como a un alto el fuego por separado y al Armisticio de Moscú entre Finlandia y la Unión Soviética en septiembre de 1944. Este tratado obligó a Finlandia a deshacerse de las tropas alemanas en Laponia y dio lugar a la guerra de Laponia contra el Tercer Reich hasta finales de abril de 1945. Durante esa guerra, las tropas alemanas en retirada aplicaron la ley de tierra quemada en buena parte de la provincia de Laponia.

- El Tratado de Cooperación, Amistad y Asistencia Mutua, así como la Guerra Fría 1945-1990. Tras el Tratado de Paz de París de 1947, Finlandia y la Unión Soviética (URSS) firmaron en 1948 el Tratado de Cooperación, Amistad y Asistencia Mutua para regular sus relaciones. El párrafo más importante de este tratado implicaba que, si existía la amenaza de que alguien, en especial Alemania, atacara a la URSS a través de territorio finlandés, la URSS y Finlandia deberían celebrar consultas comunes y decidir cómo reaccionar conjuntamente. El tratado también dice que la existencia de esta amenaza debe ser reconocida por ambos socios.

En la vida real, estas consultas nunca tuvieron lugar durante los 44 años de existencia del tratado. Una vez, a principios de los sesenta, la URSS preguntó si debían celebrarse consultas, pero el presidente Urho Kekkonen las rechazó. Sin embargo, este tratado también supuso que Finlandia se negara a beneficiarse del

plan Marshall tras la Segunda Guerra Mundial, a finales de la década de 1940.

En septiembre de 1990, Finlandia anunció de forma unilateral que consideraba obsoleto el Tratado de Paz de París de 1947, y también que el párrafo sobre la amenaza alemana ya no era válido al haberse producido la unificación alemana. Dos años más tarde, tras el colapso definitivo de la Unión Soviética, ambos países, Finlandia y Rusia, reconocieron que el Tratado de Cooperación, Amistad y Asistencia Mutua había quedado obsoleto.

Junto con el Armisticio de Moscú y el Tratado de Paz de París, la Unión Soviética tenía una base naval en el sur de Finlandia, en Porkkala. Un año después de que Finlandia se uniera en 1955 a las Naciones Unidas, la ONU, la Unión Soviética devolvió esta base de Porkkala a Finlandia. Ambos acontecimientos supusieron que las relaciones entre Finlandia y la Unión Soviética se estabilizaran tras los enfrentamientos de la Segunda Guerra Mundial.

Desde mediados de la década de 1950, las principales orientaciones de la política exterior y de seguridad de Finlandia pueden condensarse en tres dimensiones principales.

- En primer lugar, el país quería construirse un perfil de política exterior y de seguridad neutral, lo que significaba que se mantenía al margen de todas las alianzas y cuadernos de historia militar. También implicaba que todos los actores internacionales, especialmente sus vecinos y las grandes potencias, reconocerían y respetarían la neutralidad de Finlandia. Sin embargo, el camino fue largo, ya que hasta finales de la década de 1980 el presidente de la Unión Soviética, Mihail Gorbachov, no reconoció a Finlandia como país nórdico neutral (Forsberg y Vogt, s. f.).
- En segundo lugar, Finlandia quería seguir manteniendo su ejército, aún dentro de los límites del Tratado de Paz de París, para mostrar al mundo exterior que estaría preparada y sería capaz de defender el país y sus fronteras⁶. Cabe señalar que las fuerzas de defensa finlandesas se basan en el servicio militar obligatorio, lo que significa que el país cuenta con importantes fuerzas de reserva, ya que casi todos los hombres —y hoy en

⁶ Este era también un requisito del Tratado de Cooperación, Amistad y Asistencia Mutua con la URSS. Más aún, era una especie de condición sine qua non para demostrar a la Unión Soviética que Finlandia era capaz de defenderse sola, y que no eran necesarias consultas.

día también muchas mujeres— han recibido adiestramiento militar.

- En tercer lugar, casi inmediatamente después de unirse a la ONU, Finlandia empezó a construir de manera sistemática una imagen de participante activo en las actividades internacionales de mantenimiento de la paz. Siguiendo estos principios, Finlandia participó por primera vez en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en 1956, en la guerra del Sinaí. La segunda vez fue en Chipre a principios de los años sesenta.

Desde la guerra de los Seis Días en Oriente Próximo en 1967, Finlandia ha participado sin interrupción en las operaciones de mantenimiento de la paz en la zona, hasta tal punto que se ha convertido en una superpotencia del mantenimiento de la paz. Puede que fuera más evidente en los años posteriores a la guerra de octubre de 1973, cuando un general finlandés, Ensio Siilasvuo, tras haber sido segundo de a bordo del UNTSO (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua), asumió el mando de la UNEF II (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas II). Posteriormente, actuó como coordinador principal de todas las tropas de la ONU en Oriente Medio hasta finales de 1979. Esta fase consistió también en la fundación y organización de la FPNUL (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano) en el sur del Líbano. En parte, uno de los resultados de las actividades del general Siilasvuo fue el tratado de paz entre Egipto e Israel. La participación de Finlandia en la FPNUL ha continuado recientemente, en particular en el marco del batallón finlandés e irlandés, hoy unidad común franco-finlandesa de mantenimiento de la paz.

En el campo de la política de neutralidad y la diplomacia, el mayor logro de Finlandia hasta la fecha ha sido, sin duda, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) de 1975. Aquella conferencia fue también una especie de consolidación del proceso de Helsinki que condujo, dos décadas más tarde, a la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), establecida en 1995 en virtud de la Carta de París de 1990.

Las dos últimas décadas de la Guerra Fría fueron fructíferas desde el punto de vista político, económico y cultural para Finlandia y para la sociedad finlandesa. Gracias a la estabilidad de las relaciones con la Unión Soviética, Finlandia consiguió desarrollar su pertenencia a Europa occidental y al grupo de países nórdicos.

En el ámbito de la cooperación económica, Finlandia se había unido a la Asociación Europea de Libre Comercio, AELC, como miembro asociado en 1961 y en 1986 se convirtió en miembro de pleno derecho. Ya mucho antes, en 1973, Finlandia había empezado a acercarse a la CEE, que más tarde se convertiría en la Unión Europea, mediante un acuerdo de libre comercio. En la práctica, esto significó que poco a poco Finlandia empezó a cumplir los requisitos del acervo comunitario, de los criterios de Copenhague, y se hizo compatible con la UE.

Finlandia quería asimismo participar de forma activa en otros ámbitos más internacionales, como muchas organizaciones de la ONU. Creó, ya a finales de los años sesenta, un instrumento, el FINNIDA, para participar en la cooperación al desarrollo con otros países nórdicos. En el contexto de la ONU, también participó activamente, por ejemplo, en la UNCTAD, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Las relaciones de Finlandia con el Movimiento de Países No Alineados fueron más complicadas. Finlandia no era miembro de este movimiento, ni siquiera miembro observador, pero aun así quiso mostrar su actitud positiva hacia él, al menos en los periodos en que el movimiento consiguió reducir las tensiones entre las superpotencias. A pesar de ello, en el contexto de la ONU, Finlandia se refería al grupo de los países no alineados y neutrales.

Durante esas dos últimas décadas antes del final de la Guerra Fría, Finlandia desarrolló sistemáticamente su perfil global y trató de reafirmar su estatus neutral al margen de las alianzas militares y de su pertenencia cultural a Europa occidental. Como se ha visto a través de las actuaciones de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y sus consecuencias, tuvo bastante éxito.

Este enfoque multipolar ha continuado hasta la actualidad. Por ejemplo, ya desde la primera mitad de la década de 1990, Finlandia creó para sí misma una política mediterránea. El motivo era demostrar a los países del sur de Europa que quería apoyar sus objetivos en el contexto mediterráneo. Por supuesto, Finlandia esperaba que los países del sur se mostraran recíprocamente comprensivos con su ambición en el entorno nórdico y báltico. Hoy, su participación, aunque modesta, en las actividades de la UE en el Sahel sigue la misma lógica. En 2021, Finlandia publicó su estrategia para Oriente Medio y el norte de África, incluido el Sahel, hasta 2024. La atención se centró en la cooperación al desarrollo para reforzar la igualdad de género. Finlandia

también participó en la operación militar de mantenimiento de la paz de la UE. Los golpes de Estado militares de los dos últimos años han repercutido en todas estas actividades, que ahora se ven reducidas al mínimo⁷.

3 El camino hacia la UE y el preludio de la OTAN

Tras el final de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, Finlandia empezó a prepararse para ingresar en la Unión Europea y a acercarse a la OTAN. Además de reconocer obsoleto el tratado precedente con Rusia, en 1992 se dieron numerosos cambios e innovaciones radicales.

En mayo de 1992 Finlandia compró 64 cazas F/A-18 Hornet, lo que constituyó un claro intento de acercarse a EE. UU. al dejar de lado las alternativas europeas o nórdicas. Este se considera el primer acto que preparó el camino del país hacia la OTAN (Hämäläinen, 2024). En el mismo año, Finlandia se unió al recién fundado NACC, el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, que fue bastante modesto en sus actuaciones. Así, junto con Suecia, Finlandia se unió ya en 1994 al PfP, el Programa de Asociación para la Paz de la OTAN. Dada su condición de neutrales en términos militares, no se incorporaron a sus actividades sobre el terreno hasta 1997.

Tras modificar la legislación nacional en 1995, las fuerzas finlandesas pudieron participar en operaciones de la OTAN. Finlandia se unió a la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) en 2008 y firmó un memorando de entendimiento (MoU) con la OTAN en 2014, al igual que hizo Suecia en la misma fecha. Este MoU define los marcos para una posible cooperación dentro del territorio finlandés si ambas partes, en particular el Gobierno de Finlandia, expresan la voluntad y la necesidad de mantener dicha cooperación (Lehto, 2022). En 2017, una vez más junto con Suecia, Finlandia se unió a la JEF, la Fuerza Expedicionaria Conjunta. Este grupo de acción rápida dirigido por Reino Unido está compuesto por países de la esfera neerlandesa, nórdica y báltica que apoyarán a la OTAN, la UE y la ONU en muchas tareas civiles y militares si se les invita a hacerlo. En la práctica, también permite al Reino Unido mantener su presencia y cooperación en los países nórdicos y bálticos

⁷ «La estrategia finlandesa de cooperación al desarrollo. Oriente Próximo y Norte de África 2021-2024», Departamento para África y Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Helsinki, 3 de mayo de 2021

tras haber votado el año anterior a favor de abandonar la UE: ¡el Brexit así lo obliga!

A partir de 1992, además de las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU, Finlandia ha participado en dos operaciones de gestión de crisis dirigidas por la OTAN. En primer lugar, en 1999 en la KFOR, la Fuerza de Kosovo, para el mantenimiento de la paz internacional en este país, y en segundo lugar, en Afganistán, donde Finlandia participó primero en la ISAF, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ya desde 2002 junto con Suecia, y después también en la RSM, la misión de Apoyo Resoluto, hasta 2021, ambas dirigidas por la OTAN.

Esta evolución desde el final de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética hizo que, poco a poco, Finlandia se hiciera compatible con la OTAN y dijera también que practicaba lo que ella llamaba la «opción OTAN». Esta opción se planteó en el debate público de la primavera de 1995, pocos meses después de que Finlandia se convirtiera en miembro de la UE. Esta doctrina de la opción OTAN consistía en la idea de que Finlandia participaría en tantas actividades de la OTAN como fuera posible sin convertirse en miembro. La posibilidad abierta de solicitar la adhesión era exactamente la «opción OTAN», que podía activarse si y cuando fuera necesario.

Sin embargo, como no todo el monte es orégano, los finlandeses en su mayoría no seguían esta evolución dirigida de alguna manera por las élites. Solo una clara minoría estaba a favor de unirse a la alianza atlántica. Esto no tenía nada que ver con estar a favor o en contra de la Unión Soviética, más tarde Rusia; al contrario, Finlandia es uno de los países más orientados hacia América en el mundo⁸. Esta minoría a favor de la OTAN, a veces llamada «chicos de la OTAN», sonaba bastante en los medios de comunicación, aunque según diferentes encuestas desde el año 2000 solo representaban entre un 20 y un 26 %, cuando los que estaban en contra de que Finlandia entrara en la OTAN eran entre un 40 y un 52 %. Quienes no expresaron su opinión oscilaron entre el 28 y el 33 % (Metelinen, 2021). Tras el inicio de la guerra en Ucrania, estas cifras cambiaron significativamente.

⁸ Tras el final de la Guerra Fría, uno de los embajadores de EE. UU. en Helsinki dijo que, a menudo, se ponía colorado por la americanización de los finlandeses. Hace apenas un par de meses, en 2024, un profesor universitario propuso que se introdujera el inglés como tercera lengua nacional oficial, aun cuando en Finlandia no hay lenguas oficiales.

Sin embargo, los finlandeses respetaban su tradición de neutralidad, que había demostrado su valor al mantener al país al margen de los conflictos internacionales durante más de medio siglo.

La situación fue muy diferente en lo que respecta a la adhesión a la Unión Europea, que fue sin duda la evolución más importante para Finlandia en el siglo xx desde la independencia del país en 1917, si no más. Como ya se ha señalado, el Acuerdo de Libre Comercio con la CEE se firmó en 1972.

En la primera mitad de la década de 1990, cuando Martti Ahtisaari era presidente de la República, el proceso fue bastante rápido y fluido. Las negociaciones para la adhesión a la UE comenzaron en 1992, cuando Finlandia solicitó el ingreso. Lo hizo junto con Austria, Noruega y Suecia. En el referéndum consultivo de octubre de 1994, casi el 57 % de los finlandeses votaron a favor de la adhesión a la UE. En noviembre de 1994, tres cuartas partes de los diputados del Parlamento finlandés votaron a favor.

La adhesión a la UE se consideró importante en el ámbito político y, aún más, en el económico, ya que Finlandia se había integrado en la comunidad de Europa occidental. Sin embargo, también se consideró que esto repercutía en el panorama finlandés de seguridad y defensa sin ser propiamente una comunidad de defensa. Desde el principio, Finlandia quiso convertirse en un miembro activo de la UE que desempeñara un papel de pleno derecho en todos los ámbitos importantes para la evolución de la Unión. Entró en la unión monetaria en 1998 y fue uno de los doce países que adoptaron el euro como moneda común en 2002. En lo que respecta a la libre movilidad en Europa, Finlandia se adhirió, junto con los demás países nórdicos, al acuerdo de Schengen, el tratado europeo de espacio sin fronteras.

En la práctica, este deseo de desempeñar un papel activo en la UE se tradujo también en que Finlandia se tomó muy en serio sus visitas para asegurarse la presidencia de la UE. La primera vez fue en el segundo semestre de 1999. Europa acababa de salir de la crisis de Kosovo, lo que acentuó la necesidad de avanzar en las políticas comunes de seguridad y defensa. El fortalecimiento de las dimensiones nórdica y ártica también figuraba entonces en la agenda finlandesa.

La segunda presidencia finlandesa de la UE tuvo lugar en la segunda mitad de 2006, cuando estalló la guerra en Líbano en julio. Finlandia consiguió mostrarse activa y reforzó el papel de la UE en Oriente Medio. Asimismo, durante esa presidencia se reforzó la cooperación

de la UE con los países mediterráneos y africanos. Obviamente, esto tenía también claras dimensiones de política de seguridad.

En el semestre de otoño de 2019, Finlandia ocupó la presidencia de la UE por tercera vez. Quizá estaba mejor preparada en esta ocasión y se centró en el fortalecimiento de las bases de valores de la Unión Europea, en concreto en el principio del Estado de derecho, lo que estaba en consonancia con el nuevo programa estratégico para 2019 del Consejo Europeo. La actuación de la presidencia finlandesa de 2019 implicó que las finanzas de la UE deberían estar vinculadas al respeto de los principios del Estado de derecho. En este contexto, ha habido varias consultas específicas con Hungría y también con Polonia. Tal vez se produjeron algunos avances reales durante la pandemia de covid-19, justo después de la presidencia finlandesa, que impulsó el debate sobre los valores detrás de la pantalla (Tuominen, 2021).

Sin embargo, la actuación finlandesa durante estas tres presidencias demuestra que el país se toma en serio su pertenencia a la UE y desea invertir en el desarrollo y en la mejora de las capacidades políticas y prácticas de la Unión Europea.

4 Proceso de adhesión a la OTAN

El proceso concreto de adhesión de Finlandia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puede rastrearse hasta junio de 2015, cuando un comité de especialistas recomendó al Ministerio de Defensa de Finlandia modernizar su fuerza aérea adquiriendo una flota de 64 nuevos aviones de combate polivalentes⁹. En otoño de 2015 se tomó la decisión de poner en marcha este programa de cazas HX, como se lo denominó, para la adquisición de unos 64 cazas. La primera convocatoria de propuestas se envió a cinco países en la primavera de 2016.

El proyecto de evaluación, complejo y con múltiples vertientes, concluyó más o menos en primavera de 2021, cuando llegaron a Helsinki las ofertas finales relativas a los cinco cazas que estaban sobre la mesa. Se trataba del Boeing F/A-18 Super Hornet (EE. UU.), el Dassault Rafale (Francia), el Eurofighter Typhoon (Reino Unido/Europa), el Lockheed Martin F-35 (EE. UU.) y el Saab Gripen (Suecia).

⁹ «Esiselvitys Hornet-kaluston suorituskyvyn korvaamisesta. Loppuraportti», Ministerio de Defensa, Helsinki, 2015.

Si se tiene en cuenta este complejo proceso de evaluación, que requiere mucho tiempo y esfuerzo, y las necesidades de Finlandia para organizar la defensa de su espacio aéreo, las diferencias técnicas entre estos cinco cazas no pueden ser significativas, ya que todos son tan buenos como los demás para las necesidades de defensa finlandesas. Lo mismo es válido en lo que se refiere a las otras dimensiones del acuerdo: todos los candidatos podrían proponer una cooperación tecnológica, innovadora y comercial más o menos de igual valor.

La decisión fue más política que otra cosa. El 10 de diciembre de 2021, Finlandia decidió adquirir 64 cazas Lockheed Martin F-35A Lightning II. Su vida útil debería llegar hasta la década de 2060. Con esta decisión, Finlandia demostró claramente que la estrecha cooperación con EE. UU. es más importante que la que mantiene con alternativas europeas o nórdicas. Este acuerdo vincula el desarrollo de la flota finlandesa de cazas a las Fuerzas Aéreas estadounidenses durante varias décadas.

Este proceso de selección tuvo su importancia también dentro de Finlandia, ya que reforzó a los partidarios de la adhesión a la OTAN y fue un mensaje para la UE y para otros países nórdicos.

Si Finlandia era reacia a expresar su postura ante los fabricantes europeos de cazas, el Saab Gripen sueco habría sido una excelente elección: habría reforzado la industria aérea nórdica, así como la cooperación finlandesa y sueca en materia de defensa en general. De hecho, habría reforzado las capacidades generales de cooperación económica de ambos países.

En el segundo semestre de 2021, cuando la adquisición del caza dio sus últimos pasos, hubo una campaña mediática activa y fuerte nunca vista en Finlandia. En esta campaña solo había una verdad, una alternativa, lo que la élite defendía frente a los ciudadanos de a pie: que Finlandia debía ingresar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la OTAN, lo antes posible.

El discurso de Vladimir Putin en diciembre de 2021 no facilitó las cosas cuando dijo que Rusia estaba en contra de cualquier extensión de la OTAN hacia sus fronteras. Los altos dirigentes políticos de Finlandia se lo tomaron muy en serio y empezaron a modificar sus planteamientos respecto al ingreso en la OTAN. La creciente tensión entre Rusia y Ucrania también aumentó la actitud de los finlandeses respecto a la adhesión a la OTAN.

El elemento crucial de esta evolución fue, por supuesto, el ataque de Rusia y el inicio de la guerra contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, que creó una situación de la que pudieron beneficiarse los elementos pro-OTAN dentro de Finlandia. Tuvieron mucho éxito; a principios de marzo de 2022, según las encuestas, el 53 % de los finlandeses estaban a favor de unirse a la Alianza Atlántica (Mäntysalo, 2022).

Esta evolución interna implicó que también se incluyera a Suecia en el debate en el que Finlandia tomó la iniciativa. A mediados de mayo de 2022, ambos países solicitaron el ingreso en la OTAN de forma simultánea en la misma audiencia de Bruselas. La evolución había sido muy rápida en ambos países, especialmente en Finlandia. Cuando el presidente de la República, Sauli Niinistö, y la primera ministra, Sanna Marin, manifestaron que estaban a favor de la adhesión de Finlandia a la OTAN, el Parlamento finlandés debatió el asunto al día siguiente y votó a favor de la adhesión a la alianza por 188 votos de 200. El embajador de Finlandia, junto con el de Suecia, llevó la carta de solicitud al secretario general de la OTAN al día siguiente, el 18 de mayo de 2022 (Orjala, 2023).

Tras esta fase, comenzó el proceso de ratificación para los dos países candidatos que, especialmente en el caso de Suecia, llevó tiempo. Ambos países candidatos tuvieron dificultades para convencer a Hungría y a Turquía de que aceptaran su adhesión. Este fue el inicio de algunas particularidades en el proyecto.

En el caso de Finlandia, no se respetaron algunos principios y planes importantes. El primero fue que, en el programa de gobierno, se afirmaba que el ingreso en la OTAN no se produciría durante el mandato en curso del Gobierno. Esta promesa no tardó en caer en saco roto. Por supuesto, esto puede entenderse por la nueva situación de fuerza mayor que había creado el ataque ruso a Ucrania.

Sin embargo, cuando Finlandia inició su proceso concreto de adhesión a la OTAN, el presidente ruso Vladimir Putin se mostró sorprendido y declaró que nadie amenaza a Finlandia, y que la adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN no es un problema para Rusia (Mikkonen, 2022).

El segundo descuido se refería a la cuestión del referéndum. La élite política había debatido durante años que el ingreso en la OTAN era una cuestión tan importante que requería un referéndum, pero también se olvidó rápidamente. Hay que tener en

cuenta que, a lo largo de las encuestas de opinión, una mayoría clara de finlandeses (65 %) pensaba que el referéndum no era necesario, sino una pérdida de tiempo, y que el Parlamento debía decidir sobre la adhesión a la OTAN (Kinnunen y Koivisto, 2022).

El punto más difícil y delicado en relación con los principios y las promesas era la adhesión de Suecia. En la primavera de 2022, el Gobierno de Finlandia dijo en varias ocasiones que el país ingresaría en la OTAN solo junto con Suecia y de forma simultánea. Hungría y Turquía dudaban en ratificar la adhesión de estos dos países. La situación empezó a resolverse cuando Turquía anunció que aceptaría a Finlandia como miembro de la Alianza. Sin embargo, en lo que respecta a Suecia, Turquía necesitaba más aclaraciones sobre la política sueca hacia los refugiados kurdos. En esta situación, Finlandia avanzó sola hacia el ingreso en la OTAN. En cierto modo, Finlandia no respetó sus propias palabras y dejó sola a Suecia. Hungría también fue un socio difícil, y fue la última en aceptar la adhesión de estos dos países nórdicos.

Cabe suponer que, si Finlandia hubiera respetado su propia palabra y se hubiera negado a entrar en la OTAN sin Suecia, las cosas habrían ido de otra manera. Los esfuerzos comunes de estos dos países, y en especial la presión colectiva de otros 27 países socios sobre Turquía y Hungría, habrían sido más fuertes y eficaces que si Suecia se hubiera quedado sola¹⁰. Al final, Finlandia se convirtió en miembro de la OTAN el 4 de abril de 2023 y Suecia el 7 de marzo de 2024.

5 El contenido y las ambiciones de Finlandia en la OTAN y la autonomía estratégica de Europa

Finlandia es miembro de la Alianza Atlántica desde hace unos diecinueve meses, y es comprensible que su política respecto a

¹⁰ Este asunto es más complejo que el simple hecho de que Finlandia «se coma sus palabras». El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Pekka Haavisto, contó en un webinar reciente que cuando mencionó, en verano de 2022, al ministro turco de Asuntos Exteriores que Finlandia entraba en la OTAN solo con Suecia, este le preguntó: «Pekka, ¿es esta su última palabra? En caso afirmativo, debo informar a la comunidad internacional de que Finlandia se niega a adherirse a la Alianza Atlántica». Pekka Haavisto dijo en el webinar que esto habría provocado una crisis gubernamental en Helsinki. Y así, Finlandia entró en la OTAN sin Suecia. Webinar «El impacto para Europa de la entrada de Finlandia y Suecia en la OTAN», organizado por EUROCAPITALES International– Helsinki, 29 de abril de 2024, opacidad, Disponible en: <https://www.eurocapitales.com/en/activites/webinaire-24>

la OTAN esté todavía en ciernes y que esté aprendiendo lo que significa en la práctica. Todo ello a pesar de que Finlandia ha participado activamente en el programa PfP, Asociación para la Paz, y en muchas otras actuaciones de la OTAN desde hace unas tres décadas.

En cuanto a la autonomía estratégica de Europa, hay una serie de evoluciones y desarrollos que tienen un sabor particular desde el punto de vista de esta autonomía estratégica. La mayoría de ellos se refieren a las relaciones bilaterales de Finlandia con EE. UU., y con Reino Unido en segundo grado.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte es, sin duda, una alianza de defensa común y colectiva de todos sus miembros. Sin embargo, esto también implica que es, al mismo tiempo y quizá incluso más, una herramienta de la política exterior estadounidense. Esta dimensión de la OTAN varía de forma natural. A veces, EE. UU. necesita más a sus aliados europeos y, a veces, menos. Dado que los miembros europeos de la OTAN forman una entidad muy heterogénea, EE. UU. necesita a veces que algunos de sus miembros contrarresten las ambiciones de los demás. Por ello, EE. UU. cuenta con una completa red de socios europeos para servir a sus intereses tanto en el contexto mundial como regional y local. Esta red se basa en relaciones bilaterales fuera del marco OTAN.

En la actualidad, la cooperación bilateral en materia de defensa entre Finlandia y EE. UU., y también con Reino Unido, se remonta a 2016, cuando se firmó una declaración de intenciones con los ministros de Defensa de estos dos países y el de Finlandia¹¹. Hay que tener en cuenta que fue el mismo año en que Finlandia inició el proceso de adquisición de aviones de combate y avanzó en su acercamiento a la OTAN.

Por lo que respecta al Reino Unido, en junio de 2022 se celebró el tratado Acuerdo Marco Reino Unido-Finlandia sobre Cooperación Reforzada en materia de Defensa, de carácter temporal, que tenía por objeto contribuir a la seguridad de Finlandia hasta el día en que se convirtiera en miembro de pleno derecho de la OTAN¹².

¹¹ Solo está disponible la declaración con EE. UU., la de Reino Unido no. Declaración de intenciones (pdf) (590,7 KB). Disponible en: https://www.defmin.fi/files/3543/Statement_of_Intent.pdf

¹² Acuerdo marco Reino Unido-Finlandia sobre cooperación reforzada en materia de defensa. Disponible en: FIN_UK_FA.pdf

En términos más generales y en la práctica, para Finlandia esto significa que la relación bilateral particular con EE. UU. se ha ido desarrollando cerca de la OTAN, pero todavía por separado. Quizá lo más importante sea la negociación del llamado DCA, el Acuerdo de Cooperación en Defensa, que está en marcha desde agosto de 2022. Este acuerdo se refiere a la presencia de tropas estadounidenses en Finlandia, al depósito y almacenamiento de material de defensa y a cuestiones fiscales. El acuerdo permite al Gobierno estadounidense destinar los recursos financieros del Congreso a inversiones en infraestructuras en Finlandia.

A lo largo del acuerdo, Finlandia indica quince zonas militares¹³ que EE. UU. puede utilizar para almacenar material militar y crear instalaciones y bases. Sin embargo, estas tropas estadounidenses son temporales, cambiantes y no permanentes por su carácter¹⁴.

Este acuerdo se firmó en Washington D. C. el 18 de diciembre de 2023. El DCA fue ratificado por el Parlamento finlandés el 1 de julio de 2024. Sin embargo, las autoridades legales, como el defensor del pueblo parlamentario y el canciller de Justicia, han pedido más aclaraciones, sobre todo en relación con la posición jurídica y el estatus legal del personal civil y militar de EE. UU., en particular en las bases que EE. UU. tiene asignadas para su uso en Finlandia. Es el canciller de Justicia quien, sobre todo, pide más precisiones sobre los poderes de decisión que Finlandia cedería a las autoridades estadounidenses, que podrían dictar, por ejemplo, cuándo su personal está de servicio y cuándo no. El respetado académico y profesor emérito Martti Koskeniemi ha criticado el DCA con EE. UU. y afirma que su preparación no tiene lo bastante en cuenta la Constitución de Finlandia ni los tratados internacionales vinculantes que el país ha firmado. Al mismo tiempo, critica los procedimientos excepcionales que aplica el actual Gobierno al intentar aprobar simultáneamente en el Parlamento las leyes de retroceso en la frontera rusa¹⁵ (Koskeniemi y Leino-Sandberg, 2024).

¹³ Sería la primera vez que tropas extranjeras tendrían bases en Finlandia desde las soviéticas en Porkkala 1944-1956, y las alemanas del Tercer Reich en el norte de Finlandia 1941-1945.

¹⁴ DCA Finland Prime English_signed.pdf. https://um.fi/documents/35732/0/DCA%20Finland%20Prime%20English_signed.pdf/2f5d41c2-1385-8626-0559-a059154c990a?t=1702985096702

¹⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleri, Lausunto 1 (7), 10.4.2024 OKV/855/21/2024 /- -OKV-2

Viite: Ulkoministeriön lausuntopyyntö. 28 de marzo de 2024, VN/36586/2023.

A finales de junio de 2024, el Comité Constitucional del Parlamento finlandés declaró que la aceptación del DCA requiere dos tercios de los votos favorables para ser aprobada. Esta declaración del Comité Constitucional ha sido criticada con dureza por el profesor emérito Kaarlo Tuori, uno de los juristas constitucionales finlandeses más reconocidos internacionalmente, antiguo presidente —y hoy presidente honorario— de la Comisión de Venecia, es decir, de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. El profesor Kaarlo Tuori teme que Finlandia esté renunciando a los principios del Estado de derecho y cediendo a los partidos políticos la posibilidad de modificar la Constitución con leyes y normas excepcionales, con lo que Finlandia se acercaría a regímenes como la Polonia anterior a Donald Tusk y la Hungría de Viktor Orban (STT, 2024). Lo difícil que es la aceptación de este acuerdo del DCA para las instituciones y los actores políticos finlandeses se puede ver cuando el grupo y partido más izquierdista del Parlamento publica una declaración en la que su presidente da manos libres a sus miembros para que voten lo que quieran (Virkkunen, 2024).

Muchos países de la OTAN tienen este tipo de DCA con EE. UU. Porejemplo, Noruega y los países bálticos lo tienen, y Suecia y Dinamarca firmaron el suyo en diciembre de 2023¹⁶.

Es difícil decir cuál es el impacto de estos DCA en la autonomía estratégica de Europa. Seguramente refuerzan la importancia de EE. UU. en el continente, pero también la cooperación entre los distintos países europeos de la OTAN (Särkkä *et al.*, 2024)¹⁷. Sin embargo, parece que estos tratados son más populares en el norte y noreste del continente que en el oeste y sur de Europa.

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Disponible en: https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/196899331/julkaistu_lausunto_suomen_ja_yhdysvaltojen_valilla_tehdy_puolustusyhteistyösopimus_DCA_OKV_855_21_2024.pdf y <https://oikeuskansleri.fi/-/suomen-ja-yhdysvaltojen-valilla-tehty-puolustusyhteistyösopimus-dca->

¹⁶ Denmark Signs Historic Defense Cooperation Agreement with the United States. Aero News Journal, 21 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.aeronews-journal.com/2023/12/denmark-signs-historic-defense.html>

¹⁷ Obsérvese también que en el seminario de publicación de este nuevo Informe del FIIA en Helsinki el 25 de junio de 2024, un miembro del Parlamento y antiguo oficial general de las Fuerzas de Defensa finlandesas afirmó que «la UE no tiene capacidades militares reales, y nunca las tendrá». Disponible en: <https://www.youtube.com/live/VYbQvWaQpBs>, (14min:15seg).

La cooperación finlandesa en materia de defensa y seguridad con EE. UU. ha tenido un nuevo elemento cuando, de forma bastante sorprendente, el ministro de Defensa del país firmó el 2 de mayo de 2024 una carta de intenciones para que Finlandia se uniera al SPP, el Programa de Asociación Estatal, para la cooperación con la Guardia Nacional del estado de Virginia. La cooperación se refiere, en primer lugar, al Ejército, la Fuerza Aérea y las actividades cibernéticas. Su principal objetivo es profundizar y completar la cooperación en materia de defensa entre ambos países. El USEUCOM —United States European Command— tiene un papel importante en la aplicación del SPP con los países europeos. Está claro que para EE. UU. el Programa de Asociación Estatal tiene, al menos, dos objetivos. En primer lugar, movilizar a los agentes estatales estadounidenses en su presencia en Europa y, en segundo lugar, mantener a los europeos al corriente de sus tropas.

Para Finlandia, este SPP es también una herramienta para acercarse al Ejército estadounidense y familiarizar así a sus ciudadanos con la máxima presencia de EE. UU. en el país. El propio primer ministro lo dijo públicamente cuando las noticias informaron sobre el tratado a principios de mayo de 2024, y también se afirma en la carta de intenciones¹⁸. De hecho, este tipo de actitudes acerca a Finlandia a los antiguos países de Europa del Este, a pesar de todos los discursos que afirman que Finlandia es un típico país nórdico.

El mismo tipo de problemática puede verse en la cuestión relativa al centro de mando de la OTAN, al que Finlandia debería adscribirse. Al ingresar en la OTAN en marzo de 2023, Finlandia pasó a depender, al menos de manera temporal, del centro de mando de Brunssum, en Países Bajos. También están adheridos Dinamarca, Alemania, Polonia y los países bálticos. Noruega y Reino Unido dependen del centro de mando de Norfolk, en Virginia (Estados Unidos).

Las dudas y la rivalidad entre los dos centros de mando han suscitado apasionadas discusiones en Finlandia. Algunos, en su mayoría «chicos de la OTAN», tienen razones de identidad ideológica por las que imaginan estar más cerca de EE. UU. si Norfolk

¹⁸ Las Fuerzas de Defensa se unen al Programa de Asociación de la Guardia Nacional de EE. UU. (2024). Disponible en: https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/defence_forces_to_join_us_national_guard_partnership_program.14297.news#61b4c96d

fuera la elección final. Los partidarios de Brunssum, quizá más realistas, defienden su elección teniendo en cuenta que la verdadera amenaza para Finlandia procede del este y de la zona del mar Báltico. Por este motivo, sería una opción más racional (Seppinen, 2023).

Además, existen otros dos argumentos a favor de la alternativa de Brunssum. Al estar en Países Bajos se está mucho más cerca de Bruselas y Mons, donde se encuentra el cuartel general de la OTAN. Es asimismo una opción natural si se pretende consolidar la autonomía estratégica europea.

Un tema que los finlandeses han estado debatiendo en el marco OTAN es la política del país respecto a las armas nucleares. Finlandia no ha exigido límites ni restricciones en su condición de miembro de la OTAN. Lo anterior significa que, en teoría, puede aceptar armas nucleares en su territorio. Sin embargo, en realidad se trata solo de una cuestión teórica, ya que nadie las propone y la propia Finlandia tampoco las fomenta. Por el contrario, aboga por el desarme en general y el nuclear en particular. Además, el 77 % de los finlandeses está en contra de almacenar armas nucleares en territorio finlandés y el 61 % incluso en contra de cualquier transferencia a través de territorios finlandeses por aire, mar y tierra (Juntunen *et al.*, 2024).

Sin embargo, Finlandia afirma que debe tener una política de armamento nuclear. Esto implica que, aunque no quiera desarrollar o poseer armas nucleares, sigue formando parte de la disuasión nuclear de la OTAN y participa en su comité de planificación de armas nucleares. Una vez más, esta actitud está demostrando que Finlandia quiere ser miembro de pleno derecho de la OTAN y que asume todas sus responsabilidades dentro de la alianza. Al mismo tiempo, aboga por el desarme nuclear y apoya las políticas de no proliferación (Lavikainen, Pesu y Särkkä, 2024).

A pesar de estas preocupaciones, el discurso en la Sorbona del presidente francés Emmanuel Macron a finales de abril de 2024, en el que propuso la adopción de una nueva agenda estratégica para la Unión Europea para 2024-2029 y preguntó si la protección nuclear francesa debería ampliarse para cubrir toda la Unión Europea, apenas se notó en Finlandia (Macron, 2024; Chopin, 2024).

Hay otro ámbito en el que el papel de Finlandia está influyendo en las políticas de la OTAN y en la autonomía estratégica europea: la dimensión septentrional. Con el cambio climático aumenta la

importancia de la zona ártica para todas las partes interesadas. El calentamiento del clima significa que cada vez hay más espacio marítimo libre de hielo, al menos durante varios meses al año, que, por lo tanto, es navegable. Además de todo tipo de posibilidades de transferencia, esto permite también diferentes tipos de exploración de recursos de materias primas. Hoy en día hay más actores que nunca interesados en las zonas árticas o antárticas.

Aunque Finlandia y Suecia no tienen costa ártica, sí pertenecen al círculo polar, por lo que se los considera países árticos y forman parte de casi todas las estructuras de cooperación ártica, como el Consejo Ártico, por ejemplo. Tras el estallido de la guerra en Ucrania, los miembros y socios de la OTAN en el gran norte pueden dividirse en cuatro categorías en función de su papel en las estrategias de defensa: naciones de primera línea, centros neurálgicos, proveedores de seguridad y, por último, garantes de seguridad. Las naciones de primera línea son los países bálticos, Finlandia y Polonia. Polonia puede asimismo contarse como proveedor de seguridad junto con el Reino Unido y Alemania, mientras Dinamarca, Noruega y Suecia son centros neurálgicos. El principal garante de la seguridad es EE. UU. (Pesu, 2023)¹⁹

Esta dimensión nórdica y ártica constituye, de hecho, un excelente ejemplo de cómo el ingreso en la OTAN de Finlandia y Suecia está repercutiendo en la Unión Europea y en la Alianza Atlántica. Hay que recordar que, a pesar de todas las rivalidades estratégicas y militares, el Ártico es importante para la UE y el resto del mundo por sus recursos hídricos de agua dulce, por lo que requiere políticas de regulación responsables e instituciones internacionales. De este modo, a través de la Unión Europea y de la OTAN, países relativamente pequeños como Finlandia y Suecia están en condiciones de reforzar las actividades internacionales en la región ártica y crear un entorno más estable y sano para el futuro desarrollo de la zona polar.

6 Conclusión

Durante los dos últimos años, la autonomía estratégica de Europa ha estado mucho más sobre la mesa que desde hace varias décadas, debido principalmente a la guerra en Ucrania desde febrero

¹⁹ Esta es una forma muy anglosajona de ver el dilema de seguridad del norte de Europa. ¿Dónde están Francia, Italia y España, como proveedores de seguridad para la Alianza y Europa?

de 2022. Entre sus consecuencias se cuentan el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN y el aumento de la importancia de las políticas comunes de seguridad y defensa para el continente europeo.

La evolución política en el futuro próximo es volátil, sobre todo por dos o incluso tres razones. En primer lugar, las consecuencias de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 siguen siendo una incógnita. Existe la posibilidad de que la extrema derecha salga vencedora. En ese caso, se reconsiderarán muchos planes sobre cómo desarrollar la Unión Europea. En Finlandia, la extrema derecha perdió las elecciones, pero sigue en el Gobierno. En segundo lugar, en noviembre de 2024 hay elecciones presidenciales en Estados Unidos. Una victoria que coloque a Donald Trump de nuevo en la presidencia de Estados Unidos también tendrá un fuerte impacto en la escena política europea²⁰. La tercera posibilidad es que ambos escenarios problemáticos se cumplan, al menos en parte.

Está claro que los actores responsables a ambos lados del Atlántico ya están elaborando planes sobre cómo reaccionar ante estas tres eventualidades. Tras este panorama, lo que está en juego es la cuestión de la autonomía estratégica de Europa y de la Unión Europea. En la práctica, se trata de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN. Naturalmente, estas relaciones son complicadas e implican muchas pasiones, así como negligencias pasadas y expectativas futuras.

Las guerras en Ucrania y también en Gaza, en las que tanto la UE como la OTAN han fracasado a la hora de influir de manera eficaz en la evolución de esas violentas crisis, han dado lugar, si no provocado, el refuerzo de la exigencia de políticas estratégicas de defensa y exteriores mucho más autónomas. Las próximas elecciones presidenciales en EE. UU., cuyo resultado es impredecible, parecen dar pie a una nueva conciencia sobre la necesidad de la creciente autonomía europea.

Incluso el Gobierno de Finlandia se pronuncia en este sentido y afirma que una Europa más autónoma significa también una OTAN más fuerte (Berg y Bazail-Eimil, 2024; Paastela, 2024). Este renovado enfoque finlandés se hizo patente ya en marzo de 2024, cuando el representante del Gobierno comentó, junto con

²⁰ Cabe suponer que tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2024 el papel de EE. UU. en Europa, y quizá también en el resto del mundo, ya no será el mismo que hasta ahora, independientemente de quién resulte vencedor.

el ministro de Asuntos Exteriores de Letonia, la idea del presidente francés Emmanuel Macron de enviar tropas a Ucrania. El comentario del Gobierno finlandés fue que, en teoría, es posible, pero no en la práctica: «nada ha cambiado en nuestra línea»²¹.

Si se considera en términos más generales el impacto de la pertenencia de Finlandia y Suecia a la OTAN y su comportamiento en el contexto de la autonomía estratégica europea, podrían tenerse en cuenta varios puntos de vista.

Ya se ha prestado atención a la herencia de la larga tradición de neutralidad de Suecia y Finlandia, así como a su impacto en la UE y en la OTAN. En el caso sueco, abarcó cerca de dos siglos y contó con personalidades de perfil mundial como Dag Hammarskjöld y Olof Palme. Suecia también se consideraba cercana al tercer mundo y al Movimiento de Países No Alineados. Estos dos países nórdicos también han destacado la importancia de las Naciones Unidas para los países pequeños y el orden internacional basado en el Estado de derecho (Tuomo, 2024).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la política exterior y de seguridad de Finlandia se ha basado en la neutralidad, especialmente en asuntos militares, lo que se ha denominado doctrina Paasikivi-Kekkonen²². Esta doctrina guió la política exterior finlandesa hasta principios de la década de 1990, cuando la neutralidad fue sustituida por el no alineamiento. La aplicación sistemática de la neutralidad permitió a Finlandia tener un papel activo en las actuaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y en la diplomacia dirigida en 1975 a la CSCE, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de Helsinki.

Habrà que ver en un futuro próximo hasta qué punto pueden y quieren beneficiarse estos dos países de su tradición de neutralidad al ser miembros de la OTAN. En el caso de Finlandia, el 50.º aniversario de la CSCE mostrarà algunas tendencias venideras²³.

²¹ Näin Latvian ja Suomen ulkoministerit kommentoivat Macronin pohdintaa joukkojen lähettämisestä Ukrainaan. (2024). Demokraatti. 19 de marzo de 2024. Disponible en: <https://demokraatti.fi/nain-latvian-ja-suomen-ulkoministerit-kommentoivat-macronin-pohdintaa-joukkojen-lahettamisesta-ukrainaan>

²² El nombre de la doctrina Paasikivi-Kekkonen procede de sus dos padres, dos presidentes finlandeses. En primer lugar, Juho Kusti Paasikivi, 1946-1956, cuya idea era «El principio de toda sabiduría reside en reconocer las realidades», y, en segundo lugar, Urho Kaleva Kekkonen, 1956-1982, que solía decir que «En las relaciones internacionales, Finlandia no quiere ser juez, prefiere comportarse como médico».

²³ En ambos países, el gobierno actual es el más derechista desde la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que la autonomía estratégica europea es mucho más que la política de seguridad militar y la alianza, existe espacio para un enfoque más holístico que pueda aplicar también las tradiciones y conocimientos nórdicos de resolución no violenta y pacífica de conflictos. Si Finlandia y Suecia son capaces de aportar este tipo de comprensión sobre el papel estratégico de Europa en el mundo actual y futuro, su actuación podría ganarse el respeto también del sur global, donde vive la mayoría de la humanidad.

Bibliografía

- Acuerdo marco Reino Unido-Finlandia sobre cooperación reforzada en materia de defensa. (s. f.). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defmin.fi/files/5459/FIN_UK_FA.pdf
- Berg, M. y Bazail-Eimil, E. (2024). Don't rule out troops to Ukraine, Finnish FM says [en línea]. *Político*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2024/03/15/dont-rule-out-troops-to-ukraine-finnish-fm-says-00147374>
- Chopin, T. (2024). Discours de la Sorbonne: «Pour que l'Europe agisse de façon unie, il faudra dépasser la tentation du repli national». *Le Monde*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/04/28/discours-de-la-sorbonne-pour-que-l-europe-agisse-de-facon-unie-il-faudra-depasser-la-tentation-du-repli-national_6230421_3232.html
- DCA Finland Prime English_signed.pdf*. (s. f.). [Consulta: 2025]. Disponible en: Etusivu - Ulkoministeriö
- Defence Forces to join US National Guard Partnership Program*. (2024). https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/defence_forces_to_join_us_national_guard_partnership_program.14297.news#61b4c96d
- Denmark Signs Historic Defense Cooperation Agreement with the United States [en línea]. (2023). *Aero News Journal*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.aeronewsjournal.com/2023/12/denmark-signs-historic-defense.html>
- Estrategia finlandesa de cooperación al desarrollo. Oriente Medio y Norte de África 2021-2024*. (2021). Departamento para África y Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Helsinki, 3 de mayo de 2021.

- Forsberg, T. y Vogt, H. (2005) Suomen ulkopoliitiikan eurooppalaistuminen [en línea]. *Suomen kansainväliset suhteet ja ulkopoliitiikka, Suomen poliittinen järjestelmä*. URN:NBN:fi-fe20041404. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/>
- Ganivet, A. (1905). Cartas finlandesas. *Defensor de Granada*. Granada.
- Haavisto, P. (2024). The impact for Europe of Finland and Sweden joining NATO [en línea]. *Webinar internacional EUROCAPITALES*. Helsinki, EUROCAPITALES. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.eurocapitales.com/en/activites/webinaire-24>
- Hämäläinen, U. (2024). Kenraali valoi sillan yli Atlantin. *Helsingin Sanomat*.
- Ikoasiainvaliokunta puoltaa DCA-sopimusta. (2024). *Helsingin Sanomat*. 27 de junio de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010527791.html>
- Juntunen, T. et al. (2024). Naton ydinasepelote ja Suomi. En: *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*. 2, ISBN pdf: 978-952-383-031-8; ISSN pdf: 2342-6799, Helsinki
- Kinnunen, P. y Koivisto, M. (2022). Ylen kysely: Nato-jäsenyyden kannatus vahvistuu – 62 prosenttia haluaa nyt Natoon. *Yle*, [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://yle.fi/a/3-12354756>
- Koskenniemi, M. y Leino-Sandberg, P. (2024). Ristiriitojen takia käännetykslakia ei voida säätää, toteavat asiantuntijat. *YLE News*, 18 de junio de 2024.
- Kulesa, L. et al. (2024). Naton ydinasepelote ja Suomi [en línea]. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*. Helsinki, Instituto Finandés de Asuntos Internacionales. (2). ISBN pdf: 978-952-383-031-8; ISSN pdf: 2342-6799. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165400/VNTEAS_2024_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lavikainen, J., Pesu, M. y Särkkä, I. (2024). *NATO nuclear deterrence and its implications for Finland*. Instituto Finandés de Asuntos Internacionales (FIIA) y Universidad de Tampere. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.fia.fi/en/project/nato-nuclear-deterrence-and-its-implications-for-finland>
- Lehto, M. (2022). Suomen NATO-jäsenyyteen 20 vuoden matka. *Sotilasaikakauslehti*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

- <https://upseeriliitto.fi/verkkolehti/suomen-nato-jasenyys-on-20-vuoden-prosessin-tulosta/>
- Macron, E. (2024). Discours sur l'Europe. *El Élysée*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope>
- Mäntysalo, J. (2022). Suomalaisten Nato-kanta kääntyi jyrkästi – muutos lieenee pysyvä ja pakottaa päättäjät ulos kuorestaan, tutkijat uskovat. *Yle*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://yle.fi/a/3-12337319>
- Melasuo, T. (2024). From Bandung to Ukraine: – About Decolonisation and about Cold War. En: Suchoples, J., James, S. y Hanka, H. (eds). *The Cold War Re-called – 21st Century Perceptions of the Worldwide Geopolitical Tension*. Peter Lang, Berlín, Bruselas, Chennai, Lausana, Nueva York, Oxford. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.peterlang.com/document/1484172>
- Metelinen, S. (2021). Nato-jäsenyyden kannatuksessa on tapahtunut hyppäys. *EVA*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.eva.fi/blog/2021/10/26/nato-jasenyys-kannatuksessa-on-tapahtunut-hyppays/>
- Mikkonen, E. (2022). Venäjän johdon kommentit kertovat karua kieltä: Suomesta tuli vuodessa merkittävä uhka. *Yle*. [Consulta: 2024]. Disponible en: Venäjän johdon kommentit kertovat karua kieltä: <https://yle.fi/a/74-20045930>
- Ministerio de Defensa. (s. f.). *Declaración de intenciones* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defmin.fi/files/3543/Statement_of_Intent.pdf
- . (2015). *Esiselvitys Hornet-kaluston suorituskyvyn korvaamisesta. Loppuraportti*. Helsinki.
- . (2024). *Defence Forces to join US National Guard Partnership Program*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/defence_forces_to_join_us_national_guard_partnership_program.14297.news#61b4c96d
- Näin Latvian ja Suomen ulkoministerit kommentoivat Macronin pohdintaa joukkojen lähettämisestä Ukrainaan [en línea]. (2024). *Demokraatti*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://demokraatti.fi/nain-latvian-ja-suomen-ulkoministerit-kommentoivat-macronin-pohdintaa-joukkojen-lahettamisesta-ukrainaan>
- Orjala, A. (2023). Eduskunta hyväksyi Suomen Nato-jäsenyyden äänin 184-7 – katso, miten edustajasi äänesti. *Yle*.

