

8 Mesa 3.2. Defensa en Europa

8.1 «La PCSD ante el cambio de paradigma del sistema internacional: ¿vía para una PESCO renovada?»

Autora: profesora Natividad Fernández Sola

Resumen

La presentación del Libro Blanco para la Defensa Europea 2030 (19 de marzo de 2025) plantea numerosos interrogantes a futuro y cuestiona algunas de las líneas de actuación presentes de la UE como la PESCO o la nunca utilizada cooperación reforzada en PESD.

Palabras clave

(Re)evolución del sistema internacional, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente.

Cómo citar este documento

Fernández Sola, Natividad. (2025). La PCSD ante el cambio de paradigma del sistema internacional: ¿vía para una pesco renovada? *I Jornadas Geopolíticas del IEEE*. Segovia, La Granja de San Ildefonso.

1 Consideraciones previas sobre la transición del sistema internacional y la posición de las Organizaciones en Europa; OTAN, UE

Desde principios de siglo (2008) venía produciéndose una transición en el sistema internacional manifestado en el fin de la hegemonía unipolar, olvido de cualquier traza de multilateralismo, vuelta a la competición entre potencias, o el auge de China. Un primer enfrentamiento con la realidad vino con el Maidán en Ucrania que terminó por escalar en 2022 con la operación militar especial de Rusia en el Este de Ucrania. Esa transición moderada ha sufrido un vuelco (esperado) con la llegada a la presidencia de los EE. UU por segunda vez. Esto ha supuesto una aceleración, un cambio abrupto de prioridades (también anunciadas). La última conferencia de seguridad de Munich fue un auténtico tornado para Europa, en este sentido.

Hablar de defensa europea hoy supone hablar de Ucrania, de EE. UU, de la OTAN, de la UE, del gasto de defensa.

1.1 Valoración actual de la OTAN; sus hándicaps

Parece inexorable el fin de la protección americana en Europa; incluso de la posibilidad de reforzar el pilar europeo en OTAN, que hace unos meses se veía viable. No puede tampoco descartarse la desaparición de la OTAN si no sirve a los intereses de los EE. UU; hay que recordar la reciente propuesta de dejar el Comando supremo aliado de la Alianza, hecha por el presidente norteamericano Trump.

1.2 ¿La UE como alternativa a la OTAN? Hay varios aspectos a considerar

- Elementos positivos: autonomía estratégica, y no dependencia de una potencia extranjera.

- Elementos negativos: clara insuficiencia de orientación política unívoca, de capacidades, de mando unificado, de estrategia, desconfianzas mutuas. El camino diseñado en 2022 por la Brújula Estratégica es inviable al estar redactada bajo el sobresalto del inicio de la operación militar rusa en Ucrania, y enfocarse en ello ignorando otras situaciones más estructurales. El claro posicionamiento americano por un acuerdo de paz hace del documento una base irrealista e inservible.

1.3 ¿Puede el Libro Blanco europeo de la defensa 2025 reorientar a la UE?

Gran parte de su contenido fue anticipado por la carta de la presidenta de la Comisión, de 4 de marzo de 2025 presentando su iniciativa *REARM Europe*. Aspectos que considerar:

- Es materialmente imposible la *readiness 2030*. Las capacidades críticas de las que carecen los países europeos son conocidas desde hace tiempo y apenas se ha hecho nada por paliarlas. La munición y misiles almacenados se han enviado a Ucrania.
- Un documento para la defensa europea posguerra de Ucrania no puede tener como punto destacado desarrollar la *industria europea de defensa para ayudar a Ucrania*. Es simplemente un propósito desfasado y de muy poca inteligencia táctica. Ignora que Ucrania y Rusia negocian bajo impulso de los EE. UU. el acuerdo de paz y que esta postura llevaría a seguir atizando el conflicto, enemistándose, al mismo tiempo, con los tres implicados en las negociaciones.
- *Gastar mejor, juntos y europeo* obliga a reconocer que no hay capacidades europeas de la categoría y en la cantidad que necesita Europa. Tampoco las habrá en 2030, porque es un plazo insuficiente y porque, por el momento, los Estados miembros de la UE no tienen una posición consensuada sobre quien las construye o sobre la renuncia a adquirirlas en otros mercados.
- Establecer una *industria europea de defensa fuerte e innovadora* es un objetivo loable pero poco realista a corto plazo; primero, porque los países con industria de defensa aplauden la iniciativa pensando en ganar en términos nacionales, no para convertirse en parte de un engranaje industrial europeo que no se sabe quién controlaría; segundo, porque

los Estados son libres de adquirir sus capacidades donde deseen.

