

Una reflexión sobre las relaciones OTAN-UE en tiempos de guerra

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

Tema

En el presente análisis se examina el modo de aprovechar la relación entre la OTAN y la UE para impulsar dos grandes objetivos estratégicos: disuadir a Rusia de llevar a cabo nuevas agresiones en Europa y ayudar a Ucrania a defenderse.

Resumen

El regreso de la competición entre las grandes potencias ha dejado obsoleto el marco conceptual en torno al que giran la mayor parte de los debates sobre las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE). La necesidad de ayudar a Ucrania y el objetivo de impedir nuevas agresiones rusas en Europa se han convertido en las prioridades estratégicas más inmediatas de la mayoría de los Estados miembros de la OTAN y la UE. Con ese telón de fondo, en el presente informe se profundiza en la manera de aprovechar la relación entre la OTAN y la UE para lograr esos objetivos. Por suerte, los puntos fuertes de la OTAN y la UE se complementan entre sí. Por lo que respecta a la disuasión –o lo que es lo mismo, ayudar a Ucrania–, la Alianza presenta una ventaja para las fases finales del proceso, es decir, para la ejecución directa y los aspectos operativos de la disuasión. Por su parte, la ventaja que presenta la UE se aprecia en las fases iniciales, ya que puede ayudar a obtener recursos y hacer realidad la disuasión generando las tecnologías, las capacidades y las destrezas necesarias. En el presente informe se aboga por una armonización completa entre los instrumentos de defensa de la UE y la agenda disuasoria y los procesos de planificación de la defensa de la OTAN.

Análisis

En los últimos 20 años, los debates sobre la cooperación OTAN-UE han girado en torno a las operaciones de gestión de crisis extraterritoriales y la necesidad de hacer frente a las amenazas de carácter principalmente transnacional.¹ Sin embargo, ese ya no es el mundo actual. Las relaciones OTAN-UE no pueden permanecer ancladas en las necesidades estratégicas de los años 90.

La reaparición en Europa de las guerras entre Estados ha supuesto un cambio radical en las prioridades para la seguridad europea y transatlántica, al pasar de centrarse en

¹ Véase, por ejemplo, Stephanie Hofmann (2013), *European Security in NATO's Shadow*, Cambridge University Press, Cambridge; y Antonio Missiroli (2002), "EU-NATO cooperation in crisis management: no Turkish delight for ESDP", *Security Dialogue*, vol. 33, nº 1, pp. 9-26.

los retos transnacionales y la gestión de crisis externas a girar en torno a la disuasión y la defensa en un contexto de grandes potencias. Y una dedicación más inmediata a ayudar a Ucrania. Así lo han reconocido tanto la OTAN como la UE. Pese a que ni la Alianza ni la Unión han dejado de lado otras tareas como las operaciones de gestión de crisis extraterritoriales y la seguridad cooperativa –al menos de palabra–, ambas instituciones han dirigido su atención a la disuasión y la defensa en un contexto europeo, y a la ayuda a Ucrania.

La reaparición de la guerra ha vuelto a situar a la OTAN en el centro de los debates sobre la seguridad europea y ha supuesto un reajuste del propio énfasis de la Alianza en su primera tarea central: la defensa colectiva.² Este reajuste empezó a implantarse después de Crimea, pero ha adquirido una dimensión completamente nueva –y un ritmo acorde– desde febrero de 2022. Los debates sobre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también han girado desde entonces en torno al modo de ayudar a Ucrania.³

Lo interesante es que se aprecia una dinámica activa similar en el contexto de la UE. En los últimos dos años, se ha presenciado una transición importante en los debates sobre la política de defensa de la UE que ha ido desde la gestión de crisis externas y las operaciones para obtener municiones y capacidades necesarias para la propia defensa hasta la movilización de instrumentos financieros de la UE para ayudar a Ucrania y reponer las reservas europeas de armamento.⁴

¿Qué implica esta reorientación hacia la disuasión y la defensa para las relaciones UE-OTAN?

El tema de las relaciones OTAN-UE es muy amplio, pero este informe se centra en los aspectos relacionados con la defensa, en concreto en la pregunta sobre cómo sacar partido de la relación UE-OTAN para repeler el asalto ruso a la arquitectura de seguridad europea. Tanto la OTAN como la UE han reconocido que se trata de una prioridad política y estratégica de alto nivel, por no decir del máximo nivel posible. Sin embargo, este reconocimiento no se ha plasmado de forma acorde en la agenda OTAN-UE.

La tercera declaración UE-OTAN versa sobre las tecnologías emergentes y disruptivas (TED), la movilidad, la capacitación de socios, la resiliencia, el espacio, el uso híbrido y la desinformación, y no cabe duda de que todos esos aspectos aportan valor desde el

² Luis Simón (2022), “The Madrid Strategic Concept and the future of NATO”, *NATO Review*, 2/VI/2022.

³ Para consultar un análisis más exhaustivo de la transformación de la OTAN después de Crimea, véase, por ejemplo, James Sperling y Mark Webber (2017), “NATO and the Ukraine Crisis: Collective Securitisation”, *European Journal of International Security*, vol. 2, nº 1, pp. 19-46.

⁴ Para consultar una panorámica general de este proceso, véase Daniel Fiott y Luis Simón (2023), “EU defence after Versailles: An agenda for the Future”, Análisis exhaustivo, Dirección General de Políticas Exteriores, Parlamento Europeo, Bruselas; y Pierre Haroche, “Arsenal Europe: Financing Military Capabilities for Ukraine and EU Member States”, Informe sobre políticas, Institut Jacques Delors, noviembre de 2023.

punto de vista de contrarrestar la amenaza de Rusia para la seguridad europea.⁵ Ahora bien, incluso en esos ámbitos, la cooperación entre la OTAN y la UE sigue siendo deslucida.⁶ Y lo más importante es que podría decirse que la declaración agrupa todos esos conceptos junto a la lucha contra el terrorismo, el nexo entre clima y seguridad y otros problemas transnacionales. En ese sentido, las declaraciones conjuntas de la OTAN y la UE siguen teniendo cierto regusto a la década de 1990, sin establecer prioridades claras ni concederle a la disuasión el lugar central que se merece.

A medida que se acerque la cumbre de Washington y que se vaya definiendo la nueva configuración institucional de la UE, y en vista de las interpelaciones crecientes de Washington para que haya una mayor implicación europea, considero que la relación OTAN-UE debería centrarse con la máxima prioridad posible en ayudar a Ucrania y en la disuasión de un ataque a la Europa de OTAN/UE. Son dos problemas muy entrelazados. Si Kyiv cayese y volviese a la órbita estratégica de Rusia, ya sea total o parcialmente, las fuerzas rusas entrarían en contacto directo o casi directo con el territorio OTAN. Esa posibilidad supondría que la dotación de recursos para la disuasión de un ataque a lo largo de todo el flanco oriental de Europa resultaría más costosa y complicada que en la actualidad, aunque sea porque se activaría todo el espacio continental desde el mar Báltico hasta el mar Negro y habría que destinar recursos a toda esa zona. El hecho de que el grueso de los efectivos rusos esté inmovilizado en la parte oriental de Ucrania reduce la presión militar convencional sobre el flanco este de la OTAN, lo que convierte *de facto* a Ucrania en la primera línea de defensa europea.

Ahora bien, ¿qué significa en concreto reorientar la relación OTAN-UE hacia la ayuda a Ucrania y la disuasión de un ataque ruso sobre la Europa de OTAN/UE?

Básicamente, implica crear una conexión directa entre los instrumentos de defensa de la UE y la agenda disuasoria y el sistema de planificación de la defensa de la OTAN. Al pensar en la disuasión y la defensa colectiva en un contexto de desgaste y dilación, los europeos tendrían que aprender de lo que está haciendo Rusia a día de hoy en Ucrania con su estrategia de agotamiento tanto de los recursos como de la voluntad política. Supone también idear conceptos operativos que puedan generar una disuasión por negación, así como encontrar una estructura de fuerzas, unas capacidades y unas fórmulas de mando y control que puedan sustentar esa disuasión por negación. No obstante, para ello hace falta contar con una profunda solidez financiera e industrial y apostar por la innovación tecnológica.

Los europeos deben pensar en la disuasión como un esfuerzo de toda la sociedad. En ese contexto, la OTAN y la UE deben concebirse como instrumentos al servicio de los objetivos planteados por los agentes, es decir, por los Estados miembros.

⁵ Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

⁶ Sean Monaghan *et al.* (2023), "Does the new EU-NATO Joint Declaration Matter?", Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 13/1/2023.

La OTAN como instrumento presenta ventajas competitivas en las fases finales del proceso, es decir, en todo lo relacionado con aspectos operativos o la ejecución directa de la disuasión. Esta ventaja se debe a sus infraestructuras avanzadas de mando y control, su proceso de planificación integrada de la defensa y la excelencia en cuanto a estándares, sobre todo a través de ejercicios y formación. La OTAN es quien mejor puede determinar la clase de conceptos operativos, estructuras de fuerza y conjuntos de destrezas que harían falta para lograr la disuasión y ponerlo todo en práctica.

Por su parte, la UE como instrumento cuenta con una ventaja en las fases iniciales del proceso, es decir, en la obtención de los recursos que permitan implantar la disuasión. La gestión que hace de un importante presupuesto plurianual, sus amplias competencias en ámbitos como la investigación, la tecnología y la industria, y su capacidad de movilización de instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa, el Banco Europeo de Inversiones, la cooperación estructurada permanente, el Fondo Europeo de Ayuda a la Paz y el futuro Programa para la Industria de la Defensa Europea ponen de manifiesto el potencial de la UE para ayudar a financiar y generar las tecnologías, las capacidades y las destrezas necesarias para la disuasión.⁷ Incluso en caso de que esas tecnologías, capacidades y destrezas se acabasen canalizando en el plano operativo a través de la OTAN, la UE podría cumplir la función esencial de generarlas.

Una lógica similar se podría aplicar a la ayuda a Ucrania, aunque sean los Estados miembros quienes estén asumiendo la mayor parte del trabajo. La OTAN vuelve a presentar en este caso una ventaja en las etapas finales. Más allá de la prestación de ayuda operativa a Ucrania mediante, por ejemplo, plataformas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento o sistemas de adquisición de objetivos que la Alianza podría proporcionar, pero ha decidido no hacerlo, lo que sí puede hacer es mantener un diálogo militar directo con Ucrania para organizar cursos y ejercicios en común, así como ayudar al país a generar los conceptos operativos pertinentes, poner en práctica las capacidades y producir las destrezas que hagan falta para la defensa. Por su parte, la UE puede ayudar a financiar la adquisición de esas capacidades y destrezas mediante la inclusión de Ucrania en sus distintos instrumentos de defensa en el marco de su proceso gradual de adhesión.

Conclusiones

A modo de resumen, las relaciones OTAN-UE deberían centrarse sobre todo en la prioridad fundamental de defender la arquitectura de seguridad de Europa (que está siendo atacada en estos momentos). Para ello hace falta reorientar los instrumentos financieros, tecnológicos y de capacitación de la UE hacia el objetivo de la disuasión y, en concreto, destinarlos a sustentar las capacidades y los conceptos operativos que indique la OTAN. A su vez, sería necesaria una mayor participación de la UE en el proceso de planificación de las políticas de defensa de la OTAN. Un paso en esa dirección pondría de relieve la importancia de la agenda de la UE en materia de defensa, reforzaría las bazas políticas y estratégicas de la UE, fortalecería la OTAN e impulsaría

⁷ Ver Fiott y Simón (2023), *op. cit.*, and Haroche (2023), *op. cit.*

el objetivo más amplio de compartir la carga transatlántica, que en la actualidad se ha convertido en un imperativo estratégico y político.

La estrategia de la OTAN es de disuasión mediante el refuerzo. Y los instrumentos financieros e industriales de la UE pueden aportar la profunda solidez que necesita la Alianza para sustentar una campaña prolongada en el tiempo, una circunstancia que resulta clave para la disuasión.