- Paasikivi, J. K. (1944). *Puheet 1944 – Itsenäisyyspäiväpuhe 1944*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://jkpaasikivi.fi/book/paasikiven-linja-juho-kusti-paasikiven-puheita-vuosilta-1944-1956/puheet-1944/>
- Paastela, K. (2024). Elina Valtonen EU:n tulevaisuudesta: Vauraus ja turvallisuus kulkevat käsi kädessä. *Verkkouutiset*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.verkkouutiset.fi/a/elina-valtonen-eun-tulevaisuudesta-vauraus-ja-turvallisuus-kulkevat-kasi-kadessa/#ac4e6af2>
- STT. (2024). Perustuslakivaliokunta: Suomen ja Yhdysvaltojen DCA-sopimus hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemistöllä. 24 de junio de 2024 a las 20:25. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://yle.fi/a/74-20096055>
- Pesu, M. (2013). Lääkärin takki olisi riisuttava. *The Ulkopolitist*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ulkopolitist.fi/2013/02/22/laakaran-takki-olisi-riisuttava/>
- . (2023). *NATO in the North: The emerging division of labour in Northern European security*. Instituto Finlands de Asuntos Internacionales. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.fiia.fi/julkaisu/nato-in-the-north>
- Sajari, P. (2024). Oikeusvaltio on vaarantunut Suomessa ennennäkemättömällä tavalla, sanoo professori Kaarlo Tuori. *Helsingin Sanomat*. 29 de junio de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010522334.html>
- Särkkä, I. et al. (2024). Finland's Partnership as a NATO Member. Prospects for Defence Cooperation in a Multilateral Framework. *Informe del FIIA*. N.º 76, Helsinki, junio de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.fiia.fi/en/publication/finlands-partnerships-as-a-nato-member?utm_source=FIIRReport76&utm_medium=email&utm_campaign=FIIRReport76&utm_id=newsletter250624
- Scheinin, M. (2024). *Perustuslakivaliokunnan rajalakilausunto PeVL 26/2024vp ja suomalainen oikeusvaltio*. Universidad de Oxford, Perustuslakiblogi – Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta. 26 de junio de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2024/06/26/martin-scheinin-perustuslakivaliokunnan-rajalakilausunto-pevl-26-2024-vp-jasuomalainen-oikeusvaltio/>
- Seppinen, J. (2023). Mikä Naton komentokeskus olisi paras Suomelle, Brunssum vai Norfolk? *Uusi Suomi*.

- Suchoples, J., James, S. y Hanka, H. (ed.). (2024). *The Cold War Recalled – 21st Century Perceptions of the Worldwide Geopolitical Tension*. Peter Lang, Berlín, Bruselas, Chennai, Lausana, Nueva York, Oxford. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.peterlang.com/document/1484172>
- Tala, H. (2014). *Talvisodan ranskalaiset ratkaisijat. Ranskan apu Suomelle 1939-1940*. Helsinki, Minerva Kustannus. 336 p. ISBN: 9789523120822.
- The impact for Europe of Finland and Sweden joining NATO*. (2024). Webinar organizado por EUROCAPITALES International – Helsinki, 29 de abril de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.eurocapitales.com/en/activites/webinaire-24>
- Tuominen, H. (2021). Suomen EU puheenjohtajuuskausi arvojen näkökulmasta [en línea]. *Politiikasta – Ajankohtainen ja ajaton tiedeverkkolehti*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://politiikasta.fi/suomen-eu-puheenjohtajuuskausi-arvojen-nakokulmasta/>
- Tuomo, M. (2024). From Bandung to Ukraine:– – About Decolonisation and about Cold War. En: Suchoples, J. James, S. y Hanka, H. (eds.). *The Cold War Re- called– – 21st Century Perceptions of the Worldwide Geopolitical Tension*. Peter Lang, Berlín, Bruselas, Chennai, Lausana, Nueva York, Oxford. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.peterlang.com/document/1484172>
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2024) *Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi*. Lausunto. 1 (7). Helsinki. OKV/855/21/2024 / –OKV-2. VN/36586/2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: www.oikeuskansleri.fi
- Virkkunen, J. (2024). Vasemmistoliiton Saramo suosittelee DCA-sopimuksen hyväksymistä– «Edustajilla on vapaat kädet vastustaa sopimusta». *KU– Kansan Uutiset*. 27 de junio de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ku.fi/artikkeli/5028398-vasemmistoliiton-saramo-suosittelee-dca-sopimuksen-hyvaksymista-edustajilla-on-vapaat-kadet-vastustaa-sopimusta>
- Visuri, P., Kesseli, P. y Geust, C-F. (2024). *Suomen sodat 1939-1945. Selviytyminen maailmansodasta*. Docendo, 544 pp., Jyväskylä, 2024.

YLE-STT. (2024). *Perustuslakivaliokunta: Suomen ja Yhdysvaltojen DCA-sopimus hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä*. 24 de junio de 2024 a las 20:25. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://yle.fi/a/74-20096055>.

Capítulo tercero

La visión de Berlín

Karl-Heinz Kamp

Resumen

Alemania siempre ha sido una firme partidaria de la idea de una política común de seguridad y defensa para la Unión Europea. Sin embargo, como casi todos los demás miembros de la UE, nunca estuvo dispuesta a proporcionar los recursos necesarios para una capacidad de defensa verdaderamente autónoma o soberana para la UE. Como resultado, la política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD o Unión Europea de la Defensa, UED) siempre se quedó en palabras vacías sin ningún peso militar real. Resulta claro que la guerra de Ucrania puso fin a estas ilusiones y provocó un cambio fundamental en la política alemana de seguridad y defensa. Esta *zeitenwende* alemana será duradera y significa que ya no se busca una capacidad de defensa europea dentro de la Unión Europea, sino como pilar europeo dentro de la OTAN. Esto reforzará la indispensable relación de seguridad transatlántica y preparará a Alemania y a Europa para las nuevas amenazas de Rusia, así como para los nuevos retos en la región Asia-Pacífico.

Palabras clave

Alemania, Política Común de Seguridad y Defensa, Unión Europea, OTAN, *Zeitenwende*, Rusia.

The View from Berlin

Abstract

Germany has always been a strong supporter of the idea of a common security and defence policy for the European Union. However, like almost all other EU members, Germany was never prepared to provide the necessary resources for a truly autonomous or sovereign defence capability for the EU. As a result, the EU Common Security and Defence Policy (CSDP or the European Defence Union, EDU) always remained empty shells without any real military weight. The war in Ukraine put an end to these illusions and led to a fundamental change of course in German security and defence policy. This German "Zeitenwende" will be lasting and means that a European defence capacity is no longer being sought within the European Union, but as a European pillar within NATO. This will strengthen the indispensable transatlantic security relationship and will prepare Germany and Europe for the new threats from Russia as well as the new challenges in the Asia-Pacific region.

Keywords

Germany, Common Security and Defence Policy, European Union, NATO, Zeitenwende, Russia.

Alemania siempre ha sido uno de los países que más se ha beneficiado de la integración europea desde el principio. Económicamente, el proceso gradual de unificación europea a partir de los años sesenta permitió a Alemania (occidental) resurgir de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial; políticamente, Alemania fue aceptada en la comunidad de Estados democráticos y, de este modo, pudo liberarse de su oscuro pasado.

Con el final de la Guerra Fría en 1989 y la unificación de los dos Estados alemanes un año después, la idea de una Europa unida cobró aún más importancia. Desde el punto de vista económico, una Alemania unida se convirtió en la potencia de Europa y, desde el político, la voluntad de Alemania de integrarse cada vez más en las estructuras comunes europeas contribuyó a disipar los temores de una renacionalización de la mayor potencia económica del corazón de Europa. La voluntad de Alemania de abandonar incluso su propia moneda, el marco alemán, que se consideraba especialmente estable, en favor de un euro común, convenció incluso a los últimos escépticos de que no había que temer un «Cuarto Reich».

No es de extrañar que la integración europea haya contado siempre con una amplia aprobación en Alemania y que todos los Gobiernos alemanes, independientemente de la combinación de partidos, hayan hecho de la mayor integración europea un eje central de sus políticas. Hasta 1992, por ejemplo, la visión de unos «Estados Unidos de Europa», análogos a los Estados Unidos de América, se mencionaba en los programas del partido gobernante desde hacía mucho tiempo, la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Difícilmente otro miembro de la Unión Europea habría estado tan dispuesto a cambiar su propio Gobierno por un canciller o presidente europeo común.

Por tanto, no es de extrañar que Alemania estuviera dispuesta desde el principio a ampliar la acción conjunta europea al ámbito de la seguridad y militar. Como la unificación europea ya había avanzado tanto, en Alemania se argumentó que, si se había acordado una moneda común, unas Fuerzas Armadas comunes también deberían ser posibles y deseables. El hecho de que, a pesar de todos los esfuerzos y decisiones, nunca se haya materializado una verdadera unión europea de defensa o una seguridad y defensa comunes efectivas no ha cambiado mucho la defensa que Alemania ha hecho hasta hace poco de una UE poderosa militarmente.

No obstante, ¿qué medidas concretas ha tomado Alemania en pro de esta capacidad de defensa europea? ¿Qué ha cambiado desde el cambio de época provocado por el ataque de Rusia a Ucrania y cómo puede garantizarse la seguridad europea frente a una Rusia revanchista? ¿Qué consecuencias se derivan del peligro de una China cada vez más agresiva y de un cambio gradual de la perspectiva de la política de seguridad estadounidense hacia la región Asia-Pacífico para la Política Europea de Seguridad y Defensa?

1 Defensa común europea: más apariencia que realidad

La idea de una política común de seguridad y defensa adquirió cada vez más importancia tras el final del conflicto este-oeste. La disolución del Pacto de Varsovia y, en particular, la desintegración de Yugoslavia, provocaron violentos conflictos en el sudeste de Europa que afectaron directamente a la seguridad de los miembros de la Comunidad Europea. Por ello, en 1991, el ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués Jaques Poos acuñó la expresión «la hora de Europa» (Drozdiak, 1999), que había llegado para poner orden en los Balcanes sin la ayuda de Estados Unidos. Lo que siguió fue un desastre de desunión europea. Fueron necesarios millones de desplazados y más de 100 000 muertos para detener la violencia en la región bajo el liderazgo estadounidense en 1995. Cuatro años más tarde, en 1999, volvió a ser necesario el liderazgo estadounidense —esta vez en el marco de la guerra aérea de la OTAN— para poner fin a la violencia en Kosovo. Sin embargo, también aquí el papel de los europeos fue limitado: más del 70 % de todas las misiones fueron llevadas a cabo por aviones de combate estadounidenses y más del 80 % de las municiones utilizadas procedían de Estados Unidos.

Bajo el firme liderazgo de Alemania y Francia, Europa quiso aprender las lecciones de este fracaso estrepitoso y tomó varias decisiones de gran alcance en los años siguientes para establecer una fuerza conjunta europea que gestionara crisis fuera de Europa. Además de la gestión de crisis, iba a incluir incluso una política de defensa común, como se establece en las resoluciones sobre la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), adoptadas en 1999 bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE. La UE acordó que, para 2003, una fuerza de 60 000 soldados debía estar disponible para operaciones de crisis, lista para su despliegue en un plazo de sesenta días (Consejo Europeo, 1999: 33-42). Al año siguiente, los ministros de Defensa de la Unión

Europea llegaron a comprometer 100 000 soldados, 400 aviones y 100 barcos para misiones fuera de la UE.

Nada de esto ha empezado siquiera a hacerse realidad, debido principalmente a que ningún Estado miembro de la UE estaba dispuesto a proporcionar la financiación necesaria para planes de tan largo alcance. Alemania, en particular, recortó drásticamente su gasto en defensa, ya que se veía rodeada de amigos tras el fin del enfrentamiento entre bloques y, por tanto, creía que podía obtener un «dividendo de la paz». Incluso tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el posterior despliegue de la *Bundeswehr* en Afganistán, el presupuesto de defensa alemán no aumentó, por lo que las fuerzas armadas alemanas se vaciaron y desgastaron, dejando aún menos dinero disponible para los proyectos de defensa europeos.

Esto no impidió que la UE siguiera adelante con la idea de la defensa común, pero ahora menos con la planificación concreta de fuerzas y más en el ámbito conceptual y estructural. En 2009, la PESD pasó a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa y se creó la oficina del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad para representar a la UE en el exterior. Además, el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa contiene una cláusula de asistencia mutua similar al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte de 1949, documento fundacional de la OTAN (Parlamento Europeo, 1992). Esta cláusula de asistencia mutua fue activada por primera vez en noviembre de 2015 por el entonces presidente francés, François Hollande, tras los atentados terroristas de París.

La cooperación estructurada permanente (CEP), destinada principalmente a promover la cooperación en el ámbito de la defensa, se adoptó con similar aplomo en 2017. Ese mismo año, el presidente francés, Emmanuel Macron, anunció su exigencia de que la UE también debe ser autónoma en defensa y, por tanto, independiente de las capacidades militares estadounidenses. En 2020, se decidió —de nuevo bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE— elaborar una brújula estratégica, un documento de directrices estratégicas destinado a desarrollar una situación de amenaza común. Alemania también hizo campaña a favor del llamado fondo europeo de apoyo a la paz, un presupuesto que proporciona ayuda financiera a los países socios de la UE no pertenecientes a la UE con el fin de aumentar su seguridad y estabilidad. El modelo de este fondo fue la iniciativa de habilitación nacional alemana,

que facultó a Alemania para prestar apoyo militar a países socios a pesar de su restrictiva política de exportación de armas.

Aunque cada uno de estos pasos fue siempre alabado como un hito en el camino hacia una defensa europea y algunos vieron a la UE en vías de convertirse en una potencia de seguridad mundial, las consecuencias reales fueron en su mayoría menores. El ejército europeo, reclamado en repetidas ocasiones, nunca se hizo realidad y los grupos de combate acordados en 2004 se crearon a partir de las fuerzas armadas existentes mediante dobles asignaciones (las mismas se destinaron tanto a misiones de la OTAN como de la UE) pero, en última instancia, nunca se desplegaron. Desde su fundación, la CEP ha sido elogiada como núcleo de la cooperación militar, pero, en 2023, solo el 18 % del gasto total en defensa de la UE se realizó en el marco de proyectos CEP.

La brújula estratégica se había desarrollado en largas negociaciones desde 2020 y estaba casi finalizada en febrero de 2022, cuando comenzó la guerra rusa contra Ucrania. Aunque la guerra de Ucrania fue una de las mayores perturbaciones de las dos últimas décadas y puso en entredicho los cimientos de la política de seguridad euroatlántica, la UE presentó la brújula definitiva apenas un mes después, con solo algunos cambios.

La reiterada petición francesa de autonomía estratégica europea fue otro ejemplo de la distancia entre las palabras y los hechos. Alemania, en particular, no quiso respaldar plenamente esta exigencia, sino que habló de «soberanía estratégica» en lugar de autonomía. Con ello, Berlín no solo quería debilitar la reclamación, sino también evitar que tales planes fueran malinterpretados en Washington como antiestadounidenses.

Incluso eso era un listón demasiado alto, ya que la propia Francia no estaba dispuesta a proporcionar los recursos financieros necesarios para adquirir el equipo requerido para una acción autónoma. Resulta significativo que Francia dependiera no solo de los aviones españoles, sino también del importante apoyo militar no europeo proporcionado por Estados Unidos para su operación militar en Mali. La mayoría de los demás miembros de la UE tampoco estaban dispuestos ni podían aportar presupuestos de defensa para comprar todos los costosos «habilitadores estratégicos» que hacían posibles las operaciones militares más allá de sus propias fronteras (transporte aéreo, reabastecimiento en vuelo, reconocimiento, etc.) y que eran proporcionados por EE. UU. En Europa del Este, el deseo de capacidades militares independientes de la

UE —ya fueran autónomas o soberanas— fue recibido con críticas fundamentales, ya que los miembros de la UE más próximos a Rusia querían permanecer lo más estrechamente ligados posible a Estados Unidos.

La brecha entre el deseo y la realidad de la acción militar europea quedó clara en un análisis de 2019 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), en el que los autores calcularon que los miembros europeos de la OTAN tendrían que invertir hasta 360 000 000 000 \$ para defender Estonia y partes de Polonia tras un ataque ruso sin la ayuda de EE. UU. (Barrie *et al.*, 2019).

Solo el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz resultó ser un gran éxito. Dotado en un principio de fondos comparativamente pequeños para proporcionar ayuda militar en casos individuales, tras el ataque de Rusia a Ucrania se convirtió en una herramienta esencial para proporcionar a Kiev un apoyo considerable.

1.1 Razones que esgrime Alemania para convivir con las contradicciones

¿Cómo se explica que en Alemania —al igual que en muchos otros Estados miembros de la UE— la idea de una política común de seguridad y defensa haya encontrado un apoyo tan amplio, cuando los éxitos en el camino hacia su consecución se han manifestado más en meros compromisos o en estructuras e instituciones siempre nuevas y no en una capacidad militar real de la UE? ¿Cómo pudo Alemania, en repetidas ocasiones, hacer caso omiso del hecho de que la Unión Europea no haya desarrollado ninguna capacidad militar conjunta eficaz a pesar de una serie de llamadas de atención políticas mundiales y del repetidamente proclamado «momento europeo»? ¿Por qué no se han sacado conclusiones del hecho de que, incluso tras décadas de auto-proclamación, la UE siga siendo un gigante económico pero un enano en materia de política de seguridad, sin desempeñar ningún papel decisivo en política exterior ni en Oriente Próximo ni en la región Asia-Pacífico?

Las razones de esta contradicción, que se acerca al autoengaño estratégico, residen en una amalgama de motivos históricos, políticos y culturales en parte interrelacionados y en parte contradictorios.

La UE no se concibió en un principio como un instrumento de política exterior, sino principalmente como un proyecto económico.

Por lo tanto, es difícil que se convierta en una herramienta para el ejercicio efectivo y la contención del poder. También existen criterios claros para el éxito de la acción conjunta en el ámbito económico con factores como el crecimiento, el producto interior bruto o el éxito de las exportaciones, mientras que en la política exterior y de seguridad no existe una relación coste-beneficio tan clara en este sentido. Las actitudes hacia el conflicto de Oriente Medio, el papel de China en el mundo o las tareas de Europa en el llamado sur global difieren según la historia o la geografía de cada uno de los miembros de la UE. Por ello, no es de extrañar que no existan posturas verdaderamente comunes sobre la migración, la seguridad en Asia Oriental o los retos del África subsahariana. La exigencia de hablar con una sola voz se plantea una y otra vez, pero muy pocas veces se cumple; aun cuando se trata de evaluar una situación supuestamente clara, como la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, las posturas dentro de la UE difieren, como demuestra el ejemplo húngaro.

Este desacuerdo intrínseco también se deriva del hecho de que los dos principales actores de la política exterior de la UE, Alemania y Francia, que inicialmente eran tres antes de la retirada de Reino Unido, han vivido durante mucho tiempo en planetas diferentes en cuanto a su cultura estratégica. Como Estado nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia ha considerado tradicionalmente a la UE como un instrumento para ampliar las opciones francesas de poder y acción. Alemania, por su parte, cultivó la Unión Europea para desaparecer en ella en términos de política de poder. Francia quiere ser una potencia militar mundial, mientras que Alemania siempre ha visto con escepticismo el uso de «gran potencia» y se ha considerado durante mucho tiempo una «potencia de la paz» que ejerce su influencia internacional principalmente en términos económicos. No es casualidad que la no participación de Alemania en operaciones militares conjuntas, como la misión de la OTAN en Libia, se justificara haciendo referencia a la «cultura de la moderación» alemana.

Otra razón de la actitud positiva de Alemania hacia la PCSD, a pesar de la falta de resultados, fue la orientación proeuropea de la opinión pública alemana. Mientras que la OTAN y sus decisiones siempre fueron objeto de debate y a menudo criticadas como la «militarización» de la política exterior y de seguridad, los planes militares de la UE, por ambiciosos que fueran, nunca provocaron protestas o manifestaciones públicas significativas. En materia de

política de seguridad, el término «europeo» siempre tuvo mejor reputación en Alemania que «transatlántico», aunque a menudo no se diferenciaba con claridad si se hablaba del pilar europeo de la OTAN o de fuerzas independientes de la UE.

Cabe incluso suponer que parte del entusiasmo por la PCSD se debía también a la sensación subliminal de no tener que defender nunca militarmente las decisiones adoptadas. De todos modos, durante mucho tiempo no se dispuso de recursos financieros suficientes para unas fuerzas armadas alemanas operativas, ni para las tareas de la OTAN ni para las misiones europeas. Fue significativo que, en 2010, un año después de la firma del Tratado de Lisboa, en el que se proclamó de manera oficial la Política Común de Seguridad y Defensa, Alemania decidiera recortar el ya ajustado presupuesto de defensa en 1 000 000 000 € más cada año.

Por tanto, los sueños de una «Europa potencia mundial» en materia de política de seguridad no solo eran en gran medida gratuitos para Alemania, sino también seguros en términos de política de seguridad. La seguridad militar de Alemania estaría siempre garantizada por la OTAN y, por tanto, con el recurso a las enormes capacidades militares de EE. UU. Alemania no quería prescindir bajo ningún concepto de este escudo protector transatlántico. Por eso, desde el principio de su pertenencia a la OTAN, Alemania siempre se había decantado por la OTAN cuando tenía que elegir entre las ideas europeas (francesas) de autonomía y las garantías de seguridad transatlánticas (estadounidenses).

Esto explica, por ejemplo, por qué Alemania ha rechazado repetidamente las propuestas francesas de diálogo bilateral sobre armas y disuasión nucleares desde los años noventa o las ha situado en un marco transatlántico. El concepto francoalemán de seguridad y defensa, aprobado en la cumbre franco-alemana de diciembre de 1996, establece que el diálogo nuclear franco-alemán debe tener lugar en un marco transatlántico, reconociendo que la mayor garantía de seguridad nuclear la proporcionarán en la OTAN las fuerzas nucleares estratégicas de Estados Unidos (Consejo de Defensa y Seguridad franco-alemán, 1996). En ningún caso querían sacrificar la disuasión nuclear existente y aparentemente creíble dentro de la OTAN por vagas ideas sobre una capacidad de disuasión europea.

Una de las pocas excepciones a esta lealtad a Estados Unidos fue la crisis en torno a la coalición de voluntarios liderada por Estados Unidos para derrocar al gobernante iraquí Sadam Husein

en 2003, en la que Alemania se opuso a Estados Unidos mientras que los miembros de Europa del Este de la OTAN se alinearon con Washington. Esto llevó al secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, a acusar a Alemania y Francia de pertenecer a la «vieja Europa», mientras que Europa del Este representaba la «nueva Europa» (Baker, 2003).

La creencia cultivada durante muchos años en Alemania de que no estaba expuesta a ninguna amenaza militar real y que podía permitirse soñar despierta con una capacidad de defensa europea común (que ni siquiera supondría ningún coste particular) sobre la base de una alianza de seguridad transatlántica que funcionara llegó a un abrupto final con la guerra de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022. Este cambio de época en la política de seguridad modificó la política de seguridad alemana, europea y transatlántica.

2 Consecuencias de la guerra de Ucrania para la seguridad y la defensa

El ataque de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022 fue una sorpresa para muchos en Alemania, a pesar de las crecientes amenazas de Moscú. Aunque los preparativos militares eran evidentes desde hacía semanas, un ataque parecía bastante improbable. Estados Unidos, la OTAN y la UE habían dejado claro a Moscú que, aunque no se respondería militarmente al ataque, este sí daría lugar a contramedidas económicas y políticas severas. Se suponía que Putin no haría algo que causara a Rusia un daño tan considerable a largo plazo y que, por tanto, lo dejaría en amenazas. Alemania solo llevaba unos meses con un nuevo Gobierno de socialdemócratas, verdes y liberales, de los cuales los socialdemócratas, en particular, habían cultivado durante mucho tiempo una política prorrusa y seguían convencidos del interés de Rusia en llegar a un acuerdo con Occidente. Esto explica por qué Alemania seguía favoreciendo la desescalada y las negociaciones con Moscú en las semanas previas al estallido de la guerra.

La flagrante violación del derecho internacional y la ruptura del tabú de la guerra abierta en Europa del Este causaron conmoción en casi todos los ámbitos de las relaciones internacionales y tuvieron un impacto significativo en la política europea con respecto a Rusia, China, el sur global, la OTAN y, en particular, la PCSD.

Para Rusia, el atentado significó la ruptura definitiva con Occidente y con la Europa democrática. Las futuras relaciones con la Unión Europea, la OTAN o los países próximos a estas organizaciones serán permanentemente hostiles mientras Putin o alguno de sus secuaces gobierne en Moscú. Con independencia del resultado de la guerra, Rusia experimentará un triple declive: económico, porque disminuirán los beneficios de las exportaciones energéticas y las duras sanciones dificultarán el crecimiento económico; militar, porque está literalmente quemando sus modernos sistemas de armamento, no puede producir nuevos sistemas de igual valor y ha perdido cientos de miles de soldados, en especial oficiales bien entrenados, y político, porque está entrando en el autoaislamiento de un sueño del «mundo ruso», al que casi nadie, aparte de la propia Rusia, quiere pertenecer. Ni siquiera es seguro cuánto tiempo podrá contrarrestar Rusia los signos de desintegración en sus márgenes. Así pues, la Unión Europea se enfrenta a una Rusia constantemente agresiva y potencialmente inestable, y también al problema de integrar a Ucrania en las estructuras europeas lo antes posible.

China se ha alineado de forma manifiesta con Rusia, distanciándose así del actual orden internacional basado en normas, lo que dejó claro que China también define sus relaciones con el llamado mundo occidental, es decir, la comunidad de democracias liberales, como de confrontación. Para la UE, lo anterior significa un futuro acto de equilibrio entre los intereses económicos frente a China, por un lado, y la salvaguarda de sus propios principios democráticos, por otro.

Para las regiones del sur de la UE, Oriente Medio y el África subsahariana, la guerra suele significar un empeoramiento de su ya difícil situación. Los ingresos por exportaciones energéticas han disminuido porque los miembros de la UE se centran más en fuentes de energía alternativas. Esto amenaza con aumentar la pobreza y la desigualdad, lo que, a su vez, incrementa el riesgo de crisis y conflictos regionales. Rusia también está provocando conflictos en la región al aumentar su influencia en países como Mali y Níger a expensas de los Estados occidentales. Posteriormente, la mayor susceptibilidad de la región a las crisis se traduce en una mayor presión migratoria o una mayor importación de actividades terroristas para Europa.

Para la OTAN, la guerra significa volver a su tarea principal de disuasión y defensa. En el futuro, las fuerzas armadas servirán principalmente para salvaguardar la seguridad y la integridad

territorial de sus miembros, más que para la gestión de crisis internacionales más allá de las fronteras de la Alianza. Esto, a su vez, repercute en las ambiciones de la política de seguridad y defensa de la UE.

2.1 La guerra de Ucrania y la PCSD

Los efectos de la guerra en Ucrania son fundamentales para la Política Europea Común de Seguridad y Defensa en dos aspectos. En primer lugar, han demostrado la unidad europea y la capacidad de actuar frente a Rusia y, en segundo lugar, han disipado por fin las ilusiones de la política de defensa y han situado las actuaciones de la UE en materia de política de seguridad sobre una nueva base.

La Unión Europea, tan a menudo criticada por su desunión e ineficacia burocrática, funcionó extremadamente bien antes y durante la guerra de Ucrania. Para sorpresa de Vladimir Putin (o de Xi Jinping), los miembros de la UE no se pelearon por los pros y los contras del suministro de gas ruso, sino que enviaron señales claras, incluso antes del estallido de la guerra, de que un ataque ruso se asociaría a elevados costes económicos y políticos. El primer paquete de sanciones contra Rusia se adoptó antes del estallido de la guerra, y el segundo apenas un día después del inicio de los combates. Entretanto (hasta agosto de 2024) ya se han impuesto dieciséis paquetes de este tipo en los ámbitos de las finanzas, la energía, el transporte y la tecnología, que han acumulado una presión cada vez mayor y han hecho cada vez más difíciles los intentos rusos de eludirlos. Con independencia de cómo se juzgue la eficacia global del régimen de sanciones, la unidad europea es especialmente notable porque las sanciones también conllevan costes considerables para los Estados miembros de la UE y suponen una carga para los presupuestos privados y públicos debido al aumento de los precios.

Además, la UE ha adoptado diversas medidas de solidaridad para garantizar un suministro energético suficiente a todos sus miembros y calmar los mercados del gas, en ocasiones en plena explosión. Esto, a su vez, contribuyó a la unidad de la UE frente a Rusia, ya que los distintos Estados miembros reconocieron los beneficios de la acción conjunta europea.

Además, la UE ha reaccionado ante la crisis alimentaria mundial y ha fomentado específicamente la exportación de grano de

Ucrania, frenando así una nueva subida de los precios de los alimentos. De este modo, la UE ha actuado en materia de política de seguridad mucho más allá de la pura zona de conflicto y ha contribuido a la estabilización de regiones ya frágiles del sur global.

El apoyo financiero de la UE a Ucrania también es notable. Más de 6 000 000 000 € se pusieron a disposición de las Fuerzas Armadas ucranianas entre 2022 y 2024. Los miembros de la UE han previsto unos 138 000 000 000 € para ayuda económica, reconstrucción y medidas humanitarias hasta principios de 2024 (Consejo Europeo, s. f.). Esto se hizo con gran unanimidad (con la excepción de Hungría, gobernada autocráticamente), aunque exigió considerables sacrificios a todos los Estados miembros y conllevó un endeudamiento a largo plazo.

Gracias a esta acción coherente, cuyos efectos llegaron mucho más allá de Europa, la UE se ha convertido en lo que muchos partidarios de una Europa unida siempre habían deseado, es decir, un peso pesado en la política internacional capaz de transformar su importancia económica en influencia decisiva en la política de seguridad. Sin embargo, todo esto tiene que ver con la política de seguridad y no con acciones militares. La respuesta militar a la guerra fue responsabilidad exclusiva de la OTAN, que centró su planificación militar y el desarrollo de sus fuerzas en la necesidad de disuasión y defensa frente a una Rusia agresiva y revanchista. Aunque el término PCSD también incluye un componente de defensa, a nadie se le habría ocurrido ver seriamente a la UE como un instrumento de defensa militar contra la expansión imperial de Rusia.

Este aumento de la importancia política de la UE y su simultánea pérdida de importancia militar han zanjado de una vez por todas el debate sobre la PCSD, caracterizado durante años por las ilusiones. Aunque algunos en la UE siguen albergando la idea de una capacidad militar autónoma, no habrá tal fuerza de la UE, no solo porque nadie está dispuesto a proporcionar los recursos necesarios, sino también porque la mayoría de los miembros de la UE no la quieren. Lo mismo cabe decir de la proclamada «Unión Europea de la Defensa», que debía crearse para 2025. Tampoco existirá como elemento independiente y militarmente creíble para la defensa de la UE. Los Estados del Este de Europa, en particular, tienen razón al preguntarse dónde habrían estado la UE y Ucrania en el actual conflicto con Rusia sin el apoyo militar de Estados Unidos. Sin Estados Unidos ni la OTAN, ¿qué habría

hecho la UE para evitar una posible agresión de Moscú contra Polonia o los países bálticos? ¿Cómo habría sido posible lograr una disuasión nuclear creíble contra Rusia sin Estados Unidos (ni Reino Unido)?

Esto es especialmente cierto en el tiempo posterior al final de la guerra en Ucrania, aunque dicho final no pueda preverse en la actualidad. Ucrania tiene perspectivas de ingresar en la UE y las conversaciones de adhesión con Bruselas ya comenzaron en junio de 2024. Como país más interesado en una protección militar creíble y basada en una dolorosa experiencia, no querrá encontrarse en una supuesta unión de defensa europea autónoma, sino en una alianza transatlántica que pueda garantizar la seguridad y la estabilidad. Por esta razón, Ucrania se esfuerza no solo en ingresar en la UE, sino también en integrarse en la OTAN lo antes posible.

Incluso si la acción militar se reduce al ámbito de la gestión de crisis más allá de las fronteras de la UE, las operaciones de la UE solo serán posibles de forma limitada en el futuro. En el pasado, los miembros de la UE podían enviar parte de sus fuerzas armadas a misiones de la UE, aunque estas estuvieran destinadas a tareas de defensa en el marco OTAN. La guerra de Ucrania ha vuelto a poner de actualidad la disuasión y la defensa, lo que significa que los planes de defensa de la OTAN deben volver a estar respaldados de forma creíble con fuerzas armadas, algo que ya es bastante difícil para la mayoría de los miembros de la UE debido a los años de abandono de sus capacidades militares, lo que deja poco margen de maniobra para la gestión militar de las crisis. La dificultad de la UE para proporcionar siquiera algunas fragatas para la misión Aspides de protección de la marina mercante en el mar Rojo, decidida en febrero de 2024, es una muestra muy clara de ello. La fuerza de intervención militar de la UE, que ya estaba planeada antes de la guerra de Ucrania y que está previsto que alcance su tamaño completo —5000 soldados— en 2025, solo podrá desplegarse para operaciones de crisis si estas fuerzas no tienen que estar disponibles para los planes de defensa de la OTAN. Por lo tanto, es poco probable que la mayoría de los miembros de la UE estén dispuestos a desplegar estas tropas en misiones a largo plazo fuera de la UE.

Lo mismo puede decirse de Alemania, donde el abandono de las fuerzas armadas en las últimas décadas ha sido bastante visible. De ahí que ahora resulte aún más difícil reconstruir

una *Bundeswehr* eficiente y preparada para el combate, capaz de asumir los compromisos de defensa dentro de la Alianza Atlántica. Por supuesto, nadie excluirá formalmente la participación alemana en futuras operaciones de gestión de crisis, ya que nadie podrá prever posibles contingencias futuras. Aun así, la voluntad política de debilitar las capacidades de defensa en beneficio de operaciones de crisis más allá de las fronteras de la OTAN resulta muy limitada, sobre todo porque la mayoría de estas operaciones en el pasado habían tenido un éxito limitado.

Por este motivo, el futuro pasa por una cooperación funcional cada vez más estrecha entre la OTAN y la UE, en la que cada una de estas instituciones aporte sus principales competencias. La idea de una verdadera unión de defensa de la UE ha quedado así definitivamente aparcada, porque la defensa militar no forma parte de las competencias básicas de la UE. Por otro lado, la OTAN debe asimismo liberarse de tareas que quedan fuera de sus capacidades. En el mejor de los casos, la OTAN puede realizar una contribución de apoyo frente a amenazas como el terrorismo, las migraciones o el cambio climático. En estos campos, la UE dispone de mejores instrumentos que puede utilizar en cooperación con la OTAN.

Sin embargo, la cooperación OTAN-UE, por muy útil que sea para combinar las capacidades especiales de ambas instituciones, seguirá enfrentándose durante mucho tiempo a la disputa entre Grecia (miembro de la OTAN y de la UE) y Turquía (solo miembro de la OTAN) y a menudo llegará al límite. Sin embargo, en vista del cambio de la situación política mundial, parece más sensato dedicar tiempo y esfuerzos a superar estas dificultades concretas que seguir con las quimeras de una defensa independiente de la UE.

3 La *Zeitenwende* alemana

El cambio de época provocado por el ataque de Rusia ha sacudido también la política exterior, de seguridad y de defensa alemana hasta sus cimientos y ha conducido a un rumbo político y militar fundamentalmente nuevo con respecto tanto a la OTAN como a la UE y, por tanto, también a la PCSD. La palabra clave de este cambio fundamental es el *Zeitenwende* (punto de inflexión histórico) que el canciller Scholz anunció en su discurso del 27 de febrero de 2022, tres días después del ataque ruso.

No era la primera vez que altos cargos políticos alemanes declaraban públicamente su deber con un mayor compromiso en materia de seguridad y defensa. Representantes del Gobierno alemán ya habían hecho anuncios similares en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014. Sin embargo, el discurso de 2022 difería de las anteriores promesas alemanas en dos aspectos. En primer lugar, no fue el resultado de largos debates estratégicos, sino más bien una reacción espontánea a la constatación de que la propia política alemana hacia Rusia había fracasado por completo. Alemania se había aislado en la OTAN y la UE en las semanas previas a la guerra y los comentarios críticos de Washington no tenían parangón en cuanto a dramatismo. La entrega de 5000 cascos de combate ofrecida por el Gobierno alemán para apoyar a Ucrania se consideró cínica y vergonzosa. El discurso de la *Zeitenwende* era, por tanto, la última oportunidad de dar un giro estratégico antes de que Alemania maniobrara completamente fuera de juego, lo que explica por qué algunos de los planteamientos del canciller seguían siendo confusos al principio y por qué aún no era posible evaluar por completo las consecuencias políticas globales del cambio de rumbo de Alemania en materia de política de seguridad.

En segundo lugar, este discurso contenía un elemento central que faltaba en las anteriores declaraciones de intenciones alemanas: la suma de 100 000 000 000 € que se puso a disposición para respaldar de forma creíble las promesas realizadas.

Los cambios y reevaluaciones que se han producido desde el anuncio del punto de inflexión probablemente ni siquiera los esperaban los optimistas. Alemania no solo se ha convertido en el segundo mayor apoyo militar y civil de Ucrania, sino que también ha reorganizado por completo su política de seguridad:

- Los 100 000 000 000 del presupuesto especial se utilizarán para mejorar el equipamiento de la *Bundeswehr* con armas, municiones y equipos individuales para los soldados. Sin duda, esto podría haberse hecho un poco más rápido, pero se ha desperdiciado un año con una ministra de Defensa alemana (Christine Lambrecht) completamente ineficaz. Sin embargo, la nueva dirección del Ministerio de Defensa alemán consiguió a mediados de 2024 contratar el 99 % del presupuesto especial para proyectos de adquisición concretos.
- Cuando se trata de adquisiciones militares, se favorece la compra de equipos existentes «excepcionales» en los mercados internacionales frente a complejos proyectos de cooperación.

El hecho de que el ministro de Defensa alemán, Boris Pistorius, haya nombrado el factor tiempo como uno de los criterios para la adquisición de armamento significa que los futuros proyectos de armamento se juzgarán principalmente por la rapidez con que estén disponibles para las fuerzas armadas. Esto no excluye la cooperación europea en materia de Defensa, pero establece límites.

- La política alemana de exportación de armas está cambiando radicalmente. Se aleja del principio moralizante de no suministrar armas y equipos a zonas de tensión o a países no democráticos, entre otras cosas porque este enfoque no siempre se ha mantenido en la práctica. Por el contrario, incluso se están suministrando armas a una zona de guerra (Ucrania) y en el futuro se alinearán con los intereses de seguridad alemanes.
- Por primera vez en su historia, Alemania elaboró en junio de 2023 una Estrategia de Seguridad Nacional en la que, también por primera vez en un documento del Gobierno, se estipula que en el futuro se destinará a defensa el 2 % del producto interior bruto (PIB).

Además de estos cambios relacionados más con el *hardware* militar, es sobre todo la *Zeitenwende* en la mente de la gente lo que está señalando un nuevo rumbo para la política exterior y de seguridad de Alemania.

- A pesar de los movimientos populistas de izquierda y derecha, la mayoría de los alemanes sigue apoyando la ayuda a Ucrania y las sanciones contra Rusia, aunque ambas tengan un coste para el individuo.
- En junio de 2022, cuatro meses después del inicio de la guerra, el 52 % de los encuestados votó a favor de la presencia de armas nucleares estadounidenses en territorio alemán: el 65 % de estos partidarios eran votantes del Partido Verde (el mismo partido que tiene sus raíces en las protestas antinucleares de los años ochenta) (Svan, 2022). Incluso en 2024, más de dos años después del comienzo de la guerra, hay una mayoría sólida en Alemania que apoya la necesidad de la disuasión nuclear.
- El ministro de Defensa Pistorius es partidario de una *Bundeswehr* «preparada para la guerra». Cualquier ministro alemán que hubiera pedido que Alemania estuviera preparada para la guerra hace dos o tres años se habría visto obligado a dimitir inmediatamente. En las nuevas directrices políticas de defensa de la *Bundeswehr* de noviembre de 2023, el término

«guerra» aparece quince veces, en el documento anterior de 2011, este término solo se mencionaba una vez como guerra civil.

- Mientras que, en el pasado, muchas universidades alemanas habían estipulado en sus estatutos que no realizarían investigaciones que pudieran servir a los avances del sector de defensa, el Ministerio de Educación alemán pide ahora a las universidades que cooperen con la industria armamentística.

3.1 La *Zeitenwende* y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa

La súbita toma de conciencia, el 24 de febrero de 2022, de estar expuestos a una amenaza específica que solo puede contrarrestarse mediante capacidades eficaces de disuasión y defensa ha llevado también a Alemania a reevaluar la política de seguridad de la UE. En lugar de seguir con la retórica de una capacidad de defensa europea independiente, Alemania ha recurrido a la OTAN desde el punto de vista militar, ya que solo la OTAN puede garantizar una provisión de seguridad creíble. Al mismo tiempo, Alemania ha apoyado con gran compromiso los esfuerzos políticos de la UE, teniendo así en cuenta la división funcional del trabajo descrita anteriormente. Este cambio de las ilusiones de la política europea al realismo de la política de defensa puede constataarse de muchas maneras:

- En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, el documento cumbre de la política de seguridad alemana, el término «política común de seguridad y defensa» solo aparece una vez en una frase que habla de la gestión europea de crisis; no se menciona la defensa en este contexto. Una Brújula Estratégica – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, el documento clave de la Unión, también aparece solo dos veces en la Estrategia de Seguridad Nacional. Esto es aún más llamativo si se tiene en cuenta que el acuerdo de coalición, que los tres partidos gobernantes pactaron cuando llegaron al poder a finales de 2021, se consideraba especialmente favorable a la UE. La OTAN, por su parte, se menciona 36 veces en la Estrategia de Seguridad Nacional.
- La adquisición de sistemas de armamento estadounidenses o israelíes, como el avión de combate F-35 o el sistema de defensa antimisiles Arrow, sigue el principio de «excepciona-

- lidad» y rechaza las opciones europeas, lo que ha provocado duras críticas de Francia, que lo considera una violación de los intereses industriales europeos.
- Además, Alemania ha aceptado un conflicto fundamental con Francia, que aparentemente sigue aferrada a las ideas europeas de autonomía, lo que significa que las disputas a veces acaloradas entre el canciller Scholz y el presidente francés Macron no son tanto consecuencia de animosidades personales, sino que revelan ideas diferentes sobre política de seguridad. Estas divergencias entre los dos países no son nada nuevo, pero, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ya no pueden encubrirse con el deseo común de integración europea.
 - En agosto de 2022, el canciller Scholz lanzó la iniciativa europea de protección del cielo (ESSI) para la adquisición conjunta de capacidades de defensa aérea, que incluía desde el principio a países no miembros de la UE (Reino Unido). La iniciativa no consiste en el desarrollo conjunto, sino en la compra conjunta de los sistemas disponibles para lograr ventajas de costes por adquirir mayores cantidades o poder organizar un mantenimiento conjunto. Francia se mantuvo abiertamente al margen de este proyecto porque también se va a adquirir material estadounidense, lo que contradice el pensamiento francés en categorías de independencia de la UE.
 - La decisión alemana de estacionar de forma permanente una brigada preparada para el combate en Lituania llevará a la *Bundeswehr* hasta sus límites y no dejará margen para el despliegue de fuerzas significativas de la UE para la gestión de crisis.
 - Es probable que los futuros proyectos conjuntos de armamento con participación alemana, como el sistema aéreo de combate del futuro (FCAS) franco-alemán-español, se enfrenten en el futuro a dificultades aún mayores de las que ya tienen. El horizonte temporal del proyecto —debería estar operativo en 2040— contradice el objetivo alemán de disponer de material operativo lo antes posible. Existe asimismo un proyecto rival llevado a cabo por Reino Unido, Italia y Japón, cuya finalización está prevista para 2035, lo que significa que los miembros de la UE compiten entre sí. En última instancia, es probable que la experiencia adquirida en la guerra de Ucrania con los drones de despliegue masivo obligue a reevaluar las necesidades futuras de las fuerzas aéreas.
 - Con estas decisiones, Alemania ha cumplido a nivel nacional lo que se había hecho evidente en el ámbito internacional a

raíz de la guerra de Ucrania, es decir, el abandono de la ilusión de una Unión Europea de la defensa digna de tal nombre. En cambio, se reconoce el papel indispensable de la UE en materia de política de seguridad cuando se trata de medidas económicas y políticas para contener a Rusia o estabilizar y reconstruir Ucrania. La OTAN, por su parte, es responsable de la protección militar de sus miembros y, en el futuro, de Ucrania. Los esfuerzos militares conjuntos de los europeos — dentro o fuera de la UE— deben ser bien recibidos porque refuerzan el pilar europeo dentro de la OTAN y estabilizan las relaciones de seguridad transatlánticas.

4 La seguridad de Europa y el giro de Estados Unidos hacia Asia-Pacífico

La mera constatación de que no habrá ni ejército europeo ni Unión Europea de la defensa ni fuerza militar autónoma de la UE plantea la cuestión de cómo deberían reaccionar los europeos si Estados Unidos redujera su compromiso en política de seguridad en Europa. Este problema ya se había puesto de manifiesto en 2016, cuando Donald Trump entró en la Casa Blanca como un presidente que rechazaba las alianzas en general y las promesas de seguridad para los socios europeos de la OTAN en particular.

Sin embargo, incluso entonces, el peligro de verse abandonados a su suerte en el futuro no impulsó a los Estados miembros de la UE a aunar esfuerzos en materia de política de seguridad. En cambio, varios Estados de la UE intentaron establecer estrechas relaciones bilaterales con EE. UU. para beneficiarse de su poder militar. Al parecer, incluso se esperaba que unos Estados Unidos euroescépticos proporcionaran mayor protección que las futuras capacidades militares de la UE. Afortunadamente, la presidencia de Trump duró solo cuatro años, por lo que no pudo continuar con sus políticas destructivas contra la relación transatlántica.

Sin embargo, el problema del compromiso estadounidense cada vez menor con Europa volverá a plantearse en el futuro, con independencia de quién sea el presidente de Estados Unidos. Como potencia mundial, Estados Unidos se ve más amenazado a largo plazo por el constante aumento de poder de China que por la agresión imperial de Rusia. Mientras que Rusia es vista como una potencia en declive a pesar de su guerra contra Ucrania, China es vista como una potencia en ascenso que no solo desafía el orden mundial dominado por Occidente, sino que también —a diferen-

cia de Rusia— cuenta con los medios para imponer sus propias ideas de orden. El enorme aumento de las fuerzas armadas chinas en la última década apunta claramente en esta dirección. El problema se agrava por el hecho de que China lleva desde 2022 mostrándose del lado de Rusia y, junto con países como Corea del Norte, Siria e Irán, está formando un «frente autocrático» conjunto contra el Occidente político.

Para contrarrestar estos peligros, cabe esperar que EE. UU. reduzca su implicación militar en Europa a fin de disponer de fuerzas suficientes para posibles conflictos en la región Asia-Pacífico. Esto podría ocurrir como un acto de confrontación con Donald Trump como futuro presidente y, por lo tanto, causaría un daño considerable a la OTAN y a las relaciones de seguridad transatlánticas. Sin embargo, también podría concebirse como un paso negociado de forma consensuada hacia un nuevo acuerdo de reparto de cargas en el que EE. UU. defienda también los intereses de seguridad europeos en la región del Pacífico, mientras que Europa asume la responsabilidad de salvaguardar su propia seguridad e integridad territorial.

En el pasado, la mera posibilidad de que Estados Unidos se retirara de Europa era vista con gran preocupación por los europeos. Estaban demasiado acostumbrados a que Estados Unidos subvencionara su propia seguridad y no solían escuchar las repetidas peticiones de Estados Unidos de un mayor reparto de la carga y más contribuciones financieras por parte de los europeos. También parecía imposible que Europa pudiera resistir a una Rusia agresiva como segunda potencia nuclear sin el poder militar de Estados Unidos. Sin embargo, se solía ocultar el hecho de que la debilidad militar de Europa en las últimas décadas era un destino que había elegido para sí misma porque no estaba preparada para proporcionar recursos suficientes para su propia defensa nacional. En cambio, los europeos —tanto dentro como fuera de la UE— asumieron que Estados Unidos siempre tendría suficientes intereses de seguridad en Europa como para seguir comprometido militarmente en la región.

Estas convicciones básicas se han visto cuestionadas por la guerra de Ucrania. La defensa de Europa sin Estados Unidos o con un apoyo estadounidense muy limitado se ha convertido en una opción real e, incluso, podría gestionarse con éxito debido a dos hechos contrapuestos: por un lado, Rusia se está debilitando cada vez más como consecuencia de la guerra, mientras que, por otro, el poder militar de Europa no deja de aumentar.

El debilitamiento de Rusia continúa con cada día de guerra. Lo que Moscú pretendía que fuera una breve campaña de conquista de unas pocas semanas de duración se ha convertido en una agotadora guerra de desgaste, a consecuencia de la cual Moscú ha perdido la mayor parte de sus armas modernas. Aunque Rusia dispone de grandes cantidades de material militar antiguo y, al parecer, también puede producir suficiente munición, no puede lograr ningún avance decisivo contra Ucrania, que cuenta con el apoyo de Occidente. En más de diez años de guerra (desde la anexión ilegal de Crimea en 2014), Rusia solo ha ocupado el 19 % del territorio ucraniano. Según las estimaciones actuales, las bajas rusas ascienden a más de 315 000 muertos y heridos, lo que corresponde al 90 % de la fuerza de invasión rusa de 360 000 efectivos con la que Rusia comenzó la guerra (Landay, 2023). Especialmente dolorosa es la pérdida de un gran número de oficiales bien entrenados que no pueden ser reemplazados a corto plazo y que obstaculizarán el poder de combate de Rusia durante los próximos años.

La flota rusa del mar Negro ha sufrido grandes pérdidas y ha tenido que retirar un gran número de sus buques de Sebastopol y reubicarlos más al este, ya que solo unos pocos misiles de crucero Storm Shadow británicos suponían una amenaza significativa. Las fuerzas aéreas rusas aún no han podido intervenir de forma significativa en los combates.

Los costes de la guerra también son enormes para Rusia y absorberán el 40 % del gasto público total de aquí a 2025. La empresa gasística rusa Gazprom, cuyos beneficios supusieron en su día el 10 % del presupuesto estatal, ha perdido el 80 % de sus mercados en Europa occidental sin poder compensarlo con suministros a la India o China (Milov, 2024). Simplemente no hay conductos para esto. Aunque se suministra petróleo a la India y China, los precios marcados apenas cubren los costes de producción. Con la OTAN, Rusia también se enfrenta a una alianza cuyo PIB es más de veinte veces superior al de Rusia, por no hablar de los demás partidarios de Ucrania dentro de la UE o el G7. Por el momento, no hay indicios de que la alianza que apoya a Ucrania, formada por cincuenta países, vaya a cejar en sus esfuerzos. Tras el final de la guerra —que aún no se vislumbra— Rusia solo dispondrá, por tanto, de una fracción de su fuerza económica y militar.

Al mismo tiempo, la fuerza militar de los europeos ha crecido considerablemente. Tras años de descuidar sus fuerzas armadas, la mayoría de los miembros de la UE y la OTAN han aumentado

su gasto en defensa y reforzado sus fuerzas armadas. Incluso Alemania alcanzó el objetivo del 2 % de la OTAN en 2024 por primera vez en décadas.

