

Capítulo 4

Mesa 3. ¿Crisis? ¿Adaptación?

El futuro del vínculo trasatlántico y el papel de la OTAN

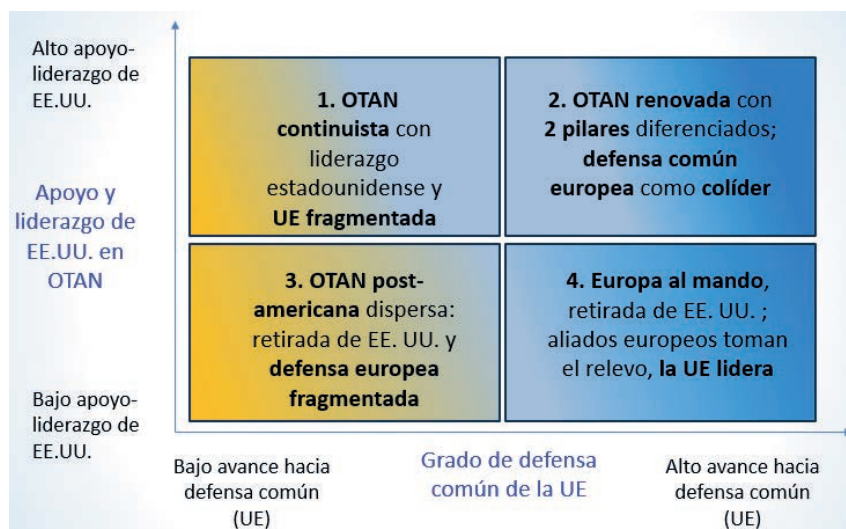
Resumen y análisis realizados por: Cor. Dr. Juan C. Castilla y Tte (RV) Dr. Luis V. Pérez Gil

Existe un consenso en que a partir de 2014 se abrió un amplio debate sobre las opciones para construir un sistema de disuasión y defensa europea en un contexto marcado por grandes transformaciones estratégicas junto con importantes cambios sociológicos que incrementan la incertidumbre sobre el modelo final que se desea obtener. En este marco, la Unión Europea (UE) se enfrenta a un dilema institucional en materias de seguridad y defensa: por un lado, quienes formalmente la representan (el Consejo y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común) solo pueden expresar posiciones cuando existe unanimidad (es la regla en esos ámbitos), mientras que quienes se pronuncian con toda la libertad (especialmente la Comisión) no la representan jurídicamente en esas materias.

Un documento introductorio y una encuesta realizada entre los participantes de la mesa sobre escenarios estratégicos más probables, así como el más deseable para España, para la próxima década antecedian al debate. Precisamente la mesa se inició con un repaso de los citados antecedentes, analizando dos grandes variables de cambio: la primera es el grado de apoyo y compromiso de Estados Unidos (EE. UU.) con la defensa del continente europeo y la segunda consistente en el nivel de avance de la UE hacia una defensa común. De la combinación de ambas variables se derivaban cuatro escenarios posibles para la arquitectura de seguridad.

El primero era una OTAN continuista con liderazgo estadounidense, pero con una UE fragmentada. El segundo preveía una OTAN renovada con dos pilares diferenciados y una defensa común europea en pie de igualdad. El tercero trataba de una OTAN posterior al repliegue de EE. UU. de Europa, así como una defensa europea fragmentada, es decir, que continuaba en manos de cada Estado. El cuarto era un escenario en el que

Europa se ponía al frente tras la retirada de EE. UU., los aliados europeos tomaban el relevo y la UE asumía el liderazgo en la seguridad y defensa del continente.



Fuente: elaboración propia.

La discusión partió de una constatación empírica basada en las respuestas a la encuesta. A corto plazo (período de 1 a 5 años) predominaba un cierto pesimismo europeísta asociado a la continuidad de la dependencia de EE. UU., así como a unas expectativas modestas sobre la capacidad europea para superar la fragmentación de las políticas de defensa de los Estados miembros. Sin embargo, a medio plazo (de 6 a 10 años) se avanzaba hacia un optimismo europeísta moderado, con la expectativa de que tras superar un periodo de crisis se podría producir un reequilibrio de las relaciones transatlánticas y aumentaría el peso europeo en la seguridad del continente, siguiendo una secuencia de crisis-transición-recomposición.

