

Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e Investigador Principal Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

Tema

¿Cuáles son las implicaciones de la guerra de Ucrania para la política de defensa de la UE?

Resumen

Este Análisis revisa las posibles implicaciones de la guerra de Ucrania para la política europea de seguridad y defensa, y, en concreto, la necesidad de avanzar de un paradigma centrado en las operaciones de gestión de crisis en el exterior hacia uno centrado en la defensa territorial y la disuasión. Reconociendo la primacía de la OTAN en estos ámbitos, se señala el potencial de algunos de los instrumentos de la UE en materia de desarrollo de capacidades, tecnología y compra de armamentos a la hora de reforzar su contribución a la disuasión y la defensa territorial. Dicha contribución sería generalmente indirecta pero estratégica y políticamente significativa.

Análisis

La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto la creciente relevancia —e incluso centralidad— política de los temas relacionados con la seguridad y la defensa en España y en Europa.

Durante las últimas tres décadas, es decir, desde el final de la Guerra Fría, las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa han ocupado una posición relativamente periférica para la clase política europea (occidental) y española, y para el público en general. Sin embargo, la presencia de una guerra de alta intensidad en suelo europeo durante más de ocho meses ha propiciado un auge exponencial del interés político e informativo en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Un ejemplo tangible es el aumento en el gasto militar a lo largo y ancho de Europa.¹

Por otro lado, parece que asistimos no sólo a un creciente interés político y social en cuestiones de seguridad y defensa, sino también a una forma distinta de aproximarnos a dichas cuestiones. Durante las últimas tres décadas, los debates sobre seguridad y defensa en España y en Europa han girado en torno a operaciones de gestión de crisis en el exterior, generalmente asociadas con el mantenimiento de la paz, la estabilización

¹ Véase, por ejemplo, Max Bergmann, Colin Wall y Sean Monaghan (2022), *Transforming European Defense*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 18/VIII/2022.

o la lucha contra el terrorismo en lugares como Afganistán, Iraq, África y los Balcanes.² Es decir, hemos mirado a las fuerzas armadas principalmente como un instrumento para proyectar estabilidad fuera del territorio nacional, europeo o de la OTAN, principalmente en tareas de intensidad baja o media en lo que se refiere al combate.

Sin embargo, ante el retorno de la guerra de alta intensidad en suelo europeo y el espectro de una confrontación con una gran potencia (además, nuclear), parece que volvemos a asociar las cuestiones de seguridad y defensa principalmente con la defensa territorial y la disuasión.³ Estamos, por tanto, experimentando más interés en cuestiones de seguridad y defensa y un interés distinto. Más allá de estas consideraciones generales, ¿cómo afecta la guerra de Ucrania a la política de defensa europea y, más concretamente, a la ambición de la UE de ser más autónoma en cuestiones de seguridad y defensa?

La guerra en Ucrania ha supuesto un revulsivo político para la OTAN y ha subrayado la centralidad de EEUU en la seguridad europea, a tenor de su liderazgo político-diplomático y en lo que se refiere al apoyo operativo a las fuerzas ucranianas.⁴ Dicho esto, y si bien la guerra de Ucrania ha acaparado buena parte de la atención estratégica y diplomática de Washington en los últimos meses, no parece que esto vaya a revertir la tendencia estadounidense de priorizar China y el teatro Indo-Pacífico. Esto queda de manifiesto en la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU, aprobada por la Administración Biden el 12 de octubre de 2022, que distingue entre China (catalogada de desafío “sistémico” y “global”) y Rusia (a quien se identifica como amenaza “directa” pero más localizada).⁵

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional prioriza claramente la región Indo-Pacífica al afirmar que se ha entrado ‘en una nueva era en la política exterior estadounidense que requerirá más de EEUU en el Indo-Pacífico de lo que se nos ha requerido desde la Segunda Guerra Mundial’; y que ‘ninguna región será tan significativa como el Indo-Pacífico ni para el mundo ni para los estadounidenses’.⁶ Si bien se alude al hecho de que la rivalidad con China tiene un alcance “global”, se precisa también que el epicentro de dicha rivalidad está en el teatro Indo-Pacífico.⁷ En este sentido, parece claro que la guerra de Ucrania no ha alterado el orden de prioridades estratégicas de EEUU ni la decisión de centrarse en la disuasión con China en el Indo-Pacífico.

² Luis Simón (2012), “CSDP, strategy and crisis management: out of area or out of business”, *The International Spectator*, vol. 47, nº 3, pp. 100-115.

³ Sean Monaghan (2022), “Resetting NATO’s defense and deterrence: the sword and the shield redux”, *CSIS Brief*, 28/VI/2022.

⁴ Luis Simón (2022), “The Madrid Strategic Concept and the Future of NATO”, *NATO Review*, 2/VI/2022; y Félix Arteaga y Luis Simón (2022), “El concepto estratégico de Madrid: una (auto)evaluación de los resultados”, ARI, Real Instituto Elcano, 7/VII/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-concepto-estrategico-de-madrid-una-autoevaluacion-de-los-resultados/>.

⁵ The White House (2022), “National Security Strategy”, 12/X/2022, pp. 23-27.

⁶ *Ibid*, p. 38.

⁷ *Ibid*, p. 11.

La cuestión del orden de prioridades estratégicas estadounidenses es relevante porque la asunción de que EEUU se va a centrar sobre todo en Asia a medio y largo plazo es uno de los argumentos que se esgrimen con mayor frecuencia por aquellos expertos y políticos europeos que tratan de explicar por qué Europa necesita ser más autónoma en materia de seguridad y defensa.⁸ Según esta lógica, el hecho de que EEUU se vaya a centrar cada vez más en China y en Asia, fuerza a los europeos a asumir una mayor responsabilidad sobre la seguridad y la defensa en Europa. A esto se une el grave deterioro de la seguridad en Europa, que no haría sino resaltar más si cabe la necesidad de una mayor autonomía europea en el ámbito de la seguridad y la defensa.

¿De la Europa de la defensa a la defensa de Europa?

Técnicamente, la UE cuenta con una Política Común de Seguridad y Defensa desde 1999, o sea, desde hace ya 23 años. Digo técnicamente porque, a pesar de incluir la palabra defensa, en realidad la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, antes Política Europea de Seguridad y Defensa o PESD) no ha sido una política propiamente de defensa. Desde 1999 los líderes europeos han dejado claro que el objetivo de la PCSD era dotar a Europa de las capacidades y mecanismos necesarios para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en el exterior.⁹ Es decir, esencialmente operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización. Se daba por hecho que la defensa territorial y la disuasión frente a posibles amenazas estatales era principalmente competencia de la OTAN.¹⁰ La política de defensa de la UE es, por tanto, una política de seguridad, que ha priorizado capacidades y operaciones de intensidad baja o media, tal como atestiguan las experiencias en los Balcanes, África, Oriente Medio y Afganistán. Esto explica que la política común de seguridad y defensa esté subordinada a la política exterior y de seguridad común. En realidad, es un instrumento de la política exterior y no política de defensa propiamente dicha.

El énfasis de la UE en operaciones de gestión de crisis en el exterior es comprensible. Por un lado, porque la de defensa territorial y la disuasión han quedado satisfactoriamente cubiertas por la OTAN, que cuenta con una estructura de mando integrada y consolidada, y con el aval estratégico y político que representa el claro liderazgo de EEUU. Y, por otro lado, porque a finales de los años 90, cuando se lanza la PCSD, la defensa y la disuasión parecen convertirse en algo superfluo, a tenor de la hegemonía geopolítica y tecnológico-militar estadounidense y Occidental. Ningún competidor se atreve a desafiar directamente a EEUU o a sus aliados. En este contexto, la propia OTAN se lanza también al ámbito de las operaciones en el exterior, como atestiguan sus largas operaciones en los Balcanes y Afganistán.

⁸ Véase, por ejemplo, Sven Biscop (2013), "Peace without money, war without the Americans: challenges for European strategy", *International Affairs*, vol. 89, nº 5, pp. 1125-1142; y Sven Biscop (2022), "The New Force Model: NATO's European Army?", *Egmont Policy Brief*, nº 285, septiembre.

⁹ Véase, por ejemplo, Jolyon Howorth (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

¹⁰ Principalmente y no exclusivamente porque el artículo 47.2 también alude a la defensa mutua, si bien la ausencia de estructuras y mecanismos que sustancien dicho compromiso, y el reconocimiento de la primacía de la OTAN en este ámbito, convierten este compromiso (al menos de momento) en algo puramente retórico. Sobre este debate véase Elie Perot (2022), "NATO, the EU and the return of collective defence", *CSDS Policy Brief*, nº 12/2022.

De hecho, durante las últimas dos décadas, vemos a la OTAN y a la UE coexistir en el ámbito de las operaciones de gestión de crisis en el exterior,¹¹ con la OTAN generalmente ocupándose de aquellas tareas que pueden implicar combate (es decir, de intensidad alta y media-alta) y la UE en tareas de estabilización rozando el ámbito de lo policial, y encontrando su valor añadido en el nexo entre lo militar (de baja intensidad) y lo “civil” (tareas policiales, de asesoramiento judicial o administrativo y políticas de desarrollo). Esta especie de división de tareas ha operado tanto en los Balcanes como en Afganistán. Si bien es cierto que la UE no ha renunciado a la aspiración de tener un componente más propiamente militar, sobre todo animada por Francia.

Esta lógica ha operado durante las últimas dos décadas, es decir, desde el lanzamiento de la PCSD en 1999 hasta los últimos años. Ahora, sin embargo, nos adentramos en un contexto geoestratégico radicalmente distinto, en el que cuestiones relacionadas con la defensa territorial y con la disuasión frente a grandes potencias vuelven a recobrar su primacía en los debates sobre política de seguridad.¹² Esto viene seguramente explicado por un cúmulo de factores, de los que cabría resaltar dos. El primero tiene que ver con el aparente resquebrajamiento de la hegemonía geopolítica estadounidense, y la mayor confianza de países como China o Rusia a la hora de amenazar los intereses de EEUU y sus aliados. La agresión “en dos tiempos” (2014 y 2022) de Rusia a Ucrania es un claro ejemplo de esto. El segundo factor estaría relacionado con la fatiga intervencionista en EEUU y en Occidente en general, siendo la *retirada desordenada de Afganistán en 2021* un claro ejemplo.¹³ La reciente Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU es muy clara en este sentido, al afirmar que con la salida de Afganistán se pone “punto y final a la idea de operaciones militares para remodelar otras sociedades”.

Por resumir: el retorno de las amenazas de carácter interestatal y la fatiga intervencionista en Occidente apuntan hacia un mayor interés en la defensa, pero también a una forma distinta de abordar las cuestiones de defensa, al re-enfatar la defensa territorial y la disuasión en detrimento de las operaciones de gestión de crisis en el exterior. Ésta sin duda resalta el valor de la OTAN. Pero, ¿en qué lugar deja a una política de defensa de la UE diseñada en torno a la gestión de crisis en el exterior?

La UE parece llamada a jugar un papel cada vez más destacado en el ámbito de la seguridad en el vecindario sur, es decir, el Mediterráneo, el Norte de África, el Sahel y, quizá en menor medida, Oriente Medio.¹⁴ La naturaleza de los desafíos en el sur (de índole más transnacional y de carácter menos estrictamente militar) resaltaría el valor añadido de la UE en ámbitos como el nexo civil-militar o el nexo seguridad-desarrollo, esenciales a la hora de desempeñar tareas de estabilización, lucha contra el terrorismo o desarrollo de capacidades de países socios. Además, el decreciente “ancho de banda”

¹¹ Véase Stephanie Hoffmann (2011), “Why institutional overlap matters: CSDP in the European security architecture”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 1, pp. 101-120, <https://www.graduateinstitute.ch/library/publications-institute/why-institutional-overlap-matters-csdp-european-security>.

¹² Perot (2022), *op. cit.*

¹³ Luis Simón (2021), “¿Fin de ciclo? La caída de Afganistán en perspectiva estratégica”, ARI, Real Instituto Elcano, 29/IX/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/fin-de-ciclo-la-caida-de-afganistan-en-perspectiva-estrategica/>.

¹⁴ Luis Simón, “El retorno de la OTAN y el futuro de la defensa europea”.

estadounidense en Europa, que probablemente se dedique en su mayoría a la disuasión de Rusia en Europa del Este, y la priorización de la OTAN de la disuasión con Rusia, dejarían más espacio político y estratégico para la UE en el vecindario Sur.

En lo que se refiere a disuasión y a la defensa colectiva, todo parece indicar que incluso si asumimos un mayor esfuerzo de los aliados europeos, éste se canalice principalmente a través de la propia OTAN que, como se ha dicho, cuenta con una estructura de mando y control militar y una cultura de disuasión sólidas y establecidas.

Dada la cultura “normativa”, “pacifista” y “multilateralista” que ha caracterizado el desarrollo de la UE, así como el de su política exterior, no queda claro hasta qué punto ésta estaría preparada para un mundo dominado por la competición interestatal, no digamos para abordar la disuasión de grandes potencias. He aquí uno de los límites de la política común de seguridad y defensa de la UE, orientada principalmente a la gestión de crisis en el exterior de intensidad militar baja o media y a desafíos de índole transnacional, y no a la defensa propiamente dicha (o a la disuasión). He aquí la llamada de atención del [alto representante de la UE Josep Borrell](#), que decía hace dos días que la UE no puede mantener una actitud hervibora ante un mundo carnívoro.

Conclusiones

Aun aceptando la primacía de la OTAN en el ámbito de la defensa territorial y la disuasión, urge una reflexión profunda sobre la posible contribución de la UE en esos ámbitos y sobre cómo sus instrumentos de defensa pueden reforzar la estrategia de disuasión y defensa territorial de la Alianza Atlántica. Dada la primacía de la OTAN, la contribución de la UE a la disuasión y a la defensa territorial sería principalmente indirecta, pero estratégica y políticamente significativa. Eludir este destino –y mantener la gestión de crisis en el exterior como el principal referente de la política de defensa europea– abocaría a la UE a la irrelevancia estratégica e incluso política, sobre todo teniendo en cuenta que el refuerzo de la disuasión frente a amenazas interestatales se ha convertido en el centro de gravedad de la seguridad europea y en la primera prioridad para muchos de los estados miembros de la UE, principalmente en Europa del Este y Central.

La decisión de utilizar la Facilidad Europea para la Paz (un fondo concebido para reforzar las capacidades de países socios) o lanzar una *task force* para compras conjuntas de material con el que reemplazar lo donado a Ucrania, reflejan la voluntad de adaptación de la UE por hacerse útil en un contexto de crisis. Más allá de estos ejemplos, el hecho de que la UE cuente con un importante presupuesto común y una política industrial establecida le confieren también importantes oportunidades en ámbitos como el desarrollo de capacidades o la innovación tecnológica, críticos para la disuasión.

En este sentido, cabe destacar la Cooperación Estructurada y el Fondo Europeo de Defensa, dedicados respectivamente a fomentar el desarrollo de capacidades, la innovación tecnológica e industrial, por su potencial a la hora de añadir valor en el ámbito de la disuasión y la defensa territorial. Si bien estas iniciativas no discriminan *a priori* contra la defensa territorial y la disuasión, su principal marco referencial sigue siendo la

gestión de crisis en el exterior. Priorizar claramente la defensa territorial y la disuasión frente a grandes potencias, y convertirla en el principal marco referencial de la Cooperación Estructurada y del Fondo Europeo de Defensa, ayudaría considerablemente a los europeos a generar tecnologías y capacidades cruciales para una disuasión creíble y sostenible, como fuerzas pesadas de maniobra, artillería y misiles guiados de alcance medio e intermedio, misiles antibuque, capacidades cibernéticas ofensivas, sistemas avanzados de combate aéreo y terrestre, sistemas de defensa antimisiles y antiaéreos, etc.

La respuesta de la Comisión a las necesidades de la UE en materia de seguridad y defensa expresadas por los Estados miembros en la Reunión de Versalles de marzo de 2022, que incluye incentivos para las compras conjuntas de armamento y apunta hacia una futura programación conjunta, es un importante primer paso para una necesaria reorientación en la política de defensa de la UE de la gestión de crisis hacia la disuasión y la defensa territorial, al representar la respuesta de la UE a la guerra de Ucrania e identificar capacidades específicas para la defensa territorial, como la defensa antiaérea o antimisiles.¹⁵ Sin embargo, es importante complementar esta iniciativa con una reflexión más amplia sobre la contribución de la UE en el ámbito de la disuasión y la defensa en los niveles estratégico-conceptual (brújula estratégica), de desarrollo de capacidades (Cooperación Estructurada Permanente) y tecnologías (Fondo Europeo de Defensa).

Dicha reorientación hacia la defensa territorial y la disuasión frente a grandes potencias reforzaría considerablemente el valor añadido de la UE frente al principal problema de seguridad europea, y a ojos de muchos de sus Estados miembros. Esto, a su vez, requeriría un vínculo institucional mucho más profundo y permanente entre la UE y la OTAN, que permitiese alinear las prioridades de la UE en materia industrial, de desarrollo de capacidades y compra de armamento con las necesidades operativas de la OTAN (recogidas en el proceso de planificación de políticas o NDPP), lo cual, a su vez, requeriría una mayor interacción entre la UE y OTAN en los niveles político-estratégico y estratégico-militar.

¹⁵ European Commission (2022), "EU steps up action to strengthen EU defence capabilities, industrial and technological base: towards an EU framework for joint defence procurement", 18/V/2022.