Basándose en el aumento de las fuerzas armadas, la OTAN ha vuelto a desarrollar por primera vez planes integrales de defensa y también ha modificado su estructura de fuerzas. Ya después de la crisis de Crimea en 2014, la OTAN estacionó una «presencia avanzada reforzada» de unidades más pequeñas en Europa del Este que estaban pensadas más como un «cable trampa» con fines disuasorios. Ahora se está desarrollando una capacidad de defensa militar completa y lista para el combate en las fronteras orientales de la Alianza. Además, en el denominado «nuevo modelo de fuerzas» de la OTAN, en el futuro se dispondrá de hasta 800 000 efectivos, de los cuales unos 300 000 se mantendrán en alta y máxima disponibilidad y estarán listos para su despliegue en un plazo de treinta días. Una gran parte de estas tropas serán proporcionadas por los europeos. Estos planes serán respaldados por las fuerzas armadas correspondientes a partir de 2025 y, por tanto, podrán aplicarse.

Europa saldría aún más reforzada en el ámbito militar si Ucrania ingresara en la OTAN lo antes posible. Un aspecto positivo de esta trágica guerra es que Ucrania cuenta ahora con unas fuerzas armadas fuertes y aguerridas que están comparativamente bien equipadas gracias al apoyo internacional y que a menudo han recibido adiestramiento en países de la OTAN. Si estas se sumaran a las modernas fuerzas armadas europeas que se están constituyendo, Europa sería superior a Rusia desde el punto de vista militar.

Sin embargo, el éxito de la defensa europea frente a Rusia exige que Estados Unidos mantenga su paraguas nuclear sobre Europa. Aunque Europa cuenta con dos Estados con armas nucleares —Francia y Reino Unido— y, por tanto, con dos centros independientes de toma de decisiones nucleares, se considera indispensable una disuasión ampliada estadounidense creíble, es decir, la extensión del paraguas nuclear estadounidense sobre sus aliados no nucleares. Esto tiene mucho menos que ver con el menor tamaño de los arsenales franceses y británicos. El principal impedimento para una disuasión nuclear europea sin armas nucleares estadounidenses es el hecho de que Francia considera las armas nucleares como un bien estrictamente nacional y rechaza la idea de una disuasión nuclear «ampliada» o, como dice el *bon-mot* francés, *la nucléaire ne se partage pas*. Esto es legítimo, pero

excluye por definición los compromisos nucleares franceses para los aliados no nucleares.

En un modelo de este tipo, basado en una relación transatlántica estable y un compromiso nuclear norteamericano aún vigente, Europa o el pilar europeo dentro de la OTAN estaría sin duda en condiciones de defender su propia seguridad.

5 La defensa europea y el nuevo pacto transatlántico

La seguridad de Europa siempre ha dependido de una asociación transatlántica estable, es decir, de la estrecha conexión entre Europa y Norteamérica. Esta asociación comenzó con lo que el exembajador estadounidense ante la OTAN, Harlan Cleveland (1970), denominó el «acuerdo trasatlántico», es decir, el acuerdo en parte tácito y en parte expreso entre Estados Unidos como primera potencia y los aliados europeos por el que Estados Unidos se comprometía a proteger y reconstruir la Europa occidental devastada por la guerra. Las capacidades militares estadounidenses no solo pretendían proporcionar seguridad frente a la amenaza que representaba la Unión Soviética, sino que también garantizaron que los europeos pudieran destinar gran parte de sus presupuestos a su recuperación económica en lugar de invertir en grandes ejércitos con los que pudieran volver a amenazarse mutuamente como habían hecho en el pasado. Por el contrario, Washington esperaba que los aliados europeos vieran a la comunidad transatlántica, y a la OTAN en particular, como una alianza de valores democráticos, que apoyaran en gran medida la política de EE. UU. como primera potencia de esta comunidad y que, lo antes posible, asumieran sus propias cargas de defensa. Este pacto transatlántico constituyó así el núcleo de la política de seguridad del «Occidente» político, es decir, la combinación de democracia, liberalismo y economía de mercado.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, este «Occidente» y, por tanto, también el «pacto transatlántico» se extendió a amplias zonas de Europa del Este, que fueron aceptadas tanto en la OTAN como en la UE. La implicación estadounidense en Europa nunca fue altruista, sino que siempre estuvo impulsada por intereses nacionales, ya que otorgaba a Estados Unidos una influencia política significativa sobre una de las regiones económicas más fuertes del mundo, lo que a su vez era indispensable para el papel estadounidense como superpotencia mundial. Aunque separados

por el océano Atlántico, Estados Unidos siempre fue una «potencia europea» (Holbroke, 1995).

Sin embargo, en particular tras el final de la Guerra Fría, en EE. UU. creció la impresión de que los europeos no estaban cumpliendo el Acuerdo Transatlántico en un aspecto importante, a saber, lo establecido en el artículo 3 del Tratado de Washington de la OTAN: la voluntad de «[...] mantener y desarrollar su capacidad individual y colectiva de resistir un ataque armado» (OTAN, 1949). La percepción en Washington es que los europeos dependen demasiado de la protección estadounidense e incluso obtienen ventajas económicas porque tienen que invertir menos recursos en su propia defensa. Los Gobiernos estadounidenses lo han señalado repetidamente en el pasado. En este sentido, la brutalidad de las exigencias del presidente Trump solo difiere en el tono de lo que siempre han pedido los presidentes anteriores: un reparto más justo de las cargas dentro de la alianza.

Los crecientes esfuerzos de la Unión Europea desde la década de 1990 para ampliar la integración europea a la esfera militar y desarrollar fuerzas armadas independientes de la UE no convencieron a Estados Unidos. Washington reconoció con demasiada claridad que estos esfuerzos se reflejaban en nuevas estructuras, acuerdos y términos eufónicos, y no en capacidades militares significativas. En ocasiones, Washington llegó a considerar perjudiciales los esfuerzos de los europeos hacia la independencia militar, ya que duplicarían innecesariamente las estructuras existentes y malgastarían más recursos. También se llegó a temer que la UE pudiera posicionarse en contra de Estados Unidos.

Hoy, con una Rusia revanchista en Europa y una China autocrático-agresiva en Asia, se plantea de nuevo la cuestión de la relación entre la seguridad europea y la transatlántica. Por lo tanto, el ataque de Rusia a Ucrania no significa una repetición de la confrontación bipolar de la Guerra Fría y no conducirá a un «conflicto Oriente-Occidente 2.0». En cambio, China representa una segunda amenaza que la comunidad transatlántica debe abordar. En consecuencia, en los próximos años deberá negociarse un nuevo «acuerdo transatlántico» bidimensional que no solo tenga una tarea europea (protección frente a Rusia), sino también una dimensión Asia-Pacífico (protección frente a China). Esto no debe significar necesariamente un compromiso de la OTAN en Asia-Pacífico, pues la Alianza se entiende a sí misma como la Organización del Tratado del *Atlántico Norte*. Sin embargo,

requeriría diferentes formas de reparto de la carga dentro de la comunidad euroatlántica.

En la práctica, esto significará dos cosas: por un lado, exigirá a los europeos mayores esfuerzos militares para poder garantizar su propia seguridad frente a Rusia sin Estados Unidos o solo con capacidades estadounidenses limitadas; por otro, también requerirá que los europeos estén preparados para ser más activos militarmente con su vecino a fin de aliviar a las fuerzas armadas estadounidenses. Cabe preguntarse —y con razón— por qué sigue teniendo Estados Unidos tropas estacionadas en Kosovo, aunque la estabilidad en los Balcanes sea una preocupación genuinamente europea. Lo mismo cabe decir de la provisión de seguridad europea en el Mediterráneo o el mar Rojo. Si los europeos mostraran una mayor presencia militar allí, las fuerzas armadas estadounidenses, en especial las marítimas, podrían dirigir más su atención a la región de Asia-Pacífico.

Que las capacidades militares europeas necesarias para ello se adquieran en el marco de la UE o como parte del pilar europeo de la OTAN tiene una importancia secundaria. El factor decisivo es que el fortalecimiento de la defensa europea llegue a producirse. Si esto tiene éxito, la comunidad de seguridad euroatlántica podrá mantener su seguridad y su «modo de vida» frente a regímenes autocrático-dictatoriales en el futuro.

Bibliografía

- Baker, M. (2003). US: Rumsfeld's «Old» and «New» Europe Touches an Uneasy Divide. *Radio Free Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/1102012.html>
- Barrie, D. et al. (2019). Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members. *Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)*.
- Cleveland, H. (1970). *NATO: the Transatlantic Bargain*. Nueva York, Harper y Row. 204 p.
- Consejo Europeo [en línea]. (s. f.). *EU Solidarity with Ukraine*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#economic>
- . (1999). *Conclusiones de la Presidencia*. Colonia. SN 150/99: 2. 79 p. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf>

- Consejo de Defensa y Seguridad franco-alemán. (1996). *Concepto franco-alemán de seguridad y defensa*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/franco_german_security_and_defence_concept_nuremberg_9_december_1996-en-0215e246-27fd-46e5-8e83-8cefb0397592.html
- Holbroke, R. (1995). America, a European Power. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1995-03-01/america-european-power>
- Landay, J. (2023). US Intelligence Assesses that Ukraine War Has Cost Russia 315 000 Casualties. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.reuters.com/world/us-intelligence-assesses-ukraine-war-has-cost-russia-315000-casualties-source-2023-12-12/#:~:text=WASHINGTON, Dec 12 \(Reuters\),the intelligence said on Tuesday](https://www.reuters.com/world/us-intelligence-assesses-ukraine-war-has-cost-russia-315000-casualties-source-2023-12-12/#:~:text=WASHINGTON, Dec 12 (Reuters),the intelligence said on Tuesday)
- Milov, V. (2024). Oil, Gas and War: The Effect of Sanctions on the Russian Energy Industry. *Consejo Atlántico*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/russia-tomorrow/oil-gas-and-war/>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (1949). *Tratado del Atlántico Norte*. Art. 3. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- Parlamento Europeo. (1992). *Cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 del TUE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede200612mutualdefsolidarityclauses_/sede200612mutualdefsolidarityclauses_en.pdf
- Poos, J. (1999). This is the hour of Europe, not the hour of the Americans. En: Drozdiak, W. *Europe Follows American Lead*. *Washington Post*. Washington D. C. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/europe032699.htm>
- Svan, J. H. (2022). German Public Changes Minds on Presence of US Nukes, with 52 % now in favor, poll reveals. *Stars and Stripes*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.stripes.com/theaters/europe/2022-06-17/more-support-nuclear-weapons-6372237.html>

Capítulo cuarto

El papel de Italia en el proyecto europeo de defensa

Alberto Pagani

Resumen

El análisis propuesto se centra en la perspectiva de la defensa común europea, especialmente en relación con los nuevos retos geopolíticos, a través de la visión particular de Italia. El estudio parte de la indispensable transformación/adaptación del instrumento de la defensa nacional —en Italia y en los demás Estados miembro— en función de las nuevas amenazas y del nuevo rostro que ha adquirido la guerra.

En esta perspectiva, se desgrana el sistema articulado de seguridad y defensa de la República Italiana, su evolución hacia el profesionalismo puro y, con ello, el cambio de paradigma en relación con los ciudadanos y el dictado constitucional en relación con las organizaciones internacionales de las que Italia es miembro.

Italia es un país fundador del proyecto europeo, así como del Tratado Atlántico, con un papel fundamental tanto en el flanco meridional como en el oriental. La contribución de la experiencia italiana en la redefinición de una adecuada y pronta política común de defensa y seguridad adquiere particular importancia por las características de mediación y realismo reconocidas en la política exterior de Roma, en especial en referencia a los meca-

nismos CEP de cooperación reforzada en el marco normativo del Tratado de Lisboa y en el Consejo de la Unión, verdadero motor y calibrador de la integración de la UE.

Palabras clave

Italia, Defensa común europea, Cooperación reforzada, Nuevas amenazas, PCSD-OTAN.

Italy's role in the European defense project

Abstract

The analysis proposed focuses on the perspective of common european defence, especially in relation to the new geopolitical challenges, through the particular vision of Italy. The study starts from the indispensable transformation/adaptation of the instrument of National Defence —in Italy and in the other member states— according to the new threats and the new face that war has taken on.

In this perspective, the articulated security and defence system of the Italian Republic, its evolution to pure professionalism, and the change of paradigm in relation to the citizens and the constitutional dictate in relation to the international member organisations are described.

Italy is a founding country of the European project as well as of the Atlantic Treaty with a fundamental role in both the southern and eastern flanks. The contribution of the Italian experience in the redefinition of an adequate and prompt Common Defence and Security Policy assumes particular importance for the characteristics of mediation and realism recognised to Rome's Foreign Policy, especially in reference to the PESCO mechanisms of enhanced cooperation in the regulatory framework of the Lisbon Treaty and in the Council of the Union, the real engine and calibrator of EU integration.

Keywords

Italy, Common European Defence, Enhanced cooperation, New threats, CSDP-OTAN.

1 Introducción

1.1 Prólogo

El diseño y la construcción de un nuevo sistema europeo integrado de defensa y, por tanto, la propuesta que cada país puede presentar de forma realista, parte necesariamente de tres puntos previos:

- El contexto exterior, es decir, el análisis de las relaciones internacionales de la Unión Europea y sus Estados miembros en el presente. Las políticas exteriores, de seguridad y de defensa están estrechamente interconectadas y permiten a la UE desempeñar un papel activo en la escena internacional, por lo que deben adaptarse y ser adaptadas a ella.
- La fisonomía de las nuevas guerras. El instrumento militar sirve para garantizar la seguridad de Europa y de los pueblos europeos, protegerlos de posibles amenazas exteriores y mantener la paz. Por lo tanto, su fisonomía depende del carácter de la amenaza y de las formas de la guerra. Pensar en un instrumento militar al margen de su uso y, por tanto, de la guerra, es un ejercicio inútil, erróneo y muy peligroso.
- Las condiciones reales y actuales que hay que cambiar. Un análisis de la situación, de los recursos desplegados, de las capacidades adquiridas y de la actividad realizada es una premisa necesaria para cualquier evolución. Solo puede evolucionar aquello que está dispuesto, modificándose, con los recursos disponibles, dentro de un camino evolutivo hacia una meta que requiere tiempo y obstáculos que superar.

1.2 ¿Qué tipo de guerra será?

Con la agresión de Rusia a Ucrania el 22 de febrero de 2022, el ataque de Hamás a Israel el 7 de octubre de 2023 y la consiguiente escalada militar en Oriente Próximo, la aparente situación de paz a la que Europa se había acostumbrado se acabó. En una nueva perspectiva de «realismo ofensivo» (Mearsheimer, 2001), las crisis internacionales son vistas como oportunidades por las grandes y nuevas potencias globales y regionales y por los llamados «Estados oscilantes» (De Vito, 2024), que las producen y utilizan para sacar sus máximas ventajas y avanzar en la gobernanza global. Sin embargo, estas crisis han adquirido una fisonomía diferente a la del pasado, ahora más ambigua, disfrazada y más difícil de descifrar e interpretar. Esta es la era de la

confrontación internacional «no convencional». El concepto de «nueva guerra» se hizo evidente en 2001.

El impacto del 11S supuso un cambio de paradigma: las imágenes de las torres en llamas derrumbándose en directo por televisión enviaron un mensaje irrefutable al mundo: ya nadie podía sentirse seguro. Aquel terrible acto terrorista no solo concernía a Estados Unidos, sino que era el comienzo de una guerra abierta «sin límites» (Liang y Xiangsui, 2016). «El rostro del dios de la guerra se ha vuelto indistinto», escribieron los dos oficiales de las Fuerzas Aéreas chinas Qiao Liang y Wang Xiangsui en un libro hecho famoso por el aparato de inteligencia estadounidense. Fue en 1996 cuando los dos coroneles tradujeron el aforismo de Deng Xiaoping «no importa si el gato es blanco o negro mientras cace ratones» a un estudio de estrategia militar centrado en el concepto de sistema de armas. Introdujeron así un nuevo punto de partida, argumentando que las nuevas armas individuales de alta tecnología, en la era de la integración tecnológica y la globalización, ya no podían caracterizar la guerra (con la excepción de la IA, cuyo desarrollo no se razonó) como ocurría en el pasado, cuando era la invención de una nueva arma (el estribo, la ametralladora Maxim, la bomba atómica) lo que cambiaba la faz de la guerra. Los coroneles chinos la llamaron «guerra sin límites»; el general Gerasimov, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas rusas, la denomina «guerra ambigua y no lineal» (Gerasimov, 2013: 476; 2016: 624); la doctrina militar occidental habla de «guerra híbrida» o «guerra en las zonas grises».

Son formas distintas de entender lo mismo: la guerra contemporánea es una mezcla de acciones militares y no militares que se basan en el engaño y en la ocultación de intenciones, actores, fuerzas sobre el terreno y objetivos tácticos y estratégicos. La nueva guerra sigue siendo la «continuación de la política por otros medios» (Clausewitz, 1942: 154-786), pero ya no es el conflicto militar que sigue a una declaración formal que consagra su condición. La guerra ya no se declara, se niega incluso ante la evidencia o se llama de otra manera. A menudo, la libran combatientes por poderes que no son soldados regulares, sino marionetas que luchan por poderes en nombre de otros.

1.3 Crisis sistémica

La pérdida de *feeling* entre Occidente y el sur global y el creciente conflicto con los regímenes autocráticos euroasiáticos

(Federación Rusa, República Popular China, República Islámica de Irán) han desintegrado progresivamente el orden mundial basado en reglas y han convertido el sistema multilateral en un mosaico conflictivo y anárquico aumentando el riesgo de guerra total. Los actores emergentes, como la India, Brasil, Arabia Saudí, Turquía, Sudáfrica, Egipto, México, Argelia e Indonesia, se mueven sin las trabas de las estrategias occidentales, buscando su mejor posicionamiento. Cliff Kupchan (2023), en *Foreign Policy* (*Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics*), y Tareq Hasan (2023), en *Modern Diplomacy* (*The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States*), escribieron sobre este marco en el concepto de «autonomía estratégica» (De Vito, 2024). La deriva anárquica de las relaciones internacionales plantea a Europa la cuestión de sus capacidades autónomas de defensa y disuasión.

Los Estados miembros de la UE están vinculados por un pacto de solidaridad defensiva en caso de que uno de ellos sea víctima de una amenaza, agresión o ataque (Parlamento Europeo, 1992). La obligación de defensa mutua vincula a todos los Estados miembros, no afecta a la neutralidad de algunos de ellos y es coherente con los compromisos de los Estados miembros de la OTAN, pero Europa aún no dispone de un sistema integrado y estructurado de defensa colectiva. El principio de «solidaridad defensiva» debe intensificarse en el ámbito común de las políticas de ayuda mutua y cooperación, en relación con la obligación de los Estados miembros de actuar conjuntamente en caso de que alguno de ellos sea objeto de un atentado terrorista o víctima de alguna catástrofe. Hasta ahora, los Estados europeos han zanjado sus angustias y recuerdos históricos con la construcción de la integración europea y la adhesión al Pacto Atlántico, lo que ha permitido el periodo de paz más largo conocido en Europa, ya que las únicas guerras europeas han estallado en zonas ajenas a la Unión: los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Próximo y el norte de África. Con la aparición de nuevas guerras asimétricas, los aparatos de seguridad y defensa occidentales han tenido que adaptar su capacidad de respuesta a los llamados «ataques enjambre» (Arquilla y Ronfeldt, 2000) del terrorismo internacional, un *modus operandi* capaz de enfatizar las características de movilidad, oscuridad, comunicación, unidad y coordinación de las células criminales en el nuevo entorno de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación). Este escenario también ha obligado a la UE a reflexionar sobre su capacidad para desarrollar formas de colaboración

nuevas y más eficaces, poniendo en común los conocimientos técnicos de los Estados miembros e intercambiando información privilegiada para estructurar la perspectiva de cooperación en materia de defensa de los Estados miembros. La afirmación de la UE como actor geopolítico global requeriría al menos una forma eficaz y rápida de intervención común en la PCSD que solo puede provenir de una aceleración intergubernamental. En la actualidad, la Política Común de Seguridad y Defensa se ha convertido en parte integrante de la política exterior y de seguridad común de la UE, pero aún no ha alcanzado una verdadera concreción.

1.4 Gobernanza supranacional

Resolver los conflictos mediante el diálogo y la negociación para garantizar la paz es una prioridad que merece todos los esfuerzos. Tras la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional creó instituciones supranacionales políticas, sociales y financieras para poner en práctica formas compartidas de gobernanza y proteger así a las nuevas generaciones del riesgo de nuevas tragedias bélicas. Con el avance de la interdependencia y la globalización, se ha enriquecido la arquitectura de las instituciones y los tratados internacionales: el Protocolo de Kioto y los Acuerdos de París para la gobernanza compartida del cambio climático; la Corte Penal Internacional creada para actuar en defensa de los derechos humanos cuando son violados, y los Acuerdos de Libre Comercio para contener los riesgos de guerras comerciales. La pandemia de covid-19 dejó claro el papel de la Organización Mundial de la Salud. El G20 se creó como instrumento para una amplia participación en un mundo que ya no puede ser gobernado solo por el G7. En cada continente se establecieron formas continentales y subcontinentales de cooperación o integración para buscar soluciones comunes a problemas comunes. El núcleo de este sistema es, por supuesto, las Naciones Unidas, pivote de un sistema multilateral de consulta y gobernanza de la dinámica política mundial. Hoy en día, ninguna cuestión importante puede regirse únicamente por políticas nacionales, y la soberanía nacional parece tener cada vez más una dimensión limitada. Sin embargo, todas las instituciones supranacionales son «sociedades de naciones» cuya eficacia deriva de la voluntad de los Estados nacionales, que siempre se muestran reacios a renunciar a la soberanía. Paradójicamente, este esfuerzo por crear un nuevo orden se

produce en la época de la anarquía internacional, que destruye los lugares y los sujetos de la gobernanza supranacional, cuyas instituciones pierden su capacidad de acción. Urge redefinir las estrategias, los objetivos y las estructuras de la arquitectura internacional para dotar a las instituciones supranacionales de nueva eficacia y autoridad.

2 La defensa italiana hoy

2.1 Análisis y evolución del sistema italiano de defensa y seguridad

Las políticas italianas de seguridad y defensa de los últimos veinte años se han visto impulsadas por la necesidad de mantener un sistema eficaz y eficiente en vista de los «limitados» recursos relativos asignados al sector y las dificultades generales del presupuesto estatal: Italia invierte algo más de 30 000 000 000 € en defensa, es decir, alrededor del 1,5 % de su PIB. La ley «Martino» (llamada así por el entonces ministro de Defensa del segundo Gobierno Berlusconi), aprobada el 23 de agosto de 2004 con un amplio y transversal consenso parlamentario entre partidos de derecha e izquierda, supuso un verdadero cambio en la interpretación y perspectiva de todo el sector. Esta ley de reforma anticipó la suspensión del reclutamiento obligatorio en tiempos de paz (prevista por la Ley Delegada 331/2000 del Gobierno de D'Alema) con la transición inmediata al sistema de defensa profesional, permitiendo *ipso facto* el despliegue de las fuerzas armadas italianas en teatros operativos de conflicto: desde la primera Guerra del Golfo en 1991, pasando por Kosovo en 1998 y hasta las operaciones militares en Afganistán en 2002. Esto ha cambiado la dimensión de la acción en el escenario internacional: Italia se ha convertido en un actor responsable en misiones internacionales delegadas o participadas con tareas de combate proporcionadas y específicas. La adaptación a la profesionalidad militar ha cambiado progresivamente la perspectiva con la que los italianos ven a las Fuerzas Armadas: la operatividad y el combate se han convertido en una expectativa concreta para quienes se alistan y han dejado de ser una posibilidad remota de un instrumento militar destinado solo a la disuasión. Se trata de un cambio de paradigma en apoyo del papel internacional de un país que se juega en el despliegue de la guerra y en la primacía de la elección individual. Posteriormente, la ley sobre la revisión del instrumento militar (n.º 244 de 2012) preveía una reducción

de la dotación global de las Fuerzas Armadas a 150 000 para 2025. El plazo se amplió entonces hasta 2035 (Ley n.º 201 de 2023) y el número de efectivos se incrementó hasta 160 000 (Decreto Legislativo 185 de 2023). A los tres ámbitos tradicionales de la defensa armada —Ejército de Tierra, Marina y Ejército del Aire—, la República Italiana añade unos 108 000 *carabinieri* (cuarta fuerza armada, Ley n.º 78 de 31 de marzo de 2000), con tareas de policía militar en misiones en el extranjero y bajo la dirección y control del Ministerio de Defensa, y unos 70 000 soldados de la *Guardia di Finanza* con tareas de policía económica y fiscal bajo la dirección y control del Ministerio de Economía y Hacienda.

2.2 El empleo de las Fuerzas Armadas italianas

El sistema reorganizado de defensa y seguridad apenas dispone de lo suficiente para garantizar la participación en todas las misiones militares en el extranjero, que han ido adquiriendo progresivamente gran importancia y consideración. En los últimos años, se ha pasado de operaciones de interferencia humanitaria sencillas a complejas misiones de mantenimiento, consolidación e imposición de la paz, con la participación —desde la Segunda Guerra Mundial— en más de ciento veinte misiones fuera de las fronteras nacionales llevadas a cabo por organizaciones internacionales o en alianza entre varios países. La Constitución de la República Italiana establece las normas para el empleo de militares italianos en el extranjero, algunos de los cuales están destinados en bases logísticas y tácticas mientras que los demás participan en operaciones que protegen intereses nacionales considerados estratégicos por el Gobierno y el Parlamento. En resumen, las Fuerzas Armadas italianas disponen actualmente de los recursos y capacidades necesarios para apoyar tareas institucionales en el exterior y de seguridad en el territorio nacional. Otra cosa sería la exposición ofensiva en teatros de guerra con pleno diálogo y confrontación con otras potencias militares. En la segunda hipótesis, el sistema de defensa integrado italiano no es, en absoluto, suficiente ni competitivo. Por este motivo, en el contexto internacional, las capacidades italianas solo tienen cualidades específicas y dirimientes si se aplican en entornos operativos conjuntos, dentro de la OTAN, precisamente porque han sido concebidas y reorganizadas en esta única función. Por desgracia, la evolución de las crisis regionales e internacionales y los escenarios de conflicto se caracterizan cada vez más por

el conflicto intersistémico en vez de por una perspectiva aislada y local.

2.3 La coherencia necesaria de la defensa italiana con el concepto estratégico de la OTAN

La alianza militar a la que pertenece Italia y que guía la evolución de su defensa es la OTAN, de la que es uno de los doce países fundadores desde 1949. Desde la adhesión al Pacto Atlántico hasta hoy, el concepto estratégico de Italia es coherente con el de la Alianza porque contribuye a definirla. Por lo tanto, no cabe imaginar distinción alguna entre el análisis de escenarios contenido en el concepto estratégico de la OTAN y la política de defensa de Italia. En consecuencia, cualquier hipótesis de desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea¹ debe armonizarse con este análisis y no contradecirlo. El concepto estratégico definido en la Cumbre de la OTAN de Madrid 2022 se considera el avance más significativo en la estrategia de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica desde el final del enfrentamiento entre bloques. La Alianza Atlántica reafirma que «no busca la confrontación ni supone una amenaza» para Moscú, pero, al mismo tiempo, que «no puede considerarlo un socio». Debido a «políticas y acciones hostiles», Rusia no es el único «actor autoritario que desafía nuestros intereses, valores y forma de vida democrática», afirma el documento. También lo hacen «las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China», que «emplea gran variedad de instrumentos políticos, económicos y militares para aumentar su impacto global y proyectar poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, intenciones y desarrollo militar». Por primera vez se menciona explícitamente a Pekín como posible amenaza para la seguridad mundial de la OTAN, incluso teniendo en cuenta «la profundización de la asociación estratégica entre China y Rusia» en los sectores espacial, cibernético y marítimo y el uso de «la influencia económica para crear dependencias estratégicas y reforzar su influencia».

¹ La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, fundada por Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo en 1951, fue el primer paso del proceso de la Unión Europea. En 1957, los representantes de los seis países europeos firmaron en Roma los dos tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Así pues, Italia es un país fundador tanto de la OTAN como de la UE.

3 La Unión Europea y la necesidad de seguridad

3.1 ¿Por qué no una defensa común europea?

En 1954, el fracaso de los proyectos de una Comunidad Europea de Defensa (debido a la negativa de Francia a compartir su seguridad con países que, hasta unos años antes, eran enemigos) hizo que se archivara la cuestión, concentrándose el proceso de integración en las dimensiones económicas con la creación de la CECA, el MEC y el EURATOM. En consecuencia, la seguridad de Europa Occidental se confió a la OTAN. Durante mucho tiempo, Europa se benefició de proveedores externos: Estados Unidos garantizaba la seguridad, Rusia aseguraba la energía y China y los países emergentes ofrecían sus mercados. Unas condiciones ventajosas y propicias permitieron a la UE concentrarse en sus propios procesos de integración, a salvo de riesgos externos. La autosuficiencia militar y las políticas de defensa siempre han sido un pilar fundamental de la soberanía nacional, y cada país tiende a preservar celosamente esos asuntos como exclusivos. Por lo tanto, la seguridad y la defensa no figuraban en la agenda europea. En la arquitectura institucional de la Unión Europea existían reuniones ministeriales en todos los ámbitos: de la agricultura a la industria, del interior a la justicia, de los asuntos exteriores a las infraestructuras pasando por las políticas financieras, pero ninguna reunión de ministros de Defensa hasta hace unos años. La evolución del contexto mundial llevó a cuatro países de la UE —Alemania, España, Francia e Italia— a instar con una declaración conjunta a la Comisión Europea y al Consejo Europeo a activar una estrategia común de seguridad. Esta petición fue recogida por la alta representante Federica Mogherini que, en 2017, presentó un programa de cooperación estructurada en materia de seguridad y defensa (CEP) que recabó la adhesión de 25 de los 27 países en un plazo de dos años.

3.2 La ampliación progresiva de las fronteras de la UE y la seguridad europea

En ochenta años no ha habido guerras dentro de las fronteras de la Unión: las únicas amenazas a la seguridad europea han procedido de conflictos en sus fronteras (Cáucaso, Balcanes, Ucrania). La crisis ucraniana y la decisión de abrir las puertas de la Unión a Kiev y Chisinau, para integrar esas regiones y

apartarlas de la inestabilidad y el conflicto, han forzado una aceleración sin calendario definido. La ampliación es ineludible y necesaria para la seguridad de todo el continente. Tras la caída del Muro de Berlín, fue una decisión clarividente abrir la puerta a los países de Europa central, a los que la integración en la UE —y en la OTAN— ofrecía la palanca esencial para avanzar hacia la democracia y la economía de mercado sin sufrir heridas ni conflictos traumáticos. Hoy en día, en vista de la agresión rusa contra Ucrania, bien se puede cuantificar cuán peligroso habría sido negar el ingreso en la UE a los países centroeuropeos.

La inestabilidad general del sistema internacional que, en la concepción de Robert Gilpin (1989), se basa en la hegemonía de una comunidad de seguridad (el «leviatán liberal», Ikenberry 2011; 2021) está produciendo la deriva progresiva de la eficacia del derecho internacional y la parálisis prolongada de los mecanismos de resolución de las organizaciones internacionales: en primer lugar, el Consejo de Seguridad de la ONU, bloqueado por los vetos cruzados de los miembros permanentes. Para que exista una verdadera política europea de seguridad es necesario un salto cualitativo en la política exterior de la Unión, de la que el sistema de seguridad y defensa es una dimensión complementaria. La experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto las muchas dificultades con las que se ha encontrado la UE a la hora de perseguir y aplicar una política exterior común, aunque la UE respondió a la agresión de Putin contra Ucrania con un grado de cohesión e iniciativa común que constituye una grata novedad. El principal problema de la ampliación de la UE es el método europeo de toma de decisiones, que exige unanimidad, lo que en la práctica otorga derecho de veto a los disidentes. A menudo se alcanza un consenso unánime en torno al mínimo indispensable en lugar del máximo necesario. El mínimo común denominador en el que todo el mundo está de acuerdo suele generar llamamientos sinceros y declaraciones de principios vagas y abstractas, pero es poco probable que produzca una política exterior incisiva, autorizada y creíble. Para lograr un verdadero cambio de ritmo, también es necesario superar la limitación de la unanimidad recurriendo al voto por mayoría cualificada para tomar decisiones vinculantes para todos. No obstante, este objetivo, por ahora, solo es realista si se sitúa en el horizonte, por lo que hay que imaginar un proceso diferente.

3.3 Un cambio de paso necesario

Por primera vez, los Estados miembros convergen en un cambio de paradigma: abandonan el esquema básico coherente con la inspiración pacifista que fundamentó la integración europea, es decir, un sistema europeo de defensa no orientado a la ofensiva ni a promover o apoyar conflictos armados, por una nueva visión de la UE más contextualizada con los nuevos escenarios y retos del contexto regional e interregional. Solo una reciente innovación legislativa ha permitido la participación europea en iniciativas de mantenimiento de la paz y misiones militares en teatros calientes limitadas a contextos geopolíticos circunscritos, locales y, por tanto, libres de repercusiones sistémicas globales. En la actualidad, la UE participa militarmente en siete misiones de estabilización y solución de conflictos —Bosnia, Somalia, mar Rojo, Libia, República Centroafricana, Mozambique y Mali (ahora suspendida)— y en más de diez misiones civiles —Kosovo, Moldavia, Ucrania, Georgia, Libia, Irak, Palestina, Níger, Mali, Guinea, República Centroafricana— destinadas a la formación de aparatos de defensa y seguridad, gestión de fronteras, sistemas de vigilancia, lucha contra la delincuencia, fortalecimiento del Estado de Derecho y capacitación de la mujer. Con la guerra de Ucrania como telón de fondo, algunas opciones políticas relativas al perímetro de adhesión siguen siendo sorprendentes: el flanco occidental, es decir, la zona de los Balcanes, parece aún más problemática y muy traicionera desde el punto de vista de la seguridad. En este ámbito estratégico, si, desde un punto de vista político, la concesión del estatuto de candidato tendría un alto valor simbólico dada la actual situación internacional, negárselo representaría una victoria simbólica para Moscú.

Sin embargo, se ha abierto una ventana de oportunidades para los países candidatos, en particular Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro y Serbia, a pesar de la dificultad de cumplir los llamados criterios de Copenhague y la adopción del acervo comunitario. Hasta la fecha, ninguno de los seis países ha aplicado las reformas necesarias para completar el proceso de adhesión². La dificultad de una cooperación estruc-

² Se trata de una situación de alto riesgo porque se suman tres variables concatenadas con un desencadenante consecuente:

1. La postura geopolítica de Serbia.
2. La situación sin resolver de Kosovo.

turada para la defensa de la UE se debe esencialmente a la prevalencia de los intereses nacionales específicos de los Estados sobre la visión europea compartida. El gran reto será, por tanto, poner en común las experiencias individuales para alcanzar una visión estratégica común, sin la cual no puede haber una política exterior común y, por tanto, tampoco una política de defensa. La intervención militar en Libia en 2011, fruto de visiones nacionalistas de los intereses de algunos países europeos, ha acarreado consecuencias muy perjudiciales para todos derivadas de la inestabilidad política de la zona libia, del terrorismo, de la pérdida de control sobre los flujos migratorios y, por último, de la pérdida de protagonismo de Europa y la entrada de otras potencias regionales (Rusia-Turquía) capaces de aprovechar la oportunidad estratégica que brindaba el conflicto y, así, ejercer su influencia.

3.4 Nuevos problemas y nuevas amenazas exigen una nueva política

En vista de que el contexto internacional ha cambiado radicalmente en la actualidad, de que han surgido nuevas amenazas en las fronteras de Europa y de que han estallado conflictos en el continente europeo y en la zona mediterránea cuyas consecuencias son comunes e implican a todos los Estados miembros de la UE en el riesgo terrorista, en las repercusiones en la esfera económica y de la información y en el ámbito cibernético, se plantea a la política europea el dilema de cómo hacer frente a estos cambios. Hay, por tanto, una primera pregunta que la buena política tiene el deber de plantearse: si la conflictualidad «no convencional» (Martino, 2018), la guerra híbrida, traspasa la frontera entre los Estados nacionales europeos y une a toda Europa, ¿cómo puede dotarse la UE de forma autónoma de todas las herramientas necesarias para protegerse contra esta amenaza? En los últimos años, la UE ha adoptado importantes medidas para protegerse a sí misma y a sus Estados miembros de los riesgos de la guerra asimétrica. Tras los atentados terroristas perpetrados en varios países, el Parlamento Europeo apoyó el refuerzo de Europol, la agencia encargada de apoyar y mejorar la cooperación policial entre los Estados miembros de la UE para

3. La zona del mar Negro, que se convierte en una doble frontera con Rusia y Turquía, un actor que desde hace tiempo ha asumido un diálogo y un enfrentamiento de conveniencia con la UE.

combatir la delincuencia organizada y el terrorismo³. En relación con la amenaza cibernética, la UE introdujo la Directiva de la UE 2016/1148 NIS (Redes y Sistemas de la Información) y la posterior Directiva de la UE 2022/2555 NIS2 que la sustituye, que contiene las medidas necesarias para crear un alto nivel común de ciberseguridad y mejorar la resiliencia y capacidad de respuesta ante incidentes cibernéticos. Con la transposición de esta directiva, los Estados miembros están obligados a adoptar estrategias nacionales de ciberseguridad y a establecer autoridades nacionales de ciberseguridad y equipos de respuesta a incidentes de ciberseguridad (CSIRT), y tienen obligaciones de supervisión y ejecución⁴. Tras la pandemia de covid-19 se abrió un debate en la Unión Europea sobre la seguridad sanitaria, pero también sobre la seguridad de la información y la amenaza de la guerra cognitiva que se hizo evidente tras el seguimiento de los efectos y el impacto de los movimientos *no-vax* producidos por acciones hostiles de PsyOps y guerra cognitiva, es decir, la ocupación ofensiva del campo del conocimiento (Harboulot, 2023). El vínculo entre las estrategias de cerco cognitivo y la guerra económica es muy estrecho. Suelen ser los dos pilares sobre los que se sustenta una estrategia de guerra asimétrica basada en la ocultación del ataque y la identificación de posibles puntos de apoyo en las sociedades civiles. La ocultación del ataque es un elemento fundamental de la noción de cerco cognitivo, que es un proceso informativo destinado a debilitar, subyugar o someter a un adversario al dominio cognitivo:

«Estamos en presencia de tres marcos de acción: debilitar, subyugar y hacer dependiente o someter, que va más allá de la dependencia. Cuando estamos totalmente subyugados, ni siquiera tenemos derecho a hablar. Me gustaría subrayar que la guerra en Ucrania forma parte de una lógica de guerra

³ Las medidas adoptadas prevén controles sistemáticos en las fronteras exteriores de la UE, la implantación de un nuevo sistema biométrico de registro de entradas y salidas, la introducción de ETIAS, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes para seguir los movimientos de personas no europeas y el código PNR, la introducción del Fondo de Seguridad Interior ISF 2021-2027, una mayor cooperación policial y judicial para identificar a sospechosos y amenazas, e iniciativas para contrarrestar los fenómenos de radicalización.

⁴ Estas normas se aplican a entidades públicas o privadas medianas o grandes que operan en los sectores de la energía, el transporte, la banca, las infraestructuras de los mercados financieros, la sanidad, el agua potable, las aguas residuales, la gestión de residuos, la biomedicina, las infraestructuras digitales, los proveedores de servicios B2B, la administración pública, el transporte y el espacio.

económica sistémica. ¿Por qué sistémica? Digo esto refiriéndome, una vez más, a las consecuencias de las medidas de represalia tomadas contra Rusia tras el estallido de la guerra y a la respuesta de Rusia en el frente económico. Vemos muy claro que, si golpeamos el gas ruso, golpearemos otros parámetros que no son solo energéticos y que afectarán muy rápidamente a los sistemas económicos e incluso al funcionamiento de las economías de nuestros países. Desde muchos puntos de vista, nos encontramos realmente en un caso sistémico» (Harboulot, 2023).

No se puede entender el significado de las consecuencias de la guerra ruso-ucraniana en el mercado y en el precio del gas o del grano, como tampoco se pueden entender las consecuencias económicas de los atentados terroristas de los hutíes en Yemen contra la marina mercante de tránsito del mar Rojo, si no se interpretan como una guerra económica. El cerco cognitivo produce una narrativa que oculta las intenciones de los agresores, pero, objetivamente, Europa está implicada en esta guerra porque es objetivo intencionado y sufre de forma directa las consecuencias. ¿Puede abstenerse de defenderse?

3.5 La segunda cuestión política

Una política de defensa y seguridad debe situarse en un escenario global y, por tanto, relacionarse y cooperar con otros actores. El primero es Gran Bretaña, miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, potencia nuclear y con una importante industria militar. Es difícil pensar que un sistema europeo de defensa y seguridad pueda prescindir de una sólida relación de cooperación con Londres: la UE ya mantiene relaciones de cooperación en materia de seguridad con otros países no comunitarios, como Estados Unidos, Canadá, Noruega, Japón y Australia. El aumento de la inestabilidad en el continente africano —junto con la omnipresencia de China y Rusia— hace necesaria la cooperación con la Unión Africana y con los distintos países. Por último, la importancia estratégica del Indo-Pacífico —empezando por la estabilidad de Taiwán— exige la colaboración con las democracias de la región y la alianza AUKUS. La naturaleza sistémica y global de la seguridad del planeta exige que la Unión Europea garantice su seguridad de forma independiente con una visión global y estrategias sistémicas. Así pues, hay una segunda pregunta que cabe plantearse para una buena política europea: ¿qué autonomía estra-

tégica necesita Europa realmente en el ámbito militar? En la era bipolar, la OTAN era la alianza militar de Occidente. Con la caída del Muro de Berlín, la Organización Atlántica se ha ido expandiendo gradualmente hacia el campo de sus antiguos adversarios: Europa central y los Balcanes. Ahora también ha integrado a Suecia y Finlandia, y ha iniciado la cooperación con Ucrania y Moldavia. El cambio del contexto internacional le impulsa a definir sus estrategias mirando a tableros críticos: el Mediterráneo ampliado, África ecuatorial y la región Indo-Pacífica. La relación entre la defensa Europea y la OTAN gira en torno a dos conceptos: «autonomía estratégica» y «complementariedad», lo que significa que Europa no necesita una autonomía estratégica frente a la Alianza Atlántica, sino una capacidad militar europea suplementaria y complementaria de la OTAN. Construir un sistema de defensa europeo totalmente autónomo de la OTAN exigiría inversiones insostenibles, por lo que es una hipótesis que no tiene sentido discutir. Por tanto, la relación entre la OTAN y la UE es clara: no debe haber duplicación de capacidades ni discriminación en la participación en misiones respecto a otros países europeos que no son miembros de la Alianza. De ello se deduce que la UE interviene en operaciones militares de gestión de crisis, en las que no participa la OTAN, utilizando los medios y capacidades comunes de la OTAN en materia de planificación, mando y control e inteligencia, o recurriendo a las capacidades específicas de planificación de uno de sus Estados miembros. La Alianza sigue siendo así la organización internacional del estándar militar común y permite a la UE desplegar una capacidad autónoma de intervención que de otro modo sería difícil de conseguir.

Actualmente, Estados Unidos sufraga un 80 % de los costes de la OTAN y reclama un reequilibrio de esta proporción. Una comparación del gasto militar europeo con el de Estados Unidos, China y Rusia deja clara la necesidad de aumentar los recursos de defensa y seguridad de Europa, lo que está en línea con el llamamiento de la OTAN para que todos sus miembros aumenten el gasto nacional en defensa al menos hasta el 2 % del PIB. «Compartiremos por igual las responsabilidades y los riesgos para nuestra Defensa y seguridad», suscribieron los aliados del Pacto Atlántico en el documento sobre el nuevo concepto estratégico de la OTAN. La mayoría de los Estados europeos son miembros de la Alianza Atlántica y, por tanto, han suscrito estos compromisos. La cuestión ahora es cómo cumplirlos, ya sea aumentando las capacidades de los Estados individuales o creando nuevas capacidades comunes. La ambición de autonomía estratégica europea

debe interpretarse en este sentido. Lo que se necesita es una capacidad militar común superior a la suma de los Estados por separado. La defensa europea es la capacidad de Europa para intervenir en los teatros de operaciones de su interés inmediato. Esta capacidad se compone de hombres y medios, pero, sobre todo, es la capacidad de tomar decisiones: disponer de hombres y medios adecuados listos para el despliegue y no ser capaz de decidir rápidamente dónde y cómo desplegarlos, con qué objetivos y con qué reglas de enfrentamiento es un despilfarro inútil de recursos. Un aparato europeo de defensa sin política exterior solo serviría para los desfiles. La cuestión ahora es qué estrategia permitirá a Europa acercarse de forma progresiva a la consecución de esta capacidad. Todo el mundo tiene claro que la autonomía estratégica europea es un objetivo que solo puede perseguirse y alcanzarse gradualmente, pero esa gradualidad necesaria debe conllevar un progreso o, de lo contrario, no es gradualidad, sino parálisis.

4 Defensa europea

4.1 Un sistema integrado de defensa y seguridad

La autonomía estratégica de Europa requiere una estrategia de normalización y armonización de los sistemas de defensa y los equipos militares, que hoy en día están en gran medida diferenciados y desarmonizados. La inversión en gastos militares exige su racionalización, de ahí la necesidad de proseguir la integración progresiva de las industrias de defensa de los países europeos. Ningún sistema europeo de defensa puede ser creíble si cada país solo se abastece de su propia industria nacional y sin armonización de normas. Se han dado pasos significativos con la adopción de la brújula estratégica (2022), la célula de coordinación de la planificación y la activación de una fuerza militar de reacción rápida de 5000 efectivos aportados por los Estados miembros. La estrategia europea de defensa cuenta con el Fondo Europeo de Defensa, dotado con 8 000 000 000 €. Como no es realista pensar en transferencias sustanciales de los presupuestos estatales, la posibilidad de obtener recursos del mercado de capitales, basada en la experiencia positiva de la UE de próxima generación financiada mediante la emisión de bonos, es decisiva. Se dio un primer paso significativo con la reciente asignación de 50 000 000 000 € para apoyar la estabilización económica y financiera de Ucrania, que se financió en gran parte en el mer-

cado de capitales. Otro instrumento financiero —junto con el Fondo Europeo de Defensa— es el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, con un presupuesto de 5.000.000.000 para el periodo 2021-2027.

4.2 Cooperación reforzada y permanente para la defensa europea

Si el objetivo último del proceso de construcción es crear un sistema europeo común de defensa, el mejor camino para lograrlo es a través de objetivos intermedios realistas que permitan un aumento real de las capacidades, listas para su despliegue y desplegables tras rápidas decisiones políticas. La cooperación reforzada es un procedimiento que permite a un mínimo de nueve Estados miembros establecer una integración o cooperación avanzadas en un ámbito específico dentro de la Unión Europea cuando resulta evidente, como en este caso, que la Unión en su conjunto es incapaz de alcanzar los objetivos de dicha cooperación en un plazo razonable⁵. Dado que estos Estados pueden avanzar a diferente velocidad y hacia objetivos distintos que los Estados miembros que deciden permanecer fuera del ámbito de la cooperación reforzada, el objetivo de crear más capacidades europeas de defensa puede alcanzarse mediante este procedimiento. Es un proceso incompleto porque no amplía las competencias europeas a la política exterior y de defensa, sino que permite a los Estados que lo adopten integrar de forma autónoma sus capacidades y adoptar las herramientas de gobernanza adecuadas⁶.

4.3 Cooperación estructurada permanente

De este modo, el punto de partida de la defensa europea es el Tratado de Lisboa, que preveía la posibilidad de que aque-

⁵ Art. 20 del Tratado de la Unión Europea y Título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La cooperación reforzada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (CEP) es una novedad introducida por el Tratado de Niza. El procedimiento está diseñado para desbloquear la situación en caso de que una propuesta concreta sea bloqueada por uno o más Estados miembro que no deseen participar. Sin embargo, no permite ampliar las competencias más allá de las autorizadas por los Tratados de la Unión.

⁶ Es importante subrayar que esto solo puede referirse a la aplicación de una acción común o de una posición común, mientras que todos los asuntos con implicaciones militares o de defensa quedan explícitamente excluidos, tal y como establece el art 27B del TUE.

llos Estados miembros que «cumplan criterios más elevados en términos de capacidades militares y hayan asumido compromisos más vinculantes a este respecto para las misiones más exigentes establezcan una cooperación estructurada permanente en el seno de la Unión». La CEP⁷ es un marco y un proceso para mejorar la cooperación en materia de defensa entre determinados Estados miembros de la UE que tienen la capacidad y desean hacerlo. Veinticinco Estados miembros de la UE se han adherido a la CEP, comprometiéndose a invertir en planificar, desarrollar e integrar sus capacidades militares. En la actualidad, Dinamarca y Malta no han participado en el marco de la CEP. El objetivo de la CEP es la consecución conjunta, por parte de los Estados miembros interesados, de una variedad completa y coherente de capacidades militares disponibles para misiones y operaciones nacionales y multinacionales⁸. Los Estados miembros participantes desarrollan proyectos trabajando juntos para mejorar el adiestramiento y los ejercicios militares y reforzar de manera conjunta sus capacidades, también en el ciberespacio⁹.

4.4 La decisión política de crear un núcleo duro

Para implantar seriamente un sistema europeo común de defensa se necesita un núcleo duro. La composición de una capacidad común mediante la integración de capacidades nacionales que puedan armonizarse y desarrollarse conjuntamente requiere una manifestación explícita de la voluntad de hacerlo. Sin un acuerdo estructurado y permanente entre unos pocos países, la CEP solo financia iniciativas o programas puntuales que no constituyen el

⁷ Introducido por el apartado 6 del art. 42 y el art. 46 del Tratado de la Unión Europea y el Protocolo 10.

⁸ Los objetivos de la CEP son:

1. Reforzar las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad internacional.
2. Ayudar a proteger a los ciudadanos de la Unión Europea.
3. Optimizar la eficacia del gasto en defensa. Aunque la participación es voluntaria, la toma de decisiones sigue estando en manos de cada Estado miembro, teniendo en cuenta el carácter específico de sus políticas de seguridad y defensa.

⁹ La CEP prevé la financiación y ejecución de proyectos para el desarrollo de capacidades y equipos militares. Cada proyecto lo lleva a cabo un grupo de Estados miembro que puede variar de vez en cuando y está coordinado por uno o varios Estados miembro participantes en el proyecto. Los Estados participantes en el proyecto pueden, de mutuo acuerdo, permitir que otros Estados miembro se unan al proyecto o se conviertan en observadores.

núcleo de un sistema de defensa común, sino que solo aumentan las capacidades nacionales. Solo se creará el núcleo duro de la futura defensa europea si un grupo de países acuerda compartir y armonizar las opciones fundamentales de desarrollo estratégico conjunto de su sistema de defensa nacional. Los procesos de normalización necesarios para armonizar las Fuerzas Armadas de los distintos países y acostumbrarlas a operar fuera de la zona en configuraciones conjuntas y combinadas deben conseguirse de forma progresiva:

- Compatibilidad total (idoneidad de los productos, procesos o servicios para su uso conjunto en determinadas condiciones a fin de cumplir requisitos importantes sin provocar interacciones).
- Plena intercambiabilidad (idoneidad de un producto, proceso o servicio para ser utilizado en lugar de otro para satisfacer las mismas necesidades).
- Plena comunalidad (el estado alcanzado al utilizar la misma doctrina, procedimientos y equipos)¹⁰.