De forma coherente con este diagnóstico, el análisis preliminar apuntaba que, para España, la opción más atractiva no es ni la ruptura con EE. UU. ni la mera prolongación del *statu quo* de dependencia, sino la consolidación de un pilar europeo fuerte dentro de la OTAN como arquitectura preferente para la próxima década.

El debate coincidió en destacar la dimensión social que plantean estos escenarios. En este punto se insistió en que lo primero, que se debe hacer, es explicar a los europeos que el mundo ha cambiado, que hay cuestiones que exigen respuestas más allá de las relacionadas con el precio y el mercado,

explicar a los ciudadanos (más allá de su consideración de consumidores) que es necesario acometer una política de reindustrialización en el ámbito de defensa. Para ello, se requerirán esfuerzos suplementarios para financiar la defensa y aumentar la resiliencia de las sociedades europeas ante los desafíos. La paz y estabilidad solo serán viables si se cuenta con un apoyo social generalizado, una cultura estratégica y la disposición para asumir esfuerzos sostenidos en el tiempo. Pero también se pusieron sobre la mesa encuestas que muestran fuertes divergencias entre distintos países europeos, así como una brecha creciente entre los discursos oficiales y las percepciones ciudadanas, que a la postre pueden bloquear tanto el refuerzo europeo como los intentos de generar un reequilibrio transatlántico.

Con datos del Eurobarómetro (547) más reciente, se recordó que solo en un reducido grupo de países más de la mitad de la población se declara dispuesta a defender militarmente su país en caso de ataque, mientras que en el resto esa disposición está por debajo del 30%. También se destacó que la sociedad española figura entre las que más confían en el fortalecimiento de la política de seguridad y defensa europeas como respuesta a las nuevas amenazas, apenas percibe a Rusia como amenaza directa, hasta el punto de que una parte de la opinión pública ni siquiera considera la agresión rusa contra Ucrania como una guerra no provocada e injustificada, y en caso extremo pocos jóvenes estarían dispuestos a arriesgar la vida por defender a España.

En el ámbito de la disuasión se recordó que el paraguas nuclear estadounidense sigue siendo el factor fundamental de estabilidad frente a una Rusia agresiva, pero estamos inmersos en un entorno cambiante en el que existe mayor riesgo de proliferación. Se subrayó la tensión entre la necesidad de reforzar la credibilidad de la disuasión nuclear de la OTAN y de Europa en su conjunto —incluidas iniciativas francesas u otras opciones menos concretas— y el mantenimiento del régimen de no proliferación mundial. Esta tensión se ve a su vez agravada por una doctrina nuclear rusa más ofensiva, así como por los debates en torno al papel de los países aliados implicados en acuerdos de intercambio nuclear en Europa (*nuclear sharing*).

En esta cuestión se señaló que Rusia utiliza la amenaza nuclear como instrumento de coerción político-estratégica externa y que revisó su doctrina para extenderla a Bielorrusia, pero también a los países de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Por su parte, China ha tratado de introducir en el marco del Tratado de No Proliferación (TNP) una tercera categoría específica para los países europeos que participan en el *nuclear sharing*. De este modo, se recordó que Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Turquía albergan armas nucleares estadounidenses mediante acuer-

dos bilaterales y que la extensión de la disuasión nuclear francesa no sería una capacidad de la UE como tal ni una sustitución automática del paraguas estadounidense, aunque podría adquirir una dimensión europea más explícita. En cualquier caso, se subrayó que la OTAN solo puede sostener una disuasión creíble si la dimensión nuclear se ve complementada por una superioridad convencional suficiente.

En relación con el papel estratégico de China, se advirtió que tenderá a explotar las contradicciones internas europeas, porque no quiere una Europa demasiado unida o fortalecida, sino que la prefiere fragmentada, ni excesivamente débil ni tampoco fuerte, pero con un nivel de cohesión suficiente que le permita continuar siendo un socio comercial de primer orden que pueda actuar como un contrapeso parcial al peso económico de EE. UU.

En este ámbito, se subrayó que a corto plazo se mantendrá la dependencia tecnológica y operativa europea en capacidades críticas de EE. UU., pese a los avances deseables en capacidades propias. Hoy, en el ámbito militar la opción autónoma o independiente es inviable frente a Rusia. Los países europeos tienen posiciones divergentes que se han exacerbado desde el inicio de la guerra en Ucrania, el vínculo trasatlántico tiende a resentirse y se pierde confianza en la protección de EE. UU. Sin embargo, los dirigentes europeos no dan los pasos necesarios para avanzar en autonomía. Como nota destacada se afirmó que es preciso apoyarse en los recursos existentes y que funcionan (la estructura de mandos de OTAN, hoy más europeizada), y al mismo tiempo estar abiertos a fórmulas alternativas que permitan reforzar el pilar europeo.