- Aquí debe hacerse una llamada de atención a algún Estado miembro que puede quedar descolgado, a pesar de poseer una apreciable industria de defensa, si el criterio de reparto de los ochocientos mil millones se realiza en función de los países que contribuyen con un porcentaje mayor de su PIB en sus presupuestos de defensa.
- El ofrecimiento desesperado a un Estado tercero, como el *Reino Unido*, para liderar junto con Francia la UE de la defensa —aunque sea limitado a la industria de defensa—, no hace sino incrementar los recelos hacia un socio que nunca se ha sentido como tal y abandonó la UE tras décadas de obstaculizar la política común de seguridad y defensa y sus estructuras. Por otra parte, sus servicios de inteligencia no están asociados con los del resto de Estados europeos sino con otro grupo que le es más afín. Al aceptar esta invitación, Reino Unido actúa de *free rider*, aunque pretenda ser mandatario de EE. UU. en el continente y no particularmente atraído por el mercado europeo. Podría citarse el caso de las vacilaciones sobre el avión de combate europeo y las múltiples vacilaciones sobre inclinarse hacia el mercado americano.
- Lograr la *disuasión a través de innovaciones disruptivas* sería un maravilloso objetivo si la UE no hubiera perdido la vanguardia de la innovación desde hace casi dos décadas. En este campo, la recuperación llevará largo tiempo y exigirá primero inversiones en investigación base antes de desarrollar la investigación aplicada al ámbito de defensa.
- La *simplificación de la actual legislación* es una auténtica necesidad puesta de relieve por los informes Draghi y Letta, pero que, por sí misma, no puede generar la I+D necesaria para crear el equipamiento de defensa y sistemas de armas requeridos.
- *Las opciones de financiación para el rearme de Europa* (no para el avance tecnológico), ochocientos mil millones, son relativas al porcentaje que deban poner los Estados miembros. La cláusula de escape es un regalo envenenado que puede dañar la estabilidad económica de los Estados y de la zona euro en su conjunto saltándose la disciplina presupuestaria exigible. No queda clara la finalidad del instrumento SAFE de *Security Action for Europe*, ni de las aportaciones eventuales del BEI.

2 ¿Qué le falta al Libro Blanco sobre la Defensa europea?

- No se contempla la inversión destinada a afrontar las acuciantes amenazas a la seguridad europea en el sur, que exigen capacidades, unidad de acción, criterios firmes para la inmigración irregular y masiva, medidas sociales frente a la falta de integración de algunos de los inmigrantes.
- Tampoco se vislumbra instrumento alguno para reanudar relaciones con Rusia, que será lo que proceda tras el acuerdo de paz y que permita evitar por la vía diplomática, nuevos desencuentros.
- Objeción de principio que el Libro Blanco desconoce, la intromisión de la Comisión en una competencia exclusiva de los Estados miembros, como es la defensa. El ámbito de la industria europea de defensa puede ser competencia del comisario Kubitius, el resto no. Tampoco está claro por qué el documento lo presenta la presidenta von der Leyen y no la alta representante PESCO. So pretexto de una situación de urgencia —que no se justifica por qué lo es—, no se pueden alterar los equilibrios de los Tratados constitutivos.

3 La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) como vía para alcanzar algunos avances y sus limitaciones

- La PESCO podría utilizarse en alcanzar algunos avances en materia de industria de defensa europea con algunos de sus proyectos ya en ejecución y otros nuevos. Sin embargo, no tiene el diseño adecuado para impulsar *per se* a la industria de defensa.
- Para ello, sería precisa una reinterpretación de la PESCO aglutinando proyectos complementarios, suspendiendo los menos relevantes, o proponiendo nuevos. Habría que repensar el carácter abierto de la PESCO y exigir que todos los Estados participantes cumplan los requisitos establecidos por el Tratado de la Unión Europea.
- Queda el interrogante de si este paquete de medidas claramente prioritarias que recoge el Libro Blanco europeo de la defensa 2025 termina con los proyectos PESCO; fórmula donde no existe en la actualidad una priorización conforme con los intereses defensivos europeos y donde el factor de interés nacional es insoslayable.

Conclusiones propositivas

- Potenciar la PESCO para dar forma a una integración diferenciada o a dos o tres velocidades, priorización de los proyectos, seguimiento y fiscalización de los resultados.
- *Europa first*. Desarrollar la defensa europea no la ucraniana;
- Impulsar el desarrollo tecnológico más competitivo y al nivel más elevado, que reduce gastos no imprescindibles; solo si el producto es competitivo, será factible gastar el 3-5 % de las compras de material de defensa en material europeo.
- Desarrollar una política exterior común, requisito *sine qua non* para orientar el rumbo de la política de seguridad y defensa. Algo difícil en la situación de disonancia cognitiva en la que se encuentra la UE en estos momentos.
- Promover un tratado de seguridad paneuropea inclusivo para prevenir conflictos, ya que poco se puede hacer por el momento para disuadirlos.

