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.), 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 renegoció 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 (NORDEFCO, y más tarde NORDEFCO++) 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 försvars-samarbete. *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*.