



## *Security in Europe: NATO up, EU down?*

### *Abstract:*

*The war in Ukraine has highlighted the need to recover military capabilities in Europe, lost in the decades after the end of the Cold War. The European Armed Forces have recklessly reduced their size, both in manpower and equipment. Aware of the new reality, the governments of the European Union seem determined to invest the necessary resources to solve these deficiencies. But time is short, because a war on European soil is no longer a distant possibility, but a pressing reality.*

*When the Europe of Defense seemed to gain momentum with the approval of its Strategic Compass, the reality of the European military industry shows that in the short, medium, and in the long term, the Security of the Union continues to depend dramatically on the American involvement, through NATO, to the detriment of its strategic autonomy.*

*NATO up, USA up. EU down?*

### *Keywords:*

*Military capabilities, transatlantic link, strategic autonomy.*

### **Cómo citar este documento:**

DACOBÁ CERVIÑO, Francisco José. *Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE?*  
Documento de Análisis IEEE 25/2023.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2023/DIEEEA25\\_2023\\_FRADAC\\_Seguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA25_2023_FRADAC_Seguridad.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

«La cuestión no es si la OTAN o la UE, sino la necesidad de una Europa más fuerte para una OTAN más fuerte».

*Boris Pistorius*  
*Ministro de Defensa de la RF de Alemania*

En este ya largo año desde que Rusia invadiera Ucrania se ha repetido una pregunta, ahora retórica por innecesaria, en diversos foros y documentos: ¿qué habría hecho la Unión Europea si los Estados Unidos no se hubieran implicado como lo han hecho?, ¿cómo hubieran reaccionado los diferentes Estados miembros sin el liderazgo de Washington? Estas mismas dudas se suscitaron en el verano de 2021, a la luz de la



retirada de los contingentes occidentales de Afganistán, cuando tuvieron que abandonar el país bajo la cobertura de las fuerzas norteamericanas, sin la cual esa retirada hubiera sido incluso más caótica de lo que de hecho fue.

## Más OTAN

El *Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica* aprobado en la cumbre celebrada el pasado verano en España viene a sustituir al de Lisboa, datado en el lejano año 2010. Profundamente marcado por la guerra en Europa, algo que se creía impensable desde el colapso de la Unión Soviética, el documento de Madrid cierra un largo período de desorientación estratégica de la OTAN y supone un *back to basics* para la Organización: *The Euro-Atlantic area is not at peace*<sup>1</sup>; la Federación Rusa, como en tiempos pretéritos la URSS, es identificada como la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados.

<sup>1</sup> NATO 2022. Strategic Concept. Disponible en: [290622-strategic-concept.pdf \(nato.int\)](https://www.nato.int/docu/strat/2022/290622-strategic-concept.pdf) (consulta: 27/3/2023).

Las reacciones en el «Occidente global» a la agresión rusa, en febrero de 2022, no se hicieron esperar. Países tan lejanos geográficamente como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda asistieron en calidad de invitados a la cumbre de Madrid pocos meses después. Dos significados miembros de la Unión Europea, pero no de la OTAN, como Suecia y Finlandia, han presentado con carácter inmediato, incluso apremiante, su solicitud de ingreso en la Alianza. El artículo 5<sup>2</sup> del Tratado de Washington les parece más confiable que el artículo 42.7<sup>3</sup> del Tratado de la Unión. Los Gobiernos europeos, también los habitualmente más renuentes, anunciaron serios compromisos de incremento de sus presupuestos de defensa hasta el tantas veces proclamado 2 % del PIB, sin descartar ir más allá en el largo plazo. En Austria, país neutral por antonomasia, se abre tímidamente el debate sobre sus garantías de seguridad: Ucrania ha sido agredida, ahora como en 2014, por no ser miembro de la OTAN<sup>4</sup>.

Tan solo tres días después de la invasión de Ucrania, el 27 de febrero, el canciller alemán Scholz presentó en el Bundestag su iniciativa conocida como *Zeitenwende*, cambio de era, sorprendente por la profundidad de las medidas anunciadas y por suponer un cambio de rumbo profundo en una sociedad que tantos años después del final de la Segunda Guerra Mundial aún supura por la herida del supuesto militarismo del que todavía se la acusa, injustamente. Un gasto inicial de cien mil millones de euros para suplir las muchas carencias de sus fuerzas armadas y un incremento de los gastos de defensa hasta el 2 % del PIB de Alemania (la cuarta economía del mundo) constituyen un mensaje sumamente contundente.

En definitiva, más OTAN sin lugar a dudas.

---

<sup>2</sup> Artículo 5 del Tratado de Washington: «Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte».

<sup>3</sup> Artículo 42.7 del Tratado de la Unión: «Si un país de la UE es víctima de una agresión armada en su territorio, los demás países de la UE tienen la obligación de ayudarle y asistirle con todos los medios a su alcance».

<sup>4</sup> «Austria deshoja la margarita de su tradicional neutralidad, sin “molestar” a Rusia». 3/2/2023.

Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/las-capitales/news/austria-deshoja-la-margarita-de-su-tradicional-neutralidad-sin-molestar-a-rusia/> (consulta: 27/3/2023).

## Más Estados Unidos

La retirada de los contingentes internacionales del aeropuerto de Kabul, anteriormente mencionada, extendió por todo el mundo la imagen de unos Estados Unidos incapaces de ejecutar ordenadamente esa operación, y nada fiables a la hora de apoyar a un pueblo al que se le había prometido proteger y evitar una vuelta a la barbarie talibán. Sin embargo, pocos meses después, la fallida toma de control de Ucrania por parte de Rusia y la larga guerra de desgaste en la que nos encontramos, ofrecen a Washington, especialmente al presidente Biden, una oportunidad de oro para enmendar dicha imagen de ineficacia y para recuperar el prestigio de la que quiere seguir siendo primera potencia mundial.

La desconexión energética del mercado ruso ha llevado a la Unión Europea a diversificar los orígenes de los hidrocarburos, figurando los Estados Unidos entre sus principales proveedores de gas natural. Las adquisiciones urgentes de material militar, tanto por Ucrania como por los países europeos, se dirigen inevitablemente hacia el único mercado en condiciones de proporcionarlo de manera inmediata. Esta dependencia europea de la industria militar estadounidense viene de antes de la actual guerra en Ucrania. Todas las Administraciones en la Casa Blanca han entendido las llamadas al incremento de los presupuestos en defensa de los aliados como una invitación a gastarlos, precisamente, en aquel mercado. Las iniciativas de Bruselas para desarrollar capacidades netamente europeas han llegado tarde, no cubren todas las carencias, afrontan plazos de desarrollo y puesta en servicio muy dilatados en el tiempo, y han sido saludadas desde Washington con reproches por pretender dejar al margen a la industria de ese país, todo lo cual ha dificultado los intentos europeos de rearme autóctono.

Más Estados Unidos, también.

## ¿Menos Unión Europea?

Un argumento recurrente en relación con la construcción europea insiste en que el proyecto se consolida a medida que la Unión supera las dificultades con las que se va encontrando. Así ocurrió con la pandemia por COVID-19, sin ir más lejos. Tras un inicio titubeante, la adquisición centralizada de vacunas, primero, y la aprobación de un masivo fondo de recuperación para las maltrechas economías nacionales después, son un buen

ejemplo de cómo hacer, una vez más, de una dura crisis una buena oportunidad. La guerra en Europa y su prolongación indefinida en el tiempo vuelven a tensar ahora las costuras de la Unión.

Los Estados miembros del sur de Europa, sin cuestionar la solidaridad con los socios del este ni el apoyo decidido a Ucrania, vienen reclamando con escaso éxito la atención del resto de socios sobre la acuciante amenaza que para la seguridad europea supone el deterioro galopante de la estabilidad en el cercano frente sur. En algunos países del Magreb y del Sahel la antigua metrópoli, Francia, está siendo expulsada, y la penetración creciente de otros actores —China y Rusia de manera destacada, pero no solo— cuestiona la permanencia de la presencia europea en una región tan importante.

En el interior de la Unión el tradicional impulso francoalemán (norte-sur) pasa por momentos de debilidad frente al nuevo eje oeste-este, en el que el decidido apoyo de los Estados Unidos y el Reino Unido a Ucrania impulsa y revaloriza el papel de un país tradicionalmente «pequeño» en la UE como es Polonia. La postura claramente transaccional de Hungría con relación a Rusia, que contrasta con la de sus vecinos del este, ha desactivado el antaño dinámico Grupo de Visegrado, sustituido ahora por el más reciente de los nueve de Bucarest, B-9 (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria), decididamente alineado con Ucrania.

Esta guerra ha puesto de manifiesto las debilidades de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. Las fuerzas armadas europeas se habían reducido, ahora es evidente, de manera excesiva al amparo de los dividendos de la paz tras la desaparición de la amenaza soviética. Reducir la brecha tecnológica entre ambas orillas del Atlántico requerirá ingentes cantidades de dinero y tiempo, mucho tiempo, del que ahora, con la urgencia que la guerra plantea, no se dispone. Por otra parte, los arsenales y depósitos de munición, material y equipo han quedado exhaustos al volcarse en el suministro a Ucrania. Y la industria militar europea, a pesar de iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF) o la Revisión Coordinada Anual de la Defensa (CARD), está muy lejos de poder proporcionar a los ejércitos europeos los sistemas de armas necesarios en un plazo de tiempo asumible. Una vez consumada la invasión de Ucrania, la amenaza rusa a la que se refiere el Concepto Estratégico de Madrid había dejado de ser una remota posibilidad meses antes de su aprobación. En consecuencia, la Unión Europea ha despertado bruscamente a la



dura realidad. Pero para dotar a sus fuerzas armadas de lo necesario y gastar oportunamente las dotaciones presupuestarias comprometidas, a los Gobiernos europeos no les queda, una vez más, otra opción que mirar al mercado estadounidense.

La *Brújula Estratégica*, documento marco con el que se pretende impulsar la Europa de la defensa, aprobado en marzo de 2022 tras dos años de consultas entre las capitales, llegó tarde. En esa fecha Rusia había invadido ya Ucrania, haciendo evidente lo que no se había querido o sabido ver hasta entonces: que Europa sigue dependiendo del tradicional paraguas de seguridad norteamericano.

Todo lo dicho apunta a un deterioro del papel de la UE como actor capaz de definir sus propios intereses geopolíticos y de procurar alcanzarlos de forma autónoma, pero esta visión excesivamente pesimista ha de ser matizada. A pesar de las carencias puestas en evidencia, Europa no está siendo un sujeto pasivo en relación con la guerra en Ucrania. En contra de lo que a primera vista pudiera parecer, no es la OTAN como tal la que se está involucrando decididamente en el apoyo al país agredido (sí lo hacen los aliados individualmente), sino la Unión Europea. No sin dificultades Bruselas ha aprobado una decena de rondas de sanciones a Rusia, se han dispuesto fondos económicos, se están instruyendo contingentes militares ucranianos, se han proporcionado sistemas de armas, y el apoyo diplomático es continuo. Incluso se ha concedido a Ucrania el estatus de país aspirante preferente para el ingreso en el club europeo. La cuestión clave radica ahora en el mantenimiento de esta cohesión ante la prolongación del conflicto. Si los europeos son capaces de sobreponerse a los perjuicios que la guerra les está suponiendo, la UE habrá conseguido, una vez más, hacer de la crisis una oportunidad.

Menos Unión Europea, tal vez, pero no inevitablemente.

### **Y entonces... ¿qué hacer?**

No, no se trata de que una hipotética Europa de la defensa, suficientemente desarrollada y dotada de las capacidades de las que ahora carece, prescinda del compromiso norteamericano para garantizar su seguridad. Esta deberá seguir ligada de manera indisoluble a esa historia de éxito que es la OTAN. Lo contrario no es posible en el presente, ni deseable tampoco en el futuro. Sin cuestionar el vínculo transatlántico, una UE más fuerte estará, eso sí, en mejores condiciones de asumir más protagonismo en

esta materia. Más autonomía y más y mejores capacidades permitirán además a los socios, como valor añadido, liderar las iniciativas de estabilización de su vecindario inmediato: el golfo de Guinea, el Magreb/Sahel, el Mediterráneo, el Cáucaso, los Balcanes y, por supuesto, Ucrania. Los Estados Unidos tendrán que seguir proporcionando el apoyo y las capacidades de las que Europa carezca, pero podrían así, al mismo tiempo, concentrar todos sus esfuerzos en el escenario que, tal y como contempla su recientemente publicada *Estrategia de Seguridad Nacional*<sup>5</sup>, concita todas sus preocupaciones: China y la región del Indopacífico.

## Conclusión

Muchos han sido los análisis sobre las causas de la quiebra de la seguridad en Europa que supone la guerra en Ucrania, y el debate seguirá abierto sea cual sea el desenlace de la misma. De lo que no cabe duda es de que la disuasión ha fallado. La disuasión en el ámbito de la defensa se basa, fundamentalmente, en dos factores: la credibilidad de las capacidades militares disponibles y la voluntad política de su empleo decisivo, llegado el caso. A la vista de lo sucedido en Crimea y el Dombás en 2014, es evidente que Moscú asumió que el punto débil de europeos y norteamericanos ante la invasión sería el segundo de esos factores, el de la voluntad política de ayudar a Ucrania. No ha sido así. Ahora corresponde mantener esta firmeza, evitar que la cronificación del conflicto haga mella en las sociedades occidentales y restaurar cuanto antes la credibilidad de la herramienta militar, las fuerzas armadas de los países europeos.

Para ello cuenta la Unión con fortalezas nada desdeñables, especialmente si se las compara con las de la Federación Rusa: su potencia económica; la superioridad tecnológica, incluso demográfica; la pertenencia a los más importantes foros y acuerdos comerciales, políticos y de seguridad, y la legitimidad de sus valores democráticos dan a la vieja Europa unas ventajas de partida que no debe desaprovechar.

Es en el ámbito concreto de la defensa donde más evidentes son las carencias europeas y la dependencia del aliado estadounidense. Una dependencia que supone una merma

---

<sup>5</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, 10/2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (consulta: 27/3/2023).



evidente de autonomía y una supeditación de los intereses europeos a los de Washington. Pero esta realidad no debe postrar en el pesimismo a las sociedades y a los líderes europeos. Es tiempo de aprender de los errores pasados, acelerar los esfuerzos de construcción europea, también en lo militar, y buscar un equilibrio razonable entre el compromiso de los Estados Unidos con Europa y la aportación de los aliados de este lado del Atlántico a su propia seguridad.

Atrás quedan los tiempos en los que hablar de una Europa fuerte y autónoma dentro de la OTAN era considerado un anatema. Como afirma el ministro de Defensa alemán, Boris Pistorius, en la frase que encabeza este análisis, no se trata de contraponer a la Alianza y a la UE, sino de asumir que una Europa fuerte redundaría en beneficio de una OTAN más fuerte. Y de ello nos beneficiaremos todos los aliados, todos.

*Francisco José Dacoba Cerviño\**

General de Brigada ET

Director del IE EE

[@fran\\_dacoba](https://twitter.com/fran_dacoba)