En el ámbito industrial se insistió en la importancia del factor tiempo y en la urgencia en disponer de más y mejores sistemas, al mismo tiempo que se persigue una mayor independencia tecnológica europea. Se recordó que los acuerdos que incluyen una elevada transferencia tecnológica —por ejemplo, con Corea del Sur o Turquía— pueden resultar más beneficiosos a largo plazo que algunos contratos con empresas estadounidenses que mantienen esa dependencia y que ese tipo de acuerdos pueden contribuir a reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea.

Además, se mencionaron las iniciativas más importantes en espacio exterior, desde lanzadores, sistemas de navegación por satélite, constelaciones de vigilancia hasta sistemas de comunicaciones y de alerta temprana autónomos como ejemplo de un ecosistema europeo dinámico basado en capacidades duales. La posibilidad de dotar a la UE de capacidades completamente comunes exige también mecanismos de financiación comunes, así como superar obstáculos estructurales como son las tensiones entre

campeones nacionales y europeos, marcos regulatorios poco adaptados a tecnologías duales o incentivos empresariales cortoplacistas.

En cuanto al encaje de Turquía en esa futura arquitectura de seguridad europea, varios participantes subrayaron su importancia geopolítica y el valor que aporta su industria de defensa —en particular en ámbitos como los drones—, pero también las dificultades que plantea su política exterior definida como multisectorial, autónoma, rítmica y muy dinámica. Se pusieron sobre la mesa las fricciones derivadas de su rivalidad con Grecia y con la República de Chipre, así como la tendencia autoritaria que se observa desde 2016, factores que coexisten con una autoidentificación turca como país occidental. En este contexto, se planteó que una cooperación selectiva —por ejemplo, en el ámbito industrial, en defensa aérea o presencia naval en el mar Negro— podría ser una vía pragmática para beneficiarse del valor estratégico que aporta Turquía.

Asimismo, se planteó que un cierto realismo basado en valores podría reforzarse a través de relaciones comerciales e industriales más estrechas con socios como Corea del Sur o Japón, con los que Europa comparte tanto intereses como valores, especialmente en tecnologías avanzadas y en defensa.

Hasta este punto el diálogo mostró un amplio consenso en torno al diagnóstico, sobre la relevancia de la dimensión social de la seguridad, la necesidad de reforzar el pilar europeo en la OTAN, la relevancia del paraguas nuclear estadounidense, la urgencia de avanzar hacia la autonomía tecnológica e industrial y la conveniencia de articular una relación especial con Turquía y otros socios clave. Por el contrario, aparecieron divergencias sobre cómo abordar cuestiones claves como son el alcance de la autonomía estratégica europea, la propia noción de soberanía europea, el posible repliegue de EE. UU. hacia otras áreas de interés prioritario, la credibilidad de las garantías de defensa colectiva (artículo 5 del Tratado de Washington y artículo 42.7 TUE) o la adaptación de la gobernanza de la OTAN.

En torno al concepto de autonomía estratégica europea aparecieron diferencias más marcadas. Algunos participantes la interpretaron a la luz de la conocida trinidad de Clausewitz, recalando que hoy siguen faltando simultáneamente sus tres elementos: una voluntad popular compartida, una decisión política común y un grado suficiente de integración militar e industrial. Sin esos tres pilares la autonomía estratégica continuará siendo más una aspiración que realidad operativa. Otros pusieron el foco en la propia noción de soberanía europea, cuestionando su existencia y recordando que las decisiones fundamentales en materia de seguridad y defensa continúan estando en el ámbito nacional.

Desde esta perspectiva, se insistió en que para España resulta crucial no diluir su interés nacional en entidades superiores sin disponer de capacidades propias adecuadas —que requiere para la defensa de espacios particularmente sensibles como Ceuta y Melilla—. Se afirmó que la UE no ha tenido ni va a tener agencia en el sentido fuerte del término y que la soberanía europea es un constructo político sin contenido. En este contexto se utilizó la metáfora de haber dejado de creer en Papá Noel, que sería el vínculo transatlántico entendido como garantía automática, para creer en los Reyes Magos (la UE), como forma de ilustrar el riesgo de trasladar de manera acrítica las expectativas de protección a otro nivel institucional sin resolver antes los déficit de voluntad y capacidades nacionales.

En relación con el posible repliegue estadounidense de Europa se insistió en que el elemento crítico no es solo el número de tropas estadounidenses que puedan seguir manteniendo en el continente, sino, sobre todo, la reducción de determinadas capacidades clave —como comunicaciones y vigilancia espacial, transporte estratégico y otros medios de alto valor—. Unos lo interpretan como indicios de un cambio estructural en la postura de Washington, mientras otros recomendaron prudencia antes de dar por afianzado ese diagnóstico. Pero esta misma incertidumbre alimenta las dudas sobre la credibilidad de las garantías colectivas antes, a la par que obliga a los Estados europeos plantearse con mayor urgencia qué capacidades y qué estructuras necesitan asumir por sí mismos.

Se recordó que el artículo 5 del Tratado de Washington no constituye una garantía automática e incondicional y que el eventual desenganche del compromiso estadounidense con la defensa europea hace más visible esa ambigüedad. Paralelamente, la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE, pese a su formulación más ambiciosa sobre el papel, carece todavía de una verdadera operacionalización en términos de órgano de toma de decisiones, cadenas de mando, estructuras y capacidades comunes comparables a las de la OTAN, lo que explica la división de opiniones sobre la viabilidad real de una implementación coordinada. En este contexto se mencionaron posibles soluciones *ad hoc* fuera de los tratados actuales, como son la creación de un Consejo Europeo de Seguridad, mientras que también se defendió que cualquier avance en este ámbito debería hacerse a la luz y a la sombra del artículo 42.7 del TUE y en estrecha conexión con la Alianza Atlántica.

En el plano de la gobernanza de la OTAN el debate se adentró en el propio proceso de planeamiento de defensa (NDPP por sus siglas en inglés), sus ciclos, guías políticas y el reparto de objetivos de capacidades. Se discutió

hasta qué punto existe o no una verdadera voz europea en ese proceso, porque mientras algunos participantes denunciaban una influencia inexistente de la UE como tal, otros recordaron que la gobernanza por consenso ya garantiza la presencia de los aliados europeos en el Consejo del Atlántico Norte y que los europeos se muestran más activos en la provisión de capacidades. En todo caso, persisten las reservas sobre la conveniencia y la viabilidad de tratar una eventual activación del artículo 42.7 del TUE como contingencia específica de planeamiento de la Alianza, tanto por sus implicaciones políticas como por las reticencias de algunos aliados europeos.

En las intervenciones finales se planteó un escenario en el que Europa podría actuar de alguna manera como árbitro en la competición entre las grandes potencias. Pese a su vacilación estratégica actual, se señaló que Europa conserva un acervo civilizacional, institucional y económico que, si se tradujera en cohesión política, capacidades militares propias y una adecuada retórica hacia los países del Sur Global, podría desempeñar un protagonismo que ayudara a evitar una deriva hacia la denominada trampa de Tucídides. Esa función combinaría la mediación entre EE. UU., China y Rusia como potencias revisionistas con una interlocución sistemática con el Sur Global, que reconozca agravios históricos, incorpore sus prioridades (especialmente en seguridad, financiación, gobernanza mundial) y cristalice en propuestas concretas. En este punto se destacó que la posición de España y su proyección tricontinental la sitúan como un actor privilegiado de esa interlocución desde la propia perspectiva de la UE.

Como conclusión se describió la coyuntura actual como un momento de William Shakespeare y Elvis Presley: «*To be or not to be*» y «*Now or never*». La idea de fondo es que Europa debe decidir si quiere continuar siendo objeto de estrategias ajenas o convertirse en un actor estratégico con voz propia. Para ello se señalaron como condiciones necesarias el refuerzo del pilar europeo en la OTAN, la construcción de una autonomía estratégica basada en capacidades reales, una industria de defensa más integrada y menos dependiente y una relación más madura tanto con EE. UU. como con el Sur Global. Sin voluntad política, sin pedagogía en las mismas sociedades europeas y sin asumir el coste, esa ambición continuará siendo más un horizonte deseable que una trayectoria efectiva.