Por lo tanto, el núcleo duro debe establecer, perseguir y alcanzar objetivos comunes en los ámbitos de la organización, el adiestramiento y la adquisición de armamento.

Para este último aspecto, es necesario que las Fuerzas Armadas de los países del núcleo duro acuerden y compartan los requisitos operativos del nuevo armamento que la industria debe desarrollar, ya que, si no hay requisitos operativos compartidos, no se pueden desarrollar proyectos comunes.

Solo una decisión política y un acuerdo entre aquellos Estados miembros de la UE dispuestos a compartir un programa estructurado pueden crear una capacidad común realmente desplegable para misiones europeas o para varias misiones conjuntas multilaterales. Hoy en día, esta decisión política todavía no existe, por lo que la defensa europea es un proyecto al que le está costando despegar. Llegados a este punto, es necesario preguntarse cuáles son las premisas en las que puede basarse esta decisión. Estas son las cuestiones políticas que los Estados miembros que

¹⁰ La interoperabilidad debe perseguirse con determinación, aunque de forma gradual, continua y global, y el proceso de desarrollo y adquisición es largo y requiere, entre otras cosas, recursos financieros adecuados. Por esta última razón, la Unión Europea considera que la interoperabilidad es una capacidad que debe realizarse en el marco de un mercado europeo de defensa, mediante una política comunitaria de equipos de defensa.

quieran formar el núcleo duro a partir del cual pueda comenzar realmente la Defensa europea tienen que solventar en primer lugar. Nadie ha dado aún estos pasos de manera explícita, por lo que se procede de forma incierta. La primera condición para un cambio de ritmo es fundamentalmente política e implica la voluntad de invertir recursos nacionales en programas cuyo despliegue ya no dependerá en exclusiva de la voluntad nacional. Cuando una capacidad nueva solo puede desplegarse conjuntamente, la decisión de desplegarla debe tomarse de forma conjunta. Individualmente, esta capacidad nueva resulta inutilizable, por lo que la posibilidad de emplear esta fuerza se sustrae a la soberanía nacional. Objetivamente, esto implica, por tanto, una cesión parcial de soberanía que no está prevista en ningún tratado. Se trata de una decisión política que la UE nunca ha querido tomar, pero que los Estados miembros individuales son libres de adoptar de manera voluntaria, en la medida en que lo consideren posible, conveniente y útil, acordándolo entre ellos. La segunda y consiguiente condición es explicar la voluntad de invertir recursos económicos adicionales, junto con otros Estados miembros, para aumentar las capacidades de las Fuerzas Armadas nacionales y disponer conjuntamente de más fuerzas de las que se podrían conseguir invirtiendo solo los propios recursos nacionales. Este es el verdadero objetivo de la mejora de las capacidades de la defensa europea. Se trata de hacer más en lugar de gastar menos. La planificación plurianual es necesaria para mejorar la eficacia operativa, el adiestramiento y la adquisición de armamento, porque estos componentes están interrelacionados: o aumentan juntos o, en realidad, no aumentan en absoluto. Por último, hay una tercera condición política: cuando los países deciden cooperar, deben firmar un acuerdo para definir los objetivos y los límites de esta cooperación. Existen acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa, pero no confluyen en un diseño de defensa europea. Por lo tanto, no se trata de un problema militar, sino político. En primer lugar, es necesario un acuerdo político para definir y compartir el sistema de gobernanza. El aumento de capacidad alcanzable puede desplegarse conjuntamente, por lo que es necesario formalizar el proceso de toma de decisiones sobre el despliegue de la nueva capacidad conjunta en misiones europeas o en otros contextos multilaterales. Cuando se solventa esta cuestión política aguas arriba, será posible resolver los problemas militares e industriales aguas abajo. No importa que solo unos pocos Estados miembros den este paso, lo que

importa es que se pongan de acuerdo sobre la dirección política y los objetivos que quieren alcanzar juntos, porque «si un hombre no sabe a qué puerto navega, ningún viento le es favorable» (Séneca).

4.5 La CEP y mejora de las capacidades operativas y tecnológicas

Una defensa europea útil es aquella que proporciona seguridad a Europa y la protege frente a las amenazas de actores hostiles y sus representantes. Rusia, China e Irán son adversarios estratégicos que combinan actividades militares en Ucrania con otras formas de guerra asimétrica: ciberguerra, terrorismo¹¹, guerra económica¹², infoguerra y guerra cognitiva. La CEP debe aumentar las capacidades europeas y adaptarlas a estas amenazas. Para conseguir una verdadera autonomía estratégica, es necesario mantener la superioridad operativa mediante una tecnología superior, a pesar de que los adversarios avanzan más rápido. Por lo tanto, se ha de trabajar en capacidades comunes, tanto operativas como tecnológicas. Los últimos proyectos aprobados abarcan desde futuros helicópteros militares y misiles lanzados desde el aire hasta infraestructuras de comunicación y adiestramiento conjuntos para el transporte de defensa aérea. También son muy importantes los proyectos que cubren sectores militares relevantes: terrestre, marítimo, aéreo, ciber/C4ISR y adiestramiento conjunto, que serán dirigidos por siete Estados miembros diferentes como coordinadores de proyectos. El proyecto CSIP (*Critical Seabed Infrastructure Protection*) pretende aumentar la eficacia operativa de la UE en la protección de infraestructuras críticas de los fondos marinos. Los seis Estados miembros participantes son Italia, Alemania, España, Francia, Portugal y Suecia. El calendario inicial del proyecto para la recopilación y armonización de requisitos durará hasta 2024, con un posible acuerdo sobre una contratación conjunta prevista para 2028. Este es un buen punto de partida y es algo concreto para construir una capacidad de defensa común.

¹¹ Como el ataque a Israel del 7 de octubre de 2023, que fue planeado y activado por los iraníes, a través de Hamás, incendió Oriente Medio y puede expandirse en forma terrorista también a Europa.

¹² Por ejemplo, los ataques de los hutíes a buques mercantes en el mar Rojo son acciones terroristas dirigidas a la guerra económica, principalmente contra Europa.

5 Pasos necesarios en la cooperación industrial

5.1 CEP y capacidad terrestre: el nuevo tanque

La CEP mejora la colaboración entre las industrias de defensa nacionales financiando la investigación en proyectos conjuntos para evitar gastos redundantes, infrafinanciación de proyectos complejos y duplicación innecesaria de esfuerzos que deben abordarse conjuntamente. Sin embargo, la CEP aún no ha permitido unificar esfuerzos en los grandes proyectos industriales del futuro, en los que todavía no participan los principales países y sistemas industriales europeos. En 2017, Francia y Alemania habían iniciado dos proyectos de gran importancia para el sistema industrial de defensa: el sistema principal de combate terrestre, es decir, el nuevo tanque del futuro, y el sistema aéreo de combate futuro, el caza de sexta generación, que también se inició junto con España. El programa MGCS está gestionado por KnDs, un consorcio francoalemán formado por los grupos de defensa Krauss-Maffei Wegmann (Kmw, Alemania) y Nexter Defense Systems (Francia) en cooperación con Rheinmetall. En 2035, el MGCS francoalemán debería sustituir a los carros de combate Leopard 2 y Leclerc, en servicio en los ejércitos alemán y francés respectivamente. El proyecto corre peligro de fracasar debido a las diferencias entre Berlín y París, que nunca se han resuelto del todo. Italia y Polonia pidieron en repetidas ocasiones unirse al Programa MGCS, pero París y Berlín querían que el proyecto siguiera siendo bilateral hasta el desarrollo de un prototipo. La cooperación francoalemana se rompió y el proyecto quedó estancado en la fase de estudio arquitectónico, que se prolongaba periódicamente durante varios meses. Mientras tanto, Suecia e Italia se incorporaron como observadores al Programa MGCS, pero, en lugar de incluir a estos nuevos socios en el proyecto MGCS original, Alemania parece haber preferido ahora iniciar un nuevo proyecto para el desarrollo del sucesor del carro de combate Leopard 2, el carro de combate principal (MBT) con Italia y Suecia junto con España, dejando de lado a Francia.

La compra prevista de tanques Leopard 2 A8 mantendría a Roma en liza por un papel en el programa MGCS, ayudando a Italia a estar más implicada con la industria alemana, pero este no es todavía el proyecto de gran alcance que serviría para consolidar el proceso de avance de la defensa europea. El proyecto MBT, de dos años de duración, puede servir para desarrollar elementos tecnológicos en beneficio de la MGCS o para sustituirla. Las futu-

ras decisiones de los países implicados y de sus sistemas industriales tendrán repercusiones muy importantes en el futuro de la defensa europea, que no podrá progresar de forma realista si no convergen los grandes proyectos de futuros sistemas de armas.

5.2 CEP y capacidad aérea: el caza de sexta generación

Lo mismo puede decirse del diseño y el desarrollo del nuevo caza de sexta generación. La superioridad aérea es un principio que seguirá vigente en el futuro. Si se quiere construir una verdadera integración de las capacidades militares europeas, no se pueden ignorar los instrumentos interoperables, capaces de intercambiar datos actualizados y de calidad en tiempo real, que probablemente utilizarán calculadoras cuánticas en lugar de ordenadores para poder maniobrar desde tierra, aire o mar y ser más rápidos, fuertes y altos que el enemigo. El programa FCAS franco-alemán-español se puso en marcha en 2017 y está diseñado para sustituir al Rafale francés y a los Eurofighter alemanes y españoles a partir de 2040. Bélgica se incorporará en 2025.

El proyecto incluye el desarrollo de un avión de combate de nueva generación, portaaviones remotos y una nube de combate, y en él participan las empresas nacionales de defensa Dassault Aviation, Airbus e Indra. Es una lástima que ni siquiera este programa tenga el halo necesario para ser una de las piedras angulares industriales en torno a las cuales pueda girar el desarrollo de la defensa europea. El mercado de estos países por sí solo es demasiado pequeño para amortizar la enorme inversión necesaria para investigación y desarrollo, que se supone superará los 100 000 000 000 €. El mercado necesario para financiar la investigación y destacar en este programa se reduce a la mitad debido al programa rival GCAP, liderado por Reino Unido con Italia y Japón. En 2020, Reino Unido, Italia y Suecia firmaron un memorando de entendimiento para colaborar en el proyecto. Entre las tres industrias nacionales figuraban importantes empresas de defensa de Reino Unido (Bae Systems, Leonardo UK, Rolls Royce y Mbda UK), Italia (Leonardo, Elettronica, Avio Aero y Mbda Italy) y Suecia (Saab y Gkn Aerospace Sweden). Sin embargo, en diciembre de 2022, el proyecto Tempest pasó a formar parte del programa aéreo de combate global, una asociación trilateral entre Reino Unido, Italia y Japón para desarrollar un avión de combate de sexta generación antes de 2035. Al mismo tiempo, Estocolmo decidió reducir el programa.

Se espera que el GCAP cueste decenas de miles de millones de dólares, pero las partes aún no han decidido cómo se dividirá el presupuesto. El Ministerio de Defensa británico había destinado 2 000 000 000 £ de libras al proyecto, conocido como Tempest, antes de que pasara a formar parte del GCAP. Recientemente aparecieron en la prensa especulaciones sobre un posible abandono alemán del proyecto FCAS. A continuación se produciría un cambio en la alianza de Alemania, que podría converger en el proyecto GCAP. Este cambio tendría implicaciones de gran alcance para la cooperación industrial europea en materia de Defensa y para el futuro panorama geopolítico del continente. Sea como fuere, entre los retos a los que tendrán que enfrentarse los desarrolladores de ambos proyectos está la arquitectura de la nube de combate, que deberá desarrollarse de forma nativa para ser interoperable con el resto de sistemas de armas de otros países europeos y de la OTAN¹³. La nube de combate podría ser, por tanto, el primer punto común en el que trabajar para hacer converger los dos programas, que no tiene sentido seguir desarrollando en competencia.

5.3 CEP y capacidad naval de proyección aérea a distancia

La posibilidad de convergencia de los dos programas alternativos para el desarrollo del avión de combate de sexta generación es un requisito previo para una futura convergencia también en la construcción naval. La importancia y la necesidad de que Europa se dote de portaaviones de nueva generación es evidente. En la actualidad, las Armadas de los Estados miembros de la UE solo cuentan con un total de tres portaaviones en servicio¹⁴. En la actualidad, ya no hay unidades navales estadounidenses en el Mediterráneo capaces de pilotar aviones de combate como en el pasado. La consecuencia es que corresponde a las fuerzas europeas garantizar la protección del frente sur de la OTAN, en particular a las Armadas de Italia, Francia y Turquía. En la actualidad hay 28 portaaviones operativos en todo el mundo, pero, según los planes actuales, esta cifra aumentará a 36 en 2040. Dado

¹³ La interoperabilidad de distintas herramientas requiere al menos el desarrollo y adopción de protocolos comunes, como ocurre con los teléfonos móviles, desarrollados y producidos por distintas empresas, que pueden conectarse entre sí a través del protocolo general de Internet.

¹⁴ Charles de Gaulle, 42000 t, nuclear, CATOBAR; Cavour, 27100 t, convencional, STVOL; Giuseppe Garibaldi, 13850 t, convencional, STVOL.

que no existe una autonomía estratégica europea creíble que no incluya el aumento de la capacidad de proyección aérea a distancia, debe preverse una estrategia política e industrial para perseguir este objetivo. Un nuevo *porte avion nouvelle generation*, que debería sustituir al portaaviones nuclear Charles De Gaulle, se integra en el Programa FCAS y se centra en el sistema industrial francés (TechnicAtom para la propulsión y Naval Group para la construcción naval, con la participación de Framatom, Jeumont, Thermodyn y Aubert & Duval). El fracaso del acuerdo político e industrial entre Naval Group y Fincantieri, que podría haber creado el primer centro mundial de construcción naval militar, ha impedido la participación de Italia en un programa de tal envergadura.

Los costes de este proyecto serían más sostenibles si se repartieran entre dos o tres buques gemelos, pero para ello es necesario integrar programas que ahora compiten entre sí. En otras palabras, solo si los principales Estados miembros de la UE se ponen de acuerdo para poner en marcha juntos un gran programa industrial de defensa podrían evitar el despilfarro y obtener el mejor resultado global de los recursos que decidan desplegar. Para compensar el déficit de capacidades de las Fuerzas Armadas europeas, este objetivo común es estratégico. La cooperación de los principales países europeos en los mayores proyectos industriales de defensa no es condición suficiente para el avance de la defensa europea, pero sí necesaria. Por tanto, no se trata de estrategias y opciones industriales, sino de estrategias y opciones políticas. Si los Gobiernos de estos países creen que es necesario reforzar juntos las capacidades militares europeas, tarde o temprano tendrán que decidir también sobre la convergencia de los grandes programas industriales, porque la construcción real de la autonomía estratégica europea pasa por la sustitución progresiva de los viejos sistemas de armas por una nueva generación de sistemas de armas que garanticen la superioridad tecnológica. Esto requiere grandes inversiones que no están al alcance de pequeñas alianzas entre unos pocos países.

5.4 CEP y lanzaderas espaciales

La capacidad de proyectarse de forma independiente en el espacio, uno de los principales retos de la Guerra Fría en el equilibrio bipolar del terror, no es menos importante hoy en día.

«Europa se enfrenta a decisiones cruciales relativas a su unidad y soberanía estrechamente vinculadas a la importancia fundamental del acceso autónomo al espacio. La carrera por crear nuevas asociaciones público-privadas, que ha impulsado y decretado claramente la superioridad estratégica estadounidense hasta la fecha, deja poco tiempo y espacio para conflictos internos y razones de Estado en una Europa que debería unirse y seguir una línea común, con un programa espacial europeo que pueda al menos mantener su actual estatus de relevancia»¹⁵.

La enorme competencia extranjera subraya lo necesario que es para Europa invertir en lanzadores¹⁶ capaces de alcanzar la órbita terrestre media¹⁷. Estos lanzadores son los principales habilitadores de la economía estratégico-militar y espacial presente y futura. Su capacidad técnica de carga útil garantiza la proyección de activos satelitales, vehículos de transporte de carga y personas, servicios en órbita y operaciones de fabricación orbital tanto en órbita MEO como en órbita terrestre geosíncrona (GEO) y espacio cislunar, en los que se invertirán ingentes cantidades en las próximas dos décadas, con un mercado valorado en 1 000 000 000 000 \$ de aquí a 2040¹⁸. La escena está dominada por el choque de poder entre Estados Unidos, la República Popular

¹⁵ El demiurgo de la actual fase de guerra, comercialización y capitalismo espacial es la empresa estadounidense Space X con su lanzador parcialmente reutilizable Falcon 9 Block V, que ha revolucionado la trayectoria de crecimiento de los lanzamientos orbitales, garantizando desde su pleno funcionamiento en 2018 una tasa de fiabilidad del 99% y en 2023 una tasa de un lanzamiento cada cuatro días. Véase: <https://aiaaig.it/wp/publicazioni/>

¹⁶ Los lanzadores son vehículos propulsados por cohetes capaces de transportar una carga útil desde la superficie terrestre al espacio y pueden utilizarse para llevar satélites o naves espaciales a diversas órbitas.

¹⁷ La clasificación de los satélites suele basarse en la altitud orbital, que influye directamente en el área de cobertura y la velocidad a la que el satélite viaja alrededor del planeta, y se elige teniendo en cuenta la finalidad, los datos que se desean adquirir, los servicios que se ofrecerán, el coste, el área de cobertura y la viabilidad deseada. La MEO es una órbita intermedia entre la órbita baja y la órbita geoestacionaria, cuya altitud oscila entre 2000 y 20 000 km.

¹⁸ En términos más generales, el crecimiento del sector espacial se manifiesta en importantes indicadores mundiales:

- En el plano militar, la creación de fuerzas armadas espaciales orgánicamente estructuradas y el reconocimiento formal del Espacio como quinto dominio de batalla.
- En el plano económico, el crecimiento del sector con una Tasa Anual Compuesta de Crecimiento (TCAC) del 6 % y la duplicación de las Empresas Espaciales en dos quinquenios (Ibidem: 7).

China y la Federación Rusa, defensores de políticas y proyectos espaciales altamente tecnológicos y desafiantes, enzarzados en una competición geopolítica en la que los lanzadores son facilitadores clave para el acceso independiente al espacio exterior.

La colaboración internacional en materia de coherencia siempre ha resultado inviable, y de las más de veinte entidades estatales que gestionan satélites en órbita solo nueve de los países del globo disponen tanto de los conocimientos tecnológicos aeroespaciales como de al menos un puerto espacial en su territorio nacional, a los que van unidos el prestigio y la capacidad de disuasión. La militarización del espacio (armatización espacial), articulada en la concienciación del dominio espacial que apunta —ventaja informativa— a todas las operaciones de dominio conjunto se desarrolla a lo largo de múltiples líneas:

- Saturación preventiva de los cinturones orbitales estratégicos y del espectro electromagnético.
- Armas antisatélite (ASAT) *hard kill* y *soft kill*.
- Ataques cibernéticos a satélites expresados mediante piratería informática, día cero y explotación de puertas traseras.
- Ocupación de puntos lagrangianos como pasarelas profundas para las comunicaciones espaciales.
- Colonización de la Luna y Marte para la explotación de materias primas.
- Capacidad de poner en órbita activos con poca antelación y en condiciones de emergencia (capacidad de respuesta espacial).
- Capacidad de las Fuerzas Armadas para operar en un entorno operacional espacial denegado, degradado y perturbado (D3SOE). De este modo, se mantiene una competencia anterior a la guerra electrónica sin depender de los sistemas espaciales. La relevancia absoluta de los activos espaciales en las estrategias de lucha bélica surgió tanto con el estallido de la guerra en Ucrania, donde Starlink proporcionó servicios SATCOM y PNT a las Fuerzas Armadas ucranianas esenciales para contrarrestar la superioridad militar rusa, como en el teatro Indo-Pacífico, donde el PLA identifica la infraestructura espacial como el centro de gravedad clausewitziano de las Fuerzas Armadas estadounidenses como requisito previo para el dominio de la información necesario para coordinar múltiples activos de combate en un vasto cuadrante geográfico.

Por lo tanto, es de vital importancia para los países europeos identificar una línea estratégica capaz de restablecer una capacidad autónoma de proyección espacial en todas las clases de

cargas útiles en una condición geopolítica altamente competitiva y en constante evolución. Invertir en lanzadores europeos para MEO podría ser la clave para devolver a Europa su autonomía estratégica en el acceso a una órbita que por ahora está mínimamente comprometida, pero en constante crecimiento. El apoyo financiero al desarrollo de estos lanzadores como inversión a largo plazo se haría necesario para reducir la dependencia de soluciones externas. Disponer de capacidades de lanzamiento autónomas es esencial para la seguridad nacional. La estrategia de defensa espacial se trata en el documento *Space Policy Review and Strategy on Protection of Satellites*¹⁹ del Departamento de Defensa de EE. UU. o en el equivalente *EU Space Strategy for Security and Defense*²⁰ de la UE. Esta autonomía es especialmente relevante dada la creciente contestación del espacio, tal como analiza el informe anual de la Fundación Mundo Seguro²¹. Es aquí donde la CEP podría entrar en juego, apoyando la inversión de ingentes cantidades en lanzadores total o parcialmente reutilizables medio-pesados (con *boosters* adicionales, también pesados) para la órbita MEO y en la perspectiva GEO y cislunar y, en consecuencia, una producción de satélites de menor volumen, pero con características técnicas de mayor tonelaje y durabilidad en el tiempo: esto requeriría también una mayor inversión en I+D para materiales, pruebas e instalaciones de ensayo.

6 Resumen final sobre el papel de Italia

Por razones geopolíticas ligadas a su historia y a su situación mediterránea, Italia está llamada a desempeñar un papel activo en la construcción del sistema europeo de defensa y seguridad.

Italia es un país fundador de la integración europea y es muy importante en términos geopolíticos:

- Por su proyección mediterránea.
- Por su cercanía a Europa central y sudoriental.
- Por su papel en la OTAN.
- Por la fortaleza de su economía, octava potencia mundial por PIB y miembro del G7 y del G20.

¹⁹ Disponible en: <https://media.defense.gov/2023/Sep/14/2003301146/-1/-1/0/COMPREHENSIVE-REPORT-FOR-RELEASE.PDF>

²⁰ Véase: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754598/EPRS_BRI\(2023\)754598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754598/EPRS_BRI(2023)754598_EN.pdf)

²¹ Disponible en: https://swfound.org/media/207541/swf_global_capacidades_contraespaciales_2023_es_es.pdf

- Para las capacidades nacionales del sistema industrial de defensa en construcción naval, balística y aeroespacial.

Por tanto, no puede evitarse un compromiso convencido de Italia en la construcción de la defensa europea. En la actualidad, las Fuerzas Armadas italianas, en todas sus articulaciones, realizan una de las mayores contribuciones en términos de hombres y medios a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Las misiones militares y civiles europeas también desempeñan un papel central. En el contexto de la OTAN, Italia ocupa una posición estratégica en la arquitectura de seguridad del «flanco sur», del que es el principal respaldo europeo.

Todos ellos son activos que exigen la participación en la construcción del sistema europeo de seguridad y defensa. Además, no se considera a Italia como un país de nostalgia colonial, lo que permite al país ser un interlocutor en el que pueden confiar los interlocutores de la zona de Oriente Medio y Norte de África. La CEP permite la consecución gradual de objetivos para aumentar las capacidades y cualificar la contratación, pero exige un salto cualitativo para lograr avances significativos. Para lograr este cambio de ritmo es necesaria una toma de conciencia y una decisión política que comprometa a algunos países a aumentar la coordinación entre ellos y a compartir los principales programas de desarrollo tecnológico. El establecimiento de un núcleo duro y la definición de su sistema de gobernanza es una condición previa para subordinar las estrategias industriales en el sector de la defensa a una voluntad política común y explícita. Por lo tanto, cabe imaginar un proceso gradual de conquista de la autonomía estratégica europea, complementaria de la OTAN, partiendo progresivamente de un núcleo duro inicial de países que incluya al menos a los cuatro países (Francia, Alemania, Italia y España) que firmaron la declaración conjunta que puso en marcha este proceso. A este núcleo deberían sumarse de manera voluntaria aquellos países que pretendan compartir el esfuerzo e invertir en programas comunes, identificando un nuevo sistema de gobernanza para los procesos de colaboración que se hayan activado y firmando acuerdos multilaterales a tal efecto.

Bibliografía

Arquilla J. y Ronfeldt D. (2000). *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica (CA), Rand Corporation.

Clausewitz, C. (1942). *Della Guerra*. Trad. Stato Maggiore Regio Esercito, Ufficio Storico, pp. XLIV-786.

De Vito, C. (2024). Los «estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica». *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE005_2024_CARVIT_India.pdf

Gerasimov, V. (2013). Ценность науки в предвидении. *Comisión Militar-Industrial de Rusia (VPK)*. (8), p. 476. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://vpk.name/print/i85159.html>

—. (2016). По опыту Сирии. Гибридная война требует высокотехнологичного оружия и научного обоснования. *Comisión Militar-Industrial de Rusia (VPK)*. (8). (9), p. 624. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://vpknews.ru/print/articles/29579>.

Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic. *War. Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), pp. 591-613.

—. (1989). *Guerra e mutamento nella politica internazionale*. Bolonia, il Mulino.

Harboulot C. (2023). Come funziona l'accerchiamento cognitivo (estratto dell'intervento). *Seminario Iassp del Master in Intelligence Economica*. Istituto Alti Studi Strategici e Politici (IASSP). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iassp.org/2023/02/information-warfare-come-funziona-laccerchiamento-cognitivo/>

Hasan, T. (2023) The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States. *Moderndiplomacy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/08/the-future-of-geopolitics-will-be-decided-by-6-swing-states/>

Ikenberry, J. G. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, Princeton University Press. Princeton Studies in International History and Politics.

—. (2021). *A World Safe for Democracy, Liberal Internationalism and the Crisis of the Global Order*. Milán, Universidad Católica de Milán. 352 p. Serie de la Alta Scuola di Economia e RR.II. (ASERI).

Jordán, J. (2018a). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales. *Documento Marco*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

—. (2018b). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*.

Kupchan, C. (2023). Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>

Martino L. (2018). The fifth dimension of conflictuality. The rise of cyberspace and its effects on international politics. *Politics & Society*. Bolonia, il Mulino. 1, pp. 61-76. ISSN 2240-7901.

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, W.W. Norton y Company, pp. 592. ISBN 0393020258. OCLC 46678382.

Parlamento Europeo. (1992). Art. 42, párr. 7 TUE de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Qiao L. y Wang X. (2016). *Guerra senza limiti. L'arte della Guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*. Editado por el Gen. Fabio Mini. Rimini, Leg edizioni. 198 p.

Capítulo quinto

Ahora o nunca. Polonia hacia el desarrollo de la defensa europea

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Resumen

Polonia ha sido un actor importante a la hora de abordar las cuestiones de seguridad europea, siendo la seguridad el núcleo de su política exterior desde la transición prodemocrática de 1989. La integración en la OTAN en 1999 y en la Unión Europea en 2004, junto con los fuertes lazos con Estados Unidos y las naciones europeas, ha consolidado la posición de Polonia dentro de la comunidad occidental. Esta base ha sido crucial para reforzar la seguridad del Estado, especialmente dadas las experiencias históricas de Polonia y su situación geopolítica cerca de Europa del Este.

Las recientes políticas revisionistas de la Federación Rusa, en particular la anexión de Crimea en 2014 y la guerra en Ucrania, han puesto a prueba las estrategias de seguridad y las alianzas de Polonia. Como respuesta, Polonia aumentó su gasto en defensa hasta el 4 % del PIB y abogó por reforzar el flanco este de la OTAN, así como por un mayor compromiso europeo en materia de seguridad y defensa. Polonia demostró desde el principio su compromiso con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) participando activamente en las misiones y ope-

raciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en los Grupos de Combate de la Unión Europea (EUBG) y en los proyectos de la CEP. Polonia acogió la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en Ucrania (EUMAM Ucrania). El Gobierno expresó su apoyo a las fuerzas europeas de respuesta rápida y anunció la participación de Polonia en la iniciativa europea de protección del cielo.

Sin embargo, la OTAN se percibe como el mejor garante de la seguridad y una organización que se adapta con rapidez a los nuevos retos. Por tanto, es de suponer que Polonia apoyará el desarrollo de las capacidades de defensa europeas sin comprometer las capacidades y el papel únicos de la OTAN.

Palabras clave

Polonia, Flanco este, Europa central, OTAN, Unión Europea.

If not now, then never. Poland towards the European Defense development

Abstract

Poland has been a significant player in addressing European security issues, with security at the heart of its foreign policy since the pro-democratic transition in 1989. Integration into NATO in 1999 and the European Union in 2004, alongside strong ties with the United States and European nations, has solidified Poland's position within the Western community. This foundation has been crucial for bolstering state security, especially given Poland's historical experiences and its geopolitical location near Eastern Europe.

The recent revisionist policies of the Russian Federation, particularly the annexation of Crimea in 2014 and the war in Ukraine, have tested Poland's security strategies and alliances.

In response, Poland increased its defense expenditure to 4% of GDP and advocated for strengthening NATO's Eastern flank, as well as stronger European security and defense engagement.

Poland demonstrated its commitment to the European Security and Defense Policy (ESDP) from the outset by actively participating in Common Security and Defense Policy (CSDP) missions and operations, European Union Battle Groups (EUBG), and PESCO projects. Poland hosted the European Union's Military Assistance Mission to Ukraine (EUMAM Ukraine). The government expressed support for the European rapid response forces and announced Poland's participation in the European Sky Shield Initiative. However, NATO is perceived as the best guarantor of security and an organization that quickly adapts to new challenges. Therefore, it is to be assumed that Poland will support the development of European Defense capabilities without compromising the unique capabilities and role of NATO.

Keywords

Poland, Eastern flank, Central Europe, NATO, European Union.

1 Introducción

Polonia es un ejemplo de Estado europeo profundamente comprometido con las cuestiones de seguridad. No resulta exagerado afirmar que la seguridad estuvo en el centro de la política exterior polaca tras la transición prodemocrática de 1989 (Kuźniar, 2001; Kupiecki, 1995; Zięba, 2020). La integración de Polonia en la OTAN en 1999 y posteriormente en la Unión Europea en 2004, junto con el cultivo de los lazos con Estados Unidos y las naciones europeas, fortaleció la posición de Polonia dentro de la comunidad occidental, lo que fue crucial para reforzar la seguridad del Estado (Bieńczyk-Missala, 2016). La experiencia histórica de Polonia y su situación geopolítica han dado lugar a una profunda comprensión de los procesos que tienen lugar más allá de la frontera oriental de Polonia y, por tanto, de las fronteras de la OTAN y la UE, y la han sensibilizado ante las amenazas procedentes del este. Esta «pericia polaca» no siempre fue comprendida entre los socios occidentales.

El contexto más reciente para entender la actual política de seguridad de Polonia, incluyendo su visión del desarrollo de la defensa europea, es la política revisionista de la Federación Rusa, en especial la guerra contra Ucrania, que comenzó con la anexión de la península de Crimea en 2014 y que ha servido de prueba para las estrategias y políticas de seguridad promulgadas por Polonia, así como para sus alianzas y asociaciones de seguridad.

En respuesta al prolongado deterioro de la seguridad en su frontera oriental, Polonia contó con un mayor compromiso de sus aliados para reforzar el flanco este de la OTAN. Ya en 2014 se iniciaron medidas significativas, cuando Polonia decidió elevar el gasto en defensa al 2 % del PIB a partir de 2016 y abogó por una presencia continua de tropas de la OTAN dentro de sus fronteras. Esta era marcó la intensificación del diálogo con Estados Unidos y señaló el cambio gradual de la OTAN hacia la priorización de las actividades de defensa sobre los esfuerzos extraterritoriales, en consonancia con la perspectiva estratégica de Polonia sobre los retos de seguridad (Bieńczyk-Missala, 2014-2023).

En aquel momento, Polonia observó el escepticismo inicial expresado por Francia y Alemania en relación con el establecimiento de bases permanentes de la OTAN en países de Europa central, así como la declaración de Ursula von der Leyen, como ministra de Defensa Nacional de Alemania, sobre la incapacidad del Estado para cumplir sus obligaciones para con sus aliados en caso de

agresión armada, citando el equipamiento obsoleto como principal limitación (Der Bild, 2014). La anexión de Crimea por parte de Rusia y la posterior escalada en el este de Ucrania no lograron generar un impulso significativo hacia el avance práctico de la política de seguridad de la Unión Europea (Kruk, 2019). Esto reforzó la convicción polaca de que su política de seguridad debía estar anclada en el marco OTAN, junto con su asociación estratégica con Estados Unidos.

Justo después de la escalada de la agresión rusa contra Ucrania en febrero de 2022, la dinámica se mantuvo prácticamente sin cambios. Estados Unidos, Reino Unido, los países bálticos y Rumanía, entre otros, junto con Polonia fueron los que mostraron mayor determinación a la hora de apoyar a Ucrania y contrarrestar los avances rusos. Al principio, los dirigentes franceses y alemanes mantuvieron un diálogo con Putin y se mostraron escépticos sobre el suministro de armamento avanzado a Ucrania para evitar enemistarse con Rusia. Con el paso del tiempo, hubo una evolución perceptible en sus políticas: Alemania anunció un cambio de paradigma en su política de seguridad (*Zeitewende*) y Francia declaró un compromiso cada vez mayor para ayudar a Ucrania. Aunque las declaraciones no siempre iban acompañadas de hechos, Polonia valoró favorablemente la política revisada adoptada por los líderes europeos y también acogió con satisfacción la adopción por parte de la Unión Europea de sanciones contra Rusia, así como la flexibilidad de los instrumentos y mecanismos europeos como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP).

A finales de 2023, Polonia comenzó a abogar de forma destacada por el avance de las capacidades de defensa europeas. Esta defensa se vio impulsada en parte por la decisión del Congreso de Estados Unidos de retener la ayuda a Ucrania, la campaña electoral estadounidense y las crecientes incertidumbres sobre el futuro compromiso de Estados Unidos en Europa en caso de victoria del candidato Donald Trump.

Un factor que favoreció la participación polaca fue la victoria electoral de la Coalición Cívica, que formó Gobierno con el partido Polonia 2050. El primer ministro, Donald Tusk (2023), conocido por su mandato como presidente del Consejo Europeo de 2014 a 2019 y como presidente del Partido Popular Europeo (PPE) hasta 2022, expresó su ambición de ampliar el papel de Polonia en los asuntos europeos durante su discurso ante el Parlamento el 13 de diciembre de 2023.

2 Contexto histórico: del Bloque del Este a la OTAN y la adhesión a la UE

Desde que en 1918 recuperó su independencia tras 123 años, Polonia ha seguido una política encaminada a reforzar su condición de Estado y garantizar su existencia. Sin embargo, el progreso pacífico y constante en este sentido se vio obstaculizado por su problemática posición geográfica entre dos potencias, Alemania y la Unión Soviética, que pretendían ejercer su dominio sobre Europa central (Howard, 1990; Porter-Szucs, 2021; Kuźniar, 1992). En consecuencia, Polonia sufrió el peso de la Segunda Guerra Mundial, que se tradujo en la pérdida de parte de su territorio y en más de cuarenta años de dependencia de la Unión Soviética. El colapso del Bloque del Este y el final de la Guerra Fría hicieron necesaria la formulación de una nueva política de seguridad. En 1991, el Pacto de Varsovia dejó de existir, seguido de la disolución de la Unión Soviética. Esto hizo que la situación de seguridad en la región se caracterizara por la incertidumbre y la inestabilidad.

La decisión de construir un Estado democrático llevó a Polonia a alinearse con los Estados democráticos occidentales (Bieńczyk-Missala, 2016). Bajo el gobierno del primer ministro democrático Tadeusz Mazowiecki, el ministro de Asuntos Exteriores, Krzysztof Skubiszewski, articuló las prioridades de la política exterior polaca. El objetivo principal se formuló como la creación conjunta del sistema de seguridad europeo, trabajando juntos por la unidad del continente. El ministro Skubiszewski (1990) reconoció que las consecuencias de la división de Europa durante la Guerra Fría podían superarse construyendo una Europa común y segura. La Unión Europea occidental sirvió como punto de contacto inicial de Polonia para forjar la cooperación en los ámbitos de la seguridad y la defensa. El ministro Krzysztof Skubiszewski entabló, en primer lugar, negociaciones en el seno de las instituciones europeas para discutir los términos de la posible adhesión de Polonia al Tratado de Bruselas de 1954 (Ciupiński, 2018; 357-358). El compromiso inequívoco de Polonia con la integración europea quedó demostrado con la adopción del Tratado de Asociación con las Comunidades Europeas el 16 de diciembre de 1991. Este acuerdo fundamental subrayó la orientación estratégica de Polonia hacia un compromiso más profundo con el proyecto europeo (Kuźniar, 2020).

En los años siguientes, la trayectoria de la política de seguridad polaca evolucionó hasta dar prioridad al ingreso en la OTAN

trascendiendo las divisiones políticas para converger en un objetivo compartido. Esta reorientación estratégica global subrayó el reconocimiento por parte de Polonia de la importancia primordial de anclarse en los marcos de seguridad europeos y transatlánticos establecidos. Polonia se incorporó al programa de Asociación para la Paz de la OTAN en 1994. En la Cumbre de Madrid, Polonia, junto con la República Checa y Hungría, recibió una invitación para adherirse a la Alianza. Su adhesión a la OTAN el 12 de marzo de 1999 fue un logro cacareado de la política exterior de Polonia al que siguió la adhesión a la Unión Europea en 2004 y la incorporación al espacio Schengen en 2007 (Koziej, 1999; Kuźniar, 2009; Zięba, 2023).

La participación en el sistema de defensa colectiva de la OTAN se convirtió en el pilar central de la política de seguridad polaca, un estatus reafirmado por la aprobación periódica de las Estrategias de Seguridad Nacional de Polonia. Polonia consideraba la defensa colectiva como la función más valorada dentro de la OTAN. Sin embargo, Polonia también participó activamente en las operaciones militares de la OTAN, en especial en Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Afganistán (Kupiecki, 2019a; Koziej, 2012: 19-45). Esta participación reflejaba el compromiso de Polonia con la solidaridad dentro de la Alianza y se consideraba una inversión tanto en la eficacia de la Alianza como en la propia seguridad de Polonia. En este contexto, la Unión Europea asumió un papel complementario en la política de seguridad polaca especialmente significativo en las dimensiones no militares¹. Se percibió como un elemento de influencia en la configuración del entorno de seguridad en Europa.

3 La especificidad de la perspectiva polaca sobre las amenazas y el entorno de seguridad

La adhesión de Polonia a la OTAN y a la UE marcó un hito importante en sus esfuerzos de política exterior y de seguridad, pues significó tanto un logro como el inicio de nuevos retos. El principal objetivo de la política de seguridad polaca era alinear su sistema de defensa con los estándares euroatlánticos y la OTAN, que se percibía como el garante esencial de su seguridad. La llegada del siglo XXI ha traído consigo una serie de nuevos retos y amenazas que requieren una respuesta calibrada por parte de

¹ Estrategia de defensa de Polonia, 23 de mayo de 2000.

los responsables políticos polacos. Entre estos retos destacaban la dinámica cambiante del entorno de seguridad polaco y una percepción de la amenaza que seguía siendo incomprensible para muchos socios europeos (O'Donnell, 2012). Se plasmaron en numerosos documentos estratégicos, como las Estrategias de Seguridad Nacional, que, en el marco jurídico y político polaco, sirvieron como instrumentos fundamentales para configurar la política de seguridad del Estado (Kupiecki, 2015a; Kuźniar 1994; Soroka, 2006).

Antes de la anexión de la península de Crimea por la Federación de Rusia en 2014, la valoración predominante del entorno de seguridad era optimista. Esto se asoció al anclaje de Polonia en las estructuras euroatlánticas y europeas y al desarrollo positivo de las relaciones con los países vecinos. No había riesgo de agresión armada tradicional. Polonia reconoció amenazas globales como el terrorismo, la migración incontrolada, las desigualdades y disparidades en el nivel de vida entre sociedades. Tras la crisis del gas en Ucrania en 2006 se reconocieron las amenazas relacionadas con la energía, lo que llevó a incluir la lucha contra ellas entre los objetivos de la política exterior y de seguridad polaca. Por ello, todos los Gobiernos polacos se mostraron críticos con los proyectos Nord Stream I y Nord Stream II, percibiéndolos como proyectos antieuropeos. Expresaron su preocupación por que las inversiones germano-rusas aumentaran la dependencia de los países de las regiones de los vectores energéticos procedentes de Rusia y generaran el riesgo de utilizar los suministros energéticos como instrumento de presión política y de seguridad.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2014 de la República de Polonia se redactó en circunstancias muy diferentes a las de documentos anteriores. Ya se emitió tras la agresión de la Federación Rusa a Ucrania, incluyendo la anexión ilegal de Crimea, e identificaba una amenaza creciente para la seguridad del Estado asociada a la excesiva concentración de potencial militar convencional acumulado cerca de las fronteras orientales de Polonia. También suscitaban preocupación las posibles tensiones políticas, sociales o étnicas internas en la región, así como el aumento del autoritarismo y la imprevisibilidad en la política, por ejemplo, en Bielorrusia y Ucrania (Kupiecki, 2015b).

En los años siguientes, el panorama de la seguridad se hizo progresivamente más intrincado y precario. Se reconoció que la amenaza identificada más importante procedía de la política neoimperial aplicada por las autoridades de la Federación Rusa, a menudo

empleando la fuerza militar. La agresión contra Georgia en 2008, la anexión ilegal de Crimea en 2014 y las acciones militares en el este de Ucrania contravinieron flagrantemente los principios fundamentales del derecho internacional y erosionaron los cimientos del marco de seguridad europeo. La Federación Rusa ha estado aumentando activamente sus capacidades militares ofensivas, sobre todo en su dirección estratégica occidental, en especial en la región del mar Báltico, incluido Kaliningrado. A esto hay que sumar que la Federación Rusa ha realizado ejercicios militares intensivos (también en cooperación con Bielorrusia), asumiendo escenarios que implican conflictos con Estados miembros de la OTAN, el despliegue rápido de importantes formaciones militares e incluso el posible uso de armas nucleares. También ha participado en actividades por debajo del umbral de la guerra, denominadas guerra híbrida, que entrañaban el riesgo de desencadenar un conflicto, incluyendo una escalada imprevista resultante de incidentes, en particular de naturaleza militar (Menkiszak, 2017).

Se puede concluir que Polonia identificó adecuadamente las amenazas y los retos inherentes al entorno de seguridad. Sin embargo, no ha sido capaz de comunicar de forma convincente su visión en la Unión Europea, ya que algunos Estados han asumido durante mucho tiempo que Rusia era un socio económico fiable sin interés en una confrontación militar a mayor escala.

En 2022, la situación de seguridad en la región se deterioró drásticamente debido a la intensificación de la agresión rusa contra Ucrania. Existía el riesgo de que el conflicto se extendiera a los países vecinos, y la amenaza de un enfrentamiento militar entre Rusia y la OTAN se consideraba probable, en especial en caso de una posible derrota ucraniana, una preocupación planteada frecuentemente por los líderes de Polonia y los Estados bálticos (Duda 2023). Polonia se mostró dispuesta a participar en las iniciativas encaminadas a profundizar la cooperación internacional y estabilizar el entorno de seguridad en la región.

4 La contribución de Polonia a la evolución de la PCSD

Antes de adherirse a la Unión Europea, Polonia tenía una participación limitada en los debates sobre la orientación de las capacidades europeas de Defensa en el marco de la Unión Europea Occidental (Zięba, 2010: 126). Se temía que la inversión en la dimensión europea de la defensa pudiera debilitar a la OTAN y obstaculizar su expansión. Tras las decisiones importantes adop-

tadas en la Cumbre de Saint-Malo de 1998 sobre la mejora de la política de seguridad y defensa de la UE, Polonia adoptó una postura similar a la de Estados Unidos. Advirtió contra las posibles repercusiones de separar el sistema europeo de seguridad y defensa de la OTAN y duplicar estructuras y recursos (Kupiecki, 2019b).

Polonia expresó la opinión de que la planificación militar europea debería ajustarse al Concepto Estratégico de la Alianza del Atlántico Norte, mientras que la posible creación de fuerzas militares para la UE debería ajustarse al sistema de planificación de la defensa de la OTAN. Abogó por el establecimiento de un estrecho mecanismo de cooperación entre la UE y la OTAN. Durante la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada el 15 de diciembre de 1999, el ministro de Asuntos Exteriores, Bronislaw Geremek, subrayó que la Política Europea de Seguridad y Defensa (ESDP) podría desempeñar un papel crucial en la mejora de la eficacia de la OTAN. Como país candidato a la UE, Polonia declaró su intención de participar en la configuración de la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea, así como anunció la participación de soldados polacos en las fuerzas de gestión de crisis de la UE.

La cautelosa posición de Polonia se vio condicionada por la sensación de estar marginada dentro de Europa, sobre todo en la década de 1990. La Administración estadounidense de Bill Clinton demostró una mayor comprensión de las preocupaciones polacas en materia de seguridad. Además, las autoridades polacas percibieron pocas oportunidades para llevar a cabo una política de defensa cohesionada dentro de Europa (Kuźniar, 2018: 55-67). Prefirió centrarse en la OTAN y en el desarrollo de la asociación con Estados Unidos.

El apoyo de Polonia a la intervención estadounidense en Irak en 2003 divergió de la postura adoptada por la mayoría de sus homólogos europeos, suscitando una desaprobación generalizada (Longhurst y Zaborowski, 2007). Al mismo tiempo, Polonia llevó a cabo importantes adquisiciones militares a Estados Unidos, optando en particular por la compra del avión de combate polivalente estadounidense F-16 para reforzar las capacidades de la Fuerza Aérea polaca. Esta decisión provocó la decepción de algunos círculos políticos europeos.

Sin embargo, hubo una evolución positiva constante en el enfoque polaco de la Política Común de Seguridad y Defensa. El

ministro de Defensa, Radosław Sikorski, autorizó a los soldados polacos a participar en operaciones militares de la UE. Además, el presidente, Lech Kaczyński, y el primer ministro, Jarosław Kaczyński, llegaron a proponer la creación de un ejército europeo de 100 000 hombres, aunque seguiría bajo el mando de la OTAN (Kuźniar, 2018: 55-67). Polonia respaldó la Estrategia Europea de Seguridad e incorporó su perspectiva a su propia Estrategia de Seguridad. Mantuvo, asimismo, una postura favorable a las disposiciones de seguridad y defensa recogidas en el Tratado Constitucional y, posteriormente, en el Tratado de Lisboa en 2007, que en Polonia no eran objeto de discusiones y controversias políticas. Además, abogó por incluir una referencia al «espíritu de solidaridad» en el contexto de la política energética europea. Si uno o varios Estados miembros sufren una interrupción del suministro energético, podrían depender de la ayuda energética de otros Estados.

La Presidencia polaca del Consejo, que tuvo lugar entre julio y diciembre de 2011, resultó ser un impulso positivo. De hecho, la PESD fue una de las prioridades principales de la Presidencia polaca en el Consejo de la UE (Major y Wassenberg, 2011). Desgraciadamente, las aspiraciones de Europa de comprometerse en materia de seguridad en aquel momento se vieron obstaculizadas por la amplia crisis financiera que comenzó en 2008, precipitando un prolongado periodo de recesión económica y el consiguiente aumento del desempleo. Los Estados de la UE aplicaron medidas de austeridad y programas de asistencia, mostrándose reacios a asignar recursos a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Lo que resultó beneficioso fue la mejora de las relaciones y los esfuerzos de colaboración entre Polonia, Francia y Alemania, tras la asunción del poder por la Plataforma Cívica en Polonia y el nombramiento de Donald Tusk como primer ministro en 2007. Tres Estados del Triángulo de Weimar emitieron un comunicado público dirigido a la alta representante Catherine Ashton en noviembre de 2010 en el que abogaban por revitalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa (Lang y Schwarzer, 2011). Esta iniciativa obtuvo el apoyo adicional de Italia y España. Por último, la cooperación entre los cinco Estados y las instituciones de la UE ha dado resultados tangibles. Entre los logros alcanzados durante la Presidencia polaca figura la inauguración del Centro de Operaciones de la UE en Bruselas para apoyar la interacción entre los actores militares y civiles en las misiones de la

PESD sobre la base de la Decisión del Consejo de 23 de marzo de 2012.

Polonia también aprovechó su presidencia para impulsar el programa de la Asociación Oriental, una iniciativa conjunta presentada por Polonia y Suecia en 2008. La intención era intensificar las relaciones entre la Unión Europea y sus vecinos orientales y extender la estabilidad en la región. Sin embargo, los esfuerzos de Polonia por reforzar la cooperación con los países de la Asociación Oriental no recibieron el apoyo de otros Estados miembros (Sus, 2014: 191-208), ni las sugerencias de una cooperación más intensa entre la UE y la OTAN.

La aplicación de las prioridades polacas fue complicada desde el punto de vista de la diplomacia, debido a las limitaciones del marco institucional posterior a Lisboa (Mieñkowska-Norkiene, 2012: 45-47; Cianciara, 2012: 27-42), pero la contribución global de la Presidencia polaca se evaluó positivamente (Unión Europea, 2011).

En los años siguientes continuó la implicación de Polonia y los demás Estados del Triángulo de Weimar, así como de España e Italia. Pretendían mejorar el funcionamiento de las estructuras cívico-militares, desarrollar el concepto de agrupaciones tácticas e intensificar la cooperación en el seno del Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC). Polonia deseaba garantizar la funcionalidad de las agrupaciones tácticas, de ahí que presentara propuestas concretas sobre la capacidad del mando para ampliarlas con un componente marítimo y aéreo e incluir aspectos civiles (Ciupiński, 2018: 357-368).

A partir de 2015, Polonia mostró falta de coherencia en su apoyo a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La anexión de Crimea por Rusia y el persistente conflicto en el este de Ucrania reorientaron la atención de Polonia, principalmente hacia las preocupaciones de seguridad a lo largo del flanco este de la OTAN. En consecuencia, la atención se dirigió de manera predominante hacia la Alianza del Atlántico Norte y el fomento de la cooperación con Estados Unidos. La PESD no ha avanzado lo suficiente para hacer frente a la creciente amenaza procedente del este. Además, la participación en los esfuerzos de la PESD se vio aún más obstaculizada por las polémicas disputas sobre el Estado de derecho entre Polonia y las instituciones de la UE, así como por la crisis de la cooperación en el marco del Triángulo de Weimar.

