

Prólogo

Natividad Fernández Sola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Contenido de este número especial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ya lo dijo el filósofo:

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

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

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

Bibliografía

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

de la UE: implicaciones para la PCSD. *European Security*, 18, pp. 417-439. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.498419>

Embajada y Consulado de EE. UU. en España. (2023). *Deepening U.S.– Spain defence agreements*. Comunicado de prensa. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://es.usembassy.gov/es/profundizacion-de-los-acuerdos-en-materia-de-defensa-entre-estados-unidos-y-espana/>

Fernández Sola, N. (2024). La europeización de la política exterior española: consecuencias y desafíos. Seguridad y defensa: la Política Europea de Defensa y su impacto en políticas nacionales. Los actores de la Europa de la defensa. En: Beneyto, J. M. (coord.). *La europeización de la política exterior española: retos y desafíos*, pp. 115-128. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces (CEURA). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/05/03/la-europeizacion-de-la-politica-exterior-espanola.pdf>

Fiott, D. (ed.). (2015). Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: National Perspectives. *Egmont Paper*. 79, Bruselas. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

Funte Cobo, I. (2016). *La política de defensa de Francia: ¿el fin de la independencia estratégica?* Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documentos de análisis.

Kulesa, L. et al. (2024). *The Weimar Triangle and the future security order in Europe*. Varsovia, Instituto Polaco de Asuntos Internacionales y Fundación Hanns Seidel. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.pism.pl/webroot/upload/files/Raport/The Weimar triangle_Feb2024_report.pdf](https://www.pism.pl/webroot/upload/files/Raport/The%20Weimar%20triangle_Feb2024_report.pdf)

Mills, C. (2019). La Iniciativa Europea de Intervención (EII/EI2). Research Briefing 8432. Londres, House of Commons Library. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8432/>

Mills, C. y Brooke-Holland, L. (2023). *UK-French defence cooperation: Una década después de los tratados de Lancaster House*. Research Briefing 9743, 21 pp. Londres, House of Commons Library. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9743/CBP-9743.pdf>

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