

*Miguel Peco Yeste**

Defensa europea: fin del paradigma
y los riesgos de dejarse llevar

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar

Resumen:

Asistimos a una confluencia de tendencias que podría provocar la reconfiguración drástica de la arquitectura de seguridad y defensa europea. Mientras las dificultades de la OTAN para adaptarse a los tiempos actuales son cada vez más evidentes, las polémicas decisiones de la actual Administración norteamericana están generando una tensión considerable en las relaciones transatlánticas. En un primer análisis, la solución natural a esta situación podría llegar con la salida del Reino Unido de la UE y el consiguiente desbloqueo de determinadas iniciativas en el ámbito de la política común de seguridad y defensa. Sin embargo, existen razones para pensar que el horizonte de una defensa europea autónoma, tal como está planteada hoy en día, es incompatible con la OTAN. Progresar hacia ese horizonte podría ser beneficioso para algunos, pero no necesariamente para el conjunto de los aliados ni para España en particular. Es más, nuestro país podría ser el más interesado en mantener vivo el vínculo transatlántico buscando la compatibilidad entre ambas organizaciones. Para ello es necesario adoptar una postura más asertiva con nuestros aliados, replantearnos los términos en los que concebimos los ejércitos y, en definitiva, acometer una aproximación decidida hacia la defensa de nuestros genuinos intereses.

Palabras clave:

Relaciones OTAN – UE, PCSD, vínculo transatlántico, 'brexit'.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

European Defence: The End of the Paradigm and the Risks of Getting Carried Away

Abstract:

We are witnessing a confluence of trends that could lead to a drastic reconfiguration of the European security and defence architecture. On the one hand, NATO's difficulties in adapting to current times are increasingly evident, while on the other hand, controversial decisions of the current US Administration are generating a considerable tension in transatlantic relations. At first glance, a natural solution to this situation could come with the departure of the United Kingdom from the EU and the consequent unblocking of certain initiatives in the field of the common security and defence policy. However, for certain reasons the horizon of an autonomous European defence, as it is built nowadays, is incompatible with NATO. Progressing towards that horizon could be beneficial for some, but not necessarily for all the allies, in general, nor for Spain in particular. Moreover, our country could be the most interested one in keeping alive the transatlantic link looking for compatibility between both organizations. And for this, it is necessary to adopt a more assertive position with our allies, rethink the terms in which we conceive the armies and, ultimately, undertake a determined approach towards the defence of our genuine interests.

Keywords:

NATO-EU relations, CSDP, transatlantic link, Brexit

Introducción

Los europeos –al menos los europeos occidentales- hemos disfrutado de un periodo de tiempo relativamente confortable en lo que respecta a seguridad y defensa. La OTAN, en su papel de pilar defensivo de la Unión Europea y sus antecesoras, ha contribuido de manera decisiva a uno de los periodos de paz más largos en la historia de nuestro continente. Además, la organización ha sido capaz de implantar el concepto de defensa colectiva y permitir, entre otras cosas, una reducción considerable de los gastos militares y un consiguiente incremento en otras partidas. Y por si fuera poco, al abrigo de la financiación norteamericana los europeos hemos podido acometer cómodamente nuestro propio proyecto de defensa, sin prisas y permitiéndonos el lujo de prescindir de la correspondiente ingeniería. En efecto; sin prisas porque no ha habido una necesidad acuciante de suplir las carencias en el complejo de la defensa europea: la OTAN siempre estaba ahí como último recurso. Y prescindiendo de ingeniería porque tampoco ha hecho falta diseñar un encaje definitivo entre las estructuras de la Alianza y la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o sus antecesoras: con el compromiso de Saint-Malo, los acuerdos *Berlin Plus*, y las expectativas generadas con el Tratado de Lisboa, ha sido suficiente para alcanzar un mínimo de complementariedad y permitir la coexistencia entre ambas.

Sin embargo, el anterior paradigma parece que ha llegado a su fin y la denominada «arquitectura» europea de seguridad y defensa podría estar cerca de su colapso. En los apartados posteriores, tras describir las tendencias que podrían poner fin a dicho paradigma y deducir sus implicaciones, se argumenta que el escenario que podría emerger con posterioridad constituiría un problema para España. Finalmente, se proponen algunas soluciones encaminadas a revertir en la medida de lo posible la evolución de la situación o, al menos, mitigar el impacto sobre nuestro país.

OTAN: una deriva interesada y no compartida

Las dificultades de la OTAN para adaptarse a los tiempos actuales son cada vez más evidentes. Es cierto que tras el fin de la Unión Soviética la organización constituyó un marco especialmente útil para encuadrar, coordinar e incluso dinamizar la intervención de diferentes países en escenarios tales como los Balcanes, Afganistán y otros. Sin embargo, desde hace algún tiempo parece que se está convirtiendo en un instrumento en manos de intereses más o menos particulares –véase el caso de la intervención en Libia- o de otros intereses no necesariamente asumidos por todos sus miembros. De este modo, podría pensarse que algunos buscan reeditar la razón de ser de la OTAN como salvaguardia ante una asertiva Federación Rusa, volcando el esfuerzo de la organización en el llamado «flanco Este» y relegando a un segundo término los problemas en otros vecindarios.

Es comprensible que las repúblicas Bálticas, con fronteras con Rusia y también con una historia reciente de desavenencias, hayan invocado la protección de la OTAN tras la crisis de Ucrania en 2014. No se trata de situaciones equiparables, ni mucho menos, pero sí de un escenario que invitaba a mostrar cierta dosis de apoyo y solidaridad aliados. Iniciativas como la *Enhanced Forward Presence* o la intensificación de las misiones *Air Policing*,¹ ambas con participación española, podrían encajar dentro de dicha muestra de apoyo. Sin embargo, lo que sobrepasa límites y se asoma al terreno de la provocación es la combinación de dichas iniciativas con los intentos por parte de algunos de arrastrar su retórica anti rusa al ámbito aliado.

Esta deriva trae consigo el deterioro progresivo de las relaciones con la Federación Rusa, un actor a todas luces imprescindible a la hora de hablar de seguridad europea, a la vez que constituye una postura como mínimo discutible. En primer lugar, porque el riesgo de una eventual agresión militar a un miembro de la OTAN por parte de la Federación Rusa es prácticamente nulo. En segundo lugar, porque parece que no se ha valorado la repercusión del dilema de seguridad creado y sus consecuencias, es decir, la tendencia inherente de situaciones similares a desembocar en un conflicto bélico de manera

¹ Ver, respectivamente, NATO Factsheet, *NATO's Enhanced Forward Presence*. (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_11/1711-factsheet-efp.pdf) y NATO Topic, *Air policing: securing NATO airspace* (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132685.htm)

natural. Y, finalmente, porque no puede evitarse pensar que lo anterior se lleva a cabo a expensas de descuidar otros riesgos, como los procedentes del denominado «flanco Sur», ante los cuales tanto España como otros países vecinos estamos expuestos en primera línea.²

Concentrarse en el flanco Este a expensas del flanco Sur implica crear conflictividad de manera artificial y, al mismo tiempo, obviar la gestación de una amenaza potencialmente muy superior. No solo se trata de la creciente presencia de grupos yihadistas en el norte de África, sino de la combinación de esta presencia con las tendencias demográficas, con los efectos del calentamiento global y con la escasa capacidad de los gobiernos locales –especialmente en la región del Sahel- a la hora de afrontar lo anterior. Por tanto, es de esperar un aumento significativo de la inestabilidad en la región durante las próximas décadas y las consecuencias para Europa podrían ser críticas, aunque solo fuera por los efectos de las migraciones incontroladas.

Una Administración norteamericana que no ayuda

Algunas decisiones tomadas por la actual Administración norteamericana están generando una tensión considerable en las relaciones transatlánticas y podrían interactuar con la tendencia anterior. Sin ir más lejos, la última de ellas, incumplir el acuerdo nuclear con Irán, ha levantado una considerable polémica por sus potenciales consecuencias. Así, además de que las sanciones al régimen acaben afectando a empresas europeas, aparecen riesgos asociados a una posible reanudación del programa nuclear iraní, al debilitamiento del moderado presidente Rohani ante las facciones más duras del régimen y, en definitiva, a la aparición de nuevas fisuras en el precario equilibrio de Oriente Medio.³ De nuevo, Europa se convierte en candidato a sufrir de primera mano las consecuencias.

Otras posturas adoptadas con anterioridad por parte de la Administración norteamericana no han sido tan impactantes pero, sin embargo, sí que podrían tener

² Últimamente, no obstante, se han registrado algunas iniciativas en este aspecto como el NATO *Strategic Direction South Hub*, establecido como consecuencia de la cumbre de Gales de 2016. Para más información se puede consultar <https://www.thesouthernhub.org/default.aspx>

³ Ver, por ejemplo: “Iran on a knife edge - as nuclear deal goes up in smoke”, *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=IranNuclearDeal

consecuencias más directas en la ruptura del actual paradigma de la seguridad europea. En concreto, la presión sobre los aliados para alcanzar el 2 % del PIB en gastos de defensa en beneficio de la OTAN podría provocar una polarización de posturas y reavivar la antigua brecha entre europeístas y atlantistas. El motivo de ello es que, con la actual arquitectura de seguridad y defensa europea, una defensa autónoma es en último término incompatible con la OTAN, salvo que se quiera duplicar el gasto, por lo que al final habrá que optar por una u otra organización.

Lo anterior requiere una explicación. La mencionada incompatibilidad no lo es por razón de los respectivos intereses generales a perseguir, que podrían coincidir en buena medida. Ni tampoco por razón de las contribuciones de tropas, que pueden asignarse con cierta flexibilidad. La principal incompatibilidad es por razón de las duplicidades que finalmente se crearían en el sistema de mando y control, auténtica columna vertebral de la organización.⁴ Por poner un ejemplo, la aún reciente capacidad militar de planeamiento y ejecución de operaciones militares en el Estado Mayor de la UE está compuesta por unas 25 personas, mientras que su equivalente en la OTAN –el *Supreme HQ Allied Powers Europe* (SHAPE)- tiene alrededor de 800 y solo es el cuartel general de nivel estratégico militar de la estructura de mandos. Es más que dudoso que la UE pueda tener la misma capacidad de conducir operaciones militares sin estructuras similares a las de la OTAN, salvo que el nivel de ambición de la primera quede fuertemente restringido. Por otro lado, acudir a mecanismos como los acuerdos *Berlin Plus* tampoco es una opción factible, salvo que se asuma el riesgo de perder autonomía en los procesos de planeamiento y control en el nivel estratégico militar. Además, daría lugar a

⁴ En general, un sistema de mando y control es el conjunto de recursos económicos, materiales y humanos que permite implantar la correspondiente función o capacidad. En el ámbito de la OTAN, el área denominada Mando, Control y Consultas es considerada como una de las capacidades de primer nivel, que permite a los comandantes militares el ejercicio de su autoridad sobre las unidades asignadas. Para materializar esta capacidad es necesario un sistema de mando y control permanente, desplegado en el territorio aliado y que, en caso de iniciarse una operación militar, sea capaz de integrar desde las directrices políticas recibida del Consejo hasta las unidades tácticas transferidas por los países miembros. Siguiendo en el ámbito de la OTAN, este sistema de mando y control permanente está materializado por el *Allied Command Operations*, una red de cuarteles generales multinacionales de nivel estratégico, operacional y táctico que, junto con los correspondientes sistemas de comunicaciones e información, permite la mencionada integración de unidades militares en una operación o misión militar. Una descripción reciente de la capacidad Mando, Control y Consultas y de su correspondiente sistema puede encontrarse, por ejemplo, en: NATO, *Framework for Future Alliance Operations 2018 Report* (s.f.), pp. 36-37. Disponible en http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18-txt.pdf

situaciones insostenibles en un futuro, como la de un general británico dirigiendo operaciones de la UE. De este modo, una defensa europea que pretenda ser autónoma tendría que crear su propia estructura de mandos, similar a la de la OTAN. Y en estas condiciones, pocos serían los países que estarían dispuestos a contribuir a ambas simultáneamente y duplicar así los gastos.⁵

La postura norteamericana constituye, por tanto, un auténtico catalizador a la hora de adoptar posiciones en uno u otro sentido por parte de los socios europeos. Incrementar los gastos en defensa con vistas a adquirir nuevos compromisos con la Alianza supone renunciar a futuros progresos en la PCSD. Esto podría ser aceptable para países como Polonia o las repúblicas bálticas, que ya cumplen en su mayor parte el compromiso del 2 % y difícilmente renunciarán al amparo de la OTAN en favor de una titubeante PCSD. Pero no lo es para otros como por ejemplo Alemania, cuya postura estratégica dista mucho de las corrientes atlantistas y más todavía de la de Washington.⁶ Por otro lado, forzar una inversión en PCSD a través de mecanismos como la cooperación estructurada permanente, o confiar en el liderazgo de un eventual eje franco-alemán, lejos de acercar posturas podría agudizar la brecha entre europeístas y atlantistas. Finalmente, aunque podría parecer que la declaración conjunta UE-OTAN de julio de 2016 constituye un paso adelante, lo cierto es que ninguna de las 42 propuestas anunciadas con posterioridad está dirigida a evitar la mencionada duplicidad de estructuras en caso que se decida avanzar en la conducción autónoma de operaciones desde la PCSD.⁷

Tras el 'brexit', el espejismo de la defensa autónoma

Todo lo anterior se podría resumir en una frase: mientras que existen presiones para incrementar los gastos de defensa en beneficio de la Alianza, resulta que esta Alianza

⁵ Una estimación de los costes puede encontrarse en el informe: IBAN *Audit on the 2016 Financial Statements of Allied Command Operations*, de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.nato.int/issues/iban/financial_audits/2016-allied-command-operations-en.pdf

⁶ Un buen análisis de la postura alemana en relación a los EEUU y la OTAN se puede encontrar en: FRIEDMAN, G., "Different Visions for Europe", *Geopolitical Futures*, 31/05/2017. Disponible en: <https://geopoliticalfutures.com/different-visions-europe/>

⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "ANNEX Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization". Noviembre de 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf>

no estaría colmando las aspiraciones en cuanto a seguridad y defensa de buena parte de sus miembros. Esto último, además, podría parecer especialmente injusto para aquellos países en los que parte del territorio nacional no esté incluido en los correspondientes tratados y, por tanto, exige un gasto adicional en defensa. No es de extrañar, por tanto, que algunos contemplen la salida del Reino Unido de la UE como la oportunidad para avanzar hacia una defensa genuinamente europea, esto es, centrada en sus propios intereses y libre de la influencia norteamericana.

Efectivamente, parece que el *brexit* podría allanar el camino hacia una PCSD gracias al desbloqueo de mecanismos como la cooperación estructurada permanente y otros. Esta cooperación, por su parte, permitirá que en el futuro afloren estructuras que, a su vez, posibilitarán una mayor capacidad en cuanto a la conducción de operaciones militares de manera autónoma. Un ejemplo de ello es el cuasi mitificado cuartel general para operaciones, vetado una y otra vez por los británicos, que capacitaría a la UE para planear y controlar dichas operaciones desde el nivel estratégico militar. Por otro lado, conforme se vayan implantando sucesivas iniciativas, la arquitectura de defensa europea irá desplazando su centro de gravedad desde la OTAN hacia la PCSD, lo que implicará de paso una mayor autonomía de Washington y un distanciamiento de sus exigencias.

Sin embargo, esta percepción es engañosa o, al menos, incompleta. En realidad, el *brexit* supone la pérdida del engranaje entre la defensa colectiva de la OTAN y la voluntad europea, una cobertura al amparo del cual ha sido posible, precisamente, la génesis y desarrollo de la actual PCSD. La presencia del Reino Unido en las instituciones europeas ha evitado disociaciones que pudieran dañar el vínculo transatlántico y, al mismo tiempo, la duplicación de los recursos dedicados a defensa.⁸ Y por los mismos motivos que se han señalado anteriormente, lo que el *Brexit* va a propiciar es que el camino hacia la defensa europea se bifurque inexorablemente. Como consecuencia, el resultado de profundizar en la PCSD dentro del actual paradigma de la defensa europea no se medirá en términos de mayor autonomía, sino de una polarización de posturas que podría suponer, al final, la ruptura interna del proyecto europeo.

⁸ Dicho resumidamente, el papel del Reino Unido en cuanto a la política de seguridad y defensa europea ha consistido en defender a ultranza el principio de que cualquier iniciativa en este aspecto habría de ser “*NATO-supportive and NATO-supported*”. Para un análisis más en profundidad puede consultarse: JOHNSTON, S., “The EU’s CSDP: an (objective) UK perspective” *Vocal Europe*, 29/3/2016. Disponible en <http://www.vocaleurope.eu/the-eus-csdp-an-objective-uk-perspective/>

La particular disyuntiva española

El futuro que surge de la concurrencia de las anteriores tendencias podría ser beneficioso para algunos, pero no necesariamente para España. La presencia del Reino Unido en las instituciones europeas ha permitido, indirectamente, que nuestro país disfrute de una posición especialmente cómoda, conjugando la presencia en ambas estructuras y, de este modo, materializando las consabidas vocaciones europea y atlántica. Dicho con otras palabras, la postura del Reino Unido ha evitado hasta ahora tener que tomar decisiones que, en definitiva, se traducirían en la renuncia a una u otra vocación en el ámbito de la seguridad y defensa.

En la actualidad no existe alternativa a la participación en el núcleo duro del proyecto europeísta, ya sea por vocación histórica o por el binomio riesgos-oportunidades que sustenta la coyuntura actual.⁹ Sin embargo, es necesario no perder de vista que al final llegará la bifurcación, algo que para nuestro país podría implicar más renuncias que beneficios. La relación de España con América en general, y con los EE. UU. en particular, puede pasar por momentos mejores o peores, pero en cualquier caso es ineludible. Y esto afecta también al ámbito de la seguridad y defensa. Sería un grave error dejarse llevar por la actual coyuntura y profundizar, sin más prospectiva, en esta línea de acción. No solo porque minaría los fundamentos de la propia identidad española, sino porque también neutralizaría el potencial de nuestro país para asumir un papel relevante en las relaciones transatlánticas.

Adquirir conciencia del riesgo anterior es un primer paso importante, pero también es necesario buscar soluciones encaminadas a contrarrestarlo. Así, promover el denominado «enfoque 360 grados» en el ámbito de la OTAN constituye la línea de acción más evidente y en la que se están volcando esfuerzos desde hace algún tiempo, con algunos avances aunque también con muchas dificultades. Siguiendo en el ámbito de la Alianza, también sería aconsejable aprovechar la ventaja comparativa de España en ciertas áreas a la hora de ejercer liderazgo y, de este modo, adquirir capacidad de

⁹ Para el capítulo de las oportunidades, ver, por ejemplo: DÍAZ TORIBIO, J., “Transitando a través de una defensa europea de contornos difusos: la defensa española ante el desarrollo de la política común de seguridad y defensa”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 5, junio de 2015.

Disponible en: <http://revista.ieeee.es/index.php/ieeee/article/view/174>

influencia para potenciar otras iniciativas. Por ejemplo, la defensa antimisil es un campo de enorme potencial que podría estar llamado a sustituir a los acuerdos nucleares vigentes como uno de los elementos fundamentales del vínculo transatlántico, por lo que la actual posición de España como país anfitrión de buena parte de su infraestructura constituye una oportunidad única para ejercer dicho liderazgo.¹⁰

Ya en el ámbito de la PCSD, España podría ser el país más interesado en tomar el relevo del Reino Unido en cuanto a fomentar la compatibilidad con la OTAN. No es un papel cómodo si se piensa en términos de potenciales vetos, como ha sido usual hasta ahora, pero ello podría superarse acudiendo a soluciones imaginativas. En este sentido, podría ser útil explorar la posibilidad de hacer contribuciones multinacionales, tanto a las operaciones como a las estructuras de la Alianza. Este tipo de contribuciones podrían convertirse en un terreno de cooperación estructurada especialmente adecuado para progresar en la política común –hasta podrían verse como el embrión de un futuro ejército europeo– y, al mismo tiempo, mantendrían vivo el vínculo transatlántico. Adicionalmente, las aportaciones a la OTAN en forma de entidades multinacionales, respaldadas por varios Estados europeos, harían a la organización más equitativa a la hora de identificar y alcanzar intereses compartidos.

Finalmente, en el ámbito bilateral, parece conveniente incrementar la colaboración con los aliados en áreas geopolíticas de común interés, como por ejemplo el norte de África y, en particular, en el Sahel. El esfuerzo que realiza España en la región es ya considerable en los niveles operacional y táctico, pero aún queda margen suficiente en el nivel estratégico y, dentro de éste, en el ámbito de la seguridad cooperativa.¹¹ Además, no solo se trata de secundar las iniciativas de Francia o en menor medida de Alemania, sino que también parece conveniente establecer colaboraciones institucionalizadas con los efectivos del Mando africano y de otras agencias de los EE. UU. allí desplegadas.¹² En particular, la asistencia a la reforma del sector de la seguridad y al desarrollo de

¹⁰ PECO YESTE, M., “¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de opinión 28/2013. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO28-2013_OTAN_NuevaPostura_PecoYeste.pdf

¹¹ Para una perspectiva acerca del despliegue militar español en la región se puede consultar la información oficial en: http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/

¹² Las actividades realizadas por el AFRICOM pueden consultarse en <http://www.africom.mil/what-we-do>

capacidades de defensa son campos donde se pueden lograr beneficios considerables para la estabilidad regional con un mínimo de recursos implicados.¹³ Además, teniendo en cuenta todo lo anterior, esta línea de acción también podría apoyar una eventual pretensión española de configurarse como pieza clave en la recuperación de una relación transatlántica ya deteriorada.

Conclusión

La defensa europea es un juego de suma cero: más PCSD implica menos OTAN, y viceversa. Si hasta ahora ha existido un auténtico orden capaz de acomodar de una manera u otra a todos los Estados miembros, es dudoso que este acomodo se mantenga en caso de pretender profundizar en la PCSD en detrimento de la OTAN. Las soluciones no pasan por tensar la cuerda con mecanismos de cooperación estructurada permanente o con hipotéticos liderazgos franco-alemanes que, en definitiva, van a forzar a tener que elegir entre un camino u otro. Por el contrario, son necesarias soluciones integradoras y, sobre todo, un replanteamiento de los términos en los que concebimos la defensa y los ejércitos. En este sentido, no hay que olvidar que los ejércitos nacionales son instituciones relativamente modernas y que apostar por las contribuciones colectivas a la OTAN –defensa común contribuyendo a defensa colectiva, en definitiva- podría ser una solución para mantener vivo el vínculo transatlántico. En lo que respecta a España, es necesario tomar conciencia de que nuestros intereses en cuestiones de seguridad y defensa son hasta cierto punto distintivos y no tienen por qué coincidir con los de países vecinos. Además, no se puede obviar la ventaja comparativa que supone una posición geográfica privilegiada, así como un extenso legado histórico y cultural compartido, a la hora de asumir el liderazgo en iniciativas para beneficio de la seguridad internacional.

*Miguel Peco Yeste**
Teniente coronel ET (DEM)

¹³ Una característica de los programas de seguridad cooperativa del AFRICOM, a diferencia de otros países, es que se llevan a cabo profusamente en el nivel político-estratégico, en el entendimiento que llevarlos a cabo sólo en el nivel táctico no es suficiente para instaurar de manera duradera las capacidades de defensa requeridas.