Polonia no fue incluida en la propuesta francoalemana de crear la Unión de Defensa de la UE en septiembre de 2016. Sin embargo, apoyó la creación del Fondo Europeo de Defensa, así como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Polonia abogó por un carácter abierto de la CEP, pero también vinculándola a la OTAN lo más estrechamente posible (Terlikowski, 2018).

La decisión de la Cumbre de la OTAN de 2016 de desplegar tropas aliadas en el flanco este, que constituye un componente fundamental de la postura defensiva y disuasoria de la OTAN frente a Rusia, fue considerada en gran medida un logro significativo en Polonia. Además, Estados Unidos anunció el establecimiento de su Equipo de Combate de Brigadas Blindadas en Polonia de forma rotatoria. El compromiso de Polonia de potenciar la defensa colectiva en el marco de la Alianza y abordar los problemas de seguridad regional ante la evolución de la dinámica geopolítica constituyó una tarea crucial en materia de seguridad.

En medio de la presidencia de Donald Trump y el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y los miembros europeos de la OTAN, Polonia albergaba inquietudes sobre las posibles ramificaciones del avance de la autonomía estratégica europea y los instrumentos de política de seguridad (Gotkowska, 2020: 63-67). Se temía que estos acontecimientos pudieran debilitar a la OTAN y fomentar una Europa de dos velocidades en materia de defensa. Se temía que, en contra del principio de solidaridad europea, los Estados fueran admitidos selectivamente en los proyectos de la CEP. En última instancia, los criterios de adhesión abiertos de la CEP aliviaron las preocupaciones de Polonia, que apoyó la nueva posibilidad de cooperación militar dentro de la CEP.

5 Compromiso práctico

Polonia demostró desde el principio su compromiso con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), participando activamente en misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como en los Grupos de Combate de la Unión Europea (EUBG). Estos esfuerzos supusieron importantes costes financieros y logísticos para Polonia, pero también fue una forma de entablar una cooperación militar con socios europeos y apoyar los procesos de adaptación del ejército y su modernización.

La participación militar polaca en operaciones de la Unión Europea (UE) es anterior a la adhesión de Polonia a la UE. En 2003, antes

de ingresar en la UE, los soldados polacos participaron en la Operación Concordia de EUFOR en Macedonia, lo que supuso la primera participación de Polonia en una misión militar dirigida por la UE. Este compromiso inicial sentó las bases para el apoyo continuado de Polonia a los esfuerzos de seguridad, especialmente en regiones situadas fuera de su entorno geográfico inmediato.

Desde 2004, Polonia ha mantenido su compromiso con la seguridad de los Balcanes participando activamente en la Operación Militar EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina. Esta operación sucedió a las actividades de la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR), demostrando la continua implicación de Polonia en la estabilización de los Balcanes Occidentales (Usewicz *et al.*, 2021: 12-16).

Las contribuciones operativas de Polonia trascendieron las fronteras europeas: de 2015 a 2020, Polonia participó en la operación naval de la UE EUNAVFOR MED SOPHIA en el mar Mediterráneo, centrada principalmente en la lucha contra las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilegal de migrantes. Este compromiso persistió con la participación de Polonia en la operación que sucedió a la anterior, EUNAVFOR MED IRINI, que dio prioridad al cumplimiento del embargo de armas sobre Libia desde el 1 de abril de 2020. Además, Polonia aportó oficiales a varias misiones de la UE, como EUNAVFOR Atalanta, una operación naval de lucha contra la piratería frente al Cuerno de África, y la Misión de Formación [y Adiestramiento] de la UE en la República Centroafricana (EUTM RCA), destinada a prestar servicios de asesoramiento y adiestramiento militar. Además, los contingentes militares polacos participaron activamente en la Misión de Formación [y Adiestramiento] de la UE en Mali (EUTM Mali) de 2013 a 2014 y en la operación militar de la UE en la República Centroafricana (EUFOR RCA) de 2014 a 2015, apoyando las actividades de las Naciones Unidas.

El historial de participación de Polonia en operaciones africanas se remonta a EUFOR RD Congo en 2006 y EUFOR Chad/RCA en 2008. Estas misiones pusieron de relieve la voluntad de Polonia de contribuir a los esfuerzos multinacionales encaminados a promover la estabilidad y la seguridad, tanto dentro de Europa como a escala mundial.

Polonia se encontraba entre los países deseosos de participar en la creación de agrupaciones tácticas de la UE (Górniak, 2017: 14-28). Polonia cofundó Grupos de Combate con Alemania,

Lituania, Letonia y Eslovaquia en 2010, y con Alemania y Francia como parte del Grupo de Combate del Triángulo de Weimar en 2013. Además, en 2016 y 2019, Polonia participó en los Grupos de Combate junto con la República Checa, Eslovaquia y Hungría, a las que se unieron Ucrania en 2016 y Croacia en 2019 (Grupos de Combate de Visegrado+). En ambos grupos, actuó como Estado marco, desplegando la mayoría de las fuerzas y estableciendo un Mando de Operaciones basado en el Centro de Operaciones Terrestres, Mando Componente Terrestre en Cracovia. De este modo, las Fuerzas Armadas polacas se unieron a un selecto grupo de ejércitos europeos con tales capacidades.

El concepto de Grupos de Combate no cumplió las expectativas polacas, ya que no estaban diseñados para tareas relacionadas con la defensa colectiva (Ciupiński, 2014; Kawałowski, 2007). Además, requirieron costes significativos y largos preparativos, mientras que solo permanecieron listos desde el punto de vista operativo durante seis meses. Sin embargo, Polonia buscó oportunidades de cooperación militar con socios europeos y, a través del compromiso, expresó sus ambiciones políticas de desempeñar un papel significativo en la política europea. Por ejemplo, Polonia no tenía intereses en África, pero la oportunidad de cooperar con socios europeos brindaba la oportunidad de demostrar una opción proeuropea en la política exterior polaca. Demostrando su preparación para participar en enfrentamientos militares en la vecindad meridional de Europa, trató al mismo tiempo de mejorar la comprensión europea de las amenazas planteadas por Rusia en la región oriental. Este enfoque polifacético subraya el compromiso estratégico de Polonia de reforzar la seguridad tanto dentro como fuera de su entorno geográfico inmediato. Demostrando su disposición a comprometerse militarmente en la vecindad meridional de Europa, Polonia pretendía al mismo tiempo aumentar la comprensión europea de las amenazas que representaba Rusia en el este.

Con el tiempo, Polonia fue tomando cada vez más decisiones deliberadas sobre el despliegue de sus recursos militares más allá de sus fronteras, debido, principalmente, a los costes incurridos y a la falta de plena satisfacción por su participación en las intervenciones en Irak y Afganistán. En consecuencia, aunque apoyó la intervención en Libia en 2011, casi no participó en ella (Dyll, 2011).

En el contexto de la Cooperación Estructurada Permanente de la UE (CEP), Polonia se mantuvo firmemente comprometida con el

principio de que todas las iniciativas de Defensa Europea deben servir al doble propósito de reforzar las estrategias de adaptación de la OTAN, en especial en lo relativo a la disuasión y la defensa frente a Rusia, y al mismo tiempo atender las necesidades específicas de Polonia en materia de capacidades. Esta premisa subraya el planteamiento de Polonia respecto a la CEP, garantizando la alineación con objetivos estratégicos más amplios destinados a reforzar la cooperación transatlántica en materia de seguridad y mejorar la postura de defensa colectiva de la comunidad euroatlántica.

En un caso singular, Polonia asume el papel de coordinador del proyecto, en relación con el Centro de Formación Médica de las Fuerzas Especiales (SMTC). En doce iniciativas de la CEP, Polonia tiene estatus de participante, mientras que en otras doce asume el papel de observador (Ministerio de Defensa Nacional, 2022a).

Las áreas prioritarias de compromiso para Polonia resultaron ser: movilidad militar, logística y ciberdefensa. La mejora de la movilidad militar y la creación de centros logísticos revestían especial importancia para el Flanco Este. En Polonia, está previsto que el centro de Kutno alcance su plena capacidad operativa a finales de 2024.

Las medidas adoptadas por la UE en el ámbito de la movilidad militar responden a las necesidades militares de los países europeos y también son coherentes con los requisitos de la OTAN. En el proyecto relativo a la movilidad militar también participan terceros países como Estados Unidos, Canadá, Noruega y Reino Unido. El interés por cooperar en el marco del proyecto indica principalmente su importancia operativa para el transporte militar transfronterizo en Europa. El objetivo es reducir el tiempo de respuesta de las fuerzas armadas, incluida la reducción del tiempo asignado a los procedimientos, que es un elemento importante de la disuasión convencional en Europa.

Varios proyectos de la Agencia Europea de Defensa están también en consonancia con lo anterior. Polonia, que se incorporó a la agencia como uno de los miembros fundadores, guiada por sus propios intereses estratégicos, participa activamente en 38 proyectos y programas, que representan el 28 % de la cartera total de proyectos de la AED. Algunos de ellos son de desarrollo de capacidades, como la cooperación en la Red Multimodal de Centros de Transporte de la UE, la Vigilancia Marítima, el Mercado de Comunicaciones por Satélite de la UE y la Fabricación Aditiva

para Apoyo Logístico. Además, participa en 32 proyectos de investigación y tecnología (I+T). En cuatro casos, desempeña el papel de nación líder (Agencia Europea de Defensa, 2022).

Polonia también acogió con satisfacción la iniciativa del Fondo Europeo de Defensa (Kozioł, 2020), esperando que fuera una contribución importante al desarrollo de la PESD, además de contribuir a la transformación de su Base Tecnológica e Industrial de Defensa. La participación en el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz representó una oportunidad de obtener ayuda financiera para proyectos de investigación realizados en el país. Además, para la industria nacional de defensa, incluidas las pequeñas y medianas empresas, la participación en el FED significaba la posibilidad de incorporarse a la cadena internacional de suministro de componentes de equipos de defensa. Aunque las entidades polacas han participado en proyectos importantes, incluidos los galardonados, Polonia ha podido beneficiarse en menor medida del Fondo en comparación con países de la UE más grandes y desarrollados en lo que respecta a la industria armamentística (Maślanka, 2023).

6 La respuesta de Polonia a la guerra de Ucrania: implicaciones para las perspectivas de la política europea de defensa

La invasión del 24 de febrero de 2022 empeoró significativamente la situación de la seguridad regional. Algunas de las exigencias planteadas por Rusia se referían de forma directa al flanco este de la OTAN, incluida la retirada de las fuerzas de la alianza de los países que se convirtieron en sus miembros después de 1997. La política de Polonia en aquel momento se guió por varias consideraciones clave: la amenaza inminente de que el conflicto se extendiera a los territorios vecinos, la aprensión ante las posibles repercusiones de la derrota de Ucrania en la seguridad de Polonia, el reconocimiento del conflicto como una oportunidad para disminuir significativamente el poder de Rusia y liberar a Europa de la dependencia de los recursos energéticos rusos. Al buscar la atención y el apoyo internacionales para Ucrania, las autoridades subrayaron la lucha de Ucrania por la independencia y su alineación con valores occidentales como la libertad, la democracia y los derechos humanos (Bieńczyk-Missala, 2022: 341).

Los objetivos de la política exterior polaca priorizaban garantizar la ayuda militar, financiera y humanitaria a Ucrania, orquestar un enfoque internacional cohesionado para imponer sanciones

a Rusia y emprender medidas para reforzar las capacidades de defensa de Polonia junto con la fortificación de todo el Flanco Este de la OTAN.

Siendo Estado limítrofe con Ucrania, Polonia asumió un papel fundamental a la hora de facilitar el tránsito de activos militares, suministros de ayuda humanitaria y productos agrícolas ucranianos, constituyendo así un componente crítico de la red logística. Además, Polonia asumió la responsabilidad principal de acoger a los refugiados de guerra, convirtiéndose en el principal destino de la afluencia de refugiados. Entre el 24 de febrero de 2022 y el 10 de enero de 2023, fue testigo de la llegada de más de 9 500 000 de refugiados a través de sus fronteras, con más de 1 500 000 de personas registradas formalmente dentro de su territorio (Szeptycki, 2023: 93-111; 2024: 1-11).

Polonia se convirtió en uno de los principales contribuyentes al aprovechar sus propios recursos militares para proporcionar una ayuda sustancial, entre otros: sistemas de misiles antiaéreos (S-125 Neva SC, 9K33 Osa, 2K12 Kub), sistemas portátiles de misiles antiaéreos Piorun, cañones antiaéreos S-60, fusiles Grot, obuses autopropulsados Krab, tanques T-72 y Leopard, lanzacohetes BM-21 Grad, obuses autopropulsados Goździk, vehículos de combate de infantería, cazas Mig-29 y munición para los sistemas de artillería ucranianos, armas de fuego y equipamiento individual para los soldados. Además, 98 policías polacos retiraron minas de zonas liberadas de la ocupación rusa como parte de la ayuda bilateral en 2023. El ministro de Asuntos Exteriores, Radosław Sikorski, anunció, durante la presentación de las prioridades de la política exterior polaca en el Parlamento, que Polonia ha proporcionado hasta ahora a Ucrania ayuda militar por valor de unos 9 000 000 000 \$ (*The Military Magazine*, 2024; *European Pravda*, 2023).

Las autoridades polacas se mantuvieron firmes a la hora de abogar por un aumento de la ayuda militar a Ucrania por parte de otras naciones. Sus esfuerzos fueron más allá del mero estímulo, ya que trataron activamente de orquestar el suministro de equipos militares avanzados, como aviones de combate, tanques Leopard o sistemas antimisiles Patriot, mediante la consolidación del apoyo internacional y la formación de coaliciones entre países de ideas afines. Esta maniobra estratégica incluía canales discretos para la transferencia del armamento necesario para reforzar las capacidades de defensa de Ucrania en medio de la escalada de las hostilidades. Al fomentar la colaboración y facilitar de manera

discreta la transferencia de material militar avanzado, las autoridades polacas pretendían aumentar la capacidad de Ucrania para resistir agresiones externas, al tiempo que fomentaban la solidaridad dentro de la comunidad internacional. Este enfoque puso de relieve el compromiso de Polonia con la defensa de la seguridad y la estabilidad regionales, así como su participación proactiva en la configuración de la dinámica del conflicto en curso en Ucrania.

6.1 Autoinversiones

Al mismo tiempo, Polonia se embarcó en una trayectoria acelerada de fortalecimiento de sus fuerzas armadas mediante grandes inversiones en equipamiento y modernización. Predominantemente procedentes de Estados Unidos, las adquisiciones abarcaron un espectro de activos tales como aviones F-35, tanques Abrams y lanzacohetes Himmars, aumentados por acuerdos marco con la República de Corea para tanques K2, obuses K9, lanzacohetes K239 y aviones FA-50. Entre las adquisiciones suplementarias de sus homólogos europeos figuran los misiles CAMM de Reino Unido, los satélites Pleiades Neo de Francia y los helicópteros polivalentes AW149 del grupo italiano Leonardo.

En 2023, las autoridades polacas llevaron a cabo nuevas adquisiciones, que abarcaron una diversa gama de activos militares. Entre ellas destaca la adquisición de 96 helicópteros de ataque AH-64E Apache, con su correspondiente equipamiento, como radares, 1844 misiles AGM-114R2 Hellfire, 460 misiles aire-tierra JAGM y 508 misiles antiaéreos Stinger. Además, las adquisiciones incluyeron seis baterías adicionales del sistema PATRIOT/IBCS, dos unidades de cohetes navales, un puesto de mando automatizado ZENIT-MP+ adaptado a los conjuntos PILICA+ y drones FlyEye. La lista de adquisiciones se amplió para incluir los sistemas no tripulados Bayraktar suministrados por Turquía, junto a el inicio de acuerdos de arrendamiento con Estados Unidos, incluida una opción de compra, para los aviones no tripulados MQ-9A (Ministerio de Defensa Nacional, 2022b; Czulda, 2023; Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2023a).

Como complemento a estas adquisiciones, las iniciativas de producción nacional cobraron impulso, con la aprobación del ministro de Defensa el 11 de octubre de 2023, allanando el camino para los contratos relacionados con el acompañamiento de los puentes MS-20 Daglezja-S, los vehículos de mando Zawilec, los vehículos de motor para las Unidades de Cohetes Navales y un anexo para

el suministro de munición de 120 mm a los morteros autopropulsados RAK. Al mismo tiempo, se iniciaron negociaciones con Corea del Sur, con pedidos inminentes de carros de combate K2, obuses autopropulsados K9 y cazas ligeros FA 50, lo que supuso una mayor diversificación y mejora de las capacidades militares de Polonia.

Estas adquisiciones se sustentaban en la Ley de Defensa Nacional del 11 de marzo de 2022, promulgada en respuesta al conflicto, que pretendía aumentar el tamaño de las fuerzas armadas hasta aproximadamente 300 000 efectivos y escalar el gasto en defensa del 2,2 % del PIB en 2022 a incluso más del 4 %² en los años siguientes (Kość, 2023; Cepparulo y Pasimeni 2024; Karnitschnig, y Kość, 2022). Este marco legislativo facilitó la agilización de los procesos de adquisición debido a las circunstancias apremiantes y al imperativo de adoptar medidas rápidas para reforzar las capacidades de defensa. Sin embargo, la modalidad de contratación, que dependía principalmente de proveedores extranjeros y eludía los procedimientos de licitación convencionales, impedía de manera potencial la incorporación de mecanismos de compensación que facilitarían la transferencia de tecnología a Polonia.

6.2 La OTAN

Al mismo tiempo, Polonia se esforzó por fortalecer el flanco este de la OTAN y rectificar su posición actual dentro de la alianza, basándose en el aumento de la fuerza numérica de las fuerzas de la OTAN en la región y el fortalecimiento de la infraestructura militar. La cumbre de la OTAN en Madrid, prevista para junio de 2022, constituyó un momento crucial para perseguir estos objetivos, coincidiendo con la articulación de la declaración y el concepto estratégico de la OTAN. Aunque el documento estratégico subrayaba a Rusia como la principal amenaza para la seguridad de la Alianza y abogaba por reforzar las fuerzas Aliadas en el Flanco Este de la OTAN, no constituía un cambio de paradigma.

Antes de la cumbre de la OTAN celebrada en Vilna los días 11 y 12 de julio de 2023, Polonia emprendió una iniciativa estratégica destinada a recalibrar los planes de defensa dentro de la Alianza.

² Polonia destinó el 3,9 % del PIB a gastos militares en 2023, la mayor cantidad entre todos los países de la OTAN, aplicando los contratos celebrados el año anterior. En el proyecto de presupuesto para 2025 se prevé que el gasto en defensa ascienda al 4,7 % del PIB polaco.

Entre sus objetivos principales estaban el refuerzo de las infraestructuras a lo largo del Flanco Este, especialmente en forma de depósitos de munición, y el aumento del contingente de tropas de la OTAN designadas como fuerzas de reacción rápida. En estrecha colaboración con los miembros de los Nueve de Bucarest, Polonia abogó por la creación de Grupos de Combate permanentes del tamaño de brigadas, según la decisión de la OTAN de 2022. Esta propuesta pretendía introducir un marco novedoso para las fuerzas de la Alianza, orientado a garantizar la defensa inmediata del territorio de la OTAN en caso de agresión. Aunque esta propuesta no obtuvo consenso en Vilna, algunos Estados miembros respondieron aumentando su presencia en el Flanco Este, como Alemania en Lituania y Canadá en Letonia (Gotkowska y Graca, 2023).

Además, Polonia sostenía que los ajustes estratégicos de la OTAN debían tener en cuenta el despliegue de medios nucleares rusos en territorio bielorruso. Esta preocupación motivó una comunicación conjunta, junto con Lituania y Letonia, a los dirigentes de la OTAN y al secretario general el 7 de julio de 2023. La misiva abogaba por una revisión global de las estrategias de disuasión nuclear a la luz de la evolución de las realidades geopolíticas, la integración de las amenazas convencionales procedentes de Bielorrusia en las iniciativas de adaptación militar de la OTAN y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia de la Alianza frente a las amenazas híbridas. En consecuencia, el comunicado final de la cumbre (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2023b) reconoció las ramificaciones de seguridad derivadas de la integración militar de Rusia y Bielorrusia, así como el despliegue previsto de armamento nuclear ruso en Bielorrusia. Esta evolución puede catalizar las deliberaciones sobre la posible inclusión de Polonia en el programa de uso compartido de material nuclear de la OTAN, supeditada a la certificación de los aviones F-35 por parte de Estados Unidos (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 2023; Bieńczyk-Missala, 2023: 328-332).

Polonia apoyó la propuesta de retirada del Acta Fundacional Rusia-OTAN de 1997, que finalmente no se produjo, y la creación del Consejo OTAN-Ucrania. Un reconocimiento a Polonia como «defensora de Ucrania en la OTAN» fue la creación del Centro Conjunto de Análisis, Adiestramiento y Educación OTAN-Ucrania en Bydgoszcz.

Polonia intensificó las consultas y la cooperación no solo en los foros multilaterales, sino también bilateralmente, sobre todo

con Estados Unidos y Reino Unido. Ambos países reforzaron la seguridad de Polonia desplegando tropas adicionales, con aproximadamente 11 000 soldados estadounidenses y 600 soldados británicos estacionados en Polonia en el punto álgido. Como símbolo de solidaridad, la visita del presidente Joe Biden a Polonia en marzo de 2022 y febrero de 2023 subrayó el compromiso inquebrantable de apoyar a Ucrania y defender los principios de la OTAN. Para Polonia, la presencia permanente de tropas estadounidenses era especialmente importante. En marzo de 2023, el Grupo de Apoyo Regional (Area Support Group Poland, ASG-P) estacionado en Polonia occidental se transformó en la US Army Garrison Poland (USAG-P) y se convirtió en la octava guarnición permanente de las fuerzas armadas estadounidenses en Europa y la primera guarnición permanente de tropas estadounidenses en Polonia (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

En diciembre se alcanzó la disponibilidad operativa en la base de Redzikowo, que forma parte del escudo antimisiles estadounidense. También se siguió desarrollando la cooperación energética con Estados Unidos. Las compras de gas natural licuado (GNL) a proveedores estadounidenses aumentaron y Polonia fue uno de sus mayores receptores en Europa. En 2023, importará un 126 % más de materia prima estadounidense que el año anterior. Polonia también eligió la tecnología estadounidense para la construcción de los reactores de la primera central nuclear polaca. La segunda central nuclear prevista iba a basarse en tecnología surcoreana.

Polonia y Reino Unido, a su vez, han firmado el Plan Polaco-Británico de Cooperación en Defensa y la Declaración sobre la Asociación Estratégica Polaco-Británica en Política Exterior, Defensa y Seguridad 2030. El sistema británico de defensa aérea Sky Sabre fue desplegado en territorio polaco. Además, empresas británicas, entre ellas MBDA, participaron en la construcción del sistema de defensa aérea y antimisiles de corto alcance Narew y de fragatas (*Agencia de Prensa Polaca*, 2024).

6.3 La Unión Europea

La agresión rusa en el contexto de la dinámica de seguridad europea estuvo motivada por el objetivo estratégico de dismantelar la arquitectura de seguridad existente, que había evolucionado en colaboración con Rusia tras la Guerra Fría y acomodado sus intereses de seguridad (Madej y Terlikowski, 2021: 114-131). Sin

embargo, las acciones de Rusia provocaron una ruptura de su compromiso con el marco de seguridad establecido, lo que llevó a la OTAN, así como a la UE, a responder tratando de disminuir la influencia de Rusia y reforzando al mismo tiempo sus propias capacidades de defensa. Este cambio de dinámica puso de relieve la evolución del panorama geopolítico y la recalibración de las prioridades de seguridad en Europa. La respuesta de Europa fue rápida, decisiva y en gran medida sin precedentes.

En una Brújula Estratégica revisada, adoptada en marzo de 2022 (Unión Europea, 2022) por el Consejo, se admitía que las acciones «agresivas y revisionistas» del gobierno ruso suponían una amenaza «directa y grave» para la seguridad de Europa y de sus ciudadanos. El documento subrayaba que, al lanzar una invasión no provocada e injustificada de Ucrania, Rusia ha violado principios básicos del Derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, que la UE está decidida a defender. Por primera vez, un documento de la UE ha afirmado explícitamente que el objetivo ruso es construir una esfera de influencia en Europa y ha señalado la amenaza directa de Rusia a la integridad territorial de los Estados europeos. Además, en la introducción, Josep Borrell admitió que la UE era consciente de que Rusia utilizaba el comercio energético como «arma política», pero no tomó medidas suficientes para reducir esta dependencia (Strategic Compass, 2022). Cabe recordar que, en la primera versión del documento, Rusia no se consideraba una amenaza para la UE e incluso se sugería la perspectiva de una cooperación selectiva con el país, a pesar de la anexión de Crimea y de las operaciones militares en curso en el este de Ucrania. El cambio final estaba en consonancia con la percepción que tenía Polonia de las amenazas y los retos a la seguridad; sin embargo, la Brújula Estratégica no proponía muchas acciones concretas nuevas (Madej y Terlikowski, 2023: 66-87).

En cuanto a Ucrania, las autoridades polacas abogaron por ampliar las sanciones contra Rusia y Bielorrusia, al tiempo que apoyaron y aprovecharon de forma activa las herramientas establecidas en el marco de la PESD. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), destinado a facilitar el apoyo militar a Ucrania, anticipando el oportuno reembolso de los gastos en que se incurrió, resultó ser un instrumento especialmente valioso para Polonia, que ha donado cantidades masivas de su armamento a Ucrania.

Polonia acogió la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea a Ucrania (EUMAM Ucrania), destinada a adiestrar a miembros

de las fuerzas armadas ucranianas, una prueba más de su compromiso con la estabilidad y la seguridad regionales. Cerca de 40 000 militares ucranianos han recibido formación bajo el auspicio de EUMAM a Ucrania, centrándose principalmente en actividades de formación realizadas en Alemania y Polonia (Niecypor *et al.*, 2024). Alrededor del 30 % de la formación corrió a cargo de Polonia.

Además, Polonia participó de manera activa en la iniciativa de munición para Ucrania, colaborando estrechamente con Estonia (*Agencia de Prensa Polaca*, 2023). Esta iniciativa tenía por objeto facilitar la transferencia de 1 000 000 de cartuchos a Ucrania, lo que refleja un esfuerzo concertado para apoyar al país en medio del conflicto en curso. Polonia, en colaboración con el ministro estonio, emprendió una iniciativa diplomática para garantizar el cumplimiento de este compromiso, subrayando la profundidad de su implicación en los asuntos de seguridad regional y su compromiso de ayudar a Ucrania en tiempos de crisis. Desgraciadamente, ha resultado difícil de aplicar.

Polonia también estaba dispuesta a participar en iniciativas destinadas a reforzar las capacidades de defensa de Europa, especialmente tras un cambio de gobierno después de las elecciones de 2023 y la mejora de las relaciones dentro del Triángulo de Weimar, Francia-Alemania-Polonia, (Baerbock, Sejourne y Sikorski, 2024). En marzo de 2024, junto a Alemania, anunció su compromiso de asumir la responsabilidad de las fuerzas de reacción rápida en Europa (la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, RDC). A partir de julio de 2024, el grupo de combate conjunto formado por 2500 soldados polacos y 2500 alemanes estará preparado para un despliegue y reacción rápido, como parte de la implementación de la Brújula Estratégica de la UE (Caulcutt, von der Burchard y Angelos, 2024; Maślanka, 2024).

Los planes para el desarrollo de la industria europea de Defensa también pueden ser una oportunidad para Polonia, razón por la cual este país ha apoyado las iniciativas hasta la fecha. A pesar de ser uno de los países con mayor gasto en defensa en términos de PIB, su industria de defensa no ha adoptado nuevas iniciativas en la misma medida que los mayores países europeos. Esto se debió a la falta de una estrategia para el desarrollo de la industria de defensa y a la ausencia de reformas en el sector (Palowski, 2024). La gran mayoría de la producción de defensa en Polonia está controlada y gestionada por el *holding estatal Polish Defense Holding* (PGZ). En consecuencia, no existe una competencia sig-

nificativa en el mercado polaco, aunque hay excepciones positivas (WB Electronics, Remontowa Shipbuilding) (Zaborowski, 2018).

Tras febrero de 2022, Polonia se centró en adquirir material militar en el extranjero, una decisión comprensible dadas las circunstancias, pero perdió la oportunidad de invertir en reforzar su capacidad de producción nacional. A lo largo de los años, Polonia ha mostrado una preferencia por las soluciones estadounidenses frente a las europeas, evidente en opciones como la construcción de sistemas antimisiles. Esta tendencia refleja la de muchos otros países europeos, que recurren cada vez más a la producción nacional o a las compras fuera de la UE para cubrir sus necesidades de material militar. A pesar de ello, la innovación polaca en el sector de la defensa sigue en una fase incipiente pero prometedora, y la participación en la cooperación europea ofrece posibilidades de avance y beneficios mutuos. Es imperativo que Polonia se establezca como participante significativo en los procesos de producción y aproveche la cooperación para el avance tecnológico.

Sin embargo, las empresas polacas de defensa carecen en la actualidad de la ventaja competitiva de la que disfrutaban sus homólogas de Europa Occidental. Por lo tanto, es vital implementar salvaguardas efectivas para evitar escenarios en los que las empresas polacas que entren en empresas conjuntas con entidades europeas más grandes corran el riesgo de ser relegadas a meros roles de subcontratistas, socavando así su autonomía y erosionando potencialmente la confianza en el proyecto de Defensa Europea (Zaborowski, 2018). Parece crucial que el desarrollo de la industria europea de armamento no se base solo en subvenciones *ad hoc*, sino que sea el resultado de una sólida identificación de las necesidades y se derive de una estrategia acordada (Madej y Terlikowski, 2023: 67-86).

Se trata también de reducir el estado actual de fragmentación de la industria europea, que no sirve a la competitividad ni a la eficacia (Lefebvre, 2024). Existe una oportunidad para ello, dado el anuncio de la Comisión Europea de su primera Estrategia Industrial Europea de Defensa y una propuesta de Programa Europeo para la Industria de Defensa (EDIP) para movilizar 1 500 000 000 € entre 2025 y 2027 con el fin de apoyar la producción de municiones y la adquisición conjunta.

Además, Polonia debe demostrar credibilidad y coherencia en su apoyo a la cooperación europea, un compromiso que ha brillado por su ausencia en los últimos años.

7 Conclusiones

Siendo un estado en el flanco tanto de la Unión Europea como de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Polonia tiene un papel potencialmente fundamental en los esfuerzos de defensa colectiva. Tras la invasión rusa de Ucrania, Polonia se mostró como un contribuyente constructivo a los esfuerzos de seguridad. Hoy se encuentra entre las naciones más decididas a fomentar sus capacidades de Defensa y las de Europa, como demuestran sus niveles de gasto en seguridad. Comprende y apoya el desarrollo de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa, y estas cuestiones formarán parte de las prioridades de la Presidencia polaca en 2025.

El primer ministro Donald Tusk expresó su apoyo a las fuerzas europeas de respuesta rápida y anunció la disposición de Polonia a participar en la iniciativa europea Sky Shield. La política de defensa de la UE se percibe como una oportunidad para el desarrollo industrial, pero también es necesario establecer un sistema europeo de seguridad de la información y las telecomunicaciones, así como un sistema para contrarrestar las acciones híbridas en respuesta a la influencia de Rusia. En consecuencia, existe la convicción de que Europa debe reforzar su dimensión de defensa en la actual situación de seguridad. Polonia demuestra su compromiso de ser un contribuyente responsable a este respecto.

Sin embargo, el ministro de Asuntos Exteriores, Radosław Sikorski, en su intervención en la Universidad de Varsovia durante una conferencia conmemorativa del 75.º aniversario de la OTAN en marzo de 2024, abogó por la armonía estratégica entre la OTAN, la Unión Europea y Estados Unidos, en lugar de por la autonomía estratégica de Europa. El pasado ha demostrado que la OTAN sigue siendo el mejor garante de la seguridad y una organización que se adapta con relativa rapidez a los nuevos retos. No es seguro que la UE alcance algún día el nivel de interoperabilidad y eficacia de la OTAN. Por tanto, es de suponer que Polonia apoyará el desarrollo de las capacidades de defensa europeas sin comprometer las capacidades y el papel únicos de la OTAN.

Bibliografía

Agencia Europea de Defensa. (2022). *CE in Poland for high level talks*. [Consulta: 24 de abril de 2024]. Disponible en:

- <https://Eda.Europa.Eu/News-And-Events/News/2022/04/27/Ce-In-Poland-For-High-Level-Talks>
- Baerbock, A., Sejourne, S. y Sikorski, R. (2024). Germany, France and Poland: This Moment May Define Our Children's Future. *POLITICO*.
- Bieńczyk-Missala, A. (s. f.). Artículos anuales. *Rocznik Strategiczny 2014-2023*. Varsovia, Editorial Scholar.
- . (2016). Poland's Foreign and Security Policy: Main Directions. *UNISCI Journal*. 40.
- . (2022). Polityka zagraniczna Polski po agresji Rosji na Ukrainę. En: *Rocznik Strategiczny 2021/2022*. Varsovia, Editorial Scholar, p. 341.
- . (2023). Po pierwsze, bezpieczeństwo: polityka zagraniczna Polski w drugim roku agresji Rosji na Ukrainę. En: *Rocznik Strategiczny, 2023/2024*. Varsovia, Editorial Scholar pp. 328-332.
- Caulcutt, C., von der Burchard, H. y Angelos, J. (2024). Only Military Might Will Win Europe Respect, Poland's Tusk Tells Fellow Leaders. *POLITICO*.
- Cepparulo, A. y Pasimeni, P. (2024). Defense Spending in the European Union. *Documento de debate* 199.
- Cianciara A. (2012). *Presidencia rotatoria en el marco institucional post-Lisboa Entrevista de Duda Andrzej a la BBC*. 12 de febrero de 2023. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.president.pl/news/andrzej-duda-interview-with-bbc,64519>. Dynamic. *Anuario de Estudios Europeos Polacos*. 15, pp. 27-42.
- Ciupiński, A. (2014). Zdolności wojskowe Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych. *Rocznik integracji europejskiej*.
- . (2018). Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. *Rocznik Integracji Europejskiej*. 2, pp. 357-358.
- Czulda, R. (2023). Poland's Military Modernisation – Still Many Challenges Ahead. *Documento de política Pulaski*. 10.
- Der Bild, (2014). *Entrevista a Ursula von der Leyen en BILD: Wie Schrott ist die Bundeswehr, Frau Ministerin?* [Consulta: 24 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.bild.de/politik/inland/ursula-von-der-leyen/wie-schrott-ist-die-bundeswehr-37925584.bild.html>
- Dyll, D. W. (2011). Poland, Libya, and NATO. *New Atlanticist*.

- European Pravda. (2023). *Polish Police Conducts Secret Operation in Ukraine, Clearing Mines in Kyiv Oblast for Five Months*.
- Geremek, B. (1999). On European Security and Defence Identity (ESDI). NAC. [Consulta: 24 de abril de 2024]. Disponible en: <http://www.polonya.org.tr/sec5-ue-nato-esdi-pl-position.htm>
- Górniak, D. (2017). The European Union Battle Groups in the Development of the Common Security and Defense Policy. *Reality of Politics*, pp. 14-28.
- Gotkowska, J. (2020). Poland and the European strategic autonomy debate. En: Zandee, Dick *et al.* *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it's time to get going*. La Haya, Instituto Clingendael, pp. 63-67.
- Howard, M. (1990). Springtime of Nations. *Foreign Affairs*.
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. (2023). *Poland's Bid to Participate in NATO Nuclear Sharing*. 29 (26).
- Jak rozwijały się relacje polsko-brytyjskie w ostatnich latach? (2024). *Agencia de Prensa Polaca*. [Consulta: 25 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.pap.pl/aktualnosci/jak-rozwijaly-sie-relacje-polsko-brytyjskie-w-ostatnich-latach>
- Kawałowski, M. (2007). Zaangażowanie Polski w Grupach Bojowych Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe AON*. 3.
- Karnitschnig, M. y Kość, W. (2022). Meet Europe's Coming Military Superpower: Poland. *POLITICO*.
- Kość, W. (2023). Poland's Military Gets Strong Backing from Incoming Government. *POLITICO*.
- Koziej, S. (1999). Polish Strategy and Defence Policy in the Context of NATO Membership. *Revista polaca de asuntos internacionales*. 81.
- . (2012). Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE-strategiczne doświadczenia Polski. *Bezpieczeństwo Narodowe*, pp. 19-45.
- Koziół, A. (2020). *The European Peace Facility: A New EU Security Initiative*. Instituto Polaco de Asuntos Internacionales.
- Kruk, K. (2019). The Crimean Factor: How the European Union Reacted to Russia's Annexation of Crimea. *Revista del Instituto de Varsovia*.
- Kupiecki, R. (ed.). (2015a). *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej pierwsze 25 lat*. Varsovia, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej.

- . (2015b). *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*. Bezpieczeństwo Narodowe.
- . (2019a). *NATO w polskiej perspektywie 1989-2019*. Instituto Polaco de Asuntos Internacionales. Varsovia.
- . (2019b). *Poland and NATO after the Cold War*. Instituto Polaco de Asuntos Internacionales.
- Kupiecki, R. y Szczepanik, K. (1995). *Polityka zagraniczna Polski 1918-1994*. Varsovia, Editorial Scholar.
- Kuźniar, R. (ed.). (1992). *Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych*. Varsovia, Dom Wydawniczy i Handlowy ELIPSA.
- . (1994). *Między polityką a strategią: Polska w środowisku międzynarodowym*. Varsovia, Editorial Scholar.
- . (ed.). (2001). *Poland's Security Policy 1989-2000*. Varsovia, Editorial Scholar.
- . (2009). *Poland's Foreign Policy after 1989*. Varsovia, Editorial Scholar.
- . (2018). Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. En: Barcz, J. et al. (ed.). *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce*. Varsovia, pp. 55-67.
- . (2020). Polska w zjednoczonej Europie. En: Bieńczyk-Missala, A. y Kuźniar R. (ed.). *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP*. Varsovia, Editorial Scholar.
- Lang, K. O. y Schwarzer, D. (2011). Consolidating the Weimar Triangle. European Policy Functions of German-Polish-French Cooperation. *Stiftung Wissenschaft und Politik Comentaros*. 30.
- Lefebvre, M. (2024). Has The Time Come For European Defence? *Fundación Robert Schuman*. [Consulta: 22 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/743-has-the-time-come-for-european-defence>
- Longhurst, K. y Zaborowski, M. (2007). *The New Atlanticist. Poland's Foreign and Security Policy Priorities*. Institut Français des Relations Internationales. Londres, Chatham House/Blackwell Publishing.
- Madej, M. y Terlikowski, M. (2021). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r.: czy kompas pokaże właściwy kierunek? *Rocznik Strategiczny, 2021/2022*, pp. 114-131.

- (2022). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2022 r.: systemowe słabości i wojenny zwrot na wschód. *Rocznik Strategiczny, 2023/2024*, pp. 66-87.
- (2024). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w 2023 r.: wsparcie dla Ukrainy szansą (niepewną) na skok integracyjny (w przemyśle). *Rocznik Strategiczny, 2023/2024*, pp. 67-86.
- Major, C. y Wassenberg, F. (2011). Warsaw's ambitious CSDP Agenda. *SWP Comments*. [Consulta: 22 de abril de 2024]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2011C25_mjr_wsb_ks.pdf
- Maślanka, Ł. (2023). *An EU War Chest: the Success and Uncertain Future of the European Peace Facility*. Comentario del Centro de Estudios Orientales.
- (2024). The EU Rapid Deployment Capacity: Political Priorities and Real Needs. *OSW Commentary 2024*.
- Menkiszak, M. (2017). The Russian Challenge: Its Nature and the Right to Response it. *Documento de trabajo sobre política de seguridad*. 27. [Consulta: 28 de abril de 2024]. Disponible en: https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2017_27.pdf
- Mieñkowska-Norkiene, R. (2012). The Limited Role of the Council Presidency After Lisbon – Much Ado About Nothing. *Anuario de Estudios Europeos Polacos*. 15, pp. 45-47.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022a). *More Orders for the Most Modern Equipment for the Polish Armed Forces Soon*.
- 2022b. *Polish Involvement in Implementing EU Common Security and Defence Policy – Military Dimension*. [Consulta: 27 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/national-defence/poland---european-union>
- (2023). *Permanent Garrison of the US Forces in Poland*. [Consulta: 25 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/national-defence/permanent-garrison-of-the-us-forces-in-poland>
- Nieczypor, K., Gizińska, I. y Maślanka, L. (2024). The EU Approves Financial Assistance for Ukraine and Negotiates Military Assistance. *OSW Analysis*.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (2023a). *Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2023)*. [Consulta: 27 de abril de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm

- . (2023b). *Comunicado de la Cumbre de Vilna*. [Consulta: 27 de abril de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=en
- O'Donnell, C. M. (2012). Poland's U-turn on European Defense: A Missed Opportunity? *U.S. – Europe Analysis Series*. 53.
- Palowski, J. (2024). *Where is PLN 13 billion for the Polish Defence Industry?* [Consulta: 25 de abril de 2024]. Disponible en: <https://defence24.com/industry/where-is-pln-13-billion-for-the-polish-defence-industry>
- Poland Supports Coalition of Ammo Producers for Ukraine. (2023). *Agencia de Prensa Polaca*.
- Porter-Szucs, B. (2021). *Poland in the Modern World*. Wiley Blackwell.
- Szeptycki, A. (2023). Poland's Aid to Ukraine since 24th February 2022. En: Stępniewski, T. (ed.). *Europa Środkowa i Wschodnia w cieniu wojny Rosji z Ukrainą: wyzwania geopolityczne i dylematy bezpieczeństwa*. Lublin, Instituto de Europa Central, pp. 93-111.
- . (2024). Polish Assistance for the Ukrainian Refugees: Current State and Perspectives of Research [en línea]. *Migration Studies – Review of Polish Diaspora*, pp. 1-11.
- Skubiszewski, K. (1990). *Exposición del Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Polonia*, Krzysztof Skubiszewski. Varsovia.
- Tusk, D. (2023). *Exposición del Primer Ministro Donald Tusk*. [Consulta: 10 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expose-premiera-donalda-tuska>
- Soroka, P. (2006). *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Proces formułowania*. Varsovia, Oficyna Wydawnicza – Poligraficzna «Adam».
- Sus, M. (2014). Polish Role in Shaping the EU Foreign and Security Policy during its Council Presidency in 2011. *Anuario de Estudios Europeos Polacos*. 17, pp. 191-208.
- Szef MSZ: Polska przekazała Ukrainie pomoc wojskową o wartości 4,5 mld USD. (2024). *The Military Magazine*. [Consulta: 27 de abril de 2024]. Disponible en: <https://mil-mag.pl/szef-msz-polska-przekazala-ukrainie-pomoc-wojskowa-o-wartosci-9-mld-usd/>
- Terlikowski, M. (2018). CEP – The Polish Perspective. *Grupo Europeo de Investigación de la Industria Armamentística*.

[Consulta: 22 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/10/Ares-32.pdf>

Unión Europea. (2011). *Discurso de la Alta Representante Catherine Ashton sobre la Política Común de Seguridad y Defensa en el Parlamento Europeo en Estrasburgo*. [Consulta: 24 de abril de 2024]. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/126896.pdf

—. (2022). *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*. [Consulta: 24 de abril de 2024]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

Usewicz, T., Torbicka, K. y El Ghamari, M. (2021). Common Security and Defense Policy of the European Union Through the Prism of Polish Experiences and Security Interests. *Anuario Polaco de Ciencias Políticas*. 50, pp. 12-16.

Zaborowski, M. (2018). Polonia y la integración europea de la defensa; Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. *Policy Brief*.

Zięba, R. (2010). *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Varsovia, p. 126.

—. (2020). *Poland's Foreign and Security Policy*. Cham, Springer.

—. (ed.). (2023). *Politics and Security of Central and Eastern Europe: Contemporary Challenge*. Cham, Springer.

Capítulo sexto

Conocimiento de la Seguridad y la Defensa en España. Una visión nacional de la PCSD y su relación con la OTAN

Abel Romero Junquera

Resumen

Para entender el enfoque de España a la defensa europea y, en particular, en el marco de la UE (la PCSD), es necesario tener en cuenta, entre otros, algunos elementos geográficos, históricos y sociológicos.

Situada en el extremo suroccidental de Europa, España es un país puente entre Europa, y África y América, casi un pivote geopolítico, según Bzrezinski, y con los Pirineos como muralla geográfica del continente. Durante los últimos doscientos años, desde la invasión por las tropas napoleónicas, España no ha librado ninguna guerra en el exterior, sino solo algunas guerras civiles, terminando con la de 1936, todas las cuales han configurado, en cierta medida, la visión social nacional hacia las Fuerzas Armadas y los temas militares.

Además de lo anterior, cabe señalar la pérdida del imperio, las últimas posesiones de ultramar, en 1898, que desencadenó una ola de introspección a nivel nacional y, como consecuencia, cierto aislacionismo de Europa, todo lo cual ha dibujado, de alguna manera, la particular cultura estratégica española.

En este escenario, el retorno de la democracia en 1978, y la entrada en la Comunidad Económica Europea en los años ochenta, supusieron para España la oportunidad de volver realmente a Europa. En cierto modo, la participación en asuntos europeos de Defensa, como la entrada en la OTAN en 1982, podría entenderse como un billete, parte de la cuota a pagar, para entrar en el club europeo.

Desde entonces, España ha sido un aliado y socio leal y comprometido, tanto en la OTAN como en la PCSD, donde también participa de manera activa, pero siguiendo más las directrices de Bruselas que la propia agenda, que es realmente formar parte de Europa.

En este sentido, como dice Emilio Lamo, España es un país profundamente europeísta, no tanto desde el punto de vista de la política exterior o de defensa, sino más bien como eje vertebrador de la política interior. No se quiere ir a Europa, sino que Europa venga; se busca europeizar España y no españolizar el continente.

Palabras clave

Madrid, Bruselas, Aislacionismo, Cultura estratégica, Guerra Civil, Defensa europea, Seguidores.

Understanding Security and Defense in Spain. A national view on CSDP and its relationship with NATO

Abstract

To understand Spain's approach to European defense and, in particular, within the framework of the EU (the CSDP), it is necessary to take into account, among others, some geographical, historical and sociological elements.

Located in the southwesternmost end of Europe, Spain is a bridge country between Europe, and Africa and America, almost a geopolitical pivot according to Bzrezinski, and with the Pyrenees as a geographical wall to the continent. During the last 200 years, since the invasion by Napoleonic troops, Spain has not fought

any war abroad, but only some civil wars, ending with the one in 1936, all of which have, to some extent, set up the national social vision towards the Armed Forces and military issues.

In addition to the above, it should be mentioned the loss of the empire, the last overseas possessions, in 1898, that triggered a wave of introspection at national level and, as a result, certain isolationism from Europe, all of which has drawn in some way our particular strategic culture.

In this scenario, the return of democracy in 1978, and the entry into the European Economic Community in the 80s, meant the opportunity for Spain to really return to Europe. In some way, the participation in European Defense matters, such as the entry into NATO in 1982, could be understood as a ticket, part of the fee to be paid, to enter the European club.

Since then, Spain has been a loyal and committed ally and partner, both in NATO and in the CSDP, where it is also an active participant, but more following the guidelines of Brussels than our own agenda, which is really to be part of Europe.

In this sense, as Emilio Lamo says, Spain is a deeply Europeanist country, not so much from a foreign policy or defense policy perspective, but more as a backbone of domestic policy. We do not want to go to Europe, but that Europe comes to us; we want to europeanize Spain and not really spanishize the continent.

Keywords

Madrid, Brussels, Isolationism, Strategic culture, Civil War, European Defense, Followers.

1 Introducción

Para intentar comprender cómo actúa España en política exterior, en políticas de seguridad y defensa, y fundamentalmente en el ámbito europeo, es necesario tener en cuenta algunas de las características particulares de España.

En primer lugar, la geografía, que condiciona los ejes de la política exterior. España forma parte de Europa y, aunque está situada en una posición periférica, es puente con África y está abierta al Atlántico, a Estados Unidos y a América Latina (Lamo de Espinosa 2021: 311), todo esto convierte a España en un cruce de caminos. En este marco geográfico, y, según Bzrezinski¹ (1998: 48-56), Fojón y Baqués (2023: 26-32) consideran que no estaría lejos de los estándares para ser un «pivote geopolítico». Aunque en el pasado fue un actor estratégico clave, ya no lo es, y, para recuperar parte del pulso, el primer paso debería ser aclarar los intereses del país.

Por otro lado, los dos últimos siglos de historia, marcados principalmente por los acontecimientos políticos internos y las guerras civiles, han moldeado una sociedad española alejada de las cuestiones de seguridad y defensa, y una clase política centrada en los asuntos domésticos y con escasa cultura estratégica. Los españoles tienen un marcado desinterés por la política exterior y las relaciones internacionales, y muestran cierta actitud aislacionista, ensimismada e incluso endogámica (Lamo de Espinosa, 2021: 331), lo que, sumado a la posición periférica de España en Europa Occidental, favorece la introspección geopolítica del país (Jordán, 2023: 71).

Sin embargo, autores como Torreblanca (2010) sostienen que, desde los años ochenta, con el retorno de la democracia, España ha priorizado salir de su aislamiento, desarrollando una política exterior con un único y doble objetivo: la integración de España en Europa, y la integración del propio continente. Dentro de este gran objetivo, hay que incluir la seguridad y la defensa, donde España ha apoyado activamente el desarrollo de la Política

¹ Bzrezinski define el «pivote geopolítico» como aquellos Estados que, debido a su posición geográfica, están llamados a desempeñar un papel importante en el mundo, no en función de sus propios intereses, sino de los intereses de terceros. Por otro lado, define al «actor geoestratégico» como aquellos Estados con la voluntad y la capacidad de ejercer poder e influencia más allá de sus fronteras, basándose en sus intereses nacionales.

Común de Seguridad y Defensa² (PCSD), en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, especialmente a través de su participación en muchas de sus iniciativas, sobre todo en misiones y operaciones.

En este sentido, Muñiz (2023: 89) afirma que las dos características que mejor definen el acercamiento de España a la PCSD son la lealtad y el compromiso, que se concretan en una participación muy activa, aportando personal, y en la asunción responsabilidades de mando y a través de su contribución con recursos a las misiones y operaciones de la UE. Sin embargo, el propio Muñiz se pregunta por las razones de esta participación, casi siempre poco claras o inexistentes, y considera que lo que falta es una estrategia global que justifique este compromiso. Podría parecer que la relación de España con la PCSD se basa principalmente en la persecución del «objetivo del entorno»³ de una UE más fuerte.

En las páginas siguientes se trata de identificar y analizar las razones de este comportamiento leal y comprometido con la PCSD, y los posibles elementos que pueden explicar tal compromiso, enfocando la seguridad y defensa europeas principalmente desde el punto de vista de la Unión, pero también desde la perspectiva de la OTAN. Para ello, además de los factores políticos clásicos, se pretende analizar otros factores.

Se ha dividido este trabajo en dos partes principales; la primera, en la que se estudian algunos factores históricos que llevan a comprender el particular trasfondo español, lo que conduce al segundo elemento del análisis, profundamente ligado a la historia, que es la cultura de defensa de la sociedad española. Estos dos factores permitirán comprender, de alguna manera, la cultura estratégica nacional, de la que se habla en último lugar, anali-

² La PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), nacida en 1999, pasó a denominarse PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. A lo largo del documento se utilizará PESD hasta 2009 y PCSD a partir de entonces.

³ Las «metas del medio» podrían traducirse como «metas del entorno» en contraposición a las clásicas «metas de posesión». Se trata de un concepto de Wolfers, que vincula el realismo con el liberalismo, con ciertos matices de institucionalismo, según el cual, la lógica de maximizar el propio poder del Estado a expensas de otros Estados es uno de los dos leitmotiv que guían el comportamiento de la política exterior. El otro serían los «objetivos en materia medioambiental», que se definen como aquellos que no buscan aumentar las posesiones de las naciones a expensas de otras, sino configurar las condiciones más allá de sus fronteras nacionales. La UE hace suya esta idea, huyendo de los juegos de suma cero, de dominar o encerrar a terceros, buscando más bien redefinir la escena internacional entre todos, con medios menos coercitivos.

zando el contenido y la evolución de los documentos estratégicos nacionales más relevantes publicados en los últimos años.

En la segunda parte, más pragmática, se abordarán las contribuciones españolas a la PCSD, principalmente en el marco de las misiones y operaciones, aunque también se incluirá un breve análisis sobre los resultados de las presidencias españolas del Consejo de la UE en materia de PCSD, para terminar con una breve mirada a la contribución de España al desarrollo de capacidades a nivel europeo y de la industria de defensa, como elemento clave para contribuir a la consolidación de una PCSD capaz, eficaz y eficiente.

Se concluye el capítulo con unas conclusiones generales sobre lo conseguido hasta ahora, seguidas de unas breves reflexiones sobre cómo España podría mejorar su contribución a la PCSD, y a la seguridad y defensa europeas.

2 Política de Seguridad y Defensa en España. Una visión europea entendida desde una perspectiva nacional

En mayo de 1982, una España recién entrada en la democracia ingresó en la OTAN, lo que provocó una fuerte fractura social que no se resolvió hasta 1986, cuando un intenso debate político, muy ideológico pero poco pragmático, se cerró con un referéndum. Así, Javier Solana⁴, ministro del primer gobierno socialista que había ganado las elecciones de octubre de 1982, y que durante el periodo 1980-1982 había liderado la campaña socialista contra el ingreso en la OTAN, cambió su postura hacia un utilitarismo que enmarcaba el ingreso en la OTAN como contrapartida a un discurso centrado en la modernización del país, en el «europeísmo» y en el fin del secular aislacionismo español. En esencia, como un paso conveniente hacia la adhesión a la UE.

Formar parte de la OTAN debía interpretarse en el marco del proyecto global de incorporación de España a Europa, elemento clave de la modernización española, y el propio Solana se preguntaba si era posible estar en la Comunidad Económica Europea (CEE) pero no en la OTAN (Muñoz, 2016: 19-49).

En 1986, España ingresó en las Comunidades Europeas y empezó a poner fin a décadas de aislamiento. Se incorporó a la familia de

⁴ Solana fue secretario general de la OTAN (1995-1999) y alto representante para la PESC (1999-2009).

pueblos europeos, con un «europeísmo» indiscutible, pero también con su pacifismo —heredado de la guerra civil— e, incluso, con cierto grado de «antiamericanismo» (Lamo de Espinosa, 2021: 309 y 355)⁵ —heredado del franquismo— que hizo del citado ingreso en la OTAN, condición para la plena incorporación de España al orden internacional, un proceso complejo (Lamo de Espinosa, 2021: 307).

Se ha alcanzado un consenso en política exterior sobre lo que se ha dado en llamar «euroatlantismo»; un «europeísmo» incuestionable y explícito, doblado por un «atlantismo» firme, discreto, aunque a veces vergonzante (Lamo de Espinosa, 2021: 308). Europa, y principalmente la Unión Europea (UE), es la prioridad en política exterior, y ya lo es en política interior. Se mantiene una postura proeuropea, pero no tanto como política exterior, sino más bien como elemento estructurador de la política interior: no se busca ir a Europa, sino que Europa venga: «queremos europeizar España y no españolizar Europa» (Lamo de Espinosa, 2021: 309).

Esta tendencia, unida a una opinión pública poco interesada y claramente distanciada de los temas de seguridad y defensa, que se refleja en la propia clase política, explica en parte la escasa participación española en los procesos de construcción y definición de las políticas europeas de seguridad y defensa, donde se opta más por asumir como propios los intereses estratégicos marcados por Bruselas (que son definidos por otros), que por influir en ellos desde los verdaderos intereses estratégicos nacionales españoles, que están definidos con claridad.

La afirmación de Ortega y Gasset⁶, «Europa es la solución a los problemas de España» era obvia para los españoles de la época, independientemente de su ideología. Europa era el modelo a

⁵ Lamo de Espinosa considera que la relación con Estados Unidos siempre ha sido vista con recelo, con un cierto antiamericanismo político, posiblemente derivado de la suma de varios factores: la guerra hispano-estadounidense de 1898, el apoyo norteamericano a Franco, e incluso importado del antiamericanismo latinoamericano. El antiamericanismo tiende a ser más virulento con las administraciones republicanas que con las demócratas.

⁶ Ortega y Gasset fue un filósofo y ensayista español con una importante obra de enorme influencia en el pensamiento político nacional e incluso europeo durante la primera mitad del siglo XX. Defensor de unos Estados Unidos de Europa, consideraba que la salida de España a su melancolía, ensimismamiento y decadencia, derivada de 1898 (pérdida de sus últimas posesiones, Cuba y Filipinas), pasaba por integrarse en Europa (que era la solución).

seguir, la meta, la identidad deseada y realizada de los españoles, dejar de ser diferentes (Lamo de Espinosa, 2021: 309).

Fuente (2023) señala que, en aquellos años, la geopolítica despertaba poco interés en España, por lo que, en un contexto internacional favorable, España pudo relajar su política de seguridad y defensa durante décadas, en un escenario en el que prácticamente no existían amenazas, los pocos riesgos podían gestionarse con facilidad y las carencias de capacidades serían suplidas por otros. La prioridad era la integración en Europa, y con una opinión pública poco concienciada con las necesidades de seguridad (pero que se resolvían en el marco de la seguridad euroatlántica), el país optó por mantener un perfil bajo para sumarse a la mayoría, lo que le permitió durante años optar por la paz y dejar los cañones a un lado (Fuente, 2023), lo que se refleja en las bajas cifras de gasto en defensa durante estas décadas.

2.1 Panorama histórico de la defensa y la seguridad en España

Retrocediendo en el tiempo, Jordi Marsal (2016) aporta algunas reflexiones históricas interesantes que ayudan a entender la relación de la sociedad española con los temas de seguridad y defensa, y su introspección en política exterior.

Argumenta que España es un país donde la percepción de amenaza directa contra el territorio ha sido tradicionalmente muy débil. Durante la Edad Media y la Reconquista (la lucha entre cristianos y musulmanes), se desarrolló en el país un «espíritu de frontera» y, una vez concluida esta última, se buscaron nuevos horizontes en el extranjero, en el Mediterráneo y, más tarde, en América. Durante el periodo de los Austrias (siglos XVI y XVII), la posibilidad de una amenaza directa creíble sobre el territorio nacional era remota, y la conquista de América fue una empresa muy distinta a las guerras europeas de la época, aunque la decadencia de los Habsburgo llevó a España a un repliegue defensivo y a un ensimismamiento, con protagonismo de los conflictos internos (como la separación de Portugal, en 1640). Posteriormente, la España de los Borbones (del siglo XVIII en adelante) transformó la visión imperial expansiva (Habsburgo) en defensiva, tratando de preservar el Imperio en América.

La guerra de la Independencia (1808-1814), aunque principalmente fue una lucha contra el invasor napoleónico, también tuvo elementos de guerra civil (absolutistas contra la revolución democratizadora). Es el punto de inflexión en el que se hace patente la

pérdida de protagonismo de España como actor global internacional (Marsal, 2016). Si, por un lado, fue la última gran guerra librada por España contra un enemigo exterior para defender su territorio, también supuso la pérdida de la mayor parte de su Imperio ultramarino y de su relevancia en el concierto internacional⁷.

Como consecuencia, durante el siglo XIX cobraron protagonismo los llamados espadones⁸, y el Ejército se implicó en conflictos civiles (tres guerras carlistas) ante la ausencia de amenazas para el territorio, mientras los ejércitos europeos seguían luchando contra enemigos exteriores. Hubo una tendencia a replegarse sobre los propios, a ensimismarse en los problemas, al aislamiento paulatino de la dinámica europea, lo que se convirtió en tendencia hasta el último cuarto del siglo XX. La política exterior quedó relegada a segundo plano frente a las cuestiones internas.

A principios del siglo XX, las conquistas del norte de África provocaron corrientes pacifistas y antimilitaristas. El ejército se convirtió en un instrumento de orden público interno. Tras la Segunda República (1931-1936), estalló la guerra civil (1936-1939), que dejó profundas heridas y dio lugar a la dictadura del general Franco. El ensimismamiento, el aislamiento y el aislacionismo condicionaron la visión del mundo, la política exterior y la política de defensa del nuevo régimen. Se estableció la idea de un poder militar autónomo del poder civil (Marsal, 2016).

Doscientos años de guerras civiles, sin agresiones externas al territorio, y con el protagonismo de los militares en los asuntos políticos internos, han perfilado una cultura y percepción muy particular de los asuntos de defensa en la población española, cuanto menos bastante distinta a la de vecinos europeos.

2.2 «Cultura de seguridad y defensa» en España

Analizar el nivel de cultura de defensa de la población española, y la propia cultura estratégica del país (Marsal, 2016)⁹ debe permi-

⁷ España, a pesar de su pasado, no fue un actor importante en el Congreso de Viena de 1815.

⁸ Por «Espadones» se entiende militares de alto rango que asumían cargos políticos y participaban en pronunciamientos.

⁹ Según Marsal, la cultura de seguridad y defensa forma parte de la cultura política de un país y está formada por las percepciones individuales y colectivas de lo segura que es su sociedad y de los riesgos y amenazas que pueden existir, así como de la forma de responder a ellos. En cuanto a la cultura estratégica que expresa, entre otros elementos, las preferencias sobre el uso de la fuerza, la forma de resolver los conflictos,

tir entender mejor la postura en materia de seguridad y defensa nacional, particularmente en el marco de la PCSD.

Se puede afirmar que existe poca «cultura de defensa» en España, debido principalmente a que no se percibe ninguna amenaza directa contra el territorio, a lo que se suman factores históricos como los dos siglos mencionados, donde el componente militar ha sido protagonista en la política interna, donde las únicas guerras en las que ha participado España han sido guerras civiles, y donde los militares han ejercido tareas de gobierno a través de dictaduras, lo que ha derivado en complejas relaciones entre civiles y militares y en las propias percepciones de la población sobre los militares (Marsal, 2016). En los párrafos siguientes, se muestra que los estudios sociológicos nacionales concluyen que los asuntos de defensa son muy respetados, pero, a distancia, ni interesan ni cuentan con el apoyo mayoritario de la población, todo lo cual tiene implicaciones en la agenda política, donde, en consecuencia, estos asuntos no tienen una alta prioridad.

Para paliar esta realidad, el Ministerio de Defensa puso en marcha en 2002 un Plan Director de Cultura de Defensa con la idea de implicar y acercar estos temas a la sociedad. A pesar de haber logrado algunos avances, las investigaciones realizadas desde entonces muestran que el nivel de cultura de defensa entre la población española sigue siendo bastante bajo (Marsal, 2016). En 2021, como resultado de los documentos estratégicos más relevantes del momento¹⁰, y con la idea de enfatizar el carácter más integral y amplio del concepto de seguridad, se puso en marcha una nueva iniciativa más amplia, el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, del que aún no hay resultados (Doñate, 2021).

2.2.1 ¿Qué dicen los estudios sociológicos sobre la cultura de defensa española?

En relación con lo que piensan los ciudadanos españoles, el IEEE ha realizado unos estudios¹¹ sobre la Defensa Nacional y las

las áreas geopolíticas prioritarias para los intereses nacionales o las alianzas más adecuadas para defenderlos. Este último se considera un concepto que no es inalterable, que evoluciona.

¹⁰ Ley de Seguridad Nacional de 2015, y las Estrategias de Seguridad Nacional de 2017 y 2021

¹¹ Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS_XI_Encuesta_Sep2015.pdf

Fuerzas Armadas, analizando durante años (cada dos años entre 1997 y 2017) diversos estudios sociológicos¹². Los principales resultados y tendencias muestran una valoración positiva de las Fuerzas Armadas, bastante estable a lo largo de la serie, pero, por otro lado, un bajo nivel de interés de la sociedad española por los asuntos relacionados. Sin embargo, existe un apoyo mayoritario a su participación en misiones internacionales de paz y humanitarias, lo que mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, y los propios ciudadanos consideran que lo anterior repercute en un aumento de la confianza en el país y de su peso en la política internacional. En esencia, mejoran la imagen de la nación.

Durante muchos años, la mayoría de los españoles consideraron que el gasto en defensa era excesivo¹³, aunque eran conscientes de que era inferior al de otros países del entorno (casi la mitad de los encuestados no tenía opinión sobre este aspecto, lo que confirma la despreocupación de los ciudadanos por estos temas). Sin embargo, en los últimos años, y sobre todo a raíz de la guerra de Ucrania, los españoles apoyan casi mayoritariamente (tres de cada cuatro) mantener o aumentar el presupuesto militar, mientras que algo más del 10 % está en contra¹⁴.

En general, durante muchos años, y aún hoy, apenas se percibe la existencia de una amenaza exterior, y solo un pequeño porcentaje¹⁵ considera que algún país podría ser una amenaza militar para España (esencialmente Marruecos o los países árabes), consolidándose la idea de que la zona de mayor riesgo para la seguridad es el norte de África y el Sahel. Rusia, a raíz de la guerra de Ucrania y a pesar de la lejanía geográfica del conflicto, empieza a generar en la actualidad gran preocupación entre españoles y políticos.

Un estudio de la Fundación Alternativas (2022) confirma en gran medida lo anterior; el escaso interés de la población por los temas de seguridad y defensa. El terrorismo se considera la principal amenaza, y la inestabilidad en el norte de África y el

¹² Realizado por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) durante muchos años (de 1997 a 2017) y posteriormente por otros encuestadores.

¹³ Esta parte del gasto tiene un sesgo político, ya que el 67 % de los que se definen de izquierdas lo consideran alto, mientras que el 40 % de los que se definen de derechas lo consideran bajo.

¹⁴ Encuesta realizada por la OTAN, cuyos resultados se incluyen en el informe del Secretario General de la OTAN 2023, p. 51. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-es.pdf

¹⁵ Entre el 25 % y el 30 % de los encuestados.

Sahel preocupan más que el poder y la influencia de China, Rusia o Estados Unidos. Sin embargo, en relación con las capacidades y el gasto en defensa, hay un cierto cambio de rumbo: se considera que España debe reforzar sus propios recursos, independientemente de sus alianzas en defensa, aunque ello suponga un mayor gasto.

En lo relativo a las alianzas, la UE se considera la organización más capacitada para proteger a los ciudadanos, por encima de la OTAN. Crece el apoyo a la creación de una brigada común europea y a que España abogue por una Europa de la Defensa. Consciente de la importancia de la OTAN, se considera que la UE debe asumir un mayor papel e independencia en materia de seguridad, y la idea de crear unas Fuerzas Armadas unificadas de todos los Estados miembros de la UE cuenta con un considerable apoyo entre la población.

Los resultados de todos los estudios consultados son bastante homogéneos y estables a lo largo del tiempo, y confirman los sesgos antes mencionados. Los ciudadanos respetan a las Fuerzas Armadas, pero se mantienen distantes y se interesan poco por las cuestiones de seguridad y defensa. Se apoyan las misiones en el extranjero, especialmente las humanitarias, que se consideran un valor añadido a la política internacional. En cuanto a las organizaciones de seguridad y defensa, existe una clara preferencia por la UE (poder blando) y la PCSD como proveedor de seguridad, aunque conscientes de la necesidad de la OTAN (poder duro), en línea con el tradicional «euroatlantismo». En cualquier caso, mayor simpatía por la opción europea.

En línea con este sentimiento, es relevante destacar los resultados de una encuesta muy reciente (febrero de 2024)¹⁶ de Bertelsmann Stiftung en la que, a la pregunta de si la UE necesitaba una defensa común, una rotunda mayoría está a favor de una política común de Defensa de la UE, con España a la cabeza (94 %), de los siete Estados miembros encuestados (los otros son Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y Polonia), respaldando la iniciativa, siendo los principales partidos de centroderecha y centroizquierda los que más la apoyan (98 %), mientras que los de extrema derecha y extrema izquierda son los que menos.

¹⁶ Ver: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-war-and-the-vote> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/spain-the-war-and-the-vote>

La falta de una percepción de amenaza clara de una posible agresión desde el exterior (en línea con la historia) es constante en todos los estudios, pero, si la hubiera, se cree que lo más probable es que procediera del norte de África o del Sahel. Cabe señalar que, en general, en caso de manifestarse esta amenaza, no existe plena confianza en contar con el apoyo ni de la UE ni de la OTAN, lo que se menciona en los distintos documentos estratégicos¹⁷ como «amenazas no compartidas», aquellas que se perciben y que España deberá afrontar de forma autónoma.

Esto último permite interpretar la participación española tanto en la PCSD como en la OTAN, por un lado, como una contribución al fortalecimiento de la seguridad y capacidad global de defensa (pero no en todos los casos), mientras que, por otro, se trata de una especie de cuota a pagar por pertenecer a Europa, para salir del histórico aislacionismo y ensimismamiento español (a pesar de la falta de confianza en recibir apoyo en todos los casos, especialmente en los de «amenaza no compartida»).

2.3 La «cultura estratégica» de España en las últimas décadas

Muchos autores consideran que la cultura estratégica española es escasa y, en todo caso, muy insuficiente. Baqués y Fojón (2023: 33) consideran que España carece de mentalidad estratégica, lo que implica una falta de cultura estratégica. Por ello, lo habitual es seguir los acontecimientos, lo que conduce a una actitud reactiva, y admitir que lo que decidan los socios y aliados es bueno para el país.

Jordán (2023: 74-78) considera que es difícil encontrar un documento que explicita los intereses estratégicos españoles. Aunque un rasgo distintivo de la acción exterior española es la apuesta por el europeísmo, presente en la mayoría de los documentos, las escasas referencias a la acción exterior y a la defensa pueden interpretarse como que ambas políticas o no son relevantes o que se asumen los postulados que vienen de Bruselas, cuando se debería tener mayor proactividad y defender los intereses nacionales. Describe la cultura estratégica como localista, que

¹⁷ Directiva Política de Defensa. (2020). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>; o el propio Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas. (2021). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf

presta poca atención a las variables inherentes a la acción exterior, relegando la defensa a un papel secundario, limitado a las operaciones militares que no implican el uso de la fuerza (Jordán, 2023: 79-80).

Puede decirse que este ensimismamiento limita para desarrollar una sólida cultura estratégica, favorecida, además, por la falta de interés de los ciudadanos y de la clase política, a pesar de la privilegiada situación geopolítica de España.

En cualquier caso, es necesario considerar los denominados documentos políticos¹⁸, su contenido y su evolución a lo largo de los últimos veinticinco años (desde el nacimiento de la PCSD), como fuentes primarias para comprender e interpretar el nivel de cultura estratégica de España. No se tienen en cuenta los discursos políticos de alto nivel porque han sido escasos y, en general, poco relevantes para la PCSD.

Se asume la jerarquía doctrinal defendida por Muñiz (2013: 91-101), donde la Estrategia de Seguridad Nacional se sitúa en el nivel más alto (Presidencia del Gobierno); las Directrices de Defensa Nacional, Libro Blanco y Revisiones Estratégicas de Defensa se sitúan en un segundo nivel, donde también se incluye la Estrategia de Acción Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en un tercer nivel, se abarcan las Estrategias Militares, que apenas se mencionarán. Se debe ser conscientes de que, no en vano, autores como Arteaga (2022) consideran que existe un cierto caos normativo, y que la proliferación de estrategias sin ordenarlas jerárquicamente dificulta la alineación de fines, modos y medios, ya de por sí poco definidos en los propios documentos, como se explica en los párrafos siguientes.

En cualquier caso, se aborda la evolución de estos documentos, no en orden jerárquico, sino con un cierto desorden, buscando un equilibrio entre contenido, importancia y el momento en que han sido publicados.

La cronología de los distintos documentos estratégicos de los últimos treinta años se detalla en la figura 1).

¹⁸ Documentos de nivel estratégico. Para este estudio se mencionan las Estrategias de Seguridad Nacional, las Estrategias de Acción Exterior, las Directivas de Defensa Nacional, la Revisión Estratégica de Defensa (2003) y el Libro Blanco de Defensa (2000), las Directivas de Política de Defensa y el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (nivel de estrategia militar).

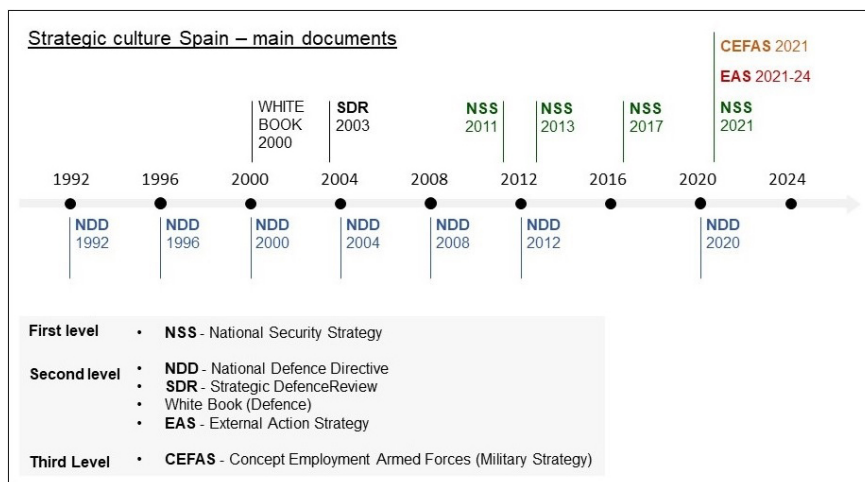


Figura1. Principales documentos estratégicos nacionales españoles (1992-2023). Fuente: realizada por el autor

2.3.1 Directiva de Defensa Nacional¹⁹ (DDN); de 1992 a 2020

La DDN es el documento en el que el Gobierno establece las líneas de actuación y los objetivos del Ministerio de Defensa para cada legislatura. Suele publicarse cada cuatro años (se hace desde 1980) al inicio de la legislatura y es el documento de planificación de defensa al más alto nivel. Después de la Ley Orgánica de Defensa Nacional²⁰, ocupa el lugar principal en la política de defensa.

Habría que remontarse al menos a los años noventa, donde la DDN de 1992, que pone de manifiesto el cambio de escenario estratégico derivado del colapso de la URSS, muestra ya un fuerte carácter «europeísta», abriendo la puerta a contribuir con especial atención al desarrollo de la dimensión europea de la seguridad y la defensa, aunque también subraya la importancia de la contribución a la seguridad y defensa colectivas en el marco OTAN. Las Directivas de 1996 y 2000, bajo el mandato de gobiernos de centroderecha, mantienen la misma línea de «europeísmo», aunque tienen un acento «atlantista» algo más fuerte, que ha sido la tendencia de estos gobiernos. En cualquier caso, se mantiene un cierto consenso de los dos grandes partidos políticos por el «euroatlantismo», con matices.

¹⁹ Véase: <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/>

²⁰ Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/LO-defensa-nacional-2005.pdf>

La DDN de 2000 es especialmente relevante, ya que reconoce la creciente importancia de la UE en materia de seguridad y defensa (tras el nacimiento de la PESD en 1999) y destaca el objetivo de contribuir a las misiones de gestión de crisis en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa²¹. También se fija el objetivo de elaborar una Revisión Estratégica de la Defensa para integrar la defensa española en el marco de la seguridad compartida con los socios y aliados, determinar las capacidades militares necesarias²², y apoyar los procesos de establecimiento de estructuras políticas y militares europeas. Sin perder el «atlantismo» español, hay una clara apuesta por una dimensión europea en seguridad y defensa.

En 2003, a raíz de la guerra de Irak, aparecieron fisuras (pero no una ruptura) en el consenso sobre seguridad y defensa entre las fuerzas políticas. Las DDN correspondientes a 2004 y 2008, con gobiernos de centroizquierda, hicieron más hincapié en el «europeísmo», en detrimento del «atlantismo». La primera²³ destaca el terrorismo como amenaza transnacional²⁴ y, en línea con la Estrategia Europea de Seguridad (EES) aprobada unos meses antes, se defiende activamente el multilateralismo centrado en Naciones Unidas. Se destaca a Europa como principal zona de interés, se promueve una auténtica PESD y se declara el apoyo a las iniciativas en favor de una defensa común y de las capacidades europeas para intervenir de forma activa y autónoma. Sin embargo, a pesar de las tensiones políticas (sobre todo, con EE. UU. tras la retirada de Irak), la realidad es que este fuerte «europeísmo» sigue conviviendo con una sólida relación transatlántica, y se argumenta que una Europa fuerte fortalece la relación.

²¹ En esos años, y en el marco del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en 1999 en la Cumbre de Washington, la OTAN no tiene realmente tareas de disuasión y defensa, y se centra, hasta cierto punto, en competencia con la UE y la recién creada PESD, en tareas de gestión de crisis.

²² En 1999, el Consejo Europeo de Helsinki estableció los Objetivos Militares de la PCSD.

²³ Hay que tener en cuenta que la DDN de 2004 se publicó después del cambio de gobierno, tras las elecciones celebradas tres días después de los atentados del 11M en Madrid, y que ello marcó un importante cambio de rumbo en política exterior, especialmente en las relaciones con EE. UU., que pasó de un sólido apoyo a la coalición en la guerra de Irak (2003), a la retirada de las tropas y a la orientación de la posición nacional hacia un fuerte «europeísmo», en aquel momento liderado por el frente francoalemán.

²⁴ Unos meses antes, los atentados del 11 de marzo en Madrid habían matado a casi doscientas personas.

Cabe señalar que se importan algunas de las ideas contenidas en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 y se hacen propias (España aún no tenía Estrategia de Seguridad Nacional, para lo que habría que esperar hasta 2011), en lugar de influir en el contenido de las estrategias europeas desde Madrid. La EES, que solo trata de la seguridad y no aborda la defensa, es bien recibida por las autoridades nacionales, ya que aboga por una Europa de poder blando, que también es bien aceptada por la opinión pública.

Esta influencia, o cierto «seguidismo» hacia las políticas de seguridad y defensa procedentes del exterior, que ha sido recogida por diversos autores (Fernández, 2023: 122-126), denota la mencionada falta de una cultura estratégica clara, con una evidente predisposición a «importar» los objetivos estratégicos de Bruselas, en lugar de influir en ellos. Esta tendencia continuó en los años siguientes, en un escenario en el que España volvió a decantarse por la política interior, como consecuencia de la crisis económica de 2008 y del debate político interno cada vez más polarizado, relegando la seguridad y la defensa a un segundo plano. Las decisiones de Bruselas fueron asumidas sin contribuir muy de forma activa a su diseño, aunque España siguió participando en misiones y operaciones, y cumplió lealmente sus compromisos.

La DDN de 2008 es una continuación del anterior, y el elemento más novedoso es que identifica la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) —que aún no existía—, pero que no vería la luz hasta 2011.

En 2012, con un nuevo Gobierno de centroderecha, se aprobó una nueva Directiva de Defensa Nacional que, sin abandonar un fuerte «européismo», enfatizaba la defensa colectiva en el marco OTAN y subrayaba la necesidad de priorizar las capacidades militares para hacer frente y disuadir «amenazas no compartidas». Abordaba la necesidad de revisar la recién aprobada Estrategia de Seguridad Nacional (lo que se haría en 2013), y de abordar una nueva Revisión Estratégica de la Defensa (la primera y única se había publicado en 2003).

Como consecuencia de la creciente tensión política interna, no se aprobaría ninguna nueva DDN hasta 2020 (saltándose 2016), lo que confirma la escasa importancia de la seguridad y la defensa, no solo para la población, sino también para la clase política, una vez más «ensimismada» en los asuntos internos. Además, finalmente no se abordó la nueva Revisión Estratégica de la

Defensa²⁵, a pesar del cambio radical del escenario estratégico, desde el unipolar de principios de siglo, centrado en el multilateralismo, al actual, más realista, con una vuelta a la competencia entre grandes potencias.

La última DDN, en vigor, fue aprobada en 2020, de nuevo con un gobierno de izquierdas, que, sin olvidar a la OTAN, ahondó en una retórica profundamente europeísta, con menciones a la Estrategia Global de la UE (2016), y a profundizar en la «Europa de la Defensa»²⁶ (concepto no definido en el documento), proceso que servirá para complementar las capacidades de la OTAN, que se considera serán más sólidas con un componente europeo más cohesionado y capaz. Entre las líneas de actuación identificadas, se considera que el progreso de la PCSD debe ser el eje principal de los principios y valores, por lo que se pretende mantener un alto nivel de compromiso e iniciativa en sus distintos instrumentos²⁷, al tiempo que se mantiene el compromiso de contribución solidaria en el marco OTAN.

Se cita esencialmente a la alianza como «fundamento importante de nuestra defensa colectiva», y se habla sobre todo de la contribución de España a la OTAN, pero no de lo que la OTAN puede aportar a la defensa nacional (se trata de defender de manera colectiva a los aliados y de que ellos defiendan a España), pero la sensación de que no existe ninguna amenaza exterior permanece en el imaginario español, y prueba de ello es que la reacción ante una agresión contra la población, el territorio o los intereses nacionales no está claramente descrita en la DDN, ni en la propia ESN. Centrados en la prevención de conflictos, en la contención de amenazas y en acciones que contribuyan a la paz (Pérez, 2020).

²⁵ Se había propuesto en la DDN de 2012. En 2024 aún no se ha hecho y no hay planes para hacerlo.

²⁶ El concepto de Europa de la Defensa es una idea poco explicada a nivel nacional y sujeta a diversas interpretaciones, que incluye principalmente el desarrollo de las capacidades militares y de la industria europea de Defensa (respondería al cómo) y que, junto con la «autonomía estratégica», genera un marco difuso y ambiguo debido a las muy diversas interpretaciones de los países. En este sentido, sería deseable definir claramente la posición a nivel nacional, y si esta «Europa de la Defensa» y «autonomía estratégica» se orientan esencialmente a la gestión de crisis y a tareas de seguridad cooperativa, como parece interpretarse de los diferentes textos nacionales, o si se busca algo más, abarcando la defensa del propio territorio europeo, como pueden defender otros países.

²⁷ Misiones y operaciones PCSD, CEP, cooperación industrial y tecnológica y participación en instrumentos financieros, entre otros.

De toda la serie DDN, que es, no debe olvidarse, un documento de Defensa, puede concluirse que existe un consenso razonablemente sólido y pragmático en torno al «européismo-atlantismo», una cuestión que en cualquier caso no ocupa un lugar destacado en la agenda política. Mientras que los gobiernos de centroizquierda ponen más énfasis en el «européismo», a veces ocultando el «atlantismo» sin desautorizarlo de manera formal, los gobiernos de centroderecha buscan un equilibrio más equitativo, aunque ambos subrayan la necesidad de buscar la complementariedad entre la UE y la OTAN en cuestiones de seguridad y defensa.

2.3.2 Libro Blanco de la Defensa (2000)

En el año 2000, España completó un ejercicio de reflexión sobre la defensa y las Fuerzas Armadas en forma de Libro Blanco²⁸, en el que se analizaban todos los cambios que se habían producido en los últimos años y se formulaban recomendaciones sobre el futuro de la política de defensa y de las Fuerzas Armadas. Hay que destacar el segundo capítulo, que hace hincapié en el compromiso del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (Washington, 1999) con el desarrollo de una Identidad de Defensa Europea dentro de la OTAN, y con una capacidad de Defensa Europea. Eran los tiempos del presidente Aznar, con una recién nacida PESD, donde el «atlantismo-européismo» tenía un marcado acento proestadounidense. Este ejercicio no se ha vuelto a realizar, ni está previsto un nuevo Libro Blanco.

2.3.3 Estrategias de Seguridad Nacional (ESN); de 2011 a 2021

Aunque es el documento principal y de más alto nivel en el ámbito nacional se analiza en segundo lugar porque no es hasta 2011, con un retraso importante respecto a los aliados, e incluso ocho años después de la propia EES, cuando España publica su primera ENS, que reafirma esta escasa cultura estratégica nacional.

La ESN 2011²⁹ es el primer documento que aborda la seguridad y la defensa de forma integral, implicando a todas las administraciones del Estado, y no solo al Ministerio de Defensa, como hacen

²⁸ Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>

²⁹ Véase: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

las DDN, y donde el propio título, «Responsabilidad de todos», subraya este compromiso. El objetivo es que la estrategia logre el consenso político que facilite la pertenencia responsable y activa a las Organizaciones Internacionales (OI) más importantes que han contribuido a la seguridad y defensa de España (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011).

Esta primera estrategia nacional toma como referencia a la UE en términos de identidad e influencia, y se basa de forma clara en la EES, que podría considerarse su guía conceptual³⁰, citando como principios de la acción internacional, por este orden: el marco europeo, el multilateralismo, la legitimidad y la legalidad internacional, la construcción de la paz, la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger. Los intereses estratégicos que cita³¹ son básicamente los mismos que los identificados en la propia estrategia europea, que confirma que Madrid sigue a Bruselas.

Las referencias a la OTAN y a su nuevo Concepto Estratégico (Lisboa, 2010), aunque escasas, también son sólidas y constructivas. Define a la OTAN como la mayor alianza intergubernamental de defensa central para la seguridad de la región euroatlántica, reafirma su ámbito de actuación regional y subraya que su actuación fuera de las fronteras tradicionales de la OTAN debe ser excepcional (frente al carácter global que defienden otros aliados).

La influencia de Solana puede interpretarse en esta búsqueda de un equilibrio entre un europeísmo posmoderno³² que refleja

³⁰ El documento es el resultado de un grupo de trabajo dirigido por Javier Solana, que acababa de dejar su cargo de alto representante para la PESC en 2009, y que participó activamente en la redacción de esta primera estrategia nacional, de marcado acento europeísta, pero en el marco de un europeísmo atlántico, de un consenso que intenta recuperarse tras unos años (desde 2004) de cierto antiamericanismo.

³¹ En la p. 14, dice: «También tenemos intereses estratégicos, que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, el establecimiento de un orden internacional estable y justo de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos, la preservación de la libertad de comercio y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad».

³² Robert Cooper define el Estado posmoderno como aquel que surge del colapso del Estado moderno (construido sobre el concepto de «Estado-nación», en el que el Estado tiene el monopolio exclusivo del uso de la fuerza) y, aunque parezca paradójico, deriva hacia una situación de mayor orden. Considera que es el caso de la Unión Europea, nacida del Tratado de Roma, donde se creó un nuevo orden a partir de los fracasos del anterior, basado en el Estado moderno. Este nuevo orden no se basa en el equilibrio de poder, ni hace hincapié en la soberanía ni en la separación entre asuntos internos y

la obra de Cooper (2003: 16-37), que está en el ADN de la EES y donde prevalece el poder blando, pero que, al mismo tiempo, pretende ser compatible y complementario con un «atlantismo», más orientado hacia los Estados modernos y las teorías realistas, que se defiende como necesario.

Aunque tiene la virtud de ser el primero, el documento tiene carencias, como la ausencia de una definición del propio concepto de seguridad nacional, pero, sobre todo, porque no logra el consenso deseado, ya que se revisa en solo dos años (tras el cambio de Gobierno a finales de 2011), cuando lo normal hubiera sido cinco años.

En mayo de 2013 se publicó la segunda ESN³³, un documento que mejoraba el anterior y lograba algo más de consenso, pero que seguía presentando notables carencias, como el hecho de que no detallaba los intereses nacionales a proteger, lo que metodológicamente sería un elemento esencial en cualquier estrategia de seguridad³⁴. En cuanto a la política a desarrollar en relación con Europa, se observa una continuidad. El discurso posmoderno de la EES sigue ocupando un lugar central.

En diciembre de 2017³⁵, se revisó la Estrategia de 2013 por razones de tiempo (después de casi cinco años), debido a la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en 2015 y, sobre todo, a la evolución e importantes cambios en el panorama geopolítico nacional e internacional (Ballesteros, 2017). El nuevo documento subraya la posición geoestratégica de España, a la que otorga una identidad europea, atlántica y mediterránea en un mundo globalizado, lo que le obliga a ser un miembro relevante y fiable tanto de la OTAN como de la UE (Ballesteros, 2017). En este último ámbito, destaca la participación en las seis operaciones militares

relaciones internacionales. Sustituye los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza por una seguridad construida sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y unos principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos.

³³ Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf

³⁴ Se estima que ya estaban incluidos en la DDN de 2012, aunque solo era para Defensa y no para Seguridad. García Malo de Molina (2014: 221), en su tesis doctoral, Comparativa entre la ESN 2011 y 2013, y las de nuestro entorno, afirma que no están claramente establecidas, aunque se puede inferir que incluyen la libertad, la democracia y el respeto a la dignidad del ser humano.

³⁵ Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadel_gobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

de la PCSD en la actualidad³⁶ (que se valora como un esfuerzo mayor del que debiera) y que, junto con Francia, Alemania e Italia, España es el principales impulsores de la Estructura Permanente de Cooperación³⁷ (CEP), que marca el camino hacia una mayor integración de la PCSD, cooperando en el desarrollo de capacidades militares a nivel europeo.

El documento hace una clara referencia al ámbito de la defensa nacional, a «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de su población y su territorio frente a cualquier conflicto o amenaza procedente del exterior», mucho más específica que en anteriores estrategias, y añade a la Estrategia de 2013 la idea de «asumir un papel activo en el relanzamiento de la PCSD de la UE y reforzar la diplomacia de defensa, en particular con los países vecinos».

Finalmente, en 2021, tras un nuevo cambio de gobierno en 2018, se publicó una nueva ESN³⁸, en vigor, relevante (Dacoba, 2022) ante los vertiginosos cambios producidos en el escenario internacional³⁹. Aunque continúa las líneas maestras de los anteriores, retoma ese acento profundamente europeísta, destacando el papel de España como «miembro importante» en la UE y firme defensor de los avances en la construcción europea. Se promueve un multilateralismo reforzado y la autonomía estratégica europea⁴⁰, complementados por un mayor papel de la OTAN.

En conclusión, puede decirse que las ESN, aunque llegan tarde y solo se publican desde 2011, son documentos de referencia que fijan objetivos (aunque a veces de forma difusa), áreas de interés e identifican riesgos y amenazas para la seguridad nacional, aunque, en general, todo queda a un nivel más bien declarativo. Tienen importantes deficiencias, como no definir de manera clara los intereses estratégicos nacionales, no articular coherentemente fines-vías-medios (Jordania 2023: 77), y una tendencia

³⁶ Realiza, asimismo, un gran esfuerzo en el marco OTAN, ya que el 8.º presupuesto, era (en esa fecha) el 5.º contribuyente a las operaciones.

³⁷ Véase: <https://www.CEP.europa.eu/>

³⁸ Página no encontrada | Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional.

³⁹ Potencias resurgentes como China y Rusia, el papel de Estados Unidos en el mundo, el debilitamiento del multilateralismo, las perspectivas demográficas, la aparición de nuevos actores no estatales, así como la pandemia de la Covid.

⁴⁰ En este ámbito de autonomía estratégica, hay dos líneas de actuación: promover un liderazgo decisivo en la formulación y desarrollo de la PCSD, y contribuir al fortalecimiento de las capacidades estratégicas autónomas de la UE, incluyendo la construcción de la Europa de la Defensa y el desarrollo de capacidades industriales y tecnológicas.

a utilizar ideas y conceptos importados de las estrategias europeas. Simón (2023) considera que España debe convencerse de que puede jugar un papel proactivo en la arena internacional y que debe superar el reflejo normativista y «seguidista», «dejar que Europa piense por España», que a menudo ha caracterizado en política exterior, y reconciliarse de forma definitiva con el concepto de interés nacional.

En general, e independientemente del gobierno, se mantiene un equilibrio entre la seguridad europeísta, que es más «poder blando», y la disuasión y defensa que es más «poder militar» y de naturaleza «atlantista». En cualquier caso, existe una clara preferencia generalizada por la primera, más acusada en los gobiernos de centroizquierda, que, en línea con lo analizado en relación con la conciencia de defensa nacional, y a pesar de la falta de cercanía e interés entre los ciudadanos y sus Fuerzas Armadas (incluyendo sus actividades), el discurso postmoderno y más amable de la UE, de la PCSD, es más aceptado por la opinión pública⁴¹, que ve con muy buenos ojos la participación en misiones humanitarias y de gestión de crisis en el exterior.

Fernández (2023: 123-124) recuerda que la diferencia de actitud de España hacia la UE y la OTAN deriva de causas internas: mientras que siempre ha existido un consenso político y social hacia la UE, la OTAN ha generado disensiones entre la clase política y también es más contestada a nivel de opinión pública. Mora (2015: 50-51) recuerda que la «magia europea» hace más apetecible la PCSD para España, donde, por razones históricas, los españoles tienen una relación enrevesada con los asuntos militares, asociada a la seguridad y defensa occidentales, que no es reconocida por una parte importante de la sociedad civil.

En este contexto, la PCSD es, en cierto modo, una excepción, ya que tiene «sabor europeo», lo que da a los gobiernos un margen de maniobra que apenas existe en ningún otro marco de defensa y, como consecuencia, se traduce en un alto nivel de ambición de

⁴¹ En una reciente encuesta de la Fundación Alternativas sobre la cultura de defensa en España, en la que cabe destacar que seis de cada diez ciudadanos aún se consideran poco o nada informados sobre temas de defensa y seguridad nacional, el 60 % cree que España debe seguir contando con la OTAN como garante de la seguridad y la defensa, mientras que el 75 % aboga por una UE más independiente (no autónoma) en materia de seguridad. En cuanto a la protección de los ciudadanos, el 25 % considera que la UE es la institución más capacitada, seguida de la OTAN, con un 18 %, y el propio Estado español, con un 12,6 %. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/1cad52dd91f14a0e0e26bdd730cbab46db.pdf>

la PCSD. En la misma línea, Arteaga (2015: 51-52) argumenta que España no tiene vocación de actor global y que delega este papel en la UE, especialmente en la gestión de crisis, y subraya que la PCSD contribuye a legitimar la política de defensa española, una política que cuenta con escaso apoyo interno.

2.3.4 Revisión Estratégica de la Defensa (RED). Un ejercicio de 2003 que no ha tenido continuidad

Aunque se realizó hace más de veinte años, la referencia a la RED de 2003 es obligatoria. Como se ha señalado anteriormente, el objetivo de la DDN 2000 era llevar a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa para integrar la defensa española en el marco de la seguridad compartida con los socios y aliados, y determinar qué capacidades militares eran necesarias. No hay que olvidar que el proyecto nació en 2003, en los primeros años de la PESD, años de optimismo institucional⁴² en Bruselas en política de seguridad y defensa, cuando el entorno estratégico tendía a la unipolaridad, el multilateralismo era el protagonista y la competencia entre grandes potencias parecía algo del pasado. Este ejercicio de revisión permitió abordar una reestructuración organizativa de las Fuerzas Armadas, buscando hacerlas más operativas, más conjuntas, y, sobre todo, buscando la interoperabilidad con socios y aliados.

Aunque puede considerarse un éxito, al menos a nivel teórico, su aplicación no lo fue tanto, ya que a la falta de consenso político, materializada en el brusco cambio de gobierno en marzo de 2004, se sumó que el nuevo ejecutivo no asumió muchos de los objetivos del documento, la falta de un proceso de seguimiento y evaluación del proceso de planificación estratégica, el carácter no vinculante de la propia revisión y la ausencia de medidas suficientes para lograr avances en la cultura de Defensa en la sociedad civil española (Dulysh, 2016). En cualquier caso, aunque incompleto, fue un paso importante en la dirección correcta.

El cambio radical que se ha producido en los últimos veinte años en el escenario estratégico, con un entorno europeo más inesta-

⁴² Los primeros años de construcción de la PESD se caracterizaron por un fuerte optimismo institucional en un entorno estratégico «favorable». La ruptura que se produjo en 2003, a raíz de la crisis de la guerra de Irak, con Alemania y Francia, por un lado, y Reino Unido, Italia y España, por otro, se resolvió en 2004 con los cambios de gobierno en Francia y Alemania, mientras que España, que modificó su posición a raíz del cambio de gobierno, quedó un tanto aislada en el nuevo orden europeo.

ble, hace muy recomendable una nueva Revisión Estratégica de la Defensa, para actualizar y adaptar la defensa, y en particular las Fuerzas Armadas, a los nuevos escenarios, y sobre todo al reto al que se enfrenta Europa, con una OTAN que puede sufrir cambios, pero que, en cualquier caso exige una dimensión europea de la Defensa más fuerte, más sólida y más capaz, dentro o fuera de la OTAN. Aunque la DDN de 2012 ya identificó y solicitó dicha Revisión, la realidad es que doce años después, y más de veinte años desde la primera, este ejercicio aún no se ha abordado, posiblemente por las razones ya mencionadas de escaso interés público, baja prioridad en la agenda política nacional y creciente tensión política interna.

La importancia y claridad de este documento es incuestionable, ya que, con la excepción de la RED 2003, es difícil encontrar un documento oficial que explice y priorice los intereses estratégicos de España, que suelen darse por implícitos: la EAE (Estrategia de Acción Exterior) 2021-24 no incluye una lista explícita de objetivos o intereses, la ESN 2021 hace repetidas menciones a intereses, pero sin detallar claramente cuáles son, y la propia DDN 2020 establece objetivos, pero sin vincularlos a intereses claros (Jordán 2023: 75-76).

2.3.5 Estrategia de Acción Exterior (EAE) 2021-2024

Fuera del ámbito de la defensa, cabe mencionar las EAE del Ministerio de Asuntos Exteriores y, al menos, una breve referencia a la recién aprobada estrategia 2021-2024, que permite constatar de nuevo que la vocación europeísta y multilateral de España continúa, aspirando a un papel más relevante en la escena internacional, proyectando los valores⁴³ característicos, y lo hará a través de una acción exterior centrada en cuatro principios rectores: la apuesta por «más Europa», con una UE más integrada, autónoma y líder en el mundo; la promoción de un «mejor multilateralismo»; el favorecimiento de un «bilateralismo estratégico», más selectivo en la priorización de las relaciones bilaterales, y la profundización del «compromiso solidario» de España, con una nueva visión de la cooperación al desarrollo⁴⁴.

⁴³ Libertad, paz, igualdad, solidaridad, justicia, diversidad, democracia, sostenibilidad y progreso.

⁴⁴ Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

El documento aboga por una autonomía estratégica de la UE, cuya primera dimensión sería una «Europa de la Defensa», que no se define, pero que se orienta hacia unas capacidades militares y una base industrial amplia y reforzada, sin duplicidades y en complementariedad con la OTAN, en lo que no deja de ser un acto de equilibrista declarativo, más propio de Bruselas que del cuarto país con mayor peso teórico en la propia Unión.

Dado que las Fuerzas Armadas son un instrumento de la Acción Exterior del Estado, y la PCSD forma parte de la propia PESC, apenas se mencionan estos extremos⁴⁵, y lo poco que se incluye es eminentemente declarativo, en línea con las estrategias europeas e incluso con las estrategias de seguridad nacional, que apuestan esencialmente por un multilateralismo que la realidad muestra cada vez menos eficaz, y donde algunas propuestas más realistas podrían tener cabida. En esta línea, Fernández (2023: 125) sostiene que España ha optado por un enfoque constructivista, que se ha denominado «europeización» de la política española, según el cual, la política nacional debe adaptarse a la política europea, lo que implica una cierta renuncia a los intereses nacionales en favor de los europeos, sobre la base de una supuesta identidad europea.

3 Contribuciones de España a la PCSD

En los párrafos siguientes se profundiza en las principales aportaciones españolas a la PCSD. La principal línea de actuación es la participación en las misiones y operaciones PCSD, principalmente en las militares, pero también hay que destacar algunos hechos institucionales y propuestas enmarcadas en las presidencias españolas del Consejo de la UE, así como las actuaciones y participación en los diferentes proyectos e iniciativas para mejorar las capacidades militares, así como el marco de la industria de defensa, en el ámbito de la UE.

3.1 Misiones y operaciones en el extranjero

Si algo se puede decir de España es se trata de un participante leal y muy activo en las misiones y operaciones PCSD, sobre todo en las militares, como señala Muñiz (2013: 89). Aunque sea algo menos conocida y publicitada, esta se suma a una participación paralela y muy notable también en el ámbito OTAN.

⁴⁵ Esencialmente, en la p. 71 del documento.

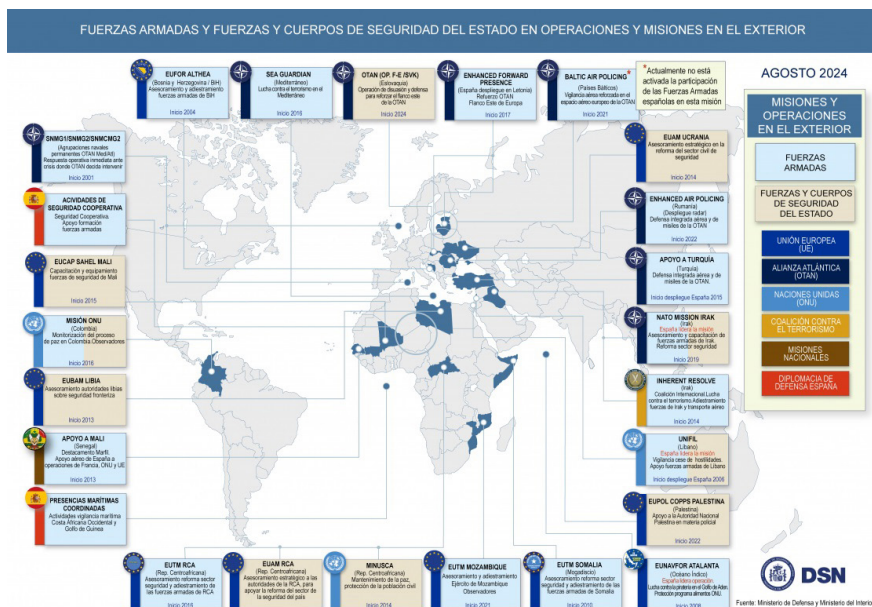


Figura 2. Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en operaciones y misiones en el extranjero. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional. [Consultado: agosto de 2024]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/en/current-affairs/infographics>

En la figura 2 se detalla la participación de España en las distintas misiones PCSD de la UE, en las de la OTAN y en otras de interés nacional, que arroja unas cifras para las misiones PCSD de alrededor de 550 militares desplegados (EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR ATALANTA, EUTM MOZAMBIQUE, EUTM SOMALIA, EUTM RCA, EUTM MALI), lo que representa en torno al 15 % del total, claramente por encima del peso específico de España en la UE.

