

# TESIS DOCTORAL

2023

The seal of the University of Nebrija is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, surrounded by a sunburst. The shield is divided into four quadrants with various symbols. The entire seal is encircled by a gold border containing the Latin motto 'COMMOBILIBVS MORORIS SAPIENTIA' in gold capital letters.

**POSIBILIDADES DE PROFUNDIZACIÓN EN LA  
COORDINACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y  
LA OTAN PARA LA DEFENSA DE EUROPA**

**EDUARDO ZAMARRIPA MARTINEZ**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD  
INTERNACIONAL**

**DIRECTORA: DOCTORA GRACIA ABAD QUINTANAL, PROFESORA  
AGREGADA DE RELACIONES INTERNACIONALES EN LA  
UNIVERSIDAD ANTONIO DE NEBRIJA**

## Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN, SITUACIÓN DE PARTIDA, Y ASPECTOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Antecedentes .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Estado de la cuestión.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. Preguntas de investigación .....</b>	<b>19</b>
<b>1.4. Objetivos de la tesis.....</b>	<b>19</b>
<b>1.5. Hipótesis de partida .....</b>	<b>20</b>
<b>1.6. Marco teórico .....</b>	<b>21</b>
<b>1.7. Metodología .....</b>	<b>29</b>
<b>1.8. Estructura de la tesis .....</b>	<b>30</b>
<b>2. EL CONTROL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE LA DEFENSA DE EUROPA .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1. El proceso que condujo a la OTAN .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2. La OTAN en la Guerra Fría y la influencia norteamericana sobre la misma .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3. Influencia norteamericana en la OTAN tras la desaparición del Pacto de Varsovia .....</b>	<b>48</b>
<b>2.4. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) .....</b>	<b>56</b>
<b>3. LA CUESTIÓN NUCLEAR .....</b>	<b>64</b>
<b>3.1. La carrera de armamentos nucleares. Los años de la posguerra .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2. La proliferación de las armas nucleares y los intentos para hacerla frente. El Tratado de No Proliferación Nuclear .....</b>	<b>71</b>
<b>3.3. La magnitud de la amenaza nuclear. Consideraciones para la Unión Europea.....</b>	<b>90</b>
<b>3.4. Conclusiones. Ucrania y el arma nuclear .....</b>	<b>100</b>
<b>4. LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN LA OTAN: GASTOS EN DEFENSA Y ASPECTOS PRESUPUESTARIOS .....</b>	<b>102</b>
<b>4.1. Unas primeras consideraciones .....</b>	<b>104</b>
<b>4.2. Presupuestos comunes de la OTAN .....</b>	<b>108</b>
<b>4.3. Gasto en defensa de los países de la OTAN y de la Unión Europea .....</b>	<b>114</b>
<b>4.4. Conclusiones basadas en los datos económicos .....</b>	<b>118</b>
<b>5. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>127</b>
<b>5.1. Antecedentes de la PESC. Hasta el Tratado de Maastricht .....</b>	<b>128</b>
<b>5.2. El Tratado de Maastricht y la consolidación de la PESC.....</b>	<b>132</b>
<b>5.3. El Tratado de Lisboa .....</b>	<b>136</b>
<b>5.4. Algunas conclusiones sobre la PESC. ....</b>	<b>142</b>
<b>6. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1. Los antecedentes de la Política Común de Seguridad y Defensa.....</b>	<b>147</b>
<b>6.2. El Tratado de Lisboa y la PCSD .....</b>	<b>156</b>

