

## Ya es hora de que Europa piense y actúe como una superpotencia

**Han ten Broeke** | Director de asuntos políticos, Centro de Estudios Estratégicos de La Haya (HCSS) | @HanTenBroeke 

### Tema

Este análisis debate las implicaciones de la guerra de Ucrania para el papel activo de Europa en el ámbito de la seguridad y la defensa.

### Resumen

En este análisis<sup>1</sup> se exponen los motivos por los que la invasión de [Ucrania](#) por parte de [Rusia](#) ha exacerbado la necesidad de contar con una política europea de defensa exterior más sólida. Lo que se propugna es que debería producirse lo antes posible. No solo por la posible reelección de Trump, sino también por los autócratas en el seno de [la OTAN](#) y [la UE](#). Incluso si vuelve a ganar Biden, seguiría existiendo la necesidad de desarrollar un pilar europeo dentro de la OTAN. En el análisis se establece así una agenda no para que la UE “se convierta en un superestado”, sino en una “superpotencia” incipiente, de acuerdo con las palabras de Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea. Se examinan algunas de las medidas y reformas que se deben implantar después de las elecciones europeas de junio de 2024 y se presenta un esbozo de una política integrada de exteriores y defensa en la UE.

### Análisis

Cuando un presidente francés se mete en la piel del mejor de los primeros ministros británicos en tiempos de guerra, merece la pena escucharlo. A mediados de marzo, el presidente Macron citó a Winston Churchill en la televisión francesa. Sus palabras en esa entrevista fueron: “*Il faut avoir le nerf de la paix*”, que se puede traducir libremente como “Si quieres la paz, prepárate para la guerra”. El presidente francés parece haber decidido enfrentarse a Rusia, lo que contrasta sobremanera con la situación a principios de 2022, cuando Macron parecía optar por una tercera vía a la hora de lidiar con un presidente ruso que poco después decidiría desatar una guerra total en Ucrania. En aquel momento, los líderes occidentales intentaron buscarle el sentido a la voluntad de Putin, y el presidente francés entendió que Francia podía actuar para hacer cambiar de opinión al dirigente ruso. El mismo Macron que se preciaba de haber pasado cientos de horas con Putin y que, incluso después de la invasión rusa, afirmaba que Rusia no debía ser “humillada”, cambiaba ahora el tono. Dos años después del comienzo de la guerra más salvaje librada en el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial, vemos

<sup>1</sup> Basado en la presentación “75 aniversario de la OTAN, de Madrid a Washington”, Madrid, 8/V/2024.

a un líder francés más triste y más sabio, pero también más decidido a no dejar ganar a Rusia. “Si gana Rusia, la credibilidad de Europa se reducirá a cero. Tenemos que estar dispuestos a utilizar todos los medios necesarios para asegurarnos de que no gane Rusia”, añadió el dirigente francés, dirigiéndose a los telespectadores.

El presidente Macron ya había anticipado ese mensaje cuando, tras la cumbre de líderes europeos sobre Ucrania de finales de febrero, afirmó que no se debía descartar ninguna opción, entre ellas la de desplegar “efectivos franceses sobre el terreno”. Ese mensaje era nuevo. Sin embargo, en vez de que Moscú encajase el golpe, fue rebatido en seguida desde distintas capitales de toda Europa, en especial desde Berlín. Cuando Macron se dirigió al líder ruso usando su propio lenguaje, quedó patente que la *lingua franca* de Europa no es la del poder y la confrontación. Hablar es gratis, y las fuertes palabras del dirigente francés no vinieron acompañadas de ayuda civil o militar de Francia a Ucrania. Los franceses saben bien que *point d'argent, point de Suisse* (en alemán, *Kein Geld (Kreuzer), keine Schweizer*), es decir, “sin dinero no hay suizos”. Francia ha dado 3.800 millones de euros en ayudas a Ucrania, mientras que Alemania ha aportado ya 18.000 millones; incluso los 6.000 millones de los Países Bajos superan con creces el dinero que ha puesto Francia encima de la mesa. Es posible que los demás dirigentes saltasen tan rápido a desautorizar la afirmación del presidente francés de no descartar el despliegue de tropas en Ucrania porque la retórica del líder galo contrastaba sobremanera con su aportación financiera, si bien es más probable que el miedo a una escalada con Rusia fuese el motivo principal que explica la retahíla de comunicados de prensa, enviados desde distintas capitales europeas, en los que se remarcaba que no había ninguna intención de que los soldados europeos luchasen en el bando ucraniano. El presidente ruso debió de sopesar la plétora de respuestas europeas y, tras considerar bien la cuestión, contestó amenazando con usar armas nucleares en caso de que un miembro de la OTAN entrase en la guerra con tropas.

Esta *Alleingang*, esta actuación en solitario de Francia pone de manifiesto dos cosas en particular. En primer lugar, la necesidad de coordinar la respuesta europea, sea cual sea esa respuesta. La unidad en el mensaje conlleva claridad en el propósito, algo que ha llegado a ser una carencia crónica de la UE en la mayoría de los ámbitos normativos, si bien la posición frente a la invasión rusa había sido bastante coherente hasta ese momento. La segunda cosa que se echa en falta es la voluntad europea de pensar, hablar y actuar como una superpotencia. No es algo nuevo, pero nunca había adquirido un carácter tan existencial como ahora, cuando la amenaza militar rusa para nuestro continente va en aumento mientras Ucrania se desangra hasta verse prácticamente obligada a negociar en condiciones cada vez menos favorables.

En este análisis se pretende subsanar algunas de estas carencias para garantizar que haya una coherencia continua en todo lo que digan y hagan los líderes europeos. Se aboga por una cabina de mando desde la que se pilote el avión europeo. Ahora bien, el fuselaje de ese avión se ensamblará tanto dentro como fuera de la UE, porque no parece que se pueda tomar en serio la aspiración de ser “autónoma desde el punto de vista estratégico” cuando la UE no puede ni coordinar sus propias palabras y acciones. Incluso ya ha incumplido su primera promesa de entregar un millón de granadas a Ucrania para finales de marzo de este año y ha habido que establecer un nuevo plazo para los últimos meses del año. La UE sigue ahora las directrices de compra de la UE

para enviar al frente los Patriot que tanta falta hacen. De hecho, ahora que han transcurrido dos años de guerra en Ucrania, el balance de los Estados miembros de la OTAN que no forman parte de la UE, como por ejemplo el Reino Unido (misiles de largo alcance Storm Shadow), Noruega (misiles NASAM tierra-aire avanzados) y Turquía (drones Bayraktar), impresiona mucho más que el de la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Ahora bien, el Congreso estadounidense ha ido dando largas al último paquete de ayuda para Ucrania en un año electoral que podría saldarse con el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, por lo que resulta aún más acuciante que los miembros europeos de la OTAN defiendan a Ucrania. El paquete de ayuda se acabó aprobando gracias al empuje de Mike Johnson, presidente de la Cámara de Representantes, pero se demoró bastante y tampoco fue un camino de rosas.

El semanario británico *The Economist* se preguntó lo siguiente en su número de febrero-marzo de 2024: “¿Está preparada Europa?”, y resumió su respuesta de la siguiente manera: “Rusia cada vez es más peligrosa, cada vez se puede confiar menos en Estados Unidos y, por su parte, Europa sigue sin estar preparada”. Rusia está transformando su economía basada en el gas y el petróleo en una economía de guerra a escala total, y según el ministro de Defensa de Dinamarca, Lund Poulsen, destina ya a defensa el 7,1% de su PIB, por lo que podría atacar a un país de la OTAN entre los próximos tres y cinco años. Esta podría haber sido la última advertencia (y también la más cruda) de un político occidental sobre las ganas de enfrentamiento de Moscú tras la guerra de Ucrania, pero no fue una declaración en solitario. Al ministro danés se sumaron sus homólogos de Suecia, Rumanía, Alemania y el Reino Unido para lanzar la voz de alarma sobre el incremento del gasto ruso en defensa y la posibilidad de una confrontación directa con la OTAN que pondría a prueba el compromiso de defensa colectiva de la Alianza consagrado en el artículo 5. Junto al posible regreso de Donald Trump, quien en su primer mandato ya restó importancia a la piedra angular de la OTAN como alianza defensiva, se presenta un panorama sombrío para la arquitectura de seguridad europea que se ha ido tejiendo con sumo cuidado desde la Segunda Guerra Mundial. Todo indica que ha llegado el momento del cambio.

### 1. La amenaza rusa se extiende más allá de Ucrania

El 4 de marzo, el vicepresidente del Consejo de Seguridad Nacional ruso, Dimitri Medvedev, comentó en Sochi que la existencia de Ucrania era “un concepto con el que había que acabar para siempre” y reafirmó que Ucrania es “sin lugar a dudas parte de Rusia”. Medvedev no actúa únicamente como la marioneta de Putin, sino que también dirige el complejo industrial militar de Rusia. Según Borís Kagarlitski (un sociólogo y sindicalista ruso condenado a cinco años de reclusión en un campo de trabajo ruso), los analistas occidentales se equivocan al interpretar el comportamiento de Rusia a través de un prisma meramente geopolítico. “Las raíces de la guerra no están únicamente en la geopolítica”, sino que también tiene su origen en la necesidad del complejo industrial militar ruso y de algunos oligarcas de “obtener más fondos a través de la invasión militar”. Ese podría haber sido un motivo adicional para entrar en guerra, pero se suma a la increíble indiferencia de la mayoría de los analistas occidentales ante los avisos inequívocos de los propios dirigentes rusos de que se debería restaurar la comunidad rusófona (*ruski mir* o *pax russica*) más allá de las fronteras de la Federación Rusa. Desde que el presidente Putin habló en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007,

no ha dejado de exponer su idea de una Europa dividida en esferas de influencia: la OTAN por detrás de la frontera marcada por la línea Óder-Neisse y la Madre Rusia extendiéndose por Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y posiblemente algunas zonas del Báltico y Georgia. La anexión de Crimea en 2014; el derribo con un misil BUK de procedencia rusa del MH17, un vuelo de pasajeros que sobrevolaba la zona oriental de Ucrania; el ensayo de siete páginas escrito por Vladímir Putin a principios del verano de 2021 en el que afirmaba que Ucrania “no es un país”, sino que pertenecía a “la Madre Rusia”; nada de esto despertó a los europeos. Durante el período previo a la guerra, se renovaron las reservas de sangre rusas, pese a la imperiosa necesidad de plasma sanguíneo en unos hospitales rusos que ya habían sufrido más de un millón de muertes por COVID. A pesar de que los servicios de inteligencia de EEUU dieron crédito a los avisos a raíz de esta observación en la sede de la OTAN en un momento en el que Rusia estaba desplazando a más de 120.000 efectivos a la frontera ucraniana, los europeos siguieron soñando con mantener a raya a Putin. Bueno, la mayoría de los europeos. Obviamente, ni Polonia ni los países bálticos, donde no hace tanto que en sus calles resonaba el eco de las botas militares rusas.

Tras un año de guerra, el primer intento de celebrar unas negociaciones de paz en Turquía se malogró por la horrenda masacre cometida por los soldados rusos en Bucha. Ahí quedó patente la crueldad de los dirigentes rusos en un momento en el que, sin duda, la guerra no les era favorable. Después de dos años de guerra, el asesinato de Alekséi Navalni, el líder de la oposición rusa, encarcelado en una colonia penal el 16 de febrero, volvió a poner de manifiesto el carácter violento y despiadado de los líderes rusos. Cuando Putin obtuvo su quinto mandato, en su discurso triunfal empleó la palabra “guerra” para la invasión de Ucrania, que hasta entonces había calificado como “operación militar especial”. No sería de extrañar que esa fuese la antesala del envío de nuevas tropas a las trincheras ucranianas, a un paso ya de la movilización total.

La pregunta principal que deben plantearse los líderes europeos es: ¿puede perder la guerra Ucrania? ¿Quedaría así saciado el apetito territorial beligerante de Putin?

El exministro francés De Villepin describió esta situación en una ocasión como “*nous sommes dans la logique de guerre*”. Esta lógica de guerra, no obstante, deriva con facilidad en la lógica de la escalada. Ese temor es lo que parece unir a los europeos, más que intentar impedir un conflicto más amplio con los rusos. La negativa del canciller alemán Scholz a enviar misiles Taurus con autonomía para alcanzar Rusia priva de la capacidad de mantener a raya al invasor ruso a los soldados ucranianos que están sufriendo en las trincheras. En cambio, lo que muestra a Moscú es que el apoyo a Ucrania no es estable y que la unidad europea se va resquebrajando poco a poco. La solución que parece haberse encontrado es que Alemania haga el envío al Reino Unido, tras lo cual los *Brexiters* aliados de la OTAN pueden enviar sus misiles Storm Shadow a Kiev. Que los países reticentes respalden entre bambalinas a sus homólogos más ofensivos es una solución muy fea y europea, pero no tiene por qué ser mala. Siempre que el miedo que tengamos los europeos a la escalada de la violencia sea mayor que la confianza en nuestra propia capacidad de disuasión, seguiremos dándole a Moscú la oportunidad de quejarse amargamente y de fingir que con quien está en guerra es con la OTAN. Ese relato ruso se cuela incluso en la opinión pública occidental y Putin cuenta con su quinta columna de votantes europeos que, o bien están cansados de la guerra,

o bien se oponen sin más a provocar al gran oso ruso. Lo más probable es que en las elecciones europeas de junio se vea ya una mayoría de los partidos euroescépticos, donde existe una gran división entre los partidos de derechas o populistas antirrusos (el de la primera ministra italiana Meloni, los populistas finlandeses True Finns y el PIS polaco) y prorrusos (el del primer ministro húngaro Orbán, el del populista italiano de derechas Salvini y los alemanes AfD y Die Linke). Con este panorama, los líderes europeos tendrán que esforzarse para que cale en el electorado el mensaje de que Rusia sigue siendo una amenaza primordial para la seguridad.

Ese mensaje se podría –no, se debería– transmitir mejor. En primer lugar, la invasión rusa de Ucrania trastocó la seguridad energética de Europa y no sólo se tuvo que desconectar del gas ruso (y, sobre todo, del petróleo ruso), sino que hubo que compensar con el erario público a los ciudadanos de a pie que ya no podían pagar sus gastos. En segundo lugar, es importante frenar la inflación galopante y mantener más o menos estable el poder adquisitivo. El gasto que se han permitido hacer los Estados miembros de la UE para que sus ciudadanos puedan seguir pagando las facturas es casi 10 veces mayor al gasto que supone ayudar a Ucrania. Y aun así, aparte del ministro alemán de Energía y Economía, Robert Habeck, ningún político europeo está usando estos argumentos: “Estamos haciendo lo que podemos para ayudar a Ucrania en su lucha, pero tendréis que pagar vuestras propias facturas”.

Lo más importante es que los dirigentes europeos defiendan la libertad de un modo más elocuente. Que se pueda atacar Ucrania a voluntad hace saltar por los aires los principios liberales fundamentales de la soberanía (respeto inviolable de las fronteras y derecho a elegir un gobierno propio). Los Acuerdos de Helsinki, que son la piedra angular de la civilización europea que rige el comportamiento de todo gobierno frente a los seres humanos, quedarían sin efecto. La arquitectura de seguridad construida bajo el paraguas nuclear estadounidense y representada en el Consejo de Europa y la OSCE quedaría inutilizada. Los Estados miembros europeos pasarían a estar a merced de influencias autocráticas, o directamente rusas, al igual que algunos de los otros países colindantes con Rusia. Volvería la Europa del siglo XVIII con esferas de influencia, pero esta vez con armas nucleares del siglo XX y herramientas de desestabilización por Internet del siglo XXI. Se verían afectados todos los países de la UE, se pondría a prueba a todos los gobiernos de corte europeísta y en todas las sociedades europeas se observaría como consecuencia un incremento de la polarización y la violencia. Putin no se limitaría a arrebatar territorios para restaurar su gran sueño imperial, sino que también aprovecharía para subvertir el orden occidental que tanto ha llegado a despreciar.

A Rusia aún tiene algunas opciones militares sobre la mesa. Sin duda alguna, el punto geográfico más débil de la OTAN es el corredor de Suwałki, donde Rusia podría aislar a los países bálticos de Polonia. Esta franja de tierra de unos 100 km de ancho que conecta a Lituania, el país báltico más meridional, con Polonia actúa de separación entre Rusia y Bielorrusia. En el lado ruso está Kaliningrado (el Königsberg de Immanuel Kant), donde Rusia alberga su flota naval y cuenta con misiles hipersónicos listos para ser cargados con cabezas nucleares. Si Rusia decidiese cortar por lo sano y aislar a los países bálticos, le bastaría con deshacerse de las dos carreteras y la única línea ferroviaria que conectan con Polonia, por lo que este sería el talón de Aquiles de la

OTAN. Ahí es donde Putin pondría a prueba la solidaridad de la Alianza, sin ni siquiera tener que proceder a una invasión.

Los fracasos rusos de los dos últimos años en Ucrania han dejado al descubierto algunas de las limitaciones de las fuerzas rusas. El Ejército ruso ha sufrido gravísimas pérdidas, y se calcula que el número total de soldados muertos en Ucrania, la mayoría de ellos rusos, supera el medio millón. Sin embargo, estas cifras tan increíbles que habrían hecho replantearse la situación a cualquier general, no han desanimado a un Putin que utiliza a los soldados como carne de cañón. Después de escenificar su reelección, el líder ruso llama “guerra” sin tapujos a su invasión de Ucrania. Si Ucrania cayese, no cabe duda de que Putin está más que preparado para ocupar el país con cientos de miles de efectivos adicionales. Esa Rusia renaciente y envalentonada volvería a “ser un imperio”, como ya señaló el asesor para la seguridad nacional estadounidense Zbigniew Brzezinski en la década de 1990. Ahora bien, a pesar de la invasión rusa de Georgia (2008), de la anexión de Crimea y de provocar la guerra en el Dombás (2014), EEUU alejó su mirada de Ucrania y los europeos se dejaron aplacar por unas negociaciones (Minsk I y II) que solamente sirvieron de trampolín para su invasión en 2022. El gabinete estadounidense de Biden tardó poco en comprender que la única opción era verse obligado a actuar otra vez en el teatro europeo, un escenario que deseaba dejar en manos de los europeos para centrarse en su rivalidad geopolítica con China.

Ahora mismo, Ucrania está atravesando los momentos más complicados desde el inicio de la guerra. Las municiones escasean y se ha visto obligada a racionar todo tipo de suministros. Se cree que es ahora cuando se intensificará la invasión rusa y que Rusia, sobre todo si logra hacerse con una parte considerable de Ucrania, seguirá siendo una fuente continua de amenaza. Si cae Kiev, Rusia se toparía directamente con una frontera de la OTAN. A pesar de que la Alianza acogió en su seno a Suecia y Finlandia, esa situación desacreditaría a esa misma Alianza por no haber podido defender la independencia de Ucrania, puesto que muchos de sus Estados miembros importantes se comprometieron a ello cuando Ucrania se convirtió en un Estado soberano y renunció al arsenal nuclear (ruso) que se encontraba en su territorio. En ese sentido, ya no se puede dar por sentada la existencia sostenida en el tiempo de una Ucrania independiente.

## 2. ¿Qué debe hacer Europa?

En primer lugar, debe dejar diametralmente claro que hará “lo que sea necesario” para seguir apoyando a Ucrania. Esta evocación del famoso *whatever it takes* de Mario Draghi para respaldar y garantizar el euro acabaría siendo igual de importante para asegurar la libertad y la seguridad del continente frente a los matones y maleantes que pululan por su vecindario. Si para uno a pensar que el valor total de la economía rusa es de 1,9 trillones de dólares, es decir, inferior al de la italiana, no parece imposible. Incluso el precio que habría que pagar para reconstruir Ucrania, que según los cálculos asciende a 484.000 millones de dólares, estaría ya cubierto por los activos congelados del banco nacional ruso. En todo el mundo hay unos 300.000 millones de euros en activos rusos, de los que dos terceras partes se encuentran en Europa, sobre todo en la cámara de compensación Euroclear en Bélgica. Si se recurriese únicamente a los

intereses de ese capital como un beneficio extraordinario, reportarían entre 3.000 y 5.000 millones de euros al año, suficiente para poner en marcha un fondo europeo para la adquisición centralizada de municiones, igual que hizo la Comisión Europea con las vacunas durante la crisis del COVID. EEUU y el Reino Unido incluso podrían llegar a utilizar el capital congelado en sí, con lo que se podría movilizar con facilidad 1 trillón de euros en los mercados internacionales de capital.

No cabe duda de que tomar un dinero ruso que no se ha confiscado legalmente en virtud de una orden judicial presenta sus inconvenientes. También podría erosionar la confianza en Euroclear, en el euro y en el dólar, o incluso incitar a países como Qatar o China a retirar su capital de la UE. Sin embargo, si el G7 actúa con unidad, también podría ser el principio de un auge geopolítico del euro en ámbitos donde siempre se ha empleado el dólar estadounidense. Por último, la UE también podría emitir bonos de defensa. En cualquier caso, lo mejor sería que todos los Estados miembros de la UE se comprometiesen a destinar un 2% de su PIB a defensa, lo que aportaría otros 80.000 millones de euros al gasto conjunto en defensa.

La clave para que la política europea de defensa resulte creíble es precisamente que se produzca ese incremento en el gasto en defensa. Este año, los miembros europeos de la OTAN destinarán a defensa unos 350.000 millones de euros aproximadamente, por lo que, en su conjunto, los miembros europeos de la OTAN superan a Rusia en cuanto a gasto en este ámbito. Sin embargo, según *The Economist*, destinan la mayor parte de esa cantidad a la defensa propiamente dicha, y tan solo un 20% de los presupuestos nacionales de defensa de la UE se destina a armamento. Poco antes de la guerra en 2022 y ocho años después de la anexión de Crimea, los miembros europeos de la OTAN no gastaban más de lo que ya gastaban en 1990 en términos reales. Sin embargo, el gasto social durante el mismo período se había duplicado.

En un discurso memorable, pronunciado inmediatamente después de la invasión rusa, el canciller alemán Scholz habló de un *Zeitenwende* ("cambio de era") y anunció un enorme aumento del gasto en defensa. Alemania pretende convertirse ahora en el país de la UE que más gasta en defensa, pero choca con los típicos problemas que plantea la burocracia europea. La Bundeswehr, el ejército alemán, empleaba en 2010 a un total de 8.500 personas en el ámbito de compras y ahora son ya unas 11.000, pero Alemania compra menos sistemas de armamento ahora que durante la Guerra Fría. Además de que los procesos de toma de decisiones se rigen por protocolos muy estrictos, los aliados europeos de la OTAN se enfrentan a una industria de defensa muy fragmentada y más bien orientada al plano nacional, a la incompatibilidad de los sistemas de armamento y a numerosas duplicaciones, al tiempo que su rendimiento es muy bajo. Las armas producidas no están a la altura de las fabricadas por las empresas de defensa de EEUU o incluso el Reino Unido.

Sabedora a la perfección de este contexto por su pasado como ministra de Defensa, la ahora presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, respaldó la idea de crear la figura de un Comisario Europeo de Defensa. Eso sería un craso error. Un nuevo comisario conlleva también una nueva burocracia sin nuevas competencias (el Tratado de Lisboa habla sobre todo de excepciones para la industria de defensa sobre la base de las normas de competencia por motivos de interés nacional), por lo que, como

mucho, no pasaría de ser una copia mala de lo que ya funciona a la perfección en la OTAN: mando y control, por un lado, y despliegue de soldados y recursos militares en guerras reales, por el otro. Mejor resulta la idea de Guntram Wolff (Consejo Alemán de Relaciones Exteriores) de crear un Comisario Europeo de Armamento (*Rüstung*). Por defecto, al tratarse de una organización civil, la UE nunca dirigirá ejércitos en un campo de batalla, pero sí podrá coordinar y facilitar la compra y transferencia de armas a través de economías de escala e instrumentos financieros. Wolff argumenta correctamente que si una crisis financiera mundial puede llevar a una unión bancaria y si una pandemia mundial puede hacer que la UE ponga en común su gran poder adquisitivo para comprar vacunas, ¿por qué no para armamento frente a las amenazas inminentes de Rusia? No obstante, la europeización de las licitaciones y adquisiciones de armas debería venir acompañada de una vinculación a la OTAN del actual Fondo Europeo de Defensa de la UE. Si las industrias de defensa estadounidense, británica, noruega e incluso turca pudieran concurrir junto a la industria europea en el Fondo Europeo de Defensa a través del mecanismo de cofinanciación, se podrían desarrollar muchos más sistemas de armas a un ritmo mucho más rápido. Quedarían incluidas industrias importantes de países ajenos a la UE, pero los países de la OTAN garantizarían la armonización de los sistemas de armamento conforme a los estándares de la Alianza. Para Francia y Alemania, abrir la puerta del Fondo Europeo de Defensa de este modo podría resultar perjudicial porque rompería su monopolio, pero el mecanismo de cofinanciación garantizaría la participación europea en cualquiera de los proyectos de defensa para los que se concedieran fondos.

Lo cual lleva a que con Europa siempre se corre el riesgo de complicar en exceso la toma de decisiones y caer en la trampa de los rifirrafes institucionales. Algunos incluso pueden haber asumido ya como dogma lo que ahora se conoce como la “autonomía estratégica abierta”. Aparte de la contradicción semántica obvia entre “abierto” y “autonomía”, el término es un contrasentido y es tan desaconsejable como inapropiado. Para entenderlo, hay que señalar que quienes abogan por la autonomía estratégica se refieren sobre todo a una autonomía frente a EEUU. Sin embargo, si una cosa ha quedado absolutamente clara desde la invasión de Ucrania (2022), la defensa de Afganistán frente a los talibanes (2021) o cualquier otra amenaza de seguridad para Europa desde el intento europeo de actuar por su cuenta en Libia (2011) es que Europa no puede prescindir de EEUU, y mucho menos de la OTAN. De hecho, la OTAN es la alianza de seguridad existente y de eficacia probada que ha preservado la libertad y la seguridad del continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial, y es la única opción de dar cabida en el futuro a una Ucrania libre y próspera.

Por lo tanto, parece que lo mejor sería reavivar la vieja “idea de los dos pilares” que propuso el presidente estadounidense John F. Kennedy en 1962 en París (donde se reunía entonces la OTAN). Consistiría en que los países europeos de la OTAN formasen una liga propia bajo el mando y control de la Alianza, pero centrándose en concreto en el continente europeo y en las amenazas de seguridad de nuestro propio entorno. El despliegue de activos en este escenario debería proceder en primer lugar de los países europeos de la OTAN, ya se trate de una misión para patrullar el Báltico, el emplazamiento de los Patriot en Bulgaria o la aportación de tropas para aliviar tensiones en Kosovo. Este pilar europeo de la OTAN también podría prestar apoyo a la 6ª flota estadounidense, apostada en la actualidad en el puerto español de Rota. Varias

naciones afines con vocación naval como el Reino Unido, España, Francia e incluso Países Bajos podrían patrullar las aguas desde el Mediterráneo hasta el mar de Barents. Actuarían *de facto* como guardacostas militarizados y podrían ayudar a Frontex en su lucha contra el contrabando de petróleo o la inmigración ilegal. Por ejemplo, liberaría una cantidad considerable de activos navales que EEUU podría desplegar en el mar de la China Meridional. Si esta operación naval de los miembros europeos de la OTAN incluyese también buques militares más potentes, entre ellos submarinos, podría dotarse de la potencia de fuego de larga distancia que en estos momentos posee únicamente EEUU. Al asumir las tareas que lleva a cabo la 6ª flota estadounidense en aguas europeas y adquirir capacidad de disparo de largo alcance procedente de EEUU, incluso se podría tener contento al presidente Trump para que siga dentro de la OTAN, ya que podría presumir de haber conseguido que los europeos se ocupen de su propio entorno, abriendo al mismo tiempo dos fábricas de Raytheon para conseguir la potencia de fuego de larga distancia que la industria europea no puede suministrar.

Podría suponer el renacimiento de una nueva industria innovadora y bien desarrollada en Europa, siempre que no se limite la seguridad y la defensa únicamente a los países de la UE y se incluya a Estados miembros de la OTAN ajenos a la UE como el Reino Unido, Noruega y Turquía. Este principio debería aplicarse también a la toma de decisiones de la UE en el ámbito de la política exterior. Al igual que durante la crisis de Libia, cuando la UE intentó llevar a cabo una actuación militar en solitario, la toma de decisiones en torno a las crisis y los acontecimientos de política exterior debería ser más eficaz y fluida a la luz de la amenaza rusa, pero también en vista de la situación geopolítica cada vez más complicada de nuestro entorno. Una parte de la inestabilidad, la desestabilización y el conflicto en las fronteras exteriores de la UE se manifiesta ahora también en las propias ciudades. Por ejemplo, el conflicto entre Israel y Palestina volvió a inflamarse en la Franja de Gaza tras la horrible masacre de judíos del 7 de octubre. La UE siempre ha sido una *quantité négligeable* en este conflicto interminable en Oriente Medio, con amargas divisiones sobre cómo abordar el estallido del conflicto sobre el terreno y una unión absoluta en torno a su resultado final y la solución de dos Estados. Sin embargo, la falta de *Handlungsfähigkeit* (“capacidad para actuar”) en este conflicto que se desarrolla a nuestras puertas cada vez es más sangrante para unos gobiernos europeos bajo presión por las manifestaciones en sus ciudades principales.

Para hacer frente a este conflicto, o a cualquier otro conflicto en la vecindad europea como la guerra civil en Siria o el Estado fallido de Libia, o bien ante una Bielorrusia provocadora que amenaza con empujar a los inmigrantes a través de la frontera polaca, la UE simplemente no es capaz de tomar decisiones aptas ni de pensar como una superpotencia. No obstante, lo que se aprende del ejemplo de Hungría (la gran rebelde cuando se toman decisiones como sancionar a Rusia o enviar armas a Ucrania) es que a veces “no pasa nada por sobresalir”. Se ha hecho demasiado hincapié en el derecho de veto de los Estados miembros en cuestiones de política exterior. En la UE ampliada, debe introducirse el principio de la votación por mayoría cualificada para que una mayoría (el 55% de los Estados miembros de la UE que representen al 60% de la población de la Unión) pueda responder a las crisis y amenazas vigentes en la esfera internacional. “Los acontecimientos, muchacho, los acontecimientos”, parece que respondió el primer ministro británico Harold Macmillan cuando le preguntaron por el mayor reto al que se enfrentaba un estadista. Lo mismo cabe decir del *Werdegang*

(viraje) que debe dar ahora la UE para pensar y actuar como una superpotencia, en aras de proteger nuestra libertad y prosperidad en Europa. Por ejemplo, en las decisiones para imponer sanciones a países sin escrúpulos, organizaciones terroristas o criminales de guerra, podríamos empezar a ir ajustando la regla de la unanimidad. Para imponer sanciones, mantenemos la unanimidad, pero para prorrogarlas bastaría con una mayoría cualificada y para levantarlas habría que obtener en el Consejo Europeo una mayoría cualificada inversa (al igual que con las sanciones relacionadas con el euro).

Lo que me lleva a mi última propuesta para que la UE se convierta en una superpotencia en seguridad y política exterior, algo que ya constituye una necesidad urgente. Propongo reformar el propio Consejo Europeo. Antes he usado la analogía de que la política exterior y de seguridad de Europa es un avión que sigue su rumbo con firmeza a través de los cielos nublados de la geopolítica de todo el mundo y, en particular, de nuestra región. La primera reforma que debería acometerse es dar al presidente europeo la facultad de invitar a miembros de la OTAN ajenos a la UE a la mesa del Consejo Europeo en caso de que estalle una crisis que pueda implicar a estos países o a la propia OTAN. El Consejo estaría compuesto entonces por representantes permanentes de los Estados miembros de la UE y también por embajadores de la OTAN. En ese caso, el Consejo Europeo podría pedirle al Consejo de la OTAN que despliegue tropas u otros recursos militares. De este modo, se haría realidad el pilar europeo en el marco de la OTAN y no se mezclaría la autoridad militar con la civil. La UE y la OTAN manejarían ese avión como piloto y copiloto. La UE seguiría siendo soberana en sus decisiones, aunque no autónoma, pero a ver, ¿quién quiere pilotos automáticos en momentos de crisis y acontecimientos?

## Conclusiones

Este análisis termina donde empezó. El presidente francés no descartó el despliegue militar francés en suelo ucraniano para defender también la integridad de nuestras democracias liberales y los principios de soberanía, ciudadanía y libre elección. Si la UE contara con una tripulación de mando para manejar las cuestiones de seguridad y política exterior, se podrían haber coordinado y preparado bien las afirmaciones públicas del presidente francés. Habría sido la declaración de una superpotencia mayor de edad, y no la cacofonía descontrolada de toda la tripulación del avión al mismo tiempo. De modo que la próxima vez que a Macron se le ocurra algo, Sikorski (Polonia), Scholz y Baerbock (Alemania), Landsbergis (Lituania), Kallas (Estonia) y Rutte (Países Bajos, y aspirante a secretario general de la OTAN) le digan que “de efectivos sobre el terreno nada”. La ambigüedad estratégica sólo puede ser una baza si ese es el propósito de la comunicación. Dejar a Putin en la incertidumbre es algo sensato, pero darle la posibilidad de elegir alguna de las diferentes respuestas de los líderes europeos para después proferir sus amenazas es hacerle un favor a un autócrata. Además, se necesita mano firme por parte de Europa. Realmente, es ahora o nunca.