A ello hay que sumar los más de 700 efectivos en misiones de la ONU (FPNUL y Misión de la ONU en Colombia), y los más de 2200 en operaciones de la OTAN (a los que habría que añadir los correspondientes a los despliegues temporales de Policía Aérea, y las contribuciones a las Fuerzas Navales Permanentes y a la operación SEA GUARDIAN).

Según recuerda Jordán (2023: 86-89), España es un miembro activo y muy comprometido en operaciones militares, particularmente en el marco de la PCSD (donde ha participado en la mayoría de ellas), pero estas no constituyen un vector de expansión económica para España, a diferencia de otras potencias vecinas,

lo que está en línea con lo que Muñiz (2013: 90) indica sobre la dificultad de encontrar las razones que llevan a España a apoyar determinadas misiones.

En el caso de las misiones civiles PCSD de la UE, que cuentan con un menor número de efectivos, España también contribuye⁴⁶ pero, de media, en una proporción mucho menor que en el caso de las misiones militares.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, la participación en misiones y operaciones en el extranjero, en particular en el marco de la PCSD, cuenta con un considerable apoyo de la opinión pública.

Siguiendo con los estudios sociológicos antes citados, y en relación con las capacidades militares para las operaciones PCSD, encuestas recientes indican que el 65 % de la población estaría de acuerdo con que España se incorporara a la brigada europea⁴⁷ de 5000 efectivos bajo bandera común de la UE, iniciativa vinculada a la autonomía estratégica, a lo que habría que añadir que una mayor coordinación entre EE. UU. y una mayor autonomía de la UE frente a EE. UU. en materia de política exterior y de seguridad es apoyada por casi el 70 % de la población (Fundación Alternativas, 2022).

Estos datos están en línea con los reflejados en otra encuesta reciente⁴⁸ (2022), donde España se encuentra entre los países que más apoyan la creación de un ejército europeo, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania. Además, la importancia concedida a la OTAN en la defensa del territorio nacional ha aumentado más de diez puntos, lo que refleja que, a raíz de la guerra de Ucrania, los españoles son cada vez más conscientes de esta amenaza.

3.2 Contribuciones institucionales. Presidencias españolas del Consejo de la UE

Otro marco en el que los Estados miembros de la UE intentan promover y dar visibilidad a determinadas políticas comunitarias

⁴⁶ Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_csdp_compact_brief_1_civilian.pdf

⁴⁷ La denominada Capacidad de Despliegue Rápido, que se detalla en la Brújula Estratégica.

⁴⁸ Véase: <https://yougov.co.uk/international/articles/42386-support-eu-army-grows-across-europe-following-russian-invasión-de-Ucrania>

son los periodos de Presidencia del Consejo de la UE. Desde la creación de la PESD en 1999, España ha presidido⁴⁹ el Consejo en tres ocasiones (2002, 2010 y 2023), aunque sus propuestas y resultados en materia de PCSD han sido más bien escasos.

Durante la presidencia de 2002, los dirigentes españoles, bajo el lema «más Europa en el mundo», apoyaron convertir a Europa en un actor global y reforzar las relaciones transatlánticas. En 2003 se prestó gran atención a la puesta a disposición de los instrumentos civiles y militares de la PESD y a la inclusión de la lucha contra el terrorismo entre los objetivos de la PESD, dotándola de recursos (lo que se incluyó en la Declaración del Consejo Europeo de Sevilla (2022)). La presidencia tuvo un carácter proeuropeo (Powell, 2003), como las presidencias anteriores, aunque el vínculo transatlántico⁵⁰ también desempeñó un papel protagonista. François Vuillemin⁵¹ la resumió como una presidencia «liberal en su dimensión económica, decididamente atlántica en su dimensión estratégica, pero convencida de las ventajas de una Europa fuerte en la que España tiene su presente y su futuro»: «Euroatlantismo» en estado puro.

La presidencia de 2010 estuvo marcada por la crisis económica y fue de transición institucional, influida por la activación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, en cierto modo, relegó el protagonismo de la presidencia rotatoria en los asuntos de la PCSD. Entre los logros más relevantes⁵², se puede mencionar: el fortalecimiento del papel de los ministros de Defensa, con la propuesta de crear un nuevo formato de Consejo de la UE solo para ministros de Defensa, que no llegó a materializarse del todo por la oposición de los ministros de Asuntos Exteriores (Fernández 2023: 131), abriendo la puerta a la elaboración de una estrategia europea de seguridad marítima y, en operaciones, al lanzamiento de la operación EUTM (Misión de Formación [y Adiestramiento] de la UE) en Somalia.

⁴⁹ España ha presidido el Consejo de la UE en cinco ocasiones, 1989, 1995, 2002, 2010 y 2023, pero a efectos de la PESD/PCSD solo se ocupa de las posteriores a 1999; las tres últimas.

⁵⁰ Disponible en: https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/120983/Balance_Dastis_TDPaz_2002.pdf?Secuencia=1&isAllowed=y

⁵¹ Véase: <https://www.robert-schuman.eu/entretiens-d-europe/147-la-presidence-espagnoles-de-l-union-europeenne-ou-le-pragmatisme-iberique>

⁵² Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/balance_de_la_cuarta_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea_first_semester_2010-es-f58ec007-1299-4bb2-ac66-5aef84ebbc80.html

Finalmente, la presidencia española de 2023, concluida recientemente, ha sido una oportunidad perdida, en un marco europeo marcado por la seguridad y la defensa, consecuencia de la guerra de Ucrania, pero donde la situación política interna, una vuelta a viejos fantasmas, no ha sido propicia para abordar temas importantes de la PCSD. De hecho, algunos de los primeros balances⁵³ sobre los resultados de la presidencia no mencionan siquiera el área de seguridad y defensa.

Aunque tuvo un perfil bajo en seguridad y defensa, podría mencionarse la acogida del primer ejercicio LIVEX de la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE⁵⁴, donde se pusieron a prueba los procedimientos de planificación y gestión, pero con una fuerza de solo 2800 efectivos y con solo nueve países, de los cuales España aportó la mayoría de la fuerza. En el plano institucional, no hay resultados relevantes, lo que, en cierta medida, confirma que se avanza en el desarrollo de la PCSD, especialmente en la parte operativa, pero se sigue teniendo poca influencia en la determinación de su destino y dirección.

3.3 Industria de defensa y capacidades militares. Contribución española a una cooperación europea sólida

Uno de los pilares que sustentan el desarrollo de la PCSD y de una «Europa de la Defensa», que ha cobrado protagonismo en los últimos años, es el desarrollo de las capacidades militares y de la industria de defensa a escala europea.

En las últimas décadas, España ha invertido bastante poco en defensa, con uno de los presupuestos más bajos de Europa en relación con el PIB. Los cambios en el escenario de seguridad global y los compromisos de la OTAN han obligado a un aumento significativo en los últimos años, del 26 % en 2023, pasando en una década del 0,9 % en 2014 al 1,24 % actual, según datos de la OTAN (2023: 159)⁵⁵, con el compromiso de alcanzar el 2 % del PIB en 2029.

⁵³ Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari4-2024-garcia-balance-de-la-quinta-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-union-europea.pdf>

⁵⁴ En teoría, una fuerza de despliegue rápido de 5000 soldados, como se detalla en la Brújula Estratégica.

⁵⁵ Datos incluidos en el informe del Secretario General de la OTAN OTAN 2023, p. 159. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-es.pdf

En este nuevo escenario presupuestario, los últimos documentos estratégicos publicados⁵⁶ destacan el compromiso político para convertir a España (Arteaga, 2023) en uno de los países líderes en el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB).

La recientemente aprobada Estrategia Industrial de Defensa española⁵⁷ (2023) establece como objetivo primordial salvaguardar los intereses nacionales en áreas industriales y tecnológicas estratégicas, incrementando el nivel de autonomía estratégica nacional, reduciendo así la dependencia de terceros. En este marco, se hace hincapié en el fortalecimiento tanto de la EDTIB como de la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD) a nivel nacional, siendo los principales objetivos establecidos en la estrategia (por orden de prioridad): aumentar el nivel de autonomía estratégica nacional y reducir la dependencia de terceros; contribuir al desarrollo de la Europa de la Defensa, la PCSD y la EDTIB, y consolidar una BITD nacional competitiva y sostenible. La idea subyacente es adquirir las capacidades necesarias a través del mercado nacional y, cuando sea necesaria la cooperación con terceros, participar en proyectos europeos, bilaterales o multilaterales, que refuercen la BITD. Se mantiene una posición de apoyo a los nuevos instrumentos e iniciativas europeas y al fortalecimiento de la BITD, pero, en este caso, los intereses nacionales son claros y, aunque se trata de alinearlos con los europeos, prevalecen los primeros.

En el marco de las iniciativas del consejo, destaca la participación activa de España en la CEP, ya que participa en 33 de los 72 proyectos actuales, de los que lidera seis⁵⁸, aunque cabe preguntarse si es suficiente, ya que países como Francia, con más de quince; Italia y Alemania, con más de diez, e incluso Grecia, con siete, lideran más proyectos. También usa activamente otras iniciativas⁵⁹ como el FED (Fondo Europeo de Defensa), liderado por la comisión, un instrumento enmar-

⁵⁶ En particular, la DDN 2020 y la ESN 2021. Una de las líneas estratégicas incluidas en el DDN 2020 insta a priorizar el «fortalecimiento de la industria nacional de defensa y el desarrollo de una Base Industrial y Tecnológica Europea», mientras que el ESN 2021 establece una línea estratégica para «desarrollar el sector industrial de defensa, seguridad y espacio».

⁵⁷ Véase: <https://publicaciones.defensa.gob.es/defence-industrial-strategy-2023.html>
⁵⁸ [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.CEP.europa.eu/>

⁵⁹ La comisión ha puesto en marcha iniciativas como el FED (Fondo Europeo de Defensa), EDIRPA (Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante una Ley de Contratación Pública Común), EDIP (Programa Europeo de la Industria de Defensa)

cado en el ámbito de la política industrial europea, que busca fomentar y apoyar la investigación y el desarrollo de proyectos de colaboración entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa⁶⁰, aunque siempre con el entendimiento específico de la autonomía estratégica (Fiott, 2023), que postula que cualquier esfuerzo de defensa de la UE fortalece a la OTAN y la relación transatlántica. España mantiene sistemáticamente, también en este ámbito, su posición tradicional de «euroatlantismo».

Los nuevos instrumentos financieros han suscitado un debate sobre la ambición de la comisión de ampliar su poder regulador, en detrimento de los propios gobiernos, en políticas estrechamente vinculadas a los intereses nacionales (autonomía industrial, económica, tecnológica y estratégica), en el marco de una política esencialmente intergubernamental (PCSD). Algunos Estados miembros han mostrado su oposición a estos movimientos de la comisión y, en el caso concreto de España, aunque no se opone de manera frontal, ya que considera que responden a un contexto de urgencia y que estos instrumentos han permitido la integración de empresas españolas en consorcios europeos, pretende facilitar la interacción de su DITB nacional con la europea, pero sin abrir la puerta a que la comisión amplíe sus competencias.

España integra estos instrumentos en su proceso nacional de toma de decisiones y defiende la complementariedad entre las políticas industriales de Defensa nacional y europea. Apoya el desarrollo de capacidades a nivel europeo, reforzando la base industrial y tecnológica europea, trabajando con el resto de Estados miembros y con la propia comisión, siempre que no se comprometa la soberanía nacional en materia industrial de defensa (Arteaga, 2023), y se respeten los objetivos establecidos en la Estrategia de la Industria de Defensa (2023). La Estrategia Europea de la Industria de Defensa⁶¹, recientemente aprobada, debe complementar los intereses nacionales con iniciativas europeas y en ningún caso subordinarlos.

y ASAP (Ley de Apoyo a la Producción de Municiones) para reforzar la industria de defensa a escala europea.

⁶⁰ Estos fondos apoyan totalmente la investigación en colaboración y parcialmente los proyectos de desarrollo de capacidades en colaboración.

⁶¹ Disponible en: https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en

4 Conclusiones y resumen final

Factores históricos, sociológicos y geográficos han llevado a España a percibir las cuestiones de seguridad y defensa de una manera muy particular. La situación geográfica española en el extremo suroccidental de Europa, algo alejada del continente, ha proporcionado tradicionalmente una sensación de seguridad y de ausencia de amenazas sobre el territorio español. Además, en los dos últimos siglos, desde la invasión napoleónica a principios del siglo XIX, y debido a causas como la pérdida del Imperio, se inició un proceso de aislamiento del mundo exterior, un proceso de ensimismamiento, con conflictos internos y guerras civiles, en el que los militares desempeñaron, asimismo, un papel activo y protagonista en la vida política nacional, lo que ha provocado un distanciamiento entre los militares y la población civil. Esto ha desembocado en un desinterés por los asuntos de política exterior, seguridad y defensa en sí, que se ha traducido en una grave falta de cultura estratégica y de defensa de la población y de las propias élites políticas.

En los años ochenta, con el retorno de la democracia, España se volvió hacia Europa y asumió como requisito, como cuota de entrada en el club europeo, su necesaria integración en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Inicialmente, y tras un intenso debate político, ingresó en la OTAN y, durante las décadas de 1990 y 2000, apoyó intensamente y participó de manera activa, a nivel operativo, en el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa.

Durante estos años, España ha hecho gala de un sólido «europeísmo atlantista», con lealtad, apoyo y compromiso con la PCSD, con un amplio respaldo público que se manifiesta, sobre todo, participando muy activamente en misiones y operaciones de la UE, lo que ha sido compatible y complementario con su también importante contribución a la OTAN, algo menos visible y apoyada por la opinión pública, pero también muy relevante.

A pesar del porcentaje, tradicionalmente bajo, de gasto en defensa en términos de PIB, en términos de participación España es un país bastante comprometido. La integración en la estructura militar de la alianza ha permitido mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas, y el «europeísmo», que se abraza con entusiasmo en los documentos estratégicos, otorgando a los ejércitos nacionales un papel potencial como contribución de España

al proceso de construcción europea y al desarrollo de la PCSD (Jordán, 2023: 89).

La realidad es que, sin perjuicio del leal y firme «atlantismo» español, que a veces se oculta por razones históricas e ideológicas; en materia de seguridad y defensa, España parece mantener una tendencia a favor del «europeísmo» y el multilateralismo (Lasheras, 2015: 57), y, por tanto, de la PCSD, aunque no sea tan real.

Este «europeísmo» facilita un cierto acercamiento entre la población y sus Fuerzas Armadas, e incluso la clase política, que también muestra un entusiasta apoyo bipartidista al poder blando de la UE, la PCSD, el multilateralismo en la acción exterior y los *milieu goals* europeos. El problema es que no solo se apoyan estos principios en Bruselas, lo cual tiene sentido, sino que se importan y se incorporan como líneas maestras de los documentos estratégicos españoles, en detrimento de los intereses nacionales y de unos objetivos estratégicos propios que no se definen con claridad, posiblemente como consecuencia de estos siglos de aislamiento y ensimismamiento, y de una baja percepción de amenazas. Todo ello explica, de alguna manera, la escasa cultura estratégica nacional.

En materia de capacidades militares e industria de defensa, los gobiernos españoles siempre han mostrado un consenso bipartidista en reforzar el papel y las capacidades de la PCSD, y en compatibilizarla con la cooperación transatlántica en el marco OTAN (Arteaga, 2017: 52), aunque, en esta dimensión específica, se tienen muy en cuenta los intereses nacionales en la industria de defensa, bien identificados en los correspondientes documentos estratégicos.

Puede concluirse que, en materia de seguridad y defensa, el objetivo mencionado por Torreblanca de «integrar a España en Europa, y de integrar a la propia Europa» se ha cumplido satisfactoriamente, sobre todo en la primera parte: España forma parte activa y de pleno derecho del club europeo de seguridad y defensa, en sus dos dimensiones, UE y OTAN, aunque sea algo más pasivo y «seguidista» de Bruselas Schuman en cuanto a la contribución española a la integración europea en esta dimensión.

En cualquier caso, y a pesar de algunas escasas declaraciones políticas, por lo general muy proeuropeas, puede decirse que el consenso bipartidista y la posición nacional, reflejados de manera

continúa en los diversos documentos estratégicos, están bien asentados a favor de una UE orientada a la gestión de crisis, con sus diversos instrumentos, y simultáneamente de una alianza que se ocupe de la defensa territorial y la disuasión. En el desarrollo de capacidades se promueven iniciativas europeas para consolidar capacidades europeas que minimicen la fragmentación y diversidad actuales y mejoren así no solo su eficacia, sino también su eficiencia, lo que permitiría a la PCSD disponer de capacidades para la gestión de crisis, que a su vez serían utilizadas por la OTAN en disuasión y defensa.

Se podría afirmar que, en línea con lo acordado en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, celebrada en Berlín en 1996, España, en un enfoque pragmático, apoyaría una idea similar a la esbozada con la ESDI (Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa, 1996); una capacidad europea autónoma para la gestión de crisis fuera del territorio de la UE, dentro de una OTAN orientada a la defensa y disuasión del espacio euroatlántico.

No obstante, lo anterior, las dos palabras que resumen perfectamente la política española hacia la PCSD son lealtad y compromiso (Muñiz, 2013: 89).

5 Posibles recomendaciones para el futuro

La guerra de Ucrania y la vuelta a la competencia entre grandes potencias hacen que la PCSD, y por supuesto la OTAN, se encuentren actualmente en el centro del debate sobre el futuro de la seguridad y la defensa europeas, con una PCSD en proceso de redefinición, aún sin un objetivo final claro y consensuado.

A nivel nacional, es un debate que empieza a interesar y preocupar a la opinión pública española (a pesar de la lejanía de Ucrania), que puede ser una oportunidad para hacer «más Europa», más PCSD, siendo más activos a nivel institucional, aportando propuestas propias e iniciativas para construir más Europa.

En este sentido, sería necesario desarrollar una cultura estratégica nacional más sólida, definiendo intereses y objetivos nacionales claros en materia de seguridad y defensa, con la idea de influir en el desarrollo de la PCSD a nivel institucional en Bruselas Schuman. Para ello, sería necesario no solo revisar y dar mayor contenido a los distintos documentos estratégicos, haciéndolos menos declarativos y algo más ejecutivos, sino también buscar la forma de ordenarlos, priorizarlos y coordinar

su desarrollo⁶². Esto permitiría contribuir de manera activa a redefinir la PCSD sobre la base de una postura nacional más sólida, más alineada con los intereses nacionales, posiblemente con un acento más realista, dejando de lado una autonomía estratégica europea, ya casi descartada, así como promover la seguridad y defensa en el área mediterránea, y priorizar una participación más activa en los proyectos CEP de mayor interés nacional (Fernández, 2023: 131-132).

Dentro de este necesario ejercicio de construcción y consolidación de una sólida cultura estratégica nacional, y en el actual marco de redefinición de la seguridad y defensa europeas, sería muy aconsejable abordar, sin mucha demora, una nueva Revisión Estratégica de la Defensa nacional (pendiente desde 2012 y más necesaria que nunca), para adaptar las actuales Fuerzas Armadas a las demandas nacionales y a la previsible nueva situación de la seguridad y defensa europeas, tanto en el marco de la PCSD como en el de la Alianza.

Se requiere una actitud proactiva y estratégica para influir en Bruselas a favor de los intereses nacionales, como hacen otros países, en especial en un momento en el que la UE está redefiniendo la Defensa europea con cambios relevantes en áreas como la redefinición estratégica, la financiación, las estructuras de mando, el desarrollo de la Base Industrial de Defensa y la seguridad y defensa (Jordán 2023: 74-78). En la industria de defensa, es previsible que España siga participando activamente, como lo está haciendo con los proyectos CEP, pero, esta vez, la dirección debería ser de Madrid a Bruselas, con intereses nacionales bien definidos en este ámbito, a diferencia de lo que ha hecho hasta ahora con la dimensión institucional y estratégica de la PCSD.

Aunque España es un socio y aliado leal y comprometido de la seguridad y defensa europeas y, en particular, de la PCSD, se

⁶² Como ya se ha dicho, Muñiz (2013: 92) ordena los documentos estratégicos en tres niveles: un primer nivel, «Seguridad», que incluiría las Estrategias de Seguridad Nacional; un segundo nivel «Defensa», que incluiría la DDN, las Revisiones Estratégicas, e incluso el Libro Blanco, y un tercer nivel «Militar», que incluiría las estrategias militares, o el actual CEFAS (Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas), que podría ser un punto de partida. Posiblemente, el Departamento de Seguridad Nacional, en el marco de la Presidencia del Gobierno, sería el órgano más adecuado para acometer este ejercicio de organización, jerarquización y coordinación, dado su carácter transversal e interministerial. Este ejercicio también debe tener en cuenta la legislación vigente, como la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Orgánica de Defensa Nacional y cualquier otra que pueda ser relevante.

necesita ser más activos y participativos en su rediseño institucional, aportando propuestas que respondan a los intereses nacionales y contribuyan a definir los europeos.

Sin embargo, el debate político interno que monopoliza la agenda del Gobierno desde hace años, y que ha devuelto, en cierto modo al tradicional ensimismamiento, no permite ser demasiado optimistas a corto plazo. Parece que los viejos fantasmas, de alguna manera, vuelven.

Siendo algo optimistas, a medio plazo, el consenso bipartidista en materia de seguridad y defensa permite albergar cierta esperanza de que estas reformas puedan llevarse a cabo, porque, en el actual escenario geoestratégico incierto, preocupante y en rápida evolución, Bruselas necesita la contribución activa de España, y no simplemente la participación en operaciones y el «seguimiento institucional» en el ámbito de la PCSD.

Bibliografía

- Arteaga, F. (2022). Estrategia de Seguridad Nacional 2021: más discurso que novedades. *Rel Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/estrategia-de-seguridad-nacional-2021-mas-discurso-que-novedades/>
- . (2023). Spain's perception of the EU Defence Industrial «tool-box». *ARES (Grupo Europeo de Investigación de la Industria Armamentística)*. [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/12/ARES-89-Comment.pdf>
- Arteaga, F. et al. (2023). *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico*. Ed.: Baqués J. y Fojón, E. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Ballesteros, M. A. (2017). What's New in the 2017 National Security Strategy. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA74-2017_Novedades_ESN2017_MABM.pdf
- Baqués, J. (2023). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Madrid, Catarata.

- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós.
- Consejo Europeo. (2002). *Conclusions*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>
- Comparative analysis of the Spanish security strategy. Everyone's responsibility (2011). *Spanish Institute of Strategic Studies (IEEE)*. [Consulta: 17 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf
- Cooper, R. (2003). *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. Londres, Atlantic Books.
- Cultura de Defensa en España. (2022). *Fundación Alternativas*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/que-amenazas-enfrenta-la-seguridad-de-espana-y-quien-la-protege/>
- Dacoba, F. (2022). A New National Security Strategy for a New Reality. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/02/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.html
- Doñate, M. (2021). Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurrentes. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 12 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2021/DIEEE0131_2021_MARDON_Cultura.html
- Dulysh, M. (2016). Does Spain Need a New Strategic Defence Review? *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2016/DIEEE0106-2016.html>
- Fiott, D. (2023). Investing and innovating? Spain and the European Defence Fund. *ELCANO*. [Consulta: 22 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/investing-and-innovating-spain-and-the-european-defence-fund/>
- Fojón, E. et al. (2015). Spain and the CSDP. En: Fiott, D. (ed.). *Common Security and Defence Policy: National Perspectives. Egmont Paper*. 79. Bruselas, Egmont, pp. 49-53.

- Fuente, I. (2023). Why Spain needs to have its own geopolitical vision. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 12 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA50_2023_IGNFUE_Vision_ENG.pdf
- García Malo de Molina, L. (2014). *Comparativa entre la ESN 2011 y 2013, y las de nuestro entorno*, p. 221. [Consulta: 2024]. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Jmgarcia/GARCIA_MALO_MOLINA_Jose_Tesis.pdf
- Lamo de Espinosa, E. (2021). *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*. Barcelona, Espasa.
- Lasheras, B. (2015). The end of CSDP theology? Spain's shifting security policy and the CSDP. En: Fiott, D. *Common Security and Defence Policy: National Perspectives. Egmont Paper*. 79. Bruselas, Egmont, pp. 55-60.
- Marsal, J. (2016). Evolución histórica de la cultura de defensa en España. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE026-2016
- Muñiz, M. (2013). España. The Quixote of European Defence. En: Santopinto, F y Price, M. *National Visions of EU Defence Policy*. Bruselas, COST, GRIP & CEPS, pp. 89-110.
- Muñoz, J. (2016). El final de la utopía. Los intelectuales y el referéndum de la OTAN en 1986. Aye, pp. 19-49. [Consulta: 25 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.revista-ayer.com/sites/default/files/articulos/103-1-ayer103_OTAN.pdf
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (1996). Comunicado Final de la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. Párrafo 5.1 En: *Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>
- . (2023). *Informe del Secretario General de la OTAN*, p. 159. [Consulta: 18 de marzo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf
- Pérez, E. (2020). La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/07/DIEEE0102_2020ENRPER_DDN.html

- Powell, C. (2003). Un balance de la Presidencia Española de la Unión Europea de 2002. *Revista Estudios Políticos*. 119, pp. 535-561. ISSN: 0048-7694. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=496733>
- Simón, L. (2023). Punta de Lanza? Spain, Europe and the Global South. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/punta-de-lanza-espana-europa-y-la-batalla-por-el-sur-global/>
- Torreblanca, J. I. (2010). A confused Spain in a disoriented Europe. *Política Exterior*. [Consulta: 1 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/una-espana-confusa-en-una-europa-desorientada/>

Capítulo séptimo

Un pilar regional en un mundo de conflictos: Suecia, la zona nórdico-báltica y la defensa europea

Magnus Christiansson

Resumen

Como demostraron los acontecimientos tras el ataque ruso a gran escala contra Ucrania en 2022, la UE es una entidad estratégica débil. El capítulo analiza tal circunstancia y profundiza en lo que podría hacerse en materia de cooperación en defensa entre los Estados europeos, principalmente desde la perspectiva sueca como parte de un escenario nórdico-báltico. Como consecuencia de los cambiantes patrones estratégicos entre las principales potencias, el sistema internacional está cada vez más marcado por los enredos políticos de poder. Como se muestra en el capítulo, la región nórdico-báltica es cada vez más un escenario donde se desarrollan estos enredos (principalmente entre Rusia, China e Irán). Actualmente se atraviesa un periodo militarizado de la historia y hay varias señales de que puede estar gestándose una guerra por la hegemonía. En la región nórdico-báltica, como consecuencia de este deterioro de la situación de seguridad, se han desarrollado, en la última década, varias iniciativas subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa. Todos los Estados de la región identifican a Rusia como la principal amenaza, y, en Suecia, el jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CHOD) ha hecho un llamamiento público a la prepara-

ción para la guerra, y el presupuesto de defensa ha aumentado drásticamente. Además, como la región está interconectada en caso de guerra, el artículo 5 es la prioridad principal de la región y de ahí que, para Suecia, la UE sea secundaria frente a la OTAN en la dimensión de defensa. Suecia y Finlandia, como aliados en la OTAN, han creado un nuevo Flanco Norte. Esto significa que hay una dimensión nórdica en la planificación de la defensa (algo entre los planes nacionales y el art. 5), y que todos los países de la región tienen acuerdos de cooperación en defensa (DCA) con EE. UU. De hecho, el nuevo Flanco Norte está integrado en la defensa a través de Washington, y no de Bruselas.

Palabras clave

Suecia, Región nórdico-báltica, Flanco Norte, Cooperación en materia de defensa, DCA.

A regional pillar in a world of conflict: Sweden, the Nordic-Baltic area and European Defense

Abstract

As shown by the developments after the full-scale Russian attack on Ukraine in 2022, the EU is a weak strategic entity. The chapter analyses such a circumstance and elaborates on what could be done in terms of defense cooperation among European states, mainly from a Swedish perspective as part of a Nordic-Baltic scenario. As a result of changing strategic patterns among the great powers, the international system is increasingly characterised by power-political entanglements. As the chapter shows, the Nordic-Baltic region is increasingly an arena for such entanglements (mainly between Russia, China and Iran). This is currently a militarized period of history and there are several signs of a potential evolving hegemonic war. In the Nordic-Baltic region, as caused by this deteriorating security situation, several subregional initiatives for security and defense cooperation have developed over the last decade. All states in the region identify Russia as a central threat and, in Sweden, CHOD has made a public call for war preparation, and the defense budget has increased dramatically.

Moreover, since the region is interconnected in the event of war, Article 5 is the region's top priority, and thus for Sweden the EU is secondary to NATO in the defense dimension.

Sweden and Finland, as allies in NATO, have created a new northern flank. This means that there is a Nordic dimension to defence planning (something between national plans and Article 5), and that all the countries in the region have defence cooperation agreements (DCAs) with the U.S. In effect, the new Northern Flank is integrated into defence through Washington, not Brussels.

Keywords

Sweden, Nordic-Baltic region, Northern flank, Defense cooperation, DCA.

1 Europa, otra vez

Se definen las épocas históricas en retrospectiva, el periodo 1989-2015 (desde la caída del Muro de Berlín hasta el acuerdo de Minsk II) podría etiquetarse como «el momento europeo». Las primeras etapas de esta época fueron experimentales y tuvieron como objetivo una rápida institucionalización del proyecto europeo. Para la mayoría de sus Estados miembros, la UE era una oportunidad. Con el tiempo, surgió una fase más madura, influida por una serie de errores (por ejemplo, los Balcanes), pero también por la ambición de intentar ir más allá de la improvisación y el incrementalismo. Esta fase de madurez fue evidente desde el lanzamiento de la Estrategia Europea de Seguridad (Unión Europea, 2003), varios instrumentos de asociación (2004-2009), hasta el compromiso diplomático del acuerdo Minsk II (2015), que aceptó en parte la ambición rusa de desechar los principios fundamentales del sistema de seguridad europeo. Sin embargo, la UE continuó con la ambición de producir estrategias cada vez más pragmáticas, hasta llegar a la Brújula Estratégica (Unión Europea, 2022), que se puso en marcha en la antesala de la escalada rusa en Ucrania.

En retrospectiva, lo más destacable del momento europeo es lo poco que importó la estrategia (es decir, una conexión racional entre fines, formas y medios). Además, la visión del mundo más cómoda para una entidad no estratégica es que la paz durará para siempre, porque significa que nunca habrá necesidad de estrategia. Tras la caída del Muro de Berlín, Europa se convirtió en un laboratorio de pruebas, un faro de luz, una parodia y también una tragedia para las políticas de seguridad y las estrategias militares. Los europeos pueden estar orgullosos de muchas cosas, pero el liderazgo en el campo de la defensa no es una de ellas. Europa es un actor con limitaciones, por la sencilla razón de que actúa de forma reactiva por diseño.

Uno de los efectos más ignorados del 24 de febrero de 2022 es que puso de manifiesto este carácter no estratégico del proyecto europeo. En ninguna parte de la infinidad de libros blancos, políticas, estrategias e instrumentos pudo Europa encontrar orientación sobre cómo afrontar una gran guerra interestatal en Europa. Así, lo que se diseñó como «fondo de apoyo a la paz» (Unión Europea, 2021), para prevenir conflictos y construir la paz, se improvisó para suministrar armas a un combatiente. No había ninguna orientación en la brújula recién adoptada sobre cómo

aumentar la producción de munición de artillería o cómo diseñar (y mantener) dieciséis paquetes de sanciones. La industria europea de Defensa ha sido impulsada con un gran número de siglas, pero ha fracasado estrepitosamente cuando se la ha puesto a prueba después de 2022.

Además, la Comisión ha defendido una serie de soluciones proteccionistas para salvaguardar los intereses estratégicos de la UE, pero, en ese proceso, la visión parece ser cada vez más la de una Unión que se cierra cada vez más. La tendencia a la «renacionalización» confiere al lema «unidos en la diversidad» una connotación totalmente nueva. Una vez más, esta evolución no es deliberada, sino más bien una reacción a la evolución de los temas globales, en los que el sistema internacional se ha transformado: de las ideas liberales de intereses comunes y juegos de suma positiva se ha pasado a los intereses nacionales y a la necesidad de jugar a juegos de suma cero en nombre de la seguridad europea. Europa no hace estrategia, y cada vez es más difícil afirmar que Europa sea un proyecto estratégico.

Al contrario, este es un mundo para realistas. Así pues, la conclusión obvia sería que la OTAN es, más que nunca, la principal organización en Europa, pero ¿qué ocurre si la «nación indispensable» se distrae o incumple sus compromisos? En 2017, la canciller Angela Merkel utilizó un lenguaje de autoterapia cuando afirmó que Europa ya no podía depender de Estados Unidos ni de Reino Unido (British Broadcasting Corporation, 2017). Como un yoyó, con el apelativo de «autonomía estratégica» del presidente Macron, respaldado por el veredicto de que la OTAN estaba «en muerte cerebral», Francia volvió a la posición por defecto de su interés nacional (*The Economist*, 2019). Aunque la idea de que la OTAN moriría bajo una presidencia de Trump resultó ser otra falsa alarma sobre la inminente «muerte» de la alianza, hay un punto fundamental detrás de estas advertencias: ¿qué hace Europa si los estadounidenses abandonan o vacían la OTAN como organización?

Esto ha iniciado un animado debate entre los realistas. Algunos sostienen que Europa, a través de sus músculos económicos, es más que capaz de reconstruir su propia postura militar para disuadir a Rusia (Posen, 2020). Por el contrario, algunos estudiosos señalan los factores clave, como la coherencia estratégica y los facilitadores clave, que hacen imposible que Europa asuma las responsabilidades de Estados Unidos (Meijer y Brooks, 2021). El núcleo mismo de este debate se refiere a la capacidad del con-

tinente para tener el dominio de la escalada, lo que incluye cruzar el Rubicón en la dimensión nuclear. Europa o algún país europeo tendrían que dotarse de un arsenal de ojivas tácticas en sistemas con sigilo y alcance para llegar a San Petersburgo y Moscú, a fin de disuadir a Rusia. Esta disuasión «euro-mínima» sería lógica en el sentido de que tendría los mecanismos similares a la política de doble vía de los años ochenta (es decir, la disuasión teatral basada en el objetivo del contravalor). Sin embargo, todo el debate (como la mayoría de los debates nucleares) está extrañamente desconectado de las realidades políticas internas. Francia es el único país con condiciones para una disuasión «euro-mínima», pero su perspectiva estratégica la hace imposible como líder para los países «al Este de Berlín». De hecho, es más probable que Polonia intente establecer su propio arsenal nuclear, en lugar de depender de las decisiones aisladas del presidente francés. Sin embargo, esta opción especulativa tardará décadas en aplicarse, incluso en el mejor de los casos. Además, aunque una solución nacional sea más creíble que la idea de un botón nuclear europeo «rotatorio», no es una respuesta relativa a la seguridad para Europa como continente.

Por lo tanto, y dadas estas apremiantes circunstancias, ¿por qué es tan difícil que Europa se una en tiempos de gran incertidumbre? ¿Por qué los europeos, en palabras de Sven Biscop, no confían en su propio valor disuasorio a menos que un estadounidense esté al mando? (Biscop, 2022: 4). Este rompecabezas está relacionado con Europa como actor colectivo.

En esencia, Mancur Olson (1965) lo llamó «el problema de la acción colectiva», y se ha reflejado especialmente en un debate europeo sobre diversas formas de mecanismos de integración, con la intención de establecer incentivos selectivos más o menos inteligentes para una mayor cooperación entre los Estados miembros. De acuerdo con la teoría de la integración, este proceso requiere confianza, así como intereses compartidos. Quién es cada uno determina en quién confiar y qué merece protección y sacrificio. Así pues, una solución europea exigiría un cambio de identidad en el que *An die Freude* pasara a ser tan importante como los himnos nacionales, y no es probable que eso ocurra. Ergo, simplemente no hay una buena respuesta a corto plazo para la situación actual.

Este es el problema que se trata en este ensayo. El reto es que debería haber una política europea dadas estas limitaciones. Sin embargo, se ha limitado a una perspectiva subregional y se dis-

cute, principalmente, una perspectiva sueca como parte de un contexto nórdico-báltico, y su papel en una situación estratégica emergente en el continente europeo: ¿qué podría hacerse, por qué debería hacerse y quién debería hacerlo? Esto significa que lo que sigue no es una discusión sobre la UE frente a la OTAN, sino más bien un análisis sobre los factores que impulsan y bloquean la seguridad euroatlántica.

Se continúa este ensayo con un análisis más detallado de las condiciones sistémicas, es decir, de cómo un orden de seguridad mundial transformado reviste una importancia crucial para Europa. A continuación, se presenta el marco regional nórdico-báltico y su evolución en la última década. En el siguiente apartado, se analiza cómo la región nórdico-báltica está conectada con el desarrollo del orden de seguridad global. Por último, se evalúan las consecuencias de las adhesiones sueca y finlandesa a la OTAN sobre lo que se llama un nuevo Flanco Norte.

2 Europa y el orden de seguridad mundial

Un aspecto muy descuidado de los asuntos mundiales actuales, en parte debido al uso repetido de la analogía histórica de la Guerra Fría, son los enredos políticos de poder a los que se enfrenta ahora el mundo.

La Guerra Fría fue una confrontación bipolar, pero el sistema internacional emergente es multipolar, o más bien un sistema de unimultipolaridad, según la expresión de Samuel Huntington (1999), lo que significa que EE. UU. es, con diferencia, el mayor actor militar, pero no en todas partes ni todo el tiempo. Rusia, Japón, India, Irán, Brasil y Sudáfrica son potencias regionales con preeminencia en sus respectivas regiones.

China es una potencia regional especial, en el sentido de que tiene potencial para convertirse en una superpotencia. El argumento de Huntington (1999: 36) es que «la resolución de cuestiones internacionales clave requiere acciones por parte de la superpotencia única, pero siempre con alguna combinación de otros Estados importantes; la superpotencia única puede, sin embargo, vetar la acción en cuestiones clave de combinaciones de otros Estados». Además, a diferencia de lo que se suponía entonces, la globalización o, en palabras de Thomas Friedman (2025), que «el mundo es plano», no significa que el aumento de los flujos de bienes, servicios y personas vaya a conducir a la paz mundial.

Al contrario, en cualquier sistema multipolar, existe una interacción constante entre las principales potencias, a través de la cual se ponen a prueba y se evalúan las intenciones estratégicas y la credibilidad militar. Así ocurrió durante el Concierto de Europa (tras el Congreso de Viena) o el sistema europeo anterior a la Primera Guerra Mundial. Cada cierto tiempo, alguna potencia o potencias exploraron oportunidades de ir más allá de su limitación percibida, tras lo cual hubo confrontación o acomodación por parte de las otras potencias.

Aunque las analogías históricas son útiles, también reducen las complejidades del escenario contemporáneo. Las potencias regionales pueden sortear las limitaciones percibidas y explorar hábilmente las asimetrías, lo que podría desarrollarse como diversas formas de «tácticas del salami» (es decir, pasos lentos y apenas perceptibles para establecer una nueva norma en las relaciones internacionales), en lugar de un desafío repentino de lo que Tucídides identificó por primera vez como una «guerra hegemónica» (Gilpin, 1988). La cuestión es que las tácticas del salami pueden coordinarse y sincronizarse entre potencias regionales rivales, en detrimento de los intereses estadounidenses. Sin embargo, la analogía histórica con la Segunda Guerra Mundial también es pertinente, ya que esta guerra hegemónica comenzó como tres proyectos imperialistas desconectados (es decir, la Alemania nazi, Italia y Japón), que solo se concentraron y coordinaron en un conflicto global a finales de la década de 1930.

Con este trasfondo sistémico, se observan las similitudes estructurales del mar Báltico, el Levante/mar Rojo y el mar de China Meridional/Oriental: cada uno presenta una potencia regional con intereses en un lugar donde Estados Unidos ha ampliado sus compromisos de seguridad. China está desafiando actualmente a aliados de Estados Unidos en los tratados (especialmente Filipinas y Taiwán). La inteligencia occidental señala 2027 como un año crucial para las amenazas militares chinas contra Taiwán, con posibilidad de que estas se extiendan hasta 2030 (Studeman, 2024). En todo Oriente Próximo, Irán está utilizando *proxies* (es decir, Hamás, Hezbolá, los hutíes y varios grupos en Irak y Siria) para atacar directamente a las fuerzas estadounidenses y a aliados clave como Israel. En Europa, a través de su guerra de agresión en Ucrania, Rusia ejerce presión sobre la posición de fuerzas y el presupuesto de defensa de Estados Unidos. Aunque Estados Unidos tiene las mejores cartas, tendrá que jugar junto

con las potencias regionales para ganar las bazas. Desde la otra perspectiva, aunque las potencias regionales tengan las cartas más bajas, pueden impedir que Estados Unidos gane la partida. Por mucho que los académicos se hayan enzarzado antes en un debate sobre la «estabilidad» o la «inestabilidad» de los sistemas multipolares, aparece así una situación en la que se tendrá experiencia empírica de primera mano sobre esta cuestión.

Esta perspectiva sistémica también está reconocida en la doctrina estadounidense. Ya en la Revisión Cuatrienal de Defensa (QDR) de 2014, el objetivo de la fuerza conjunta estadounidense era «derrotar a un adversario regional en una campaña multifásica a gran escala y negar los objetivos de —o imponer costes inaceptables a— otro agresor en otra región» (Departamento de Defensa, 2014: 22). Dicho de otro modo, la fuerza conjunta estadounidense está desbordada en una situación en la que las potencias regionales atacan simultáneamente en el mar Báltico, el Levante/mar Rojo y en el mar de China Meridional/Este. Quizá aún más llamativa fue la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, que admitía abiertamente que la globalización dominada por EE. UU. había fracasado, y que EE. UU. debía replantearse «políticas basadas en la suposición de que el compromiso con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio mundial los convertiría en actores benignos y socios dignos de confianza. En su mayor parte, esta premisa resultó ser falsa» (Casa Blanca, 2017: 3). Se suponía que el mundo iba a parecerse más a EE. UU., pero en lugar de eso el mundo se está pareciendo más a China.

Así, la estrategia estadounidense se ha ajustado en consecuencia durante la última década. A partir de la Administración Obama, no solo se produjo un lento alejamiento de Europa, sino que, sobre todo, la idea fundamental de la estrategia estadounidense era tejer una red con Estados de confianza (asociaciones) y actores privados de primer orden (tecnología). El motor de la Iniciativa de Innovación en Defensa, también conocida como «tercera estrategia de compensación» (Christiansson, 2018), es la convicción de que es necesario que Estados Unidos obtenga una ventaja tecnológica si quiere tener alguna posibilidad de «mantener el liderazgo mundial de EE. UU.», por citar el título de la estrategia de Obama (Departamento de Defensa, 2012). Así, la hegemonía dispone de una estrategia para hacer frente a una situación en la que tiene que enfrentarse simultáneamente a varias potencias regionales o a un competidor de su misma categoría. El hecho de

que Estados Unidos reconozca sus límites militares es, de hecho, la señal de que admite que ya no es una potencia hegemónica. «Enredos políticos de poder mundial» es la expresión concreta de lo que los teóricos llaman a veces «interdependencia compleja», que debe interpretarse como una situación de cálculo opaco de riesgos, así como de política de poder manifiesta, en un sistema en el que Estados Unidos es la potencia líder pero incapaz de dictar un orden internacional.

3 El contexto regional: del mar Báltico al Alto Norte

En la última década, la situación de la seguridad en la región del mar Báltico ha cambiado de manera significativa. Durante la década de 1990, fue una especie de remanso de paz y un claro ejemplo de gobernanza de la seguridad a varios niveles. Esto significaba que principalmente los especialistas regionales en estudios de seguridad se preocupaban por el desarrollo de la región.

Sin embargo, tras la anexión rusa de Crimea en 2014 y el conflicto de baja intensidad en el Dombás, se convirtió en un punto de confrontación entre Rusia y Occidente, y empezó a atraer la atención de alto nivel en Washington y Bruselas. Los patrones de ejercicios militares rusos y el uso de lo que Mark Galeotti denomina «diplomacia heavy metal» (Galeotti, 2016), establecieron lentamente una nueva normalidad que resulta demasiado familiar en un contexto histórico. Las voces de alerta de las capitales «al este de Berlín», entre ellas Estocolmo, Helsinki, Tallin, Riga y Vilna y Varsovia, fueron tomándose en serio y ganando influencia en los foros internacionales.

Por supuesto, los analistas de la región nórdico-báltica consideraban que el régimen de Putin era una gran preocupación ya antes de 2008, pero, hasta la agresión rusa en Crimea, esto se consideraba histeria y una descripción injusta de la Rusia en transición democrática. Hay muchos responsables políticos en Europa deseosos de comprender al régimen de Putin, lo que a menudo significa que tienden a trivializar las consecuencias de sus acciones. Europa continuó la política de asociación (condicional) con Rusia, y por eso las ondas expansivas tras Crimea fueron tan notables. Si el orden de seguridad en Europa descansaba en la Carta de París y en los principios de la OSCE, resultaba sencillamente imposible comprender por qué un país volvería al comportamiento imperial del siglo XIX.

Hay que recordar que la respuesta europea a Crimea fue diversificada: la UE se unió en torno a las sanciones, la OTAN inventó toda una serie de nuevas siglas e intensificó las maniobras militares a escala relativamente reducida en Europa, incluyendo la región nórdico-báltica. La estrategia de defensa de Polonia y los países bálticos comenzó como un mecanismo de disuasión de «alambre trampa» (batallones multilaterales) y se ha ido reforzando gradualmente hasta convertirse en un cerco algo más sólido (brigadas multilaterales). Sin embargo, después de una década, hay varios interrogantes sobre la capacidad de respaldar a estas unidades con fuerzas de seguimiento y voluntad política. Esto es crucial, ya que una fuerza trampa no tiene valor disuasorio sin fuerzas de seguimiento.

La participación y el compromiso con los esfuerzos colectivos han ido cambiando, y no menos preocupante es la recurrente insistencia en gastar el 2 % del PIB en defensa. Aún más importante es la tendencia a mantener organizaciones militares incompletas, hasta el punto de que la mayoría de los países del entorno euroatlántico parecen rebanadas de queso suizo: llenas de carencias de capacidades.

Sin embargo, cabe señalar que, aunque el sur de Europa ha mostrado un tibio interés por el desafío ruso, existe un interés creciente por los acontecimientos que tienen lugar en la región nórdico-báltica. Puede que para estos países Rusia no sea la prioridad número uno, pero, tras el 24 de febrero de 2022, poco a poco, las ilusiones sobre la naturaleza del régimen de Putin se van desvaneciendo en los círculos más realistas.

Por ello, el discurso de seguridad de la región nórdico-báltica ha ocupado lentamente el debate en el sistema de seguridad occidental. Términos como «geopolítica», «política de poder» y «A2/AD» (anti-área/acceso denegado) se convirtieron en temas de agenda, aunque, en palabras de Walter Gallie (1955), siguieran siendo «conceptos esencialmente controvertidos» en el debate. Se pidió a los analistas del este de Berlín que dieran conferencias sobre los objetivos de la política exterior rusa, y no tuvieron que actualizar sustancialmente sus viejas presentaciones en Power Point. Un público cada vez más curioso del sur y el oeste de Europa se enteró de la llamada doctrina Gerasimov, de las «granjas de troles» y de los rearmamentos nucleares.

Tras la visita del presidente Obama a Estocolmo en 2012, destacados responsables políticos y mandos militares estadounidenses

empezaron a realizar visitas periódicas a la región, tanto bilaterales como en el marco de constelaciones regionales como el «NB8», el «Nordic Security Dialogue», el «Northern Group» y, más tarde, la «Fuerza Expedicionaria Conjunta» (JEF) (Richards, 2012). En la región, Suecia y Finlandia también desarrollaron una cooperación bilateral en materia de defensa (FISE, MOD en Suecia y Finlandia, 2018).

En general, el mensaje de los países al este de Berlín era que Europa se enfrenta a un reto vital, incluso existencial. En su lectura, el objetivo del régimen de Putin es establecer un nuevo orden de seguridad en Europa. Se acabaron los días en que Moscú aceptaba en silencio su papel de socio de Occidente. Rusia ha salido de las sombras y ahora reclama su esfera de influencia en Europa. Así pues, la guerra en Ucrania no tiene que ver con Ucrania, sino con Europa. Dado que la base del análisis de las intenciones rusas tiende a ser la Kremlología combinada con la experiencia histórica de tratar con Rusia, los motivos de la política de Putin fueron y son discutidos entre los europeos. Se podría distinguir un «imperativo de política exterior» (es decir, el imperialismo ruso) y un «imperativo interno» (es decir, la necesidad de enemigos externos para legitimar el régimen), dependiendo de los factores en los que hagan hincapié los analistas.

Sin embargo, independientemente de los motivos, es difícil ignorar la urgencia de este reto. Cabe señalar que, antes del 24 de febrero de 2022, se estimaba que era posible que Putin participara en dos operaciones militares de gran tamaño, con 100 000-150 000 soldados. Al consultar la inteligencia y la producción de las capacidades rusas, los planificadores descubren que Rusia se está preparando actualmente para la confrontación con Occidente. Según estimaciones de un reciente documento de debate, tiene capacidad para entrenar a unos 130 000 soldados cada seis meses (Ministerio de Defensa de Estonia, 2023: 10). Rusia gasta actualmente unos 10 000 000 000 € al mes en la guerra de Ucrania, y el presupuesto militar supone un tercio del presupuesto federal. Así pues, la valoración actual es que Rusia, *ceteris paribus*, puede estar en condiciones de amenazar directamente a Occidente en un plazo de entre tres años y una década.

Aunque existen varias opciones para el régimen de Putin en una futura confrontación militar con Occidente, el escenario que ha servido de base para la planificación regional de la OTAN es el de los hechos consumados de apropiación de territorios. Se trata o bien de un ataque limitado contra la OTAN (la «toma de

Hamburgo» en el vocabulario de planificación de la Guerra Fría), tras el cual Rusia pondría sus cabezas nucleares subestratégicas en alerta máxima, o bien se trata de la fragmentación de los Estados bálticos por debajo del umbral de lo contemplado en el artículo 5. El principal supuesto de estos escenarios es que el régimen de Putin ha descubierto dónde puede explotar su poder regional las asimetrías con Europa: en palabras de Edward Lucas (2008), Rusia puede sufrir más, puede entrar directamente en guerra y puede mentir sistemáticamente sobre casi todo.

En la planificación de la defensa occidental, la problemática de los países nórdico-bálticos ha cambiado: durante la Guerra Fría, el temor era que los rusos salieran del Báltico (para dejar a Europa sin el apoyo de Estados Unidos), hoy el problema es obtener acceso, y asegurar las líneas marítimas de comunicación en tiempos de crisis y guerra (Clark *et al.*, 2018). El Alto Norte es vital para Rusia (por ejemplo, la Flota del Norte y sus submarinos nucleares de misiles balísticos), cualquier operación hostil en el Báltico tiene consecuencias inmediatas también para Finlandia, Suecia y Noruega en el norte. Una vez más, Suecia se encuentra en la trayectoria de los misiles de las grandes potencias de la política internacional. Independientemente de la opción de confrontación, la OTAN se ha dado cuenta de la necesidad de contar con activos occidentales creíbles o, de hecho, con una política para hacer frente a Rusia, pero, como es obvio que este cambio de estrategia llevará tiempo ponerlo en práctica, los Estados de la región sienten que se acerca el invierno. Aunque puede que nadie conozca los planes del Kremlin, el mero riesgo de que el régimen de Putin tenga la capacidad de cortocircuitar el artículo 5 lo convierte en un problema para los planificadores políticos.

Como se comenta más adelante, estas circunstancias regionales son ahora la prioridad número uno en Estocolmo entre los militares, los responsables políticos y los intelectuales de la defensa y se dedica una atención considerable a las contramedidas. De hecho, el ingreso de Suecia y Finlandia en la OTAN debe contemplarse en este contexto de un área operativa interrelacionada en la región nórdico-báltica. En este sentido, Suecia define sus intereses principalmente en términos regionales.

En enero de 2024, el CHOD sueco Micael Bydén advirtió públicamente del riesgo de guerra con Rusia en los próximos años e instó a todos los ciudadanos a «prepararse mentalmente» para ello (Nordstrom, 2024). Otra respuesta importante es el aumento del presupuesto de defensa de 12 300 000 000 € en

2024 a 15 500 000 000 € en 2030 (aproximadamente un 30 % de aumento), pero se trata de una solución a largo plazo, y las Fuerzas Armadas suecas siguen enfrentándose a carencias muy graves en los próximos años (Försvarsmakten, 2023) (el ejercicio militar Aurora 2017 fue la primera señal seria de que Suecia empezaba a restablecer la defensa territorial, pero también mostró que las Fuerzas Armadas tenían varias deficiencias). Otra contramedida son los planes y ejercicios operativos para contingencias en el mar Báltico en los que la isla de Gotland es una pieza clave del terreno: la potencia que controle la isla también está en posición potencial de hacer muy costosa una entrada en la zona de operaciones. La publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional, verano de 2024, fue otro paso importante. La UE es importante para Suecia y existe una ambición declarada de reforzar su papel en materia de seguridad, pero se insiste en que debe hacerse «de forma que favorezca el vínculo transatlántico sin recortar las competencias de sus EEMM» (Gobierno sueco, 2024: 19). En concreto, la integración en las estructuras de la OTAN se considera «la medida más importante y urgente para reforzar la seguridad de Suecia» (*Ibid.* 18).

4 La región nórdico-báltica y el orden de seguridad mundial

Es en este contexto en el que la región nórdico-báltica comienza lentamente a cobrar interés, desde una perspectiva de seguridad global. La región ha pasado de ser una preocupación de seguridad local con implicaciones para la credibilidad de la *Pax Americana* a un nexo en el que se visualiza el fin esta última con todas sus peligrosas implicaciones.

Dos ejemplos poco tratados, en los que la región ha pasado a formar parte de enredos políticos de poder, son la cooperación China-CEE y el ejercicio militar Joint Sea 2017 (Higgins, 2017). El primero, también conocido como «16+1», es un formato de cooperación internacional entre China y los países de Europa Central y Oriental. Una de las facetas de esta cooperación es un espacio de cooperación tecnológica y económica, basado en la lógica de que todos ganan y en la ventaja comparativa para los implicados. Sin embargo, en un segundo plano están las implicaciones estratégicas de las inversiones chinas en Europa del Este. La filosofía de inversión china (también conocida como «la nueva ruta de la seda»), claramente reflejada en su estrategia de inversión en África, se centra en las grandes infraestructuras. Se han dedi-

cado unos 15 000 000.000 \$ a inversiones en Europa Central y Oriental. Aunque estas inversiones crean interdependencia, también forman parte de un intento a largo plazo de China de dominar económicamente la masa continental euroasiática. En 2022, los tres Estados bálticos se retiraron de la cooperación.

Durante la última década, se ha producido una señalización coordinada entre Moscú y Pekín. Durante el verano de 2017, China celebró el 90.º aniversario del Ejército Popular de Liberación (EPL), y hay que tener en cuenta la importancia de las Fuerzas Armadas como parte de la mitología nacional china. El partido comunista es la condición previa para la República Popular: la campaña militar del presidente Mao fue la que creó la China comunista. El EPL, a su vez, es el corpus de las capacidades navales emergentes que constituye el núcleo del continuo y considerable programa armamentístico chino. Así pues, cualquier señal relativa al uso de las fuerzas navales es significativa para comprender cómo ven los dirigentes chinos el lugar de su país en el mundo. De ahí el interés estratégico del ejercicio naval Joint Sea 2017. Se trató de un ejercicio conjunto relativamente breve entre Rusia y China en el mar Báltico, pero también fue uno de los primeros casos en los que la región nórdico-báltica se convirtió en un escenario para la señalización estratégica china. Tras la invasión a gran escala de Ucrania, es bien sabido que Rusia ha contado con el apoyo económico y militar de China (por ejemplo, inteligencia por satélite, componentes para aviones de combate, telecomunicaciones, herramientas industriales avanzadas y, no menos importante, semiconductores). Esta evolución ha alarmado a EE. UU., que, en diciembre de 2023, estableció un régimen de sanciones contra los bancos chinos (Talley y Cullison, 2023).

Recientemente, hay señales aún más fuertes de enredos políticos de poder. La fecha del 7 de octubre de 2023 está muy asociada a las masacres de Hamás en Israel, pero también fue en esta fecha cuando un buque registrado en China, en el golfo de Finlandia (con tripulación rusa), destruyó el gasoducto (Balticconnector) entre Estonia y Finlandia (Chiappa *et al.*, 2023). Durante el mismo periodo, China realizó provocaciones contra Filipinas, y el presidente Biden advirtió públicamente a China de que no atacara a Filipinas (Sevastopulo, 2023). Durante el verano de 2024, China y Rusia han cooperado en ejercicios militares navales y de aviones bombarderos cerca de Alaska, Taiwán y Japón (Pierson 2024), y China incluso realizó un ejercicio militar en Bielorrusia (Reuters, 2024a).

Irán está produciendo drones en masa para la agresión rusa en Ucrania (Bertrand, 2023) e incluso hay acusaciones de suministro iraní de misiles balísticos a Rusia (Norman *et al.* 2024). De hecho, como señalaron dos analistas suecos, la guerra en Ucrania «dio a Irán la oportunidad perfecta para hacer uso de su industria de defensa para ayudar a Rusia» (Holmquist y Khan, 2024: 4). Simultáneamente, Rusia está contrabandeando grano a Irán y, tras la exportación rusa de aviones Su-35, el reciente anuncio de un tratado de cooperación ruso-iraní en materia de defensa tiene todo el sentido (Reuters, 2024b). Los rebeldes hutíes con base en Yemen (un apoderado iraní) llegaron recientemente a un acuerdo sobre el paso seguro de barcos rusos y chinos en el mar Rojo y el golfo de Adén (Dagher y Hatem, 2024). Además, se ha informado de que piratas informáticos chinos e iraníes han realizado ciberataques contra sistemas de agua estadounidenses (Satter, 2024).

La impresión general es que se trata de un conflicto en curso, y que Pekín, Moscú y Teherán realizan esfuerzos coordinados en todos los ámbitos posibles contra EE. UU. El mensaje de Pekín y Moscú a Washington es que cualquier contingencia en el mar Báltico conlleva el riesgo de una implicación china, y que dicha contingencia puede extenderse a Asia Oriental. En una cadena inversa de acontecimientos, cualquier movimiento estratégico que comprometa a las fuerzas estadounidenses en Asia Oriental conlleva el riesgo potencial de una escalada rusa en la región del mar Báltico.

Cabe destacar que estos enredos de poder político son reconocidos abiertamente por los principales actores del drama. En su reciente visita a China, Tony Blinken advirtió al país asiático sobre un mayor apoyo a la agresión rusa en Ucrania (Bicker y Drury, 2024). El coordinador para Asia de la Administración Biden, Kurt Campbell, declaró recientemente que Estados Unidos responsabilizará a China de cualquier avance que Rusia pueda hacer en el frente de Ucrania (Agence France-Presse, 2024). Cuando el presidente de la Cámara de Representantes, Mike Johnson, anunció el paquete de ayudas a Ucrania, lo motivó como parte de un esfuerzo para contrarrestar a China, Rusia e Irán (Ferguson, 2024).

A su vez, ¿cuáles son las implicaciones de los enredos políticos de poder para la región nórdico-báltica? Los aspectos más importantes son el aumento de los riesgos y las incertidumbres. El orden de seguridad mundial es más bien una anarquía bruta y, en un sistema de unimultipolaridad, es prudente no ignorar las cone-

xiones entre los acontecimientos de la región nórdico-báltica, Oriente Medio y Asia Oriental. Los asuntos mundiales se vuelven más inestables en situaciones en las que la señalización no ha establecido y confirmado «líneas rojas». Como prácticamente no existen negociaciones institucionalizadas entre las potencias regionales y Estados Unidos, estas «líneas rojas» se elaboran con métodos de ensayo y error. Así pues, en el contexto actual, es necesario un análisis regional comparativo continuo para identificar posibles indicadores de una guerra hegemónica.

Aunque no haya una guerra hegemónica, o más bien que siga siendo un conflicto multidimensional de baja intensidad, es importante recordar lo expuesto al principio de este ensayo: el punto de que los regímenes internacionales creados para estabilizar Europa, la UE y la OTAN, están en pleno cambio. Es probable que algunos actores (como Turquía y Hungría) cubran sus apuestas. Siguiendo el debate anterior, lo más probable es que Suecia desarrolle una cooperación regional más profunda. Es probable que los Estados de la región nórdico-báltica sigan explorando la cooperación bilateral y minilateral en materia de defensa con el fin de reforzar su defensa. En palabras de Tomas Valašek (2011: 9), es probable que estas «islas de cooperación» sean cada vez más importantes para la seguridad en Europa. La cooperación regional es un juego de suma positiva, que aún mantiene una puerta abierta para una sana recuperación del sistema político estadounidense. No resuelven los problemas fundamentales a los que se enfrenta Europa, pero reflejan el interés de los Estados relativamente pequeños por disponer de espacios complementarios de coordinación con actores regionales más importantes.

5 El factor regional: un nuevo Flanco Norte

Suecia y Finlandia son ahora miembros de la OTAN. La escalada en Ucrania del 24 de febrero de 2022 condujo a un histórico y rápido proceso de adhesión. Para ser claros, la escalada rusa no alteró la naturaleza del régimen de Putin, ni desafió el orden de seguridad europeo (como se concluyó, fue efectivamente desechado en 2015), pero hizo que el gobierno sueco se diera cuenta de que su doctrina de seguridad de «no alineamiento militar» era fundamentalmente insostenible.

Finlandia avanzó primero, y eso fue importante, porque, sin el proceso finlandés, era improbable que Suecia se hubiera adherido (Savolainen, 2024). Tras la invasión rusa a gran escala, la

opinión pública finlandesa se decantó rápidamente a favor de la integración en la OTAN. Ya el mismo día de la escalada rusa, el entonces presidente finlandés, Sauli Niinistö, y la entonces primera ministra, Sanna Marin, celebraron una rueda de prensa conjunta, como inicio simbólico de lo que se convirtió en una estrecha coordinación entre presidente, gobierno y parlamento. Cuando Niinistö visitó al presidente Biden, el 4 de marzo, era obvio que Finlandia había decidido solicitar la adhesión. Esta extraordinaria precipitación tenía explicaciones históricas, ya que Finlandia se ha movido varias veces con rapidez para renegociar su dependencia de Rusia. Así ocurrió en 1917-1918, cuando Finlandia declaró su soberanía en cuanto los bolcheviques decidieron permitir la liberación nacional. Del mismo modo, en cuanto se desmembró el Imperio Soviético en 1992, Finlandia renegó rápidamente el Tratado fino-soviético de 1948, que había sido una camisa de fuerza durante la época de la Guerra Fría. La rapidez también era esencial después del 24 de febrero: el oso ruso estaba empantanado en Ucrania y, utilizando la metáfora de Niinistö, Finlandia podía «saltar la valla» y buscar protección en Occidente.

Sin embargo, en Estocolmo las cosas fueron más lentas. La reacción inicial de la entonces primera ministra, Magdalena Andersson, fue asegurarse de que Suecia no abandonaría el no alineamiento militar, algo que desestabilizaría el norte de Europa. La identidad y la política de los socialdemócratas durante mucho tiempo fue mantener buenas relaciones con la OTAN, pero pasar de la adhesión. Sin embargo, la decisión finlandesa creó una dinámica situacional imposible de evitar incluso para los socialdemócratas. La libertad de acción, que es el objetivo último de la no alineación, carece de sentido y es potencialmente peligrosa en una situación en la que Noruega, los países bálticos y Finlandia acabarían en guerra con Rusia. Basta con echar un rápido vistazo al mapa para comprender que la defensa de estos países por parte de la OTAN requiere el acceso a territorio sueco, de una forma u otra, algo de lo que Rusia también es muy consciente. Lo primero que ocurriría en un ataque ruso a los países bálticos probablemente sería una llamada de Estados Unidos a Suecia sobre el paso seguro por territorio sueco de unidades de países de la OTAN (Clark *et al.*, 2018: 76). En otras palabras, una guerra en el norte de Europa pone inmediatamente el foco de las grandes potencias en territorio sueco, y ¿qué sentido tiene la libertad de acción si Suecia se ve automáticamente implicada en las operaciones?

Por el contrario, el ingreso en la OTAN puede verse como una mayor libertad de acción, ya que daría a Suecia una influencia sobre cómo se diseña el plan para el norte de Europa. Además, la cooperación del FISE, iniciada gradualmente durante la última década, ha llegado a un punto de planificación operativa «más allá del estado de paz» pero, si Finlandia ingresara sola en la OTAN, sería imposible continuarla, pues entonces esta sería leal ante todo a la planificación del artículo 5. Estas razones estratégicas, junto con el hecho de que Suecia tenía unas próximas elecciones nacionales en septiembre de 2022, decidieron la cuestión para el primer ministro sueco (Holmström, 2023: 611-626). Esta vez, Finlandia ayudó a Suecia a reflexionar y la empujó suavemente hacia la OTAN. No deja de ser una ironía histórica, ya que fue una decisión unilateral de Suecia de adherirse a la UE la que empujó suavemente a Finlandia a hacerlo en los años noventa. Todo el mecanismo es similar a la conocida historia de «Los tres cerditos»: el perezoso cerdo violinista (Suecia) se asustó en 2014 y corrió hacia el más preparado cerdo violinista (Finlandia) en busca de cooperación (FISE), pero cuando finalmente apareció el Lobo Feroz (24 de febrero de 2022), el cerdo violinista arrastró rápidamente al confundido cerdo violinista hasta la robusta casa del cerdo práctico (OTAN).

5.1 Una cooperación nórdica más estrecha

El 27 de abril de 2022, el gran viejo de los politólogos suecos, Olof Ruin, publicó un artículo sobre el debate de la OTAN en el diario sueco *Dagens Nyheter* y terminó su argumentación con las siguientes palabras: «La vieja idea de Tage Erlander [primer ministro sueco de 1946 a 1969] de una defensa nórdica común, que se hizo imposible por las relaciones de Finlandia con la Unión Soviética, cobraría existencia en el marco OTAN». Estas líneas no solo contienen el embrión de una nueva mitología política que los socialdemócratas pueden utilizar para justificar por qué han cambiado su postura en el debate sobre la OTAN, sino que también orientan sobre cómo considerar las consecuencias de una adhesión sueco-finlandesa a la OTAN para la defensa sueca. En abril de 2024, los ministros de Defensa nórdicos publicaron un artículo de debate conjunto sobre su visión de una nueva era de mayor cooperación nórdica en materia de defensa (Jonson *et al.*, 2024). Debería existir «capacidad para conducir y liderar operaciones conjuntas multinacionales mediante un planeamiento operativo común, que sea un complemento del planeamiento nacional y

del planeamiento de la OTAN» (*ibid.*). De hecho, esta idea constituye un nivel propio en la disuasión europea frente a Rusia, un concepto de defensa nórdico. Además, esta visión nórdica también formaba parte del reciente informe de la Comisión de Defensa sueca (en preparación de la próxima Ley de Defensa) (Försvarsdepartementet, 2024: 241-242).

Una de las observaciones más habituales en los debates sobre el ingreso de Suecia es que sus Fuerzas Armadas han mantenido una cooperación tan estrecha con la OTAN que le resultará muy fácil formar parte de la alianza. A diferencia del nivel político-estratégico sueco, el nivel militar-estratégico simplemente se ha fusionado con su homólogo transatlántico: a través de las operaciones en los Balcanes (SFOR, IFOR, KFOR), Afganistán (ISAF), Libia (Protector Unificado) y a través de procesos de adiestramiento y formación continua como Trident Juncture, Cold Response, BALTOPS, no menos importante en términos de conceptos de Estado Mayor como la «Fuerza Combinada de Operaciones Conjuntas» (CJTF). Pero esto es solo una cara de la moneda, si se considera la región nórdico-báltica.

En el debate internacional, los países nórdicos suelen considerarse un conjunto de Estados afines: democracias estables del norte de Europa con soluciones similares en materia de Estado del bienestar. Desde la década de 1950 existe una zona libre de pasaportes y un animado intercambio económico y cultural desde hace cientos de años. El debate que dominó las discusiones sobre política de defensa y seguridad hasta la invasión de Crimea en 2014 destacó a menudo la región nórdica como un ejemplo interesante de Estados que reunían buenas condiciones para una cooperación en materia de defensa en profundidad. La creación de un ambicioso mecanismo sobre el papel como la Cooperación Nórdica de Defensa (NORDEFECO, y más tarde NORDEFECO++) fue quizá demasiado seductora y útil como herramienta de relaciones públicas.

Sin embargo, tanto durante la Guerra Fría como después de ella, en el área de defensa siempre hubo una gran asimetría entre los países nórdicos (es decir, distintas opciones de política de seguridad y diferentes estructuras de las fuerzas armadas), lo que significaba que había límites claros a la profundidad que podía alcanzar la cooperación. Un aspecto importante se refiere a la base industrial y las diferentes condiciones para la innovación en defensa. Suecia destaca como gigante de la industria de defensa, pero sus conexiones con la industria anglosajona la

hacen a menudo reacia a participar plenamente en las iniciativas industriales de defensa de la UE. Sin embargo, el principal obstáculo era que Suecia y Finlandia quedaban fuera del artículo 5 y, además, Noruega no es miembro de la UE.

De un plumazo, la pertenencia de Suecia y Finlandia a la OTAN ha convertido muchas de estas asimetrías en sinergias dentro del marco de la planificación conjunta de la defensa. El área de defensa ya no se diferenciaría de muchas otras áreas políticas, en las que ya existe una cooperación muy profunda y natural. La amenaza, las circunstancias geográficas y la dependencia de EE. UU. unirían a los países nórdico-bálticos, y la larga tradición histórica de cooperación nórdica ya no se vería limitada por las diferentes opciones en política de seguridad. No obstante, estas circunstancias limitan aún más el impacto de la UE como canal de los esfuerzos de defensa.

5.2 Implicaciones estratégicas

Por último, se tratan brevemente algunas implicaciones relativas a un nuevo Flanco Norte, especialmente relacionadas con la planificación operativa y las cuestiones nucleares. Como nuevos miembros, la tarea más fundamental para Suecia y Finlandia consiste en aprender cómo funciona la OTAN y tomarse en serio todas las exigencias formales, sobre todo en lo referente al presupuesto de defensa, y comprender básicamente a la OTAN como entidad. Se trata, sin duda, de una nueva perspectiva para los dos países, ya que centrarse en la OTAN como organización nunca ha sido una necesidad para los países socios.

Además, significa tener una aportación equitativa, no solo en el intercambio de información, sino también en el diseño de planes comunes para el Flanco Norte. Conceptos como «actuar con los demás» y «no ser pasivo», que Suecia y Finlandia tienen como doctrina desde hace bastantes años, adquirirían un significado concreto. El cuartel general de las Fuerzas Armadas suecas simplemente debe tener mapas (mentales) que cubran toda la zona nórdico-báltica.

Hay tres tareas principales que deben equilibrar los nuevos miembros: las contribuciones a la presencia avanzada reforzada (eFP), la planificación operativa de la OTAN y el apoyo a Ucrania en su defensa contra la agresión rusa. Este último se coordina en el Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania (UDCG o grupo Ramstein), pero es importante señalar que la generación de

fuerzas y el apoyo a Ucrania tendrán lugar en diversos formatos internacionales (por ejemplo, UE, OTAN, NORDEFCO), así como bilateralmente.

Es, asimismo, importante tener en cuenta que es probable que el aumento del gasto en defensa se traduzca en un pilar europeo más fuerte de la OTAN, aunque es poco probable que se explote como una característica exclusivamente europea (Biscop, 2022).

Por encima de todo, convertirse en miembros de la OTAN supone un cambio mental para considerarse aliados, y este es un proceso al que hay que prestar mucha atención para evitar cualquier «tristeza postadhesión» de decepciones o sueños inquietantes sobre los viejos tiempos de neutralidad. Este cambio de mentalidad se subraya a menudo oficialmente, pero a continuación se explica lo que implica, en términos más prácticos, para Suecia y Finlandia.

5.2.1 Perspectivas operativas

Cualquier debate sobre la contribución sueca y finlandesa en el Flanco Norte debe tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: la distinción entre el artículo 3 (resistir un ataque armado) y el artículo 5 (restablecer y mantener la seguridad). Esta distinción no siempre está clara en los debates sobre defensa en los nuevos Estados miembros, ya que a menudo existe un malentendido fundamental según el cual el artículo 3 significa «esfuerzo nacional de resistencia y defensa territorial» y el artículo 5 significa «defensa colectiva». Sin embargo, ambos artículos están abiertos a la cooperación multilateral; en el artículo 3 como «capacidad individual y colectiva» y en el artículo 5 como «individual y concertadamente» (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 1949). De hecho, estas distinciones se reflejan en la estrategia de la OTAN para la región nórdico-báltica después de 2014, como disuasión (art. 3) y defensa (art. 5) (Disuasión y Defensa del Área Euroatlántica, DDA). La Alianza está resistiendo mediante una presencia avanzada reforzada (eFP) y proporcionando recursos *para restablecer* la seguridad con fuerzas de alta disponibilidad (Modelo de Nuevas Fuerzas de la OTAN). De este modo, el Flanco Norte forma parte de un concepto más amplio de seguridad euroatlántica.

El primer aspecto se refiere a la solidaridad nórdico-báltica y a las Fuerzas Terrestres de Avanzada (FLF). Ya existe un Cuerpo

Multinacional del Noreste (MNC-NE), y Suecia tiene un lugar natural junto con Dinamarca en esta construcción de trípode. Suecia ha anunciado un batallón reducido para Letonia en 2025 (Försvarsdepartementet, 2024: 243-244). Además, está la cuestión de Finlandia y su extensa frontera con Rusia. Una idea es formar un grupo de combate del tamaño de una división sueca-noruega-finlandesa que se ubicaría en el norte de Finlandia como Fuerzas Terrestres de Avanzada (FLF). Una opción más ambiciosa sería formar un Cuerpo Multinacional del Alto Norte en el que la unidad multilateral de Finlandia se organizara junto con unidades de marines estadounidenses en Noruega. Además, Suecia y Dinamarca también podrían formar una fuerza de alta disponibilidad en el Báltico, que se utilizaría en el artículo 5 como parte del segundo escalón de la OTAN. Quizá la tarea más importante para Suecia y Dinamarca en el Flanco Norte sea la defensa de los accesos al Báltico, ya que es crucial para el plan regional de la JFC-Brunnsum para la defensa de Polonia y los países bálticos.

Hay varias islas clave en el mar Báltico (por ejemplo, Åland, Gotland y Bornholm). Estas son fundamentales para el desafío A2/AD y Suecia tiene un papel importante en la defensa de Gotland y en la contribución a los planes del artículo 5 para Åland. Suecia aporta, asimismo, profundidad estratégica y operativa a Finlandia. Finlandia es sensible a los ataques aéreos rusos y Suecia puede actuar como zona de retaguardia (por ejemplo, infraestructuras) para la aviación aliada. Una opción más ambiciosa es formar una Fuerza Aérea Nórdica de unos 250 aviones (con una mezcla de F-35, Hornets, F-16 y cazas Gripen). Tendría sentido organizar las Armadas Finlandesa, polaca, sueca y báltica como un grupo operativo combinado. Esto permitiría a las Armadas danesa y alemana centrarse en los accesos al Báltico y el Alto Norte, junto con las Armadas noruega y estadounidense.

5.2.2 Acuerdos bilaterales de defensa con EE. UU.

Todos los países del nuevo Flanco Norte (es decir, Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia) tienen Acuerdos de Cooperación en materia de Defensa (DCA) con EE. UU., lo que significa que todos ellos contarán con el preposicionamiento por parte de EE. UU. de material militar para ser utilizado en tiempos de crisis y guerra. En 2023, Noruega (que ha tenido equipo estadounidense preposicionado desde la Guerra Fría) finalizó las negociaciones sobre otras cuatro bases estadounidenses (tres de la fuerza aérea y una

estación naval). En 2024, Suecia y Finlandia celebraron acuerdos marco para posibles bases en diecisiete y quince emplazamientos, respectivamente (Dalsjö, 2024).

La implicación estratégica es principalmente doble. En primer lugar, Suecia se convierte en una plataforma y un puente entre el mar Báltico y el Ártico, y los accesos al Báltico y Finlandia. En este sentido, Suecia puede desempeñar un papel importante como zona de escala (es decir, base y tránsito) para unidades principalmente estadounidenses y posiblemente británicas. El territorio sueco será crucial para el artículo 5 en Noruega, Finlandia y los países bálticos. En segundo lugar, el importante papel de las DCA para el Flanco Norte es un claro indicio de la importancia de la presencia estadounidense en Europa. Es una señal de que el vínculo transatlántico es más importante que el vínculo con Bruselas y que, a su vez, puede ser muy importante para los acuerdos de mando y control del Flanco Norte, ya que Suecia y Finlandia han expresado un claro interés en no tener otros acuerdos que los países «atlantistas» Dinamarca y Noruega.

5.2.3 Cuestiones nucleares

Teniendo en cuenta el despliegue ruso en el Flanco Norte, todos sus escalones se encuentran en territorio ruso, a diferencia de la Guerra Fría, en la que había varios «estados satélites» como amortiguadores. Según la doctrina rusa, puede haber una respuesta nuclear si existe una amenaza para la supervivencia nacional. Esto implica que el artículo 5 implica la asunción de riesgos nucleares *per se*. Esta es la razón por la que Suecia y Finlandia no tienen otra alternativa que comprometerse con las cuestiones nucleares, aunque haya poco apetito político para hacerlo.

Como señala Karl Sörenson (2024), el reto crucial es la disuasión inmediata, es decir, una situación de rápida escalada con un componente nuclear. El *quid* es restablecer *el statu quo* en una relación con los rusos, no solo inducir la continuación del *statu quo*. Según la doctrina de la OTAN, la ambición es tener una disuasión integrada, es decir, una gama de capacidades convencionales, nucleares, civiles y militares, con el fin de disponer de una combinación adecuada de capacidades para hacer frente a todas las contingencias posibles. Cabe destacar que, en principio, podrían utilizarse las capacidades civiles generadas en el marco de la UE.

Las implicaciones políticas para Suecia son diversas. Una sería optar por la «opción noruega», es decir, una declaración de no basar las armas nucleares en la paz, sino participar en el Grupo de Planificación Nuclear (GPN). Una posible «opción finlandesa» sería modificar la legislación para participar en el GPN y, posiblemente, en el Apoyo Convencional a las Armas Nucleares (CSNO). Sin embargo, sin presencia nuclear de algún tipo en el Flanco Norte, dependería exclusivamente de «otros países resolver una situación de disuasión inmediata con un elemento nuclear para el Alto Norte» (Sörenson, 2024: 9).

5.3 Consideraciones finales

Como se ha concluido anteriormente, existen varios vínculos entre la región nórdico-báltica y los indicadores relativos a una guerra hegemónica entre las potencias regionales del sistema internacional y EE. UU. Este telón de fondo de inseguridad e incertidumbre es fundamental para cualquier análisis sobre Suecia y la defensa europea. Un proceso gradual ha llevado a Suecia de la neutralidad a la solidaridad, y este cambio guía ahora la planificación de la defensa. Por lo tanto, la pertenencia de Suecia y Finlandia a la OTAN supone una revolución en la planificación de la defensa sueca, ya que la voz de los países vecinos tendrá un papel e influencia importantes. Es probable que la UE tenga un rol limitado en cuestiones de defensa, quizá con la excepción del apoyo a Ucrania.

Las cuestiones debatidas en el nuevo Flanco Norte constituyen una agenda dentro de la OTAN, que compite con muchas otras agendas para ganarse el favor de los norteamericanos. La cuestión es que Suecia debe tener en cuenta las opiniones de sus aliados regionales para salvaguardar sus propios intereses en la seguridad europea. ¿Cuál es la mejor manera de reforzar la disuasión convencional y nuclear? ¿Cómo debería reforzarse y centrarse la capacidad del personal militar dentro de la OTAN? ¿Qué papel deben desempeñar Gran Bretaña y Alemania en el Flanco Norte? En estas y otras cuestiones, Suecia tiene todas las posibilidades de ser un actor constructivo.

Bibliografía

Bertrand, N. (2023). Iran helping Russia build drone stockpile that is expected to be 'orders of magnitude larger' than previous arsenal, US says. *CNN*.

- Bicker, L. y Drury, F. (2024). Blinken says China helping fuel Russian threat to Ukraine. *BBC*.
- Biscop, S. (2022). The New Force Model: NATO's European Army? *Egmont Policy Brief*, pp. 1-6.
- Chiappa, C. y Ngendakumana, P. E. (2023). 'Everything indicates' Chinese ship damaged Baltic pipeline on purpose, Finland says. *Politico*.
- China helping Moscow in biggest military expansion since Soviet times, US says. (2024). *AFP*.
- Christiansson, M. (2018). Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance. *Defence Studies*. 18(3), pp. 262-278.
- Clark, B. *et al.* (2018). Regaining the High Ground at Sea. Transforming the U.S. Navy's Carrier Air Wing for Great Power Competition. *CSBA*.
- Dagher, S. y Hatem, M. (2024). Yemen's Houthis Tell China, Russia Their Ships Won't Be Targeted. *Bloomberg*.
- Dalsjö, R. (2024). FOI Memo 8503: Build it and they will come? Det Svenska försvarssamarbetsavtalet med USA. *FOI*.
- Departamento de Defensa de EE. UU. (2012). *Sustaining Global U.S. Leadership: Priorities for 21st Century Defense*.
- . (2014). *Quadrennial Defense Review 2014*.
- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. (2019). *The Economist*.
- Ferguson, N. (2024). The Second Cold War is Escalating Faster than the First. *Bloomberg*.
- Friedman, T. (2005). *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. Farrar, Straus y Giroux.
- Försvarsdepartementet (2024). *Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad Ds*.
- Försvarsmakten. (2023). *Utvecklingen av det militära försvaret 2025-2035*. FM2023-23092:14.
- Galeotti, M. (2016). Policy Brief: Heavy Metal Diplomacy: Russia's Political Use of its Military since 2014. *ECFR*.
- Gallie, W. B. (1955-1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings in Aristotelian Society*. 56, pp. 167-198.
- Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*. 18(4). pp. 591-613.
- Gobierno sueco. (2024). *National Security Strategy*.

- Holmquist, E. y Khan, I. (2024). FOI Memo 8528: Isolated together. Russian-Iranian Military Cooperation. *FOI*.
- Holmström, M. (2023). Den dolda alliansen. Sveriges hemliga Nato-förbindelser. *Natur & Kultur*.
- Higgins, A. (2017). China and Russia Holds First Joint Naval Drill in the Baltic Sea. *New York Times*.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*. 78(2), pp. 35-49.
- Jonson, P. (2024). Nu börjar en ny epok i vårt nordiska försvarssamarbete. *DN-debatt*.
- La Casa Blanca. (2017). *U.S. National Security Strategy*. Washington.
- Lucas, E. (2008). *The New Cold War. Putin's Russia and the threat to the West*. Bloomsbury.
- Meijer, H. y Brooks, S. G. (2021). Illusions of Autonomy. Why Europe Cannot Provide for its Security If the United States Pulls Back. *International Security*. 45(4), pp. 7-43.
- Merkel. (2017). Europe can no longer rely on allies' after Trump and Brexit. *BBC*.
- Ministerio de Defensa de Estonia. (2023). *Setting Transatlantic Defense up for Success: A Military Strategy for Ukraine's Victory and Russia's Defeat*.
- MOD in Sweden and Finland. (2018). *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation*.
- Nordstrom, L. (2024). Sweden's call for population to prepare for war sparks panic and criticism. *Francia 24*.
- Olson, M. (1965). *The Collective Action Problem: Public goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (1949). *Tratado del Atlántico Norte*.
- Pierson, D. (2024). Why China's and Russia's Militaries Are Training Together. *The New York Times*. 13 de julio.
- Posen, B. R. (2020). Europe Can Defend Itself. *Survival*. 62(6), pp. 7-34.
- Reuters. (2024a). Putin and Iran's Raisi to sign new interstate treaty soon. 17 de enero.
- . (2024b). *China, Belarus start joint military drills near Polish border*. 9 de julio.

- Ruin, O. (2022). Sverige och Finland måste fatta samma Nato-beslut. *Dagens Nyheter*.
- Satter, R. (2024). US warns hackers are carrying out attacks on water systems. *Reuters*.
- Savolainen, A. (2024). Mechanisms of threat: How Finland and Sweden abandoned non-alignment. *Comparative Strategy*. 43(2), pp. 87-103.
- Sevastopulo, D. (2023). Joe Biden warns China not to attack the Philippines. *Financial Times*.
- Studeman, M. (2024). Commentary: China is betting down for the gathering storm over Taiwan. *War on the Rocks*.
- Sörenson, K. (2024). Tailoring Deterrence for the High North. Nuclear Consequences of Sweden's Accession to NATO. *IFRI Memos*.
- Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. A Secure Europe in Better World*. Bruselas.
- . (2021). *Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se establece un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528*. Bruselas.
- . (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. Bruselas.
- Talley, I. y Cullison, A. (2023). U.S. Takes Aim at Chinese Banks Aiding Russian War Effort. *Wall Street Journal*.
- Valašek, T. (2011). Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military cooperation. *Centre for European Reform*.

PCSD – Lista de abreviaturas

A2/AD	Anti-Área /Acceso Denegado
AED	Agencia Europea de Defensa
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AI	Enfoque integrado
AR	Alto Representante (para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad)
ARF	Fuerzas de Respuesta Aliadas
ASAP	Ley de Apoyo a la Fabricación de Munición
AUKUS	Australia, Reino Unido y Estados Unidos
AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia
BG (EUBG)	Grupo de Combate (Grupo de Combate de la UE)
CAMM	Misil Modular Antiaéreo Común
CARD	Revisión Anual Coordinada en materia de Defensa
CAT B	Categoría B (proyectos)
CCAN	Consejo de Cooperación Nordatlántico
CDP	Plan de Desarrollo de Capacidades

CDM	Mecanismo de Desarrollo de Capacidades
CDU	Unión Demócrata Cristiana
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE (MEC)	Comunidad Económica Europea
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CHOD	Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas
CJTF	Fuerza Operativa Conjunta Combinada
CMC	Concepto de Gestión de Crisis
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
CONOPS	Concepto de Operaciones
COREPER	Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembro
CPCC	Capacidad Civil de Planificación y Ejecución
CPE	Comunidad Política Europea
CPS	Comité Político y de Seguridad
CSCE	Conferencia de la sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSNO	Apoyo Convencional a las Armas Nucleares
D3SOE	Entorno Operacional Espacial Denegado, Degradado y Perturbado
DCA	Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa
DDN	Directivas de Defensa Nacional
DGA	Délégation Générale pour l'Armement
EAE	Estrategia de Acción Exterior
EATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EAU	Emiratos Árabes Unidos
EDAP	Plan de Acción Europeo de Defensa
EDIDP	Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa
EDIRPA	Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante la Adquisición Común

EDTIB	Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EESD	Escuela Europea de Seguridad y Defensa
EE. UU.	Estados Unidos de América
eFP	Presencia Avanzada Reforzada
EI2	Iniciativa Europea de Intervención
EM	Estado miembro
EM de la UE	Estado miembro de la Unión Europea
EPL	Ejército Popular de Liberación (China)
ESA	Agencia Espacial Europea
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
ESSI	Iniciativa Europea de Protección del Cielo
EUBAM	Misión de la Unión Europea de Asistencia Transfronteriza
EUCAP	Misión de Capacitación de la Unión Europea
EUFOR	Fuerza de la Unión Europea
EUGS	Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE
EUMAM	Misión de Capacitación de la Unión Europea
EUMAM	Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea
EUMS	Estado Mayor de la Unión Europea
EUNAVFOR	Fuerza Naval de la Unión Europea
EUPOL	Misión Policial de la Unión Europea
EUSC	Brújula Estratégica de la Unión Europea
FAC	Consejo de Asuntos Exteriores
FCAS	Sistema Aéreo de Combate del Futuro
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FENU	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
FEP	Fondo Europeo para la Paz
FINNIDA	Agencia Finlandesa de Desarrollo Internacional
GCAP	Programa Aéreo de Combate Global

GEO	Órbita Terrestre Geosíncrona
GNL	Gas Natural Licuado
HG	Objetivo Principal
I+D	Investigación y Desarrollo
IESD	Identidad Europea de Seguridad y Defensa (OTAN)
IISS	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos
ISR	Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento
JEF	Fuerza Expedicionaria Conjunta
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MCGS	Sistema Principal de Combate Terrestre
MENA	Oriente Medio y Norte de África
MEO	Órbita Terrestre Media
MoD	Ministerio de Defensa
MOUE	Misión de Observación de la Unión Europea
MPCC	Capacidad Militar de Planificación y Conducción
MQ	Cuartel General de la Misión
NDPP	Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN
NIS	Sistemas de Información de Red
NORDEFCO	Cooperación de Defensa Nórdica
NPG	Grupo de Planificación Nuclear (OTAN)
NRF	Fuerzas de Respuesta de la OTAN
OHQ	Cuartel General Operativo
ONUVT	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua
OSCE	Conferencia de la sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PfP	Programa de Asociación para la Paz (OTAN)

PIB	Producto Interior Bruto
PNT	Posición, Navegación y Cronometraje
PPE	Partido Popular Europeo
RDC	Capacidad de Despliegue Rápido
RED	Revisión Estratégica de la Defensa
RNE	Revisión Nacional Estratégica
RU	Reino Unido
SACEUR	Mando Supremo Aliado en Europa
SATCOM	Comunicaciones por Satélite
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SMTC	Centro de Formación Médica de las Fuerzas Especiales
SNU	Service National Universel
SPP	Programa de Asociación Estatal
TCN	Nación Contribuyente de Tropas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
UDCG	Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
USEUCOM	Mando Europeo de los Estados Unidos
VMC	Votación por Mayoría Cualificada

Biografía de los participantes

NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

Catedrática de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza, profesora Jean Monnet en esta Universidad. Curso con Titulación de Nivel Superior en la EESD (Bruselas). Fue profesora en la Universidad de Toulouse, en la Escuela Superior de Economía de Moscú y Catedrática Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown (Washington D. C.). Asimismo, ha impartido clases en diversas universidades europeas e iberoamericanas. Fue coordinadora de Seguridad y Asuntos Estratégicos en SEGENPOL (Ministerio de Defensa español) durante dos años (2009-2011). Principales investigaciones y publicaciones sobre Política Exterior y de Seguridad de España, Política Exterior y de Seguridad de la UE

SVEN BISCOP

El profesor Dr. Sven Biscop imparte clases en la Universidad de Gante y dirige el Programa Europa en el Mundo en el Egmont – Real Instituto de Relaciones Internacionales de Bruselas. Es miembro de la Real Academia de Ciencias de Ultramar de Bélgica

y miembro honorario de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD). Condecorado con la Cruz de Comendador de la Orden de la Corona del Reino de Bélgica.

MARJORIE VANBAELINGHEM

La Dra. Marjorie Vanbaelinghem, diplomática y académica francesa, es antigua alumna de la Ecole Normale Supérieure (1998-2003) y de la Ecole Nationale d'Administration (2010-2012). Ha impartido clase en distintas universidades, en Francia y Gran Bretaña, y actualmente es profesora en la Escuela de Asuntos Internacionales de Ciencias Políticas de París. Comenzó su carrera en el Ministerio francés de Asuntos Exteriores en 2009, como responsable de control de armamento y dimensión militar de la OSCE, y, posteriormente, se hizo cargo del dossier de operaciones militares en Oriente Medio y Afganistán. Formó parte de la red diplomática francesa en Tokio, Londres, Madrid y fue cónsul general en India. También fue directora del Instituto de Investigación Estratégica del Ministerio francés de las Fuerzas Armadas.

TUOMO MELAUSSO

Es profesor Emérito de TAPRI, Universidad de Tampere, y docente de Historia Política, Universidad de Turku. Estudió Historia Contemporánea y Ciencias Políticas en Finlandia y Francia.

Está especializado en el mundo norteafricano y mediterráneo, especialmente en la historia colonial argelina. Ha trabajado sobre otros países del Magreb, la cultura política en las sociedades musulmanas y la historia del colonialismo. Tuomo Melasuo ha sido nombrado *Chevalier dans l'Ordre des Palmes Académiques*.

KARL-HEINZ KAMP

Ha sido jefe de la Sección de Política de Seguridad de la Fundación Konrad-Adenauer en Bonn, director de Investigación de la Escuela de Defensa de la OTAN en Roma, presidente de la Academia Federal Alemana de Política de Seguridad en Berlín y Enviado Especial del Ministerio de Defensa alemán. En la actualidad, es profesor en la Universidad Roma Tre de Roma y miembro asociado del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores en Berlín.

ALBERTO PAGANI

Es profesor y asesor en el ámbito de la seguridad, fue diputado desde 2013 hasta 2022, primero en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, después jefe del grupo PD en la Comisión de Defensa y delegado en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Bolonia, ha realizado un curso de la IASD en el Centro de Altos Estudios de Defensa, un máster en Estrategia y Seguridad Global en la SUISS de Turín, un curso sobre aspectos civiles de la gestión de crisis en la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, y un curso de formación avanzada en Inteligencia y Seguridad Nacional en la Universidad de Florencia y la DIS. Ha sido administrador público y ejecutivo político, ha impartido clases en la Facultad de Sociología de la Universidad de Urbino y ha impartido clases para UNICAL, SIOI, LUMSA, LINK Campus University, Capri Campus, 24ORE Business School Master y para analistas de inteligencia del Departamento de Información y Seguridad de las Fuerzas Armadas italianas. Asimismo, ha publicado varios trabajos sobre inteligencia, geopolítica, seguridad nacional y terrorismo.

AGNIESZKA BIENCZYK-MISSALA

Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad de Varsovia; participante en los proyectos científicos «Las guerras de Rusia» y «Las guerras occidentales», financiados por el Centro Nacional de Ciencias de Polonia (2020-2024, 2013-2017); participante en la Red Europea de Asistencia Humanitaria (NOHA); subdirector de Investigación y Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Varsovia (2008-2012); analista del Instituto Polaco de Asuntos Internacionales (2006-2008); becario de la Fundación Educativa Jan Karski y antiguo alumno del Seminario de Liderazgo de Georgetown en 2016. Escribe capítulos anuales sobre la Política Exterior de Polonia en los *Anuarios Estratégicos Polacos*.

ABEL ROMERO

Es capitán de Navío de la Armada Española y actualmente trabaja como analista en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Tiene un máster en Paz, Seguridad y Defensa por la UNED.

Relacionado con temas de «Seguridad y Defensa Europea», ha sido jefe de Estado Mayor en el Cuartel General de la Fuerza – EU EUNAVFOR SOPHIA, a bordo del ITS Cavour, y en Bruselas, ha sido consejero del embajador del CPS en el PERMREP español (2009-2013); ha estado destinado en el SEAE (2010-2011) para iniciar los trabajos de elaboración de la primera Estrategia de Seguridad Marítima de la UE; en el Centro de Operaciones de la UE (2014-2015); y ha sido consejero del representante militar de España ante la OTAN (2018-2021) en el Cuartel General de la OTAN.

MAGNUS CHRISTIANSSON

Es profesor adjunto en la Universidad Sueca de Defensa y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Estocolmo. Desde el año 2000 ha desempeñado diversos cargos docentes en la Escuela Nacional de Defensa y la Universidad de Defensa de Suecia, y fue secretario general del Consejo Atlántico Sueco entre 2006 y 2009. Entre otros títulos, es autor del artículo galardonado titulado *Defence Transformation in Sweden* (Santérus Academic Press, 2020) y (con Tuomas Forsberg) del artículo que se publicará próximamente titulado *The Northern Enlargement of NATO: Finland and Sweden's Path to Membership* (Bristol University Press).

Composición del grupo de trabajo

<i>Coordinadora:</i>	D.ª Natividad Fernández Sola <i>Profesora de Derecho Internacional Público</i> <i>Universidad de Zaragoza</i>
<i>Vocal y secretario:</i>	D. Abel Romero Junquera <i>Capitán de Navío de la Armada Española</i> <i>Analista del IEEE</i>
<i>Vocales:</i>	Prof. Dr. Sven Biscop <i>Instituto Egmont y Universidad de Gante</i> D.ª Marjorie Vanbaelinghem <i>Antigua directora del Instituto de Investigación</i> <i>Estratégica de la Escuela Militar (IRSEM).</i> D. Tuomo Melasuo <i>Profesor emérito y ex director del Instituto</i> <i>de Investigación para la Paz de Tampere.</i> <i>Universidad de Tampere.</i>

D. Karl-Heinz Kamp

Miembro asociado, Consejo Alemán de Relaciones Exteriores, Berlín.

D. Alberto Pagani

Profesor y asesor en el ámbito de la seguridad. Antiguo diputado del Parlamento italiano.

D.^a Agnieszka Bieńczyk-Missala

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales. Universidad de Varsovia.

D. Magnus Christiansson

Profesor Adjunto de Estudios de Guerra. Universidad Sueca de Defensa.

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española
- 15 Identidad y solidaridad nacional

- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico

- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental

- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales

- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo

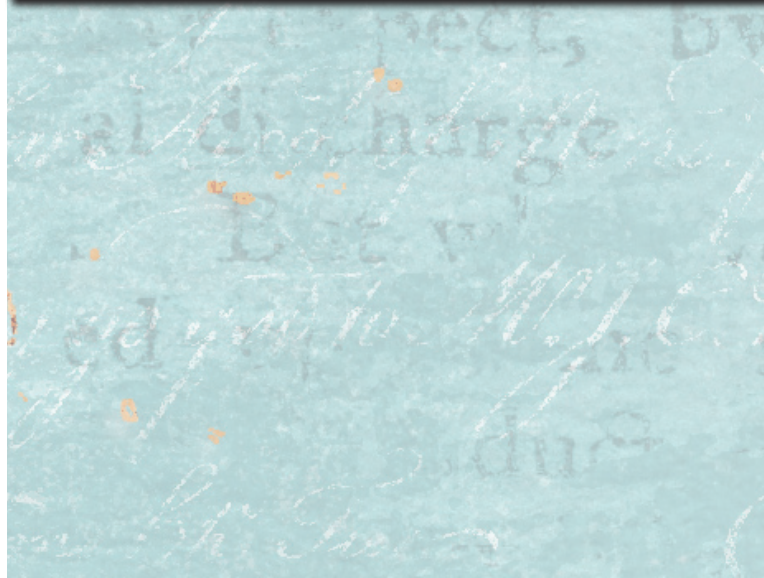
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África

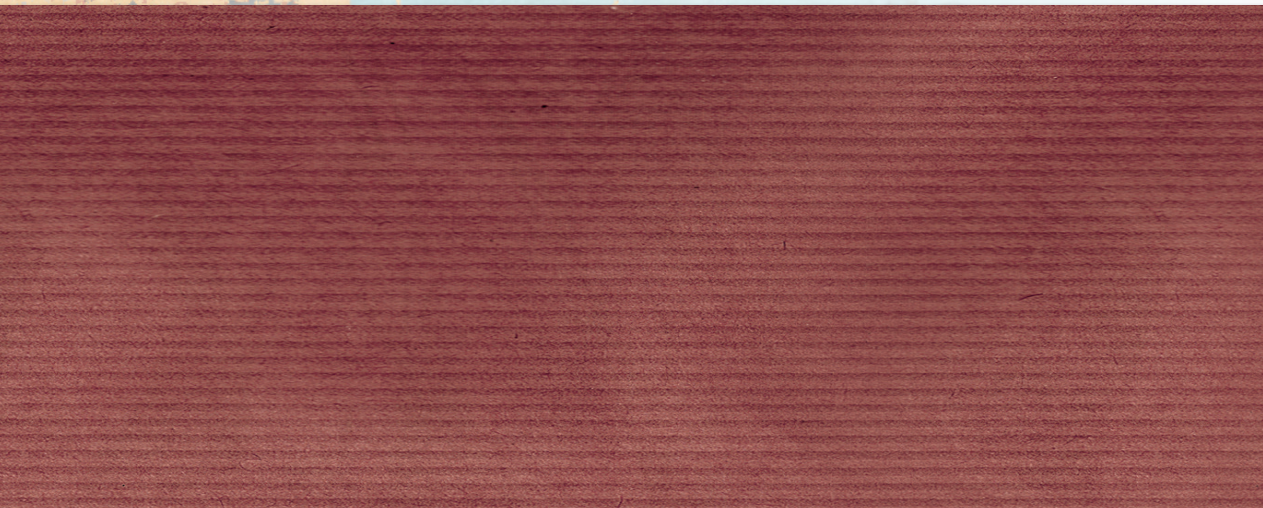
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defense of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defense policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología

- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa
- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa

- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
- 212 China: el desafío de la nueva potencia global
- 213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
- 214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global
- 215 La Unión Europea hacia la autonomía estratégica
- 215-B The European Union Towards Strategic Autonomy
- 216 Asia Central: de pivote a encrucijada
- 217 La amenaza biológica
- 218 El Ártico: la región para la colaboración (o las disputas)
- 219 Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto
- 220 África: la ambición de las potencias sobre el continente
- 221 Irán en la encrucijada global
- 222 Crisis migratorias como elemento de coerción internacional
- 223 Retos y respuestas frente a la amenaza química
- 224 Geopolítica del poder militar

- 225 Potencias medias: transitando hacia un orden multipolar
- 226 La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos
- 227 Geopolítica azul. Los océanos, espacios clave en el nuevo orden global





GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL