

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 constatararse 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>