



## *Time bomb: Ukraine in the EU, but not in NATO*

### *Abstract:*

*The war between Ukraine and Russia has implications beyond its borders, affecting the power struggle between the US and China, as well as NATO and the EU. Global dynamics in the West, East and South also condition countries and international organisations. NATO and EU assistance to Ukraine is relevant, considering Ukraine's aspiration to join both organisations. Uncertainty over the outcome of the US election and its impact on the international system adds complexity to the foresight. This document offers answers to questions such as: How does the US view the future of NATO? Is the EU autonomous in deciding its own future? How can Ukraine fit into NATO and the EU in the future? Against this backdrop, the EU must consider two crucial issues: engage in negotiations to stop the war and explore hypothetical scenarios for defence planning. The most dangerous scenario for the EU must be anticipated: a Ukraine in the Union and out of the Alliance could be a ticking time bomb.*

### *Keywords:*

*Ukraine, NATO, EU, European Neighbourhood Policy, CFSP, CSDP.*

### **Cómo citar este documento:**

CASTILLA, Juan C. *Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN*. Documento de Análisis IEEE 55/2024.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2024/DIEEEA55\\_2024\\_JUACAS\\_Ucrania.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA55_2024_JUACAS_Ucrania.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año).

El tictac avanza hacia las elecciones estadounidenses de noviembre de 2024; la resolución de la guerra en Ucrania y su encaje en las organizaciones internacionales está pendiente.

La guerra en Europa influye en las dinámicas internas de la OTAN y de la Unión Europea (UE), así como en la interrelación de estas organizaciones. Asimismo, desde EE. UU. se consideran preocupados por lo que pueda acontecer con Ucrania y la UE.

Zbigniew Brzezinski, un clásico de la geoestrategia y la geopolítica, en 1998 se planteaba: «¿Deberían coincidir los límites orientales de la UE con la frontera oriental de la OTAN? [...] ¿También quizás de Ucrania?»<sup>1</sup>.

Ucrania y el resto de los Estados buscan su supervivencia y también lo pretenden la OTAN y la UE.

Estados Unidos (EE. UU.) ha conseguido su interés estratégico y geopolítico en Europa<sup>2</sup> y Eurasia desde principios del s. XX; en las próximas décadas no se vislumbra un hegemón. Algunos se plantean reconfigurar la OTAN y, por tanto, la seguridad europea. Otros tratan sobre las posibles ampliaciones de la OTAN y la UE a países como Ucrania. Algunos norteamericanos y europeos postulan sobre el envío de tropas occidentales a Ucrania si fuera necesario.

Se sostiene la tesis de que la UE debiera ser un actor participante en las negociaciones futuras que traten sobre la resolución de la guerra entre Ucrania y Rusia, de esta prevención puede depender de que se evite el escenario más peligroso para la UE, una Ucrania en la Unión, pero fuera de la Alianza.

## **El contexto regional y global**

En 1994, Ucrania acordó entregar sus armas nucleares a la Federación de Rusia (Memorándum de Budapest). Rusia se comprometía a respetar la soberanía y la

---

<sup>1</sup> BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 58.

<sup>2</sup> LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. «A Post-American Europe. It's Time for Washington to Europeanize NATO and Give Up Responsibility for the Continent's Security», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/europe/post-american-europe-justin-logan-joshua-shifrinson>.

Todos los enlaces del documento están activos en el momento de su publicación.

integridad territorial ucraniana, EE. UU. junto a Reino Unido (UK) eran garantes del acuerdo<sup>3</sup>.

En noviembre de 2013, tras una visita del presidente ucraniano a Moscú, Ucrania renunciaba al Acuerdo de Cooperación previamente pactado con la UE. El 22 de febrero de 2014, el presidente Yanukóvich, ucraniano del Dombás, abandonó el poder en Kiev. El prorruso claudicaba ante el llamado Euromaidán; según la narrativa rusa, un golpe de Estado alentado por Occidente, incluido EE. UU. Rusia reaccionó desestabilizando Ucrania, anexionándose Crimea y apoyando con éxito la insurrección nacionalista prorrusa en Donest y Lugansk e, infructuosamente, en Járkov y Odesa.

Los posteriores acuerdos de Minsk no pudieron parar el conflicto, en las negociaciones no participó ni la UE ni los garantes del Memorándum de Budapest, EE. UU. y UK. El acuerdo lo patrocinaban Francia y Alemania junto a la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE, Rusia y Ucrania firmaban los documentos.

Los países firmantes pronto hicieron lecturas divergentes y ambos contendientes reforzaron sus argumentos nacionalistas como preparación de un futuro desenlace decisivo. En Ucrania, una ágil «selección cultural»<sup>4</sup> operó sobre la historia, la religión y la lengua afectando a rusoparlantes y a las minorías húngara y rumana; *ejército, lengua y fe* eran los pilares de la nueva Ucrania. En Rusia también se fusionaban militarismo, nacionalismo y tradicionalismo ortodoxo.

La UE impuso sanciones económicas a Rusia, coordinadas con EE. UU. y el resto del G7. En 2019, se aprobaron adendas a la Constitución ucraniana para marcar el objetivo de ingresar en la UE y en la OTAN.

Tras las revueltas en Bielorrusia (2020), la retirada desordenada de norteamericanos y europeos de Afganistán (2021) y la intervención con tropas rusas en Kazajistán (enero 2022), Putin reaccionó de nuevo contra Ucrania el 24 de febrero de 2022. Tomó una

---

<sup>3</sup> DEZCALLAR, J. *El fin de una era. Ucrania: la guerra que lo acelera todo*. La esfera de los libros, Madrid, 2024, pp. 19-29.

<sup>4</sup> WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999, p. 326, citado por BAQUÉS, J. *¿Cómo funciona el mundo? Una perspectiva desde la geopolítica*. Tirant Lo Banch, Valencia, 2023, p. 202.

decisión racional motivada geopolíticamente; acaso basada en un cálculo de utilidad riesgo-beneficio equívoco<sup>5</sup>.

La Unión tuvo que superar algunos tabús sobre el instrumento militar. Innovó en la aplicación del *European Peace Facility* para posibilitar la financiación de material letal destinado a Ucrania y en octubre lanzó la Misión de Asistencia Militar de la UE en Ucrania (EUMAM)<sup>6</sup> para entrenamiento de militares ucranianos, desarrollada en el territorio de la Unión, pero con acomodo en la Política Exterior de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa.

Ni la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) americana de 2015 (Obama) ni la de 2017 (Trump) consideraban que Rusia fuera un gran riesgo para los estadounidenses, acaso lo era para sus socios europeos. Además, para EE. UU. era necesario centrarse en el Pacífico, prioridad estratégica que sigue vigente hoy en 2024.

Actualmente, la asociación estratégica sino-rusa<sup>7</sup> parece una profecía autocumplida sobre el escenario más peligroso que Brzezinski identificaba en 1998: «Una gran coalición entre China, Rusia y quizás Irán, una coalición ‘antihegemónica’ unida no por una ideología, sino por agravios complementarios [...] China sería probablemente el líder y Rusia el seguidor»<sup>8</sup>. China y Rusia pretenden seguir «transformando la arquitectura de gobernanza global y el orden mundial»<sup>9</sup>.

La competición global de Washington con Pekín afecta a sus intereses y a la lógica que debe regir el mundo. Lo que pasa en la guerra entre Rusia y Ucrania afecta a las narrativas para atraer a los países del sur global y es un referente para lo que pueda pasar con Taiwán.

John Ikenberry, un académico institucionalista liberal, considera que el mundo vive una inflexión histórica, una reconfiguración en torno a tres agrupamientos: el oeste (EE. UU.

---

<sup>5</sup> GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1981, citado por BAQUÉS, J. *Op. cit.*, p. 63.

<sup>6</sup> European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam\\_en?s=410260](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en?s=410260)

<sup>7</sup> PARDO DE SANTAYANA, J. M. «Las potencias revisionistas y el sur global», en *Panorama Estratégico 2024*. IEEE, Madrid. 2024, pp. 97-101.

[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama\\_estrategico\\_2024.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrategico_2024.pdf)

<sup>8</sup> BRZEZINSKI, Z. *Op. cit.*, p. 63.

<sup>9</sup> *Joint statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the international relations entering a new era and the global sustainable development*, 4 Feb. 2022. <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

y Europa), el este (China y Rusia) y el sur global (Brasil, India y otros)<sup>10</sup>. No son bloques monolíticos, ni entidades políticas concretas, son agrupamientos cuyos Estados se comportan en función de sus intereses según el asunto, de forma flexible. Oeste y este tratan de atraer al sur y la narrativa sobre la guerra es parte de la competición. Según el liberal citado, las democracias cuentan con cierta ventaja frente a las autocracias<sup>11</sup>. En Rusia, «la guerra se justifica por una narrativa histórica de agresión por parte de Estados Unidos y Europa Occidental. Es una guerra alimentada por las quejas sobre la invasión de la OTAN y la hegemonía estadounidense»<sup>12</sup>.

Una Rusia más débil puede aportar menos a la asociación sino-rusa; un desgaste ruso a expensas del sacrificio ucraniano, *bloodletting* en palabras del académico neorrealista John Mearsheimer<sup>13</sup>, podría ser coherente parcialmente con la geoestrategia esbozada por Brzezinski para el tablero euroasiático.

El realista Henry Kissinger, ya en 2016, se planteaba si en el futuro próximo seguiría habiendo una comunidad atlántica y cómo se definiría<sup>14</sup>, en alusión a las relaciones EE. UU.-UE-OTAN. La presidencia Trump, según algunos, *illiberal*<sup>15</sup>, supuso un desafío para los aliados europeos de la Alianza y para la Unión.

## **El compromiso de seguridad EE. UU. - Europa cuestionado**

No parece que el presidente Trump (2017-2020) estuviera especialmente interesado en mantener el orden global liberal<sup>16</sup>. Durante su presidencia se evidenció la posible necesidad de renovar el pacto de seguridad europeo con EE. UU.; en palabras de Kissinger: «Otorgar un significado más específico a la “sociedad del Atlántico”»<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> IKENBERRY, G. J. «Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order», *International Affairs*, 100(1). 2024, pp. 121-138. <https://doi.org/10.1093/ia/iad284>

<sup>11</sup> Véase las discusiones en Naciones Unidas sobre la resolución relativa a ayuda humanitaria en Ucrania; el resultado del 24 de marzo de 2024 en la Asamblea General fue de 38 abstenciones, 5 votos en contra y 140 a favor. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>

<sup>12</sup> IKENBERRY, G. J. *Op. cit.*, p. 125.

<sup>13</sup> MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York & London: Norton Co. citado por BAQUÉS, J. *Op. cit.*, 2001, p. 82.

<sup>14</sup> KISSINGER, H. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Debate, 3.ª ed. Barcelona, 2016, p. 102.

<sup>15</sup> POSEN, B. «The rise of illiberal hegemony: Trump's surprising grand strategy», *Foreign Affairs*, 97(2). 2018, pp. 20-27. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/rise-illiberal-hegemony>

<sup>16</sup> PORTERO, F. «Los fundamentos de la acción exterior de Estados Unidos», en *Panorama Estratégico 2024*. pp. 67-90. IEEE, Madrid, 2024, p. 83.

[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama\\_estrat\\_gico\\_2024.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrat_gico_2024.pdf)

<sup>17</sup> KISSINGER, H. *Op. cit.*, p. 102.

Con la OTAN, el presidente Trump se centró en denunciar el reparto injusto o poco equitativo de la carga económica que supone para cada aliado la inversión en defensa en favor de la defensa colectiva (*fair burden sharing*). La discusión sobre el reparto justo de la carga existe casi desde el Tratado de Washington<sup>18</sup>. El discurso se destinaba a los aliados, pero también a la audiencia interna norteamericana; entre estos, a las clases medias que pagan impuestos y han resultado desfavorecidas por la globalización y la deslocalización de empresas.

Para los revisionistas de los compromisos americanos en la Alianza, EE. UU. tenía claramente que ganar más que otros países en la ecuación atlántica, obtener la mejor ratio entre beneficios e inversión. Los beneficios para EE. UU. liderando la OTAN son de distinta naturaleza, los hay de índole estratégica y otros más tangibles como los obtenidos de las ventas de armamento a los aliados. Por otra parte, es verdad que estos últimos se benefician de la disuasión que supone la inversión norteamericana en sus fuerzas armadas, pero también hay que advertir que lógicamente las fuerzas norteamericanas no se dedican en exclusividad ni preferentemente a la defensa en Europa<sup>19</sup>.

El debate ocasionado en la Alianza volvía a incidir en el dilema entre ganancias absolutas (que todos ganen es aceptable) y relativas (unos han de ganar más que otros)<sup>20</sup>. El liderazgo de la OTAN en Bruselas pudo «sobrevivir a Trump»<sup>21</sup> acomodando parcialmente sus demandas sobre los *gorrones de la seguridad* (*free-riders*). El secretario general Jens Stoltenberg ha venido impulsando fundamentalmente dos ideas para modular la actitud negativa de algunos norteamericanos: más inversión de los aliados europeos en defensa y una OTAN global que pueda ayudar a EE. UU. en su pugna con China.

Esas dos líneas maestras del *staff* de la Alianza siguieron impulsándose durante la presidencia de Biden (2021-2024) y han llegado hasta la Cumbre de Washington de julio

<sup>18</sup> OLSON, M. y ZECKHAUSER, R. «An Economic Theory of Alliances», *The Review of Economics and Statistics*, 48(3). 1966, pp. 266–279. <https://doi.org/10.2307/1927082>

<sup>19</sup> ENGELBREKT, K. «Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security After the Ukraine War», *European Foreign Affairs Review* 27, n.º 3. 383–400. 2022, p. 387. <https://fhs.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1698547&dswid=-2849>

<sup>20</sup> GRIECO, J. «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism.» *International Organization* 42(3), 1998, pp. 485-507. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027715>

<sup>21</sup> SCHUETTE, L. A. «Why NATO survived Trump: the neglected role of Secretary-General Stoltenberg», *International Affairs* 97: 6. 2021, pp. 1863-1881. <https://doi.org/10.1093/ia/iab167>

de 2024. En diciembre de 2023, los demócratas consiguieron aprobar legalmente la obligación de que cualquier presidente tuviera que someter a la aprobación por mayoría de dos tercios del Senado una posible decisión de dejar la OTAN<sup>22</sup>.

La presidencia Biden supuso un apaciguamiento de las tensiones, sin que ello suponga que los dilemas hayan desaparecido: ¿en qué términos se plantea el futuro de la OTAN desde EE. UU.?, ¿es autónoma la UE para decidir su propio futuro?, ¿cuál será el encaje futuro de Ucrania en la OTAN y en la UE?

Respecto a la primera cuestión, en EE. UU. se plantean dos visiones, una «OTAN más europea»<sup>23</sup> o una «Europa postamericana»<sup>24</sup>. Una «OTAN más europea» no solo requiere una mayor inversión del viejo continente, sino disminuir la presencia de EE. UU. en el mismo. En caso de conflicto generalizado en Europa con Rusia, la primera respuesta debiera ser de países europeos y solo en último extremo acudir a los norteamericanos. Así, estos se podrían centrar en la pugna con China.

Hay una diferencia significativa entre referirse a un pilar europeo<sup>25</sup> o a un pilar de la UE en el seno de la Alianza; lo segundo es más novedoso y debatible. Un nuevo «concordato»<sup>26</sup> de seguridad entre europeos y norteamericanos tendría que abordar el cómo armonizar la existencia de *un pilar de la UE* en el seno de la OTAN y el respeto a la autonomía de decisión en cada organización. Este es uno de los principios actuales que rige la cooperación entre las organizaciones que habría que reconfigurar. No sería fácil conseguir el beneplácito de EE. UU., Turquía o el Reino Unido, para acomodar a la UE —con cierta autonomía— en las discusiones de los comités de la Alianza, ni siquiera como observador con voz, pero sin voto.

Las ideas sobre una «Europa postamericana» van más allá que simplemente una OTAN más europea. Suele acompañarse con el argumento de pasar la responsabilidad de la seguridad en el continente a los europeos y de que es tiempo de «recoger ganancias»<sup>27</sup>

<sup>22</sup> WOLF, Z. *Congress acted to protect NATO. But it might not be enough to stop Trump*. 2024.

<https://edition.cnn.com/2024/02/13/politics/congress-trump-nato-what-matters/index.html>

<sup>23</sup> BERGMANN, M. «A More European NATO», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>

<sup>24</sup> LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. *Op. cit.*

<sup>25</sup> ROMERO, A. *Reflexiones sobre la defensa europea y sus identidades. OTAN y UE, ¿competición o cooperación?* 2024, p. 19. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2024/DIEEEA50\\_2024\\_ABEROM\\_OTAN-UE.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA50_2024_ABEROM_OTAN-UE.pdf)

<sup>26</sup> BISCOP, S. «EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat», *Security Policy Brief*,

March (141), 8. 2021. <https://www.egmontinstitute.be/eu-and-nato-strategy-a-compass-a-concept-and-a-concordat/>

<sup>27</sup> LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. *Op. cit.*



de lo invertido. Esta corriente puede llegar a justificar que EE. UU. deje la OTAN y sostenga acuerdos bilaterales de seguridad con países europeos.

Por el momento, se plantea que los aliados europeos deberían aportar las capacidades convencionales suficientes para disuadir y enfrentar la amenaza rusa, aunque en el corto plazo los americanos tendrían que seguir apoyando con capacitadores de inteligencia, vigilancia y reconocimiento; y, sin duda, aún en el medio plazo con capacidades satelitales relacionadas con la defensa antimisil. De llevarse adelante esta idea, impactaría de lleno en el Proceso de Planeamiento de la Defensa OTAN (NDPP)<sup>28</sup> que establece las capacidades convencionales necesarias en la Alianza y asigna objetivos a los países; se realiza con criterios que habría que cambiar. Además, EE. UU. no debería seguir pretendiendo que los europeos adquiriesen preferentemente su material.

La Cumbre de la OTAN en Washington (julio 2024) no ha abordado la necesidad de una Europa con más disuasión nuclear diferente a la estadounidense. Aunque podrían reducirse las tropas americanas en el continente, seguir contando con su disuasión nuclear como último recurso requiere una mínima presencia de tropas estadounidenses en Europa Oriental, a modo de seguro iniciador (*tripwire*). De lo contrario, la proliferación nuclear en Polonia y hasta en Alemania podría ser la alternativa.

Las ideas de la «Europa postamericana» sostienen que los políticos europeos deberían asumir la responsabilidad del alto coste de la incorporación de Ucrania a la OTAN. No se menciona el posible interés de EE. UU. en esta adhesión, estas ideas están arraigando en la política estadounidense.

## La Cumbre de Washington y Ucrania

Algunos norteamericanos llegan a proponer que sea la UE quién envíe tropas a suelo ucraniano<sup>29</sup>, propuesta que se presenta algo más genérica cuando se refieren a Europa, pero especificando que, en cualquier caso, no sea la OTAN como tal<sup>30</sup>. Obviamente,

---

<sup>28</sup> CASTILLA, J. C. «Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (18), 209–242. 2022, pp. 229-234.

<https://revista.ieee.es/article/view/4021>

<sup>29</sup> CROWTHER, A. y MATISEK, J. «Time to Send EU Forces to Ukraine», *Center for European Policy Analysis* (CEPA). Washington 2024. <https://cepa.org/article/time-to-send-eu-forces-to-ukraine/>

<sup>30</sup> CROWTHER, A., MATISEK, J. y O'BRIEN, P. «Europe —but Not NATO— Should Send Troops to Ukraine To Halt Russia's Advance, Kyiv Needs More Boots on the Ground», *Foreign Affairs*, 2024.

<https://www.foreignaffairs.com/ukraine/europe-not-nato-should-send-troops-ukraine>

Zelensky prefiere el paraguas aliado; más aún en el verano de 2024, cuando Ucrania también ha invadido territorio ruso en Kursk. Quizá una baza negociadora a incluir en un nuevo plan de paz que se presentaría a los estadounidenses<sup>31</sup>.

Desde EE. UU. se influye en la Alianza y, recíprocamente<sup>32</sup>, la dirección y el *staff* de la organización tratan de condicionar la conducta de sus miembros. La Alianza, en la Cumbre de Washington<sup>33</sup>, ha tratado de anticiparse a un futuro incierto ante las elecciones presidenciales de noviembre en EE. UU. Acerca de Ucrania, cabe mencionar varios aspectos: sobre la membresía aliada; sobre el apoyo financiero y operativo a largo plazo; y sobre cómo se materializará mediante instrucción y adiestramiento a tropas ucranianas y con demandas a la industria de defensa.

La Cumbre de Vilna (2023) había descartado aplicar un Plan de Acción para la membresía ucraniana, dada la intensa cooperación previa<sup>34</sup>. Washington 2024 no supuso novedad en cuanto al ingreso en la Alianza que permitiera a Zelensky vislumbrar una fecha para la incorporación.

Los aliados se comprometieron a financiar a largo plazo la provisión de equipamiento militar, asistencia y entrenamiento a las fuerzas de Kiev. Se aseguró un mínimo de 40.000 millones de dólares en ayuda para el siguiente año. Esta cifra será reconsiderada una vez se sepa quién gobierna en EE. UU. en 2025, pero, de alguna forma, se obligará a EE. UU. a volver a retratarse en la OTAN.

La iniciativa aliada se asemeja al *European Peace Facility* de la UE. Se espera que las contribuciones actuales de los aliados de la UE se coordinen y contabilicen en la propuesta de la Alianza. Stoltenberg propuso que todos los aliados contribuyan proporcionalmente según su PIB para defender a Ucrania, usando de nuevo el concepto de *fair burden sharing* que tanto se prodiga desde Washington. Ejercitar el debate sobre la responsabilidad de la situación en Ucrania y sobre las ganancias relativas para este caso afectaría a la cohesión aliada y el discurso sobre la solidaridad.

---

<sup>31</sup> GOZZY, L. «Ukraine to present 'victory plan' to US – Zelensky», *BBC*. 27/8/2024.  
<https://www.bbc.com/news/articles/crlnl2vqe2o>

<sup>32</sup> BAQUÉS, J. *Op. cit.*, p. 139.

<sup>33</sup> Comunicado oficial en [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_227678.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm)

<sup>34</sup> ARTEAGA, F. y Simón, L. *La OTAN tras la Cumbre de Vilna*. Real Instituto Elcano, 2023.  
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-tras-la-cumbre-de-vilna/>

Otro elemento destacable es el establecimiento de la *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU) para coordinar la entrega de equipo y entrenamiento a los ucranianos; Berlín impidió llamarlo «misión»<sup>35</sup>. Quedó pendiente como se coordinará con la UE y su Misión de Asistencia a Ucrania (EUMAN) lanzada en 2022.

La Alianza reconoció la necesidad de fortalecer la capacidad industrial de defensa para apoyar a Ucrania. Aunque se pueda cooperar, no se puede obviar que la industria de defensa es motivo de rivalidad entre EE. UU. y los países de la UE<sup>36</sup>. Estos últimos buscan aumentar la producción y adquisición conjunta de material de defensa, incluso exportarlo, según la Estrategia Industrial de Defensa Europea (*EDIS*) de marzo de 2024.

### **La UE: ¿autónoma para decidir su futuro?**

Trump consideraba a la UE como un rival comercial, prefería tratar bilateralmente con los europeos. *Divide et impera*. Biden fue más conciliador que el anterior con los aliados y socios de la UE.

En cualquier caso, no parece que la UE sea autónoma para decidir su futuro geopolítico, es claro que los EE. UU. se ven concernidos e influyen. Las ideas de Brzezinski, Kissinger e Ikenberry corroboran lo anterior. Desde EE. UU. se ven como codecisores sobre lo que pueda acontecer con Ucrania y la UE, y por extensión quizá sobre Georgia y Moldavia, en definitiva, sobre la Política de Vecindad Europea.

Sobre los límites orientales de la OTAN y la UE y la pertenencia de Ucrania, es curioso que Brzezinski lo planteara como cuestiones para la política exterior norteamericana. Un realista diría que cada uno —Estado u organización— decide lo que puede. Kissinger postula que «la evolución política de Europa debe decidirla esencialmente los europeos. Pero sus socios del Atlántico tienen una participación importante en el asunto». Para el realista, permitir que Europa decida su propia geopolítica implicaría el riesgo para EE. UU. de convertirse en una «isla extraterritorial de Eurasia»<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> MONGRENIER, J. S. *À propos du sommet de Washington: plaidoyer pour l'OTAN*. 2024. <https://desk-russie.eu/2024/07/21/a-propos-du-sommet-de-washington-plaidoyer-pour-lotan.html>

<sup>36</sup> CASTILLA, J. C. From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementarity with NATO. (Tesis doctoral) 2024, pp. 293-294. <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

<sup>37</sup> KISSINGER, H. *Op. cit.* 2016, pp.102-103.

Ikenberry se refiere a que «Ucrania no es un miembro de OTAN, pero sí es un miembro de Europa». Parece como si ese determinismo geográfico (físico y social) fuera suficiente para apoyar lo que sigue a la frase anterior: «Los líderes y el pueblo de Ucrania ven la guerra como una lucha existencial por la libertad y la democracia, y el derecho a afiliarse a la Unión Europea y al oeste de una forma más amplia»<sup>38</sup>. Con esa apelación genérica «al oeste», el académico no especifica si se refiere a la OTAN, aunque sí es determinista respecto a la UE.

El contexto de influencia norteamericana, *a priori*, solo da por seguro la inclusión de Ucrania en la UE; no así en la OTAN. Sería la Unión la que tendría que afrontar las consecuencias políticas, económicas y sociales *ad intra* y de seguridad *ad extra* y las reformas necesarias.

*Ad intra*, entre las reformas políticas posiblemente requeridas estaría la necesidad de modificar los criterios para el voto por mayoría cualificada en el Consejo de la UE (55 % de Estados miembros y 65 % de población). Más difícil resultaría gestionar burocráticamente las tensiones entre nacionalismos como el húngaro y el ucraniano, y la relocalización de poder hacia el este en detrimento del eje franco-alemán (la representación en el Parlamento de polacos y ucranianos igualaría a la alemana).

Entre las consecuencias económicas, además de la reconstrucción, destacaría el impacto sobre la Política Agrícola Común, no solo se afectaría a los agricultores polacos, también a los de otros países que perderían en subvenciones; la cohesión social podría verse afectada. En definitiva, en lo político y lo socioeconómico habría desafíos internos que afrontar.

El diplomático Jorge Dezcallar apunta que la Unión tendría que modificar la regla de la unanimidad para las decisiones de política exterior común<sup>39</sup>. A esto se une que la UE no cuenta con una defensa capaz de afrontar autónomamente una amenaza significativa en el continente, ni siquiera convencional. Aunque el conjunto de los arsenales de los Estados miembros sería suficiente para disuadir a Rusia, la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, por ahora, solo ambiciona poder dirigir misiones no ejecutivas (las de entrenamiento) desde la propia Unión y, sobre todo, aún no se ha decidido que haya

<sup>38</sup> IKENBERRY, G. J. *Op. cit.*, p. 125.

<sup>39</sup> DEZCALLAR, J. *Op. cit.*, p. 263.

una defensa común. En el pasado, los franceses lo plantearon y lo descartaron (Plan Preven, 1954).

En 2024, el presidente Macrón ha reiterado la posibilidad de desplegar fuerzas occidentales en Ucrania en caso necesario<sup>40</sup>. La contención y la coordinación con otros países es imperativa a la hora de intervenir con tropas; además, la historia europea aconseja la benevolencia con el vencido.

La UE actual no puede decidir por unanimidad ni tiene capacidad para desplegar esas tropas; la cuestión sería decisión nacional y los países que optaran por ello no lo harían aisladamente frente a Rusia. Se impondría no solo la coordinación entre Francia, Alemania y Polonia, tendría que incluirse a EE. UU. y Reino Unido; todos están concernidos por la cuestión. En tal caso, sería extraño que una coalición *ad hoc* de esa naturaleza no acabara arrastrando a la OTAN y la UE a una guerra convencional con riesgo de escalada nuclear; de ahí la necesaria contención. Sea como fuere, el oeste pretende la derrota de Rusia; habrá que tener presente la benevolencia con el vencido, como en Viena (1815) tras la derrota de Francia y al contrario que en Versalles (1919) tras la derrota de Alemania, dejando abierta la posibilidad de tender puentes tras la guerra.

La historia del conflicto está aún por escribir y varios son los escenarios posibles para el futuro encaje de Ucrania en la seguridad europea.

### **Encaje institucional de Ucrania en OTAN y la UE. Escenarios**

Sobre el posible acceso de Ucrania a la OTAN, los norteamericanos difieren. Algunos apuntan a fórmulas imaginativas que incluso permitirían incorporar a una Ucrania con su integridad territorial incompleta<sup>41</sup>. En el pasado, se incorporó a Noruega y a Alemania Occidental (una nación dividida) a pesar del peligro de conflicto con la URSS. A los ucranianos podría interesar que su país, aún dividido, ingresara en la OTAN; podría ser una baza negociadora para cuando ellos decidieran acudir al diálogo, o en el caso de que una nueva presidencia de Trump les forzara.

<sup>40</sup> RFI. «Macron vuelve a evocar la posibilidad de enviar tropas occidentales a Ucrania». 2/5/2024.

<https://www.rfi.fr/es/europa/20240502-macron-vuelve-a-evocar-la-posibilidad-de-enviar-tropas-occidentales-a-ucrania>

<sup>41</sup> SAROTTE, M. E. «A Better Path for Ukraine and NATO. What Kyiv Could Do Now for a Place in the Alliance», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/better-path-ukraine-and-nato>

Por el contrario, otros norteamericanos se oponen, ya que EE. UU. no ganaría nada y el coste de incorporar a Ucrania a la Alianza superaría los beneficios<sup>42</sup>. Para estos, Ucrania es asunto de los europeos, no de la OTAN. Curiosamente, para algunos norteamericanos, la OTAN es sobre la seguridad europea, pero en otras ocasiones puede convenir que sea global, como en Afganistán o Irak, quizá también en Taiwán.

La guerra ha acelerado el camino de Ucrania hacia la adhesión a la UE. Fue designada candidata en junio de 2022, y en diciembre de 2023 se acordó abrir las negociaciones<sup>43</sup>. Sobre la evolución de la guerra, Dezcallar señala que todos los escenarios están abiertos: tanto la victoria de Rusia como la de Ucrania, dependiendo de cómo ambos acaben definiéndola; un final negociado; un armisticio al estilo de Corea; una guerra prolongada; un golpe de Estado en el Kremlin; la extensión del conflicto y hasta el holocausto nuclear. Rusia usa el victimismo, lo que no impide que trate de asustar a Occidente<sup>44</sup>, incluso con la amenaza nuclear.

Partiendo de la hipótesis de que la OTAN seguirá contando con EE. UU. como aliado durante la siguiente presidencia norteamericana (Harris o Trump), cabe plantear cuatro escenarios para el encaje institucional de la Ucrania futura. A continuación, se aportan consideraciones, principalmente desde la perspectiva del interés para la UE, incidiendo en el aspecto de la seguridad.

a) Ucrania en la OTAN y en la UE. Parece el camino trazado por el oeste global. Supondría el peor escenario para el actual régimen ruso. «Una Rusia humillada y revanchista sería muy peligrosa para la estabilidad europea»<sup>45</sup>. Caso de darse, lo que más interesa a los europeos es que el ingreso en la Alianza anteceda a la adhesión a la Unión, como sucedió con los países del Báltico en 2004, y así evitar cualquier ventana de vulnerabilidad.

b) Ucrania ni en la OTAN ni en la UE. Es el peor escenario para Ucrania y el mejor para una Rusia anclada en el este global. Se percibiría que los norteamericanos y la UE habrían abandonado a Ucrania; impactaría en la credibilidad del oeste global con otros socios o aliados como los asiáticos. Específicamente para la UE, desde el prisma de la

<sup>42</sup> LOGAN J. Y SHIFRINSON J. *Op. cit.*

<sup>43</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/ukraine/>

<sup>44</sup> GONZÁLEZ FÉRRIZ, R. *El nacionalismo ruso siempre ha querido asustar a Occidente*, entrevista a Serhii Plokyh, 2022. <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-nacionalismo-ruso-siempre-ha-querido-asustar-a-occidente/>

<sup>45</sup> DEZCALLAR, J. *Op. cit.*, p. 205.

seguridad no supondría un aumento inminente del peligro, ya que se seguiría contando con el paraguas aliado para frenar las ambiciones rusas en el Báltico u otros países del este de la UE.

c) Ucrania en la OTAN pero no en la UE. La Alianza supondría una garantía de seguridad suficiente para Ucrania. De resultados de una posible negociación con la UE, Ucrania podría seguir disfrutando de una asociación mejorada *ad hoc* tanto como se desee en lo económico-comercial y lo social, incluyendo lo concerniente a lo agrícola y a lo energético. En 1972 y 1994 Noruega rechazó su inclusión en la UE; en esto difiere de Ucrania. No obstante, en términos económicos y sociales podría llegar a ser un caso similar al de los escandinavos; disfrutando incluso del espacio Schengen. En cuanto a seguridad, la garantía sería la OTAN, y aunque la UE tiene capacidades militares modestas, podría seguir usándolas para asistir en Ucrania, ya que se operaría fuera del territorio de la Unión al amparo de la Política Exterior de Seguridad Común. Este escenario (asociación *ad hoc* de Ucrania con la UE) no parece ser la opción más deseada hasta ahora por la Unión, pero serviría pragmáticamente a sus intereses. No debería descartarse en una negociación.

d) Ucrania no en la OTAN pero sí en la UE. Es el escenario más peligroso para la UE. No se debería condenar a la UE en solitario a una vigilancia constante en las próximas décadas frente a una Rusia irreconciliable, que podría volver sobre Ucrania como una marea, tras recuperarse para una nueva ola. Por ello, EE. UU. a través de la OTAN ha de ser parte de la solución futura para Ucrania.

Este escenario (no OTAN, sí UE) coincide con el que algunos alineados con la «Europa postamericana» plantean. En cierto modo, sería similar al caso de Finlandia tras su adhesión a la UE en 1995 y antes de su ingreso en la Alianza en 2023. Ucrania no contaría con la garantía de defensa aliada y tampoco con la modesta aportación de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, al ser territorio de la Unión. Como garantía de seguridad, hoy, el artículo 5 de la Alianza no es comparable al artículo 42.7 de la UE.

Los desafíos de cohesión interna en la UE antes esbozados supondrían vulnerabilidades, nuevas oportunidades para que Rusia continuara en sus intentos de disgregar a la Unión actuando sobre los nacionalismos.

En cierta forma, con respecto a la UE, los intereses comerciales del trumpismo podrían llegar a confluir con los políticos del putinismo. *Divide et impera*. Si a la no membresía aliada de Ucrania se une el posible antagonismo del trumpismo que considera a la UE como un rival comercial, la bomba de relojería podría activarse por rusos o americanos anti-UE.

El planeamiento de defensa tiene importancia estratégica, y aunque en la Unión dicho planeamiento no está aún consolidado como proceso único, se impone que el Servicio Europeo de Acción Exterior y específicamente, su Departamento de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL) concrete orientaciones políticas para que se contemplen situaciones hipotéticas de planeamiento posteriores al alto el fuego en Ucrania<sup>46</sup>. Las opciones también deberían considerar el futuro de la Misión de Asistencia Militar de la UE en Ucrania, ya sea tal y como está desplegada actualmente fuera de Ucrania o dentro del país, posiblemente bajo un marco de seguridad acordado con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)<sup>47</sup>.

## Conclusiones

La guerra entre Ucrania y Rusia influye en la pugna de poder entre EE. UU. y China, el mundo está reconfigurándose inestablemente mientras se restablece un cierto equilibrio de poder duradero. En ese marco, las dinámicas de agrupamientos en el oeste, el este y el sur globales también condicionan a los países y a las organizaciones internacionales, como la OTAN y la UE que ayudan a Ucrania. A esto se une la aspiración ucraniana de ingresar en ambas organizaciones.

El resultado de las elecciones estadounidenses añade incertidumbre al sistema internacional y a lo que puede implicar para las relaciones en la OTAN y con la UE.

El futuro de la pugna entre el oeste y el este global no está escrito, las incógnitas se extienden al porvenir de la relación OTAN-UE, asimismo está por relatar el resultado de la guerra ruso-ucraniana, tampoco está cerrada la forma del encaje institucional de Ucrania en la OTAN y ni siquiera en la UE.

---

<sup>46</sup> CASTILLA, J. C. *Op. cit.*, 2024, p. 259.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N. «When the War Ended. Pragmatic Proposals to Rescue European Union Relations with the Russian Federation», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 43. 2022, pp. 1-39.



EE. UU. no quiere desligarse de las decisiones que afectan a la geopolítica de la UE y, por tanto, de su política de vecindad. Aunque haya que abordar en algún momento una redefinición del vínculo transatlántico, que incumbe a la OTAN y a la UE, por el momento, los estadounidenses no se deben quedar al margen de la solución para Ucrania y Rusia. EE. UU. no ha sido ajeno a las causas, ni debe dejar —por el momento— sola a la Unión frente a una Rusia vencida, pero que podría preparar su revancha. La contención a la hora de intervenir con tropas debe imperar, y en tal caso extremo, la coordinación; y, finalmente, la benevolencia con el vencido.

Se imponen dos prevenciones. En primer lugar, la UE debería asegurarse su presencia como interlocutor en una posible mesa de negociaciones. No bastaría con Francia, Alemania y acaso Polonia, la UE debería estar presente como tal —tiene personalidad jurídica para ello—, con oportunidad y reconocimiento de los interlocutores, su *actoría* (*actorness*) estará en juego.

En segundo lugar, la UE debiera incluir escenarios hipotéticos en sus iniciativas relacionadas con el planeamiento de defensa, entre ellos el más peligroso para la UE desde el prisma de la seguridad, una Ucrania fuera de la OTAN, pero en la UE; sin duda, una bomba de relojería que varios podrían activar.

Cor. (ET) Juan C. Castilla\*  
Doctor en Seguridad Internacional  
[@jccastillaba](#)