Sugerencia de nuevas elecciones europeas o reconfiguración de la dirección de las instituciones europeas para garantizar su legitimidad democrática. Se está ante el fin irremisible de la clase política europea que ha defendido unas posiciones que hoy no son viables.

Natividad Fernández Sola
Catedrática Dcho. Internacional y RR.II
Universidad de Zaragoza

8.2 «La Unión Europea frente a un nuevo vínculo transatlántico»

Autor: coronel José Luis Pontijas Calderón

Resumen

La nueva la política exterior de EE. UU. está suponiendo un cambio de paradigma en su tradicional relación con Europa, en general y la Unión Europea (UE) en particular, lo que supone una redefinición del vínculo transatlántico, que pueden reaccionar poniendo en valor sus posibilidades, pero aplicando una visión pragmática a su entorno geopolítico.

Palabras clave

Geopolítica, Unión Europea, Estados Unidos, Política Común de Seguridad y Defensa, Rusia.

Cómo citar este documento

Pontijas Calderón, J. L. (2025). La Unión Europea frente a un nuevo vínculo transatlántico. *I Jornadas Geopolíticas del IEEE*. Segovia, La Granja de San Ildefonso.

Introducción

A la hora de analizar las posibilidades con las que cuenta la Unión Europea, es necesario tener en cuenta importantes cuestiones. Quizá una de las más destacadas es el hecho de que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no está diseñada para actuar como herramienta de defensa, ya que, al estar incluida en la Política Exterior y de Seguridad Común (según los artículos 21 a 42 del Tratado de la Unión Europea, TUE) está obligatoriamente (legalmente) pensada para la acción exterior, excluyendo la interior. Pero ello no evita que una interpretación más flexible de dicho tratado pueda proporcionar algunas soluciones al problema.

Además, la acción exterior de la Unión ha sido criticada por su falta de reactividad y anticipación ante problemas geopolíticos y crisis en su entorno, lo que se suma a lo antes dicho.

1. Las limitaciones de la PCSD: el principio de unanimidad y otros

Una de las limitaciones más mencionadas por analistas y expertos es el denominado principio de unanimidad, al que se acusa de ser la causa principal de la deficiente acción exterior de la UE y, por lo tanto, de lastrar la operatividad conjunta de la misma. Pero un análisis inquisitivo de dicho principio demuestra que también aporta ventajas y que no es la única causa de la citada deficiencia (Moreno Ramírez de Verger, 2025).

Así, como virtudes del principio de unanimidad se pueden citar: que refuerza la legitimidad democrática, preserva el equilibrio, es un acicate para búsqueda de consensos y es una muestra de compromiso colectivo. Por lo tanto, no es un obstáculo arbitrario, garantizando que los Estados mantienen el control sobre sus contribuciones y compromisos en seguridad y defensa.

Además, reformar dicho principio requeriría reformar el TUE, para lo que hay muy poco apetito entre los Estados miembros, lo que lo hace inviable, *a priori*.

Pero es que también se están olvidando otras limitaciones que lastran la acción exterior e impiden su dimensión interior, sobre todo, en el campo de la seguridad y la defensa, entre las que deben mencionarse las siguientes:

- El hecho de que la PCSD está diseñada para la acción exterior.
- La prohibición de financiar actividades de defensa con presupuestos UE (Art. 41.2).
- El enfoque predominante sobre la industria europea, que hasta ahora ha resultado francamente decepcionante, con un número de adquisiciones en el seno de la Unión que apenas supera el 18 % del total (Arteaga, 2025), lo que supone que más o menos el 80 % de las adquisiciones son en mercados externos, el 63 % de las cuales son en EE. UU.
- La carga que supone la acción militar exterior para los Estados miembros, ya que, la provisión de recursos y medios es a su costa.
- Deficiente capacidad de mando y control civil y militar PCSD.
- Dependencia de la OTAN para seguridad colectiva, lo que resta autonomía estratégica en un ámbito clave para la misma y reconocido en el Libro Blanco para el futuro de la Unión Europea (Comisión Europea, 2025).
- Falta de una cultura común de seguridad y defensa, con una visión compartida sobre riesgos y amenazas, provocada por la débil cultura estratégica europea, en la que el provincianismo de los Estados más pequeños choca con la visión más global de los más grandes y que en parte, ha llevado al fracaso de iniciativas operativas militares como la de los Grupos de Combate (*Battle Groups*).
- Falta de una estrategia común de seguridad y defensa, fruto de la anterior.

Todo ello desemboca en la diversidad y divergencia de prioridades entre los EM que bloquea la voluntad de los EM para una decidida acción exterior del conjunto de la Unión.

Por si esto fuera poco, cualquier avance hacia una industria de defensa europea más capaz y competitiva está lastrada también por problemas de difícil solución: el deseo de proteger las diferentes industrias nacionales (se habla de puestos de trabajo y desarrollo tecnológico, lo que es muy importante), la fuerte tendencia a comprar materiales y armamento de última generación en mercados exteriores, lo que lleva a cementar partenariados de seguridad y defensa fuera de la Unión (preferentemente con EE. UU., pero no únicamente).

2 Las bellezas ocultas del TUE

Pero el TUE oculta posibilidades poco explotadas o inexploradas que permitirían mejorar su acción exterior sin necesidad de modificar el tratado. Sin ir más lejos la PESCO (Cooperación Estructurada Permanente) que, tras su lanzamiento en 2017, no ha dado los resultados que de ella se esperaban, pero que puede ser una herramienta muy útil, caso de que haya voluntad política para ello.

Otra posibilidad es interpretar el TUE con flexibilidad, que es lo que las instituciones europeas han empezado a hacer desde 2021, dándole toda una dimensión de defensa que en un inicio no tenía, como, por ejemplo:

- La ampliación del Fondo de Paz Europeo para suministrar material letal a Ucrania, lo que también incluye la financiación indirecta de los EM.
- La posibilidad de una misión de entrenamiento militar dentro de las fronteras de la UE.
- La creación de un fondo de defensa con un componente de refuerzo industrial para municiones, sobre la base jurídica comunitaria.
- Asistencia macro financiera a Estado no miembro (Ucrania) con un componente militar.
- Flexibilidad presupuestaria en términos de inversión en defensa, tal y como contempla el nuevo Libro Blanco (Comisión Europea, 2025).

También se podrían llevar a cabo algunas reformas institucionales, como la creación de un consejo europeo de seguridad, un consejo de ministros de defensa autónomo y separado del de exteriores o reforzar el Comité Político y de Seguridad (COPS) ampliando sus prerrogativas y funciones.

La oposición real a avanzar hacia la Europa de la defensa concierne a todos los EM y no solo a un reducido grupo, por lo que se estima que una reforma del TUE no cambiaría gran cosa, además demuestra la experiencia. se tienen ejemplos que demuestran la aversión a dichas modificaciones, por lo que hay poca predisposición a repetir el experimento.

3 Una nueva definición del Vínculo Transatlántico

Pero la tendencia que ha desencadenado todo este debate y febril reacción en el seno de la Unión ha sido, sin duda, el sorprendente

giro que la administración Trump ha dado en su apoyo a Ucrania, lo que ha dejado a Europa (UE y Reino Unido) en un estado de *shock*, del que intenta recuperarse. Al margen de los gestos y declaraciones histriónicas y sorprendentes del líder estadounidense, es evidente que la nueva política exterior de Washington está suponiendo un cambio en la tradicional relación transatlántica entre ambas orillas. Así, exige un compromiso europeo decidido en su propia defensa y seguridad (aunque también esté trufado de intereses particulares en los que la industria de armamento y el gas licuado norteamericanos no están ausentes) y está aplicando una visión transaccional descarnada en sus relaciones económicas, alianzas, acuerdos y cooperación internacional en general.

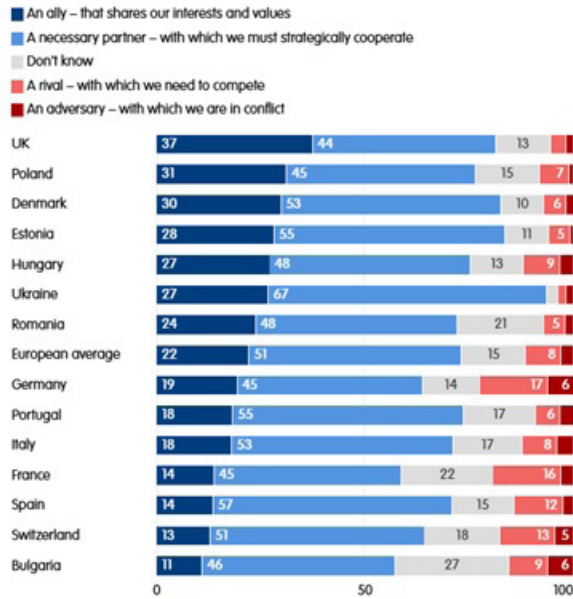
Esta visión puramente transaccional, está permeando el sistema internacional, en el que dicho enfoque es cada vez más común. Ello obliga a reconocer y aceptar que se está ante un mundo transaccional y responder a ello.

Así, los desafíos para la Unión serían:

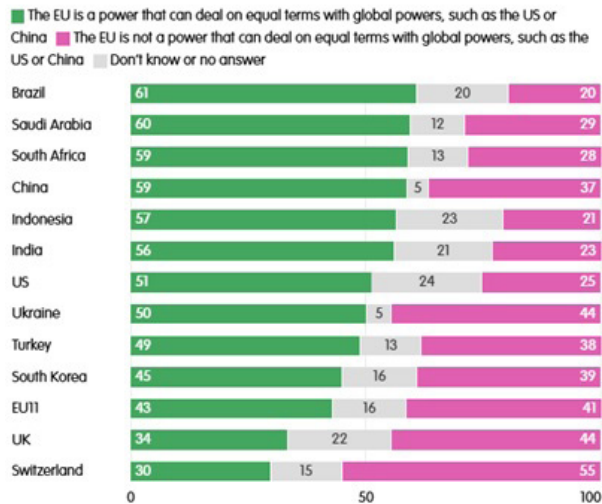
- a) Encontrar su propio lugar en este mundo «a la carta» con mentalidad de suma cero, para ser capaces de defender nuestros intereses.
- b) Preservar la unidad, su gran multiplicador de poder, ya que su fuerza radica en ella no solo frente a EE. UU. (Trump es circunstancial, pero la posición de Washington es estructural y es muy probable que continuará tras él), sino también frente al empuje/injerencia/intereses de otras potencias, en especial las grandes, pero no únicamente.
- c) Aumentar su capacidad de decisión y actuación autónoma, es decir, su voluntad política de hacerlo.

4 Ventajas con las que cuenta la UE

Ante esto, podría cuestionarse con qué bazas cuentan los europeos que les permitan preservar su unidad y defender sus intereses. La primera es que se está empezando a despertar y darse cuenta de que se tienen intereses diferentes y, en ocasiones, divergentes de los de EE. UU. La opinión europea con respecto a su aliado tradicional está cambiando, creciendo la sensación de que es menos un socio y más un aliado necesario [ver figura a continuación (Puglieri *et al*, 2025)]. Esto es importante, porque permitirá diseñar las relaciones de manera más asertiva con el hegemon norteamericano.

Who is the US to the EU? In per cent

La Unión debe ser consciente de que puede hacer mucho más que solo depender de la voluntad voluble (ahora somos claramente conscientes de ello) de Washington. Para ello, es también importante poner en valor lo que la UE representa como potencia

Which of the following best reflects your view on the EU's global standing? In per cent

en el concierto internacional, ya que el mundo ve a la UE como un poder global, mejor de lo que se ve desde la propia Unión, como demuestra la figura a continuación (Puglieri *et al*, 2025).

A partir de este punto, se está en disposición de empezar a vislumbrar las líneas generales que podría tomar la UE, ante esta nueva situación:

- Ver el mundo cómo es y no como se quisiera que fuera, definiendo a EE. UU. en función de sus acciones: aliado, socio y competidor y, por qué no, rival en algunos sectores.
- Con respecto a la administración Trump: conservar la calma (aplicando la regla de las dos semanas, es decir, no sobrerreaccionar antes de dejar pasar un tiempo prudencial ante las declaraciones o acciones de la administración Trump) evitando dejarse llevar por el pánico, permanecer unidos y no perder de vista las prioridades a largo plazo.
- Evitar ver el sur global como un todo incierto y considerar esos países como lo que son, potencias grandes, medias y pequeñas con sus distintas culturas e intereses, lo que requiere diseñar políticas y estrategias a la medida para cada uno.
- Abandonar la mentalidad binaria tipo Guerra Fría (*o conmigo, o contra mí*), sin renunciar a nuestros valores fundamentales, pero aceptando que se puede cooperar y competir de forma simultánea en este mundo transaccional, incluido EE. UU.
- Pero, ante todo, preservar la unidad, que es una gran baza y que facilitará la defensa de nuestros intereses, especialmente frente a los más poderosos.
- Ello requerirá ser menos transaccionales entre los EM, mientras se practica una política exterior más asertiva con el resto, incluido EE. UU., si se quiere que la Casa Blanca nos tome en serio.

No hay que olvidar que la panoplia de armas que Bruselas puede esgrimir frente a Washington no es baladí, incluyendo las siguientes:

- Somos muy necesarios (imprescindibles) en el esfuerzo estadounidense para contener a China.
- Nos necesita en asuntos transversales como ciberseguridad, inteligencia, carrera tecnológica en el espacio ultraterrestre y control del Ártico (donde cinco países ribereños son europeos).
- Valor de la OTAN: no hay ninguna otra alianza comparable en el sistema internacional y respalda de manera tácita la geopolítica estadounidense.

- La economía estadounidense depende de manera sustancial de las inversiones europeas (45 % del total, con unos 2,4 billones en 2023), de las exportaciones de gas a Europa (50 % de las exportaciones de GNL y 28 % del total de gas) y de armamento (25 % del total en 2023, con un incremento del 11 %).
- Los datos recopilados en Europa, que alimentan sus modelos algorítmicos, son importantes para las grandes empresas tecnológicas.
- El acceso de sus fuerzas militares a las bases europeas, imprescindible para despliegues y operaciones en Oriente Medio (donde se encuentra Israel, su gran aliado clave), África y el Índico.
- En definitiva, todo este conjunto se podría resumir en la capacidad nada despreciable europea de ejercer presión sobre Washington haciendo, comprando e invirtiendo menos. Siempre y cuando se actúe en un sólido bloque.

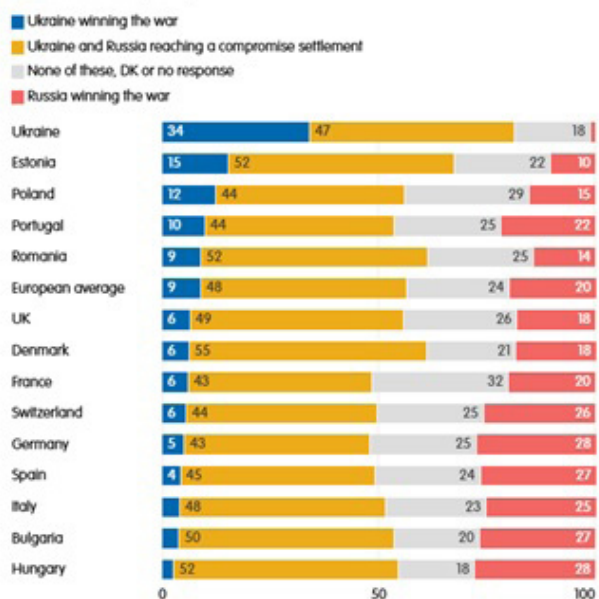
5 Un nuevo enfoque verdaderamente autónomo y una posible reforma de calado

Esta nueva forma realista de ver el entorno y las relaciones internacionales, quizá debería aconsejar a reenfocar la postura con respecto al conflicto de Ucrania, en el que hay que involucrarse apoyando decididamente uno de los bandos, el agredido, impulsados por la consternación moral que dicha agresión provocó. Pero cuando se acepta la tirada de dados de involucrarse en un conflicto armado, se está expuesto a tener que aceptar la más cruel de las leyes de guerra: *vae victis* (¡Hay de los vencidos!), algo de lo que Clausewitz ya advertía cuando afirmaba que la guerra es el reino de la incertidumbre.

Así pues, habrá que considerar, quizá, la opción de reconocer la derrota en Ucrania y aceptar el nuevo equilibrio europeo, de Lisboa a Vladivostok, que quiere Moscú y acepta Washington, impuesto por la fuerza de las armas. La alternativa es seguir alimentando el conflicto sin la participación estadounidense, con escasa o nula probabilidad de cambiar las tornas, ya que, contando con esta, no ha sido posible. Esto solo serviría para alargar el sufrimiento del pueblo ucraniano, consumiría una parte sustancial de nuestros recursos y no conseguiría evitar el desenlace. Es más, quizá empeoraría las condiciones finales de negociación a las que Kiev se tendría que enfrentar. De hecho, la confianza europea en la

victoria sobre Rusia resulta muy baja, como demuestra la figura siguiente (Puglieri *et al*, 2025):

Which of these potential outcomes of the war in Ukraine do you think is the most likely? In per cent



En un conflicto armado, la consternación moral debe dejar paso franco al pragmatismo geoestratégico y este sugiere acordar junto con Washington y no contra él un final negociado del conflicto.

Es evidente que este nuevo rumbo de la política exterior europea requería tomar decisiones nuevas, lo que parece aconsejar una renovación de la cúpula administrativo-decisoria de la UE. Pero, esta vez, habría que intentar aprovechar la oportunidad para sujetar dichos cargos (presidencias de la Comisión y del Consejo, así como consejerías) al control del Parlamento. No se debería consentir que mandatarios con un poder enorme que, sin haber sido elegidos de manera democrática (fruto de un proceso absolutamente opaco de chalaneo de intereses entre los EM), exentos de cualquier tipo de control sobre sus acciones y omisiones, sigan en su puesto a pesar de sus malos resultados. Esto pasaría a corto plazo por unas nuevas elecciones y medio plazo por modificaciones importantes (que no precisarían modificar el TUE), pero contribuiría a mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones europeas.

8.3 «Defensa en Europa». Resumen del debate

Recopilación efectuada por el moderador: capitán de navío Abel Romero Junquera

Tras una breve presentación por parte del moderador sobre el escenario estratégico europeo actual, recordando lo dicho por el ministro Borrell en su presentación de la tarde anterior, se presentaron dos ponencias con la idea de alimentar el debate. En primer lugar, la catedrática Fernández Sola, abordó el impacto de la nueva administración americana en temas de defensa, su impacto en OTAN, a lo que sumó un análisis crítico sobre el recientemente presentado Libro Blanco de la Defensa. En la segunda ponencia, el coronel Pontijas hizo un análisis de las limitaciones de la PESC/PCSD en temas de defensa, de las limitaciones del propio Tratado de Lisboa, pero también de las oportunidades que este brinda, en relación con los tres grandes desafíos que se presentan: encontrar el sitio de Europa en el nuevo escenario geopolítico global, preservar la unidad de la UE y ser capaces de actuar de forma autónoma. El contenido de ambas ponencias antecede a este resumen.

Comenzó el debate-coloquio bajo el marco de las reglas de *Chatam House*, abordando la poca pertinencia de cuestionar el paraguas OTAN en defensa, pues es la garantía de seguridad de los aliados. Se considera que ese marco es el interés de los veintitrés países de la UE en la OTAN (para Europa un menor vínculo de EE. UU. con la defensa europea es una opción poco deseable pero posiblemente real), pero hay que aceptar los intereses de EE. UU., sus prioridades. Además, es posible que se planteara la necesidad de contribuir más en capacidades y en presupuesto e incluso asumir potenciales opciones como que haya que involucrarse en el Pacífico en apoyo a EE. UU.

Se reflexionó sobre la situación de la guerra de Ucrania, el gasto de Rusia y el gasto europeo en defensa y, sobre todo, en el actual mensaje negativo que se está dando a Rusia sobre la incapacidad de disuadirlos si no cumpliera los términos en el caso de un futuro alto al fuego o tratado de paz. Se analizó la situación de Rusia en relación con la guerra, sus pocos avances (realmente no está ganando) y que ha amenazado a Ucrania desde hace años, pero que nunca lo ha hecho contra otros Estados europeos. Rusia sabe que no puede invadir ningún país europeo (por supuesto, por población, por capacidades, etc.). Se discutió también sobre la pertinencia de desplegar una operación europea en territorio

ucraniano ante la oposición rusa, argumentándose que la situación actual requiere aplicar un enfoque guiado más por el pragmatismo estratégico que por la indignación moral.

Se argumentó sobre la clara evolución de la cultura estratégica de los europeos tras la guerra de Ucrania y sobre los importantes obstáculos que tiene la gobernanza europea en temas de defensa. Se valoró la posibilidad de que el Libro Blanco, con todas sus limitaciones, pueda ser el incentivo de un cambio en el que Europa se empiece a hacer cargo de su defensa y desarrolle, en cierta medida, su propia autonomía estratégica. Además, se reflexionó sobre si una *coalition of the willing and the able* de europeos, que podrían dar garantías de seguridad a Ucrania, puede ser el germen de una nueva forma de abordar la defensa europea, alejada de unas estructuras que hasta ahora han hecho fracasar en el intento (como podría ser la propia PESCO). Se discutió sobre estas opciones «contra-intuitivas» más como un ejercicio en el marco de lo deseable que como una realidad, pues no hay casos ni voluntad por parte de la UE que permitan esperar que esto se convierta en realidad. A lo anterior, se añadieron argumentos de que una fuerza de interposición en Ucrania formada por europeos (en un inicio parece que se habla de una fuerza liderada por Francia y Reino Unido) sería una fuerza que ha tomado parte por uno de los contendientes, lo que no parece del todo coherente y, en ningún caso, es previsible que sea aceptable por la otra parte (Rusia).

Se produjo un debate sobre las cifras del Libro Blanco, del que se destaca que todas las herramientas utilizadas hasta ahora para promover la industria de defensa (PESCO, EDF, etc.) han conseguido que solo un 18 % del gasto militar se haya hecho en productos europeos, con una realidad de una gran mayoría del gasto hecho en EE. UU. (se cruzaron datos sobre la exactitud de las cifras que en todo caso no afectaban al fondo del argumento principal). Si el Libro Blanco puede ser un incentivo para avanzar, es una opción sobre la que muchos de los expertos dudan, pues la realidad es que algunos países europeos están primando lo bilateral con EE. UU. sobre lo europeo.

La opción de que Europa pueda desplegar en el Indo-Pacífico parece actualmente poco viable tanto por falta de medios como de voluntad y unidad entre europeos; esta falta de unidad y recursos se ve reflejada, por ejemplo, en la incapacidad de enfrentar la amenaza de los hutíes en el mar Rojo, un escenario que, inicialmente, afecta más que el Indo-Pacífico y es más importante para

los Estados miembros. Europa fue incapaz de dar una respuesta única y eficaz a la crisis del mar Rojo por razones que de fondo no tenían nada que ver con el problema (intereses de los países, vínculos con la crisis de Israel y Gaza, etc.). La realidad parece ser que la UE no tiene voluntad actualmente de desplegar en mares no cercanos y, en caso de hacerlo, lo normal sería utilizar instrumentos diplomáticos, sustentados sobre una fuerza militar creíble, que hoy por hoy no es el caso. Se aúnan la falta de voluntad y la de capacidad.

Algunos expertos se preguntan si la UE potencia global, económica, etc., necesitaría de una herramienta de defensa para hacer disuasión, de un plan de rearme que no apoya la ciudadanía, cuando lo que se puede hacer es fortalecer otras herramientas como la económica, diplomática, etc., y obviar la militar a nivel UE, valorando que la dimensión de defensa no es viable, entre otras cosas por los intereses de los distintos países que chocan con la unanimidad en la toma de decisiones.

Se abordó el tema del Sahel y la perspectiva demográfica de la región, lo que implica un problema de inmigración en Europa (ejemplos de Canarias) y surgió la pregunta de cómo los españoles, franceses y portugueses no somos capaces de convencer a los europeos de la importancia y del riesgo futuro de esta amenaza. Se discutió sobre que la OTAN no tiene entre sus prioridades el flanco sur, a pesar de las declaraciones, y no se tienen en cuenta los avisos de expertos acerca del grave deterioro de la situación en el Sahel. El propio Libro Blanco le dedica solo dos líneas al Sahel, lo que quiere decir que no se prioriza la región ni como objetivo de la política de defensa de la UE.

Se abordó el tema de las limitaciones de financiación para desarrollar la seguridad y la defensa en el Sahel, lo cual es una de las causas del fracaso de Europa en la región, a pesar de la creación el EPF en 2021, que era más permisivo, pero llegó demasiado tarde para abordar el problema. A esto se suma que en 2022 este fondo se desvía a Ucrania donde prácticamente se monopoliza en detrimento del Sahel.

Se argumenta sobre la imposibilidad de alcanzar una PCSD a 27 y, por tanto, abriéndose la opción de una Europa de la defensa con varios núcleos, construida sobre cooperaciones reforzadas (núcleos de varios países conformados de acuerdo a intereses comunes) y surge la dicotomía entre la opción de reforzar la política europea de defensa a 27, o la más lógica de apoyar desde

Europa el refuerzo de las políticas de defensa nacionales para que cada uno se ocupe de su interés, intentado perseguir objetivos compartidos. Ponerse de acuerdo sobre intereses es extremadamente difícil y la opción de los núcleos podría permitirnos ser eficaces por grupos de países y no a 27 (que es prácticamente imposible obtener un resultado exitoso), lo que redundaría en beneficio de la Unión.

Durante el debate, se consideró que el Libro Blanco de la Defensa no corresponde en realidad con su propio nombre, pues tiene muchas carencias y su contenido se limita esencialmente a industria de defensa. Se concluye que la razón que explica esta limitación es la de ser el único ámbito donde la Comisión tiene competencias y, por lo tanto, lo utiliza como puerta de entrada para involucrarse en temas de defensa en sentido estricto. De hecho, el Libro entra en el desarrollo de capacidades militares y las identifica (ejercicio que ya se había realizado con anterioridad) y que realmente corresponde a los Estados miembro y al Consejo y, en ningún caso, a la Comisión. Como ejemplo, el documento aborda la importancia de la movilidad militar que, en realidad, es un proyecto PESCO desarrollado hace ya varios años y que, por tanto, tampoco está en el nivel de la Comisión, ni supone una innovación respecto de la situación actual.

Se debatió sobre la incapacidad de disuasión de la Unión Europea (orientado esencialmente a una Rusia débil pero que se está fortaleciendo y está aprendiendo del conflicto) y sobre cómo se podría salvar esta debilidad, a lo que algunos expertos argumentaron que Rusia está disuadida y no va a atreverse a jugar la carta de un conflicto con la OTAN.

Se finalizó con una referencia al Indo-Pacífico, a la Estrategia aprobada por la UE en 2021 para la región, que tenía como una de sus siete prioridades convertirnos en actor de seguridad y defensa en la misma. La realidad es que pasados tres años se ha avanzado muy poco y es un hecho que cuando los AP4 (Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda) piensan en seguridad entre el espacio Atlántico y el Indo-Pacífico piensan en OTAN, no en UE.

Esto provoca afirmaciones reiteradas de que la UE debe abordar lo que es capaz de hacer, no lo que le gustaría hacer, y evitar así crear falsas expectativas, enfocar estos asuntos, no solo Indo-Pacífico, con una cierta dosis de realidad y basados en la capacidad de proyección (a nivel europeo) en la región, que es

muy limitada. Es necesario priorizar, dados los medios escasos y muy limitados que tiene Europa para tener una presencia efectiva extensa en el exterior.

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