6.3.	Los nuevos instrumentos de la PCSD: la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa .....	161
6.4.	El Reino Unido y su futura contribución a la defensa de Europa.....	175
6.5.	La Política Común de Seguridad y Defensa y la guerra en Ucrania.....	183
7.	LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA Y SU PAPEL EN LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	185
7.1.	La importancia de la industria europea de armamentos.....	185
7.2.	La Agencia Europea de Defensa .....	191
7.3.	Actividades de la Agencia.....	196
7.4.	Como cumple la Agencia sus cometidos.....	205
7.5.	La Agencia Europea de Defensa y la Política Común de Seguridad y Defensa .....	211
8.	A UN NUEVO PANORAMA INTERNACIONAL NUEVAS FÓRMULAS PARA SU GESTIÓN.....	216
8.1.	Evolución de los conflictos, y de la manera de gestionarlos.....	216
8.2.	La intervención internacional en Libia. Un caso paradigmático .....	227
8.3.	Consideraciones para la Unión y para la OTAN .....	234
9.	EL FUTURO POR CONSTRUIR: ALGUNAS CONSIDERACIONES .....	240
9.1.	La unión hace la fuerza .....	240
9.2.	El Vínculo Transatlántico .....	243
9.3.	El Proceso de Integración Europeo .....	247
9.4.	El Ejército Europeo.....	255
9.5.	El creciente peligro ruso .....	262
9.6.	La asociación estratégica entre la OTAN y la UE .....	264
10.	CONCLUSIONES. LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN EN LA DEFENSA DE EUROPA .....	276
10.1.	Respuestas a las preguntas de investigación planteadas al inicio de esta tesis ....	276
10.2.	Últimas reflexiones.....	282

## **1. INTRODUCCIÓN, SITUACIÓN DE PARTIDA, Y ASPECTOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se responsabilizó desde 1949 de la defensa de Europa frente a la amenaza comunista hasta la desaparición de la Unión Soviética en 1989. Desde entonces y hasta la fecha ha seguido siendo el principal garante de la seguridad y defensa colectiva de nuestro continente ante los nuevos riesgos y potenciales amenazas que afectan a nuestra sociedad.

Rusia, China y el terrorismo islamista constituyen actualmente nuestros principales enemigos potenciales en diferentes aspectos, pero todos y cada uno de ellos, de una manera o de otra, afectan a nuestro bienestar y nuestra seguridad. Y ahí sigue cumpliendo actualmente la OTAN su función mientras que, tímida pero progresivamente, la Unión Europea va tomando una mayor responsabilidad en el terreno de la seguridad y la defensa a través de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En cuanto a la Unión Europea, es de todos conocido que está en marcha un proceso de integración entre sus miembros en el que, al predominante carácter económico inicial de sus realizaciones se le ha ido incorporando, sobre todo desde el Tratado de Maastricht, una dimensión política, en particular en los terrenos de la política exterior y de la defensa. El tratado actualmente en vigor de la Unión Europea (aprobado en Lisboa el año 2009) desarrolla la PESC y establece la PCSD para avanzar en aspectos específicos de la defensa de la Unión y dar un respaldo militar a su política exterior. La situación actual es que en estos momentos la OTAN y la Unión Europea son dos organizaciones a las que simultáneamente pertenecen la mayoría de los países miembros de ambas, que defienden objetivos compatibles. Las dos juegan un importantísimo papel en la seguridad y defensa de Europa, y deben hacer un esfuerzo de coordinación entre ambas y unos ajustes de importancia para optimizar su eficacia a través de un encaje nuevo, creativo y estable. Profundizar en ello es el principal propósito de esta tesis.

El interés estratégico de los Estados Unidos, superpotencia mundial y principal contribuyente de la OTAN en todos los aspectos, parece irse desplazando en los últimos años hacia Asia y el Pacífico. Al mismo tiempo desde Washington se solicita una mayor contribución económica a la OTAN por parte de los países europeos miembros de la misma. También y desde hace ya una década Rusia mantiene una presión notable y agresiva en el sudeste de Europa a las puertas de la Unión Europea, y mientras tanto, para

completar el complejo panorama internacional, la amenaza del islamismo fundamentalista y del terrorismo gravita sobre nuestras cabezas. Ésta es la situación en estos momentos, y es indudable el interés de analizarla cuidadosamente para que se puedan tomar las decisiones más acertadas sobre cómo hacer frente al futuro que se nos avecina.

Otro factor a considerar, y de gran importancia en estos momentos, es la reciente salida del Reino Unido de la Unión Europea. El Brexit implica un duro golpe o un cambio de rumbo (depende de quién lo juzgue) para la Unión tal como la conocíamos, y en particular para sus intentos de establecer una política común de defensa dotada de medios y estructuras adecuadas para ello. En cualquier caso, y como “cualquier situación es susceptible de empeorar”, todavía no podemos valorar con serenidad si producirá o no un efecto dominó en otros Estados miembros.

### **1.1. Antecedentes**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial Europa partía prácticamente de cero. En el campo económico las infraestructuras, la industria, el comercio y las comunicaciones civiles eran inexistentes. En otros aspectos de la vida la situación aún era peor. En lo político muchos gobiernos no estaban legalmente constituidos o simplemente no existían, y tampoco había escuelas ni universidades. La guerra se había llevado por delante las instituciones que mantenían unido el tejido social en los países de la mayor parte de Europa y sus sistemas políticos democráticos. Keith Lowe, en su libro *Continente Salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, nos dice que «la fragmentación intencionada de las comunidades había sembrado una desconfianza irreversible entre vecinos, y la hambruna universal hizo intrascendente la moralidad personal» (Lowe, 2012, 14). Además, con la victoria aliada no terminó la violencia. Las guerras civiles continuaron en Grecia, Yugoslavia y Polonia. En Ucrania, Estonia, Letonia y Lituania se siguió combatiendo contra el ejército soviético, y el conjunto de la población alemana, buena parte repartida por otros países europeos, fue sometida a toda clase de vejaciones, asesinada o utilizada como mano de obra forzosa. La venganza se cebó contra los perdedores de la contienda. El número de mujeres alemanas, austríacas y húngaras violadas se contaron por millones. Las minorías étnicas, especialmente los judíos, fueron una vez más duramente tratados en varios países, y entre 1945 y 1947 «decenas de

millones de hombres, mujeres y niños fueron expulsados de sus países en una de las mayores acciones de limpieza étnica que el mundo ha visto nunca» (*Ibid*, 16). Los esfuerzos internacionales por mantener las mínimas condiciones de civilización y vida se veían impotentes para enderezar esta situación.

De hecho, podría pensarse que 1945 llevaba consigo el estigma del fin de una cultura y diera la razón a Oswald Spengler en el análisis que hace de la Historia universal en su obra *La Decadencia de Occidente* (Spengler, 2016). Aquel año, el comunismo y el sistema democrático-liberal comenzaron un nuevo y definitivo capítulo de la Historia con su enfrentamiento por hacerse con el futuro de la Humanidad ... y el principal campo de ese enfrentamiento fue Europa.

Desde el punto de vista de la seguridad y la defensa de los países libres de Europa occidental la situación política internacional en los años inmediatamente posteriores al final de la guerra y anteriores a la génesis de la Alianza Atlántica era muy delicada. El año 1945 no había sido un año fácil para las relaciones entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, que no veían con la claridad que lo hacían los dirigentes británicos el peligro que constituía la Unión Soviética.

A pesar de las diferentes percepciones del problema del avance del comunismo y del comportamiento soviético, porque el problema existía y todos lo percibían como tal, los líderes políticos británicos, en especial Churchill y posteriormente y con igual dedicación Bevin, no cejaron en su intento de hacer frente al mismo. En este contexto se esforzaron en restaurar las estrechas relaciones que habían mantenido con Estados Unidos durante la contienda y en reforzar lo que se conoce como la *special relationship* entre ambas naciones, en la que profundizaremos más adelante en esta tesis, que se ha mantenido desde entonces en todos los ámbitos, y que se conserva con especial fuerza en las relaciones de carácter militar, en particular en el seno de la OTAN.

En cualquier caso, podemos estimar como muy pertinente la afirmación que hace Don Cook de que «Gran Bretaña era la única potencia capaz de hablar, actuar y tratar con los Estados Unidos en nombre de Europa en 1945» (Cook, 1989, 23). Esta afirmación cobra aún más relevancia si tenemos en cuenta que ya en aquel año comenzaron a distanciarse las relaciones entre los Estados Unidos y la Francia del General De Gaulle, entre otras cosas por los esfuerzos franceses de competir como gran potencia en el ámbito internacional y conservar su independencia política respecto a su aliado norteamericano... mientras que paralelamente solicitaba su ayuda militar.

Finalmente, Estados Unidos recogió el guante que le tendieron los británicos, y desde hace más de siete décadas ha venido siendo el protector de nuestras libertades, primero con el Tratado de Washington de 1949 (Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949), y seguidamente “apadrinando” (permítaseme el término porque en la práctica fue así) la OTAN y liderándola o más bien controlándola desde entonces (Smith, 1989).

Al principio de la década de los 50, varias naciones europeas iniciaron un proceso, diferente pero complementario a la OTAN, para ofrecerse apoyo mutuo en caso de una agresión armada creando un ejército europeo: la Comunidad Europea de Defensa (Fursdon, 1980). Este intento fracasó, y la defensa europea fue asumida en exclusiva por la OTAN. En otro terreno, más político y económico, ello no impidió que paralelamente naciera y prosperara un proceso de unión europea dirigido inicialmente hacia una cooperación e integración económica que ha resultado en términos generales un rotundo éxito al llegar a reunir en la actualidad a 27 países en la Unión Europea (Moreno y Núñez, 2017), de la que recientemente se ha separado el Reino Unido tras la decisión de sus ciudadanos en un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, con 17.410.742 votos, el 51,9% de los votos emitidos a favor de la salida<sup>1</sup>.

A pesar de la inclinación inicial de la Comunidad Económica Europea a realizaciones de carácter económico, en las últimas décadas la Unión ha ido progresivamente interesándose en su propia seguridad y su defensa, y ha desarrollado varias iniciativas de gran interés en este campo que serán tratadas a lo largo de esta tesis.

Ahora, desaparecida la Unión Soviética, parecería que habría llegado el tiempo de la estabilidad y de la paz, pero no es así. La antigua amenaza comunista se ha convertido en un riesgo ruso, que últimamente también podríamos calificar de amenaza, y no pequeña, para la paz y la estabilidad internacional. De hecho y aunque con otra ideología, Rusia ha mantenido uno de los objetivos principales de la Unión Soviética, el de reafirmar su importancia y su influencia a nivel mundial, y trata de recuperar su antigua calidad de superpotencia (Raine, 2019, 51).

En su flanco sur, Europa se enfrenta a otra nueva y seria amenaza: el terrorismo islamista. Esta amenaza, junto con los enormes flujos de emigración descontrolada procedentes de África, provoca inestabilidad en el conjunto de la Unión Europea y

---

<sup>1</sup> BBC. [Bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results), n.d.

deteriora la cohesión entre sus miembros. En estos momentos ha surgido otro grave problema, ya citado, que es la salida del Reino Unido de la Unión (*Ibid*, 59-60). Esta salida por un lado la debilita (aunque por otro debería favorecer una mayor cohesión política entre sus miembros) y puede repercutir en la credibilidad de la misma a nivel internacional y en la reconsideración interna de su futuro, precisamente en unos momentos en los que la política de defensa comunitaria está en cierta manera saliendo de un impasse de varios años, del que debe terminar de salir cuanto antes si no quiere perder su cohesión y desea alcanzar y mantener un estatus de actor global en la escena internacional. A todo esto también se va a dedicar esta tesis, tratando de considerar posibilidades de actuación ante el panorama que se nos presenta.

De hecho, en las tres últimas décadas, y después de casi cuatro de dejar de lado la cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa, ha ido resurgiendo en la Unión Europea la preocupación por la defensa de nuestro continente. Inicialmente se había ido progresivamente percibiendo en la Unión Europea la necesidad de una política exterior común de los países miembros o al menos un mecanismo de concertación de la política exterior de los mismos. Esto se plasmó en el Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 con la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (comúnmente conocida por sus siglas, la PESC). Posteriormente se identificó la necesidad de contar con una capacidad militar para apoyar la política exterior de la Unión, y ello dio lugar a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que tuvo su origen en el Consejo Europeo de Colonia de 1999 como parte de la PESC. Finalmente, el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de noviembre de 2009, transformó la PESD en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la que hablaremos extensamente a lo largo de esta tesis.

En cuanto a la OTAN, una vez que se disolvieron la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, no pocos analistas cuestionaron directamente el futuro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y pensaron que, al haber desaparecido la amenaza comunista, la OTAN se había quedado sin su objetivo principal y no tendría razón de ser en el futuro. No tuvieron en cuenta que, además de su valor militar, la OTAN es de gran importancia para la política exterior de los Estados Unidos, y que el vínculo transatlántico que une a los aliados de ambos lados del océano es imprescindible para la estabilidad internacional en el contexto actual, tanto para unos como para otros.



Parece en consecuencia pertinente hacer una cuidadosa valoración de en qué medida la Unión Europea, en coordinación con la OTAN, tiene capacidad para acometer con posibilidades de éxito la definición progresiva de una política propia y común de defensa, la creación de un dispositivo militar de defensa colectiva con una identidad propia acordado entre sus países miembros, y, a más largo plazo, el establecimiento de una defensa común.<sup>2</sup> Todo ello permitiría a la Unión, sin prescindir de la Alianza Atlántica o más bien reforzándola, estructurar de una manera más integrada su seguridad y defensa, apoyar su condición de actor global en la escena internacional, y favorecer la consecución de la autonomía estratégica que desea.

## 1.2. Estado de la cuestión

El objetivo último de esta tesis, analizar las posibilidades de mejora de la seguridad y la defensa de nuestro continente en el marco de la Unión Europea y la OTAN, no es un asunto sencillo, y las expectativas de la Unión Europea en este campo todavía están poco consolidadas en la práctica y pueden producir cierta inquietud en muchos de los 27 gobiernos de los países miembros de la misma, quizás influidos por el hecho de que la OTAN (a la que pertenecen 21 miembros de la Unión), y por supuesto Estados Unidos, son contrarios a cualquier tipo de duplicación en el terreno de las estructuras militares. Parece oportuno citar aquí unas palabras de Madeleine Albright sobre la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI por sus siglas en inglés) en la reunión de ministros de exteriores de la OTAN del 8 de diciembre de 1998 en el Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, que recoge el entonces embajador norteamericano en la OTAN Robert E. Hunter:

La llave de una iniciativa con éxito es centrarse en capacidades militares prácticas. Cualquier iniciativa debe evitar anticiparse a la capacidad de decisión de la alianza por desligar (*de-linking*) la ESDI de la OTAN, evitar duplicaciones (*duplication*) en los esfuerzos existentes y evitar discriminación (*discrimination*) contra los miembros no pertenecientes a la UE (Hunter, 2002, 33).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea (artículo 42.2): “La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”. Unión Europea. Tratado consolidado de la Unión Europea. Diario Oficial de la UE, 30 marzo 2010.

<sup>3</sup> Traducción del autor. The key of a successful initiative is to focus on practical military capabilities. Any initiative must avoid preempting Alliance decision making by *de-linking* ESDI from NATO, avoid *duplicating* existing efforts, and avoid *discriminating* against non-EU members.

También contribuye a la dificultad de lograr avances importantes en las capacidades militares de los países miembros de la Unión Europea, y por ende en las de la propia Unión, el hecho de que los países de ésta son en general reacios a aumentar sus presupuestos de defensa, y que paralelamente defienden unos niveles de soberanía en este terreno superiores a los adecuados para establecer un dispositivo de defensa colectiva eficaz, ya sea este coordinado, integrado o separado de la Alianza Atlántica.

Lo que indudablemente sí ha contribuido a mejorar la situación en Europa es la desaparición del comunismo soviético y con él la consideración de la posibilidad a corto o medio plazo de un ataque masivo convencional sobre nuestro continente, teniendo en cuenta los presupuestos de defensa rusos de los últimos años, que son en 2019 aproximadamente de 65.000 M\$<sup>4</sup> (tan solo aproximadamente un 25% superiores a los del Reino Unido, Francia o Alemania) mientras que los de la URSS en 1990 (según estimación del SIPRI) eran de 220.503 M\$ (siempre en dólares de 2019)<sup>5</sup>. No obstante, también hay que tener en cuenta a la hora de juzgar la situación actual en Europa que la actividad internacional de Rusia no es, como ya se ha dicho, tranquilizadora, y esto lo demuestran sus actuaciones en Georgia y Crimea (López-Aranda, 2020, 104-106), y sus grandes maniobras militares en las proximidades de la frontera con Ucrania.

A este panorama habría que añadir la irrupción de nuevas amenazas como el terrorismo islamista y la inmigración descontrolada hacia Europa, que la Unión, cuanto menos, tiene la obligación de gestionar adecuadamente en mor de la seguridad de sus Estados miembros. En conjunto, todo ello ha llevado a día de hoy a un nuevo panorama de la seguridad internacional en el que la Unión Europea se ve a sí misma más responsable de su propia seguridad y defensa, y con unos objetivos de actuación más concretos que antes, cuando el poder soviético era tan abrumadoramente superior al europeo que solo podía contrarrestarlo Estados Unidos en el marco de la Alianza Atlántica.

Los estudios y análisis sobre la seguridad y la defensa de Europa y la actitud de Estados Unidos respecto a la misma son innumerables, y generalmente no son demasiado alentadores respecto al futuro de la Unión Europea y el papel que puede jugar en la seguridad y defensa de sus miembros.

De estos análisis y estudios, destacaría los trabajos que se citan a continuación:

---

<sup>4</sup> El gasto en defensa de Rusia en 2019 fue 65.521 M\$ según <https://datosmacro.expansion.com/paises/rusia> o 65.103 M\$ según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

<sup>5</sup> Gasto en defensa de la URSS estimado por SIPRI Military Expenditure Database.

El libro *The European Security and defense Policy. NATO's Companion or Competitor*, del embajador norteamericano Robert E. Hunter que, aun siendo aparentemente optimista respecto a la posibilidad de la Unión Europea de contribuir directamente a su defensa, la sitúa dentro de la OTAN a través de la ESDI (Identidad Europea de Seguridad y Defensa), y de un modo complementario y subordinado a la Alianza Atlántica. Esta ha sido sin duda la posición norteamericana en las últimas dos décadas y es la que refleja, como no podría ser de otra manera, su embajador en la OTAN de 1993 a 1998.

Por su parte, Fareed Zakaria prestigioso autor, doctor en ciencias políticas por la Universidad de Harvard y editor de *Foreign Affairs* y *Newsweek International*, defiende en *El mundo después de USA*, que Estados Unidos debe cambiar su estrategia y optar por compartir el poder y obtener legitimidad. Refiriéndose al futuro, afirma Zakaria que existe una tensión fundamental en la política exterior estadounidense, que él concreta en «¿quiere el país impulsar sus propios intereses particulares en el exterior o desea crear una estructura de reglas, prácticas y valores por los que se rija el mundo?» (Zakaria, 2009, 210). Esta cuestión es muy importante para valorar la posición de Estados Unidos respecto a la PESC y a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

Otro ensayo que nos da unas claves muy interesantes respecto al control de Estados Unidos sobre la OTAN, y por tanto sobre la seguridad de Europa es *Pressure. How America runs NATO* de Dan Smith, director asociado del *Transnational Institute de Amsterdam* y posteriormente director del SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*). Este libro analiza cómo ha controlado Estados Unidos la OTAN durante la guerra fría y, aunque escrito en 1989, en su último capítulo, titulado *The European Enigma*, proporciona unas consideraciones muy lúcidas sobre cuestiones del máximo interés para esta tesis.

Entre los analistas españoles podemos citar a Antonio Moreno Juste y a Vanessa Núñez Peñas, que en su libro *Historia de la construcción europea desde 1945*, nos dan una visión detallada de cómo hemos llegado en Europa hasta donde nos encontramos, proceso imprescindible para hacer cualquier tipo de prospección sobre el futuro que espera a la Unión Europea, particularmente en el terreno de la creación y desarrollo de la PESC, a la que pertenece la Política Común de Seguridad y Defensa, uno de los temas centrales de esta tesis. También nos da una interesante información sobre la Comunidad Europea de Defensa como primer intento de establecer a nivel europeo un instrumento de defensa colectiva de nuestro continente. Sobre este último asunto es de gran importancia

el ensayo *The European Defence Community. A History*, del general de división británico Edward Fursdon.

Otra autora de consulta, Esther Barbé, ha publicado la obra *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, elaborado junto a una veintena de autores que aportan sus conocimientos e investigaciones sobre diversos aspectos de la actividad de la Unión Europea en el marco de sus relaciones internacionales. De particular interés, el capítulo XI, elaborado por Lluç López y Vidal, Francesc Serra y Juan Pablo Soriano, nos habla de las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos y con Rusia. De este capítulo podemos citar como muy interesante para esta tesis la afirmación siguiente:

Un elemento muy relevante de la relación UE-EEUU es que para muchos países europeos la relación bilateral con la potencia norteamericana es una prioridad de su política exterior, lo cual más de una vez ha generado (y probablemente continuará generando) episodios de falta de cohesión interna respecto a la posición de la UE en la relación transatlántica (López i Vidal, Serra y Soriano, 2014, 245).

Un autor español que ha estudiado en profundidad el papel de la Unión Europea en el terreno de su defensa, y en particular sus esfuerzos por mejorar sus capacidades militares para ser un actor importante a escala mundial en sus relaciones exteriores es Pablo Salvador Blesa Aledo, Vicerrector de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Murcia, que en su libro *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa*, recorre con detalle el camino emprendido por la Unión Europea en este campo, y defiende en sus conclusiones que:

Las dos visiones sobre una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, la europea esbozada en Saint Malo y su “negativo”, tal y como se colegía de las declaraciones norteamericanas, quedaron estereotipadas en dos modelos perfectamente definidos, no totalmente contrapuestos, pero tampoco automáticamente conciliables. El modelo atlántico emergió durante la Cumbre de la OTAN en Washington -abril 1999-, mientras que el europeo quedó demarcado en sus líneas generales durante la Cumbre de la Unión en Colonia -junio 1999- (Blesa, 2006, 584).

Blesa proporciona una información muy interesante de los resultados de las Cumbres franco-británica de Saint Malo y de los Consejos Europeos de Helsinki<sup>6</sup> de 1999, Lisboa del 23 de marzo de 2000<sup>7</sup>, Santa María de Feira<sup>8</sup> el 19 de junio de 2000 y Niza<sup>9</sup> del 7 al 10 de diciembre de ese mismo año. Los documentos *Conclusiones de la Presidencia* de estos Consejos Europeos han sido consultados para elaborar esta tesis, y el libro de Blesa

---

<sup>6</sup> Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia. Apartado II y Anexo 1 del Anexo IV. [www.europarl.europa.eu/summits/hell1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hell1_es.htm)

<sup>7</sup> Consejo Europeo de Lisboa del 23 marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia. Apartado II. [www.europarl.europa.eu/summits/hell1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hell1_es.htm)

<sup>8</sup> Consejo Europeo de Santa María de Feira del 19-20 de junio 2000. Conclusiones de la Presidencia. Anexo I. [www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm)

<sup>9</sup> Consejo Europeo Niza del 7-10 diciembre 2000. Conclusiones de la Presidencia. Apartado III. [www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm)

aporta una visión, quizás demasiado optimista, pero muy a tener en cuenta, del proceso de construcción de una Unión Europea que ha ido abandonando desde hace más de dos décadas el carácter casi exclusivamente civil que fue adquiriendo desde los primeros años de su creación.

También entre los españoles que han tratado el tema de la seguridad y la defensa de Europa ya sea en el marco o no de la Alianza Atlántica, y que también han sido tenidos en cuenta en esta tesis, se encuentra José Luis de Castro Ruano. Su libro *La integración de la seguridad y la defensa en la Unión Europea. Un nuevo instrumento de actuación internacional para un actor global en el siglo XXI*, publicado en la colección Cuadernos de Estudios Europeos en marzo de 2020, defiende desde un principio que «la cuestión de la seguridad y la defensa ha pasado de ser prácticamente un tabú en el proceso de integración a ocupar un lugar central y prioritario en la agenda comunitaria de nuestros días» (De Castro, 2020, 9). Esta idea se estima de gran relevancia no solo para la defensa de nuestro continente, sino también para el proceso de integración europeo y para todas las realizaciones de la Unión que se han venido desarrollando en los últimos años.

Un texto más reciente (publicado en 2019), e igualmente interesante, es el de Sarah Raine *Europe's Strategic Future. From crisis to coherence?*, en el que la autora analiza los principales acuerdos y realizaciones en la defensa europea en los últimos años como la Cooperación Estructurada Permanente (acrónimo en inglés PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF), y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD). También en este libro se mencionan las muchas unidades militares conjuntas creadas en los países europeos en el apartado de Europeización de fuerzas militares de los estados miembros de la OTAN y de la UE, y, quizás de mayor interés, analiza las consecuencias del Brexit para las expectativas de la Unión Europea en el terreno de su seguridad y su defensa. En cualquier caso, en conjunto Raine piensa que «la Unión Europea no se transformará en unas pocas décadas en un poder capaz de determinar la estructura, sustancia y dirección de los asuntos mundiales» (Raine, 2019, 209).

De particular interés es la tesis doctoral de Jose Enrique Fojón Lagoa *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013*, en la que el autor realiza un amplio análisis estratégico de la situación en nuestro continente, la repercusión de la monopolaridad en el mundo y las adaptaciones del proyecto de integración europeo a las cambiantes realidades geopolíticas de esos años.

Afirma el autor que los Estados Unidos «han ido adaptando su orientación estratégica, con la tendencia de rebajar la prioridad asignada a Europa, y que, en consecuencia, los europeos se han visto progresivamente desprotegidos del compromiso americano» (Fojón, 2016, 19) Más adelante en su tesis, y citando a Kenneth Waltz, Fojón expone una idea que encaja con la vocación norteamericana de controlar la OTAN: «la administración de George H. W. Bush previó y la de Clinton puso en marcha la pervivencia de la OTAN como el instrumento que permitiese a Estados Unidos influir en las políticas, tanto de exteriores como de defensa, de los países europeos» (*Ibid*, 81).

Una última cita respecto a la tesis de José Enrique Fojón de particular importancia para este trabajo se refiere a su interpretación de una de “las tres Ds” de Madeleine Albright. Nos dice que «la primera “D” corresponde a *no Decoupling* (no separación), reflejando el temor americano de que los europeos abandonaran la OTAN en beneficio de su propia entidad de defensa o la formación de un bloque europeo dentro de la Alianza» (*Ibid*, 91). Esto último, la formación de un bloque europeo dentro de la Alianza, es precisamente una de las propuestas que se defienden más adelante en estas páginas.

De especial importancia por su conocimiento personal y su experiencia en las relaciones internacionales es el libro de Henry Kissinger *Diplomacia*, en el que se ha apoyado esta tesis en varios aspectos de la misma. De este texto recojo ahora únicamente una cita de su autor que es fundamental: «La tarea que aguarda a la Alianza consiste en adaptar las dos instituciones básicas que forman la relación atlántica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, a las realidades del mundo posterior a la Guerra Fría» (Kissinger, 2010, 883). Estimo que esta afirmación conserva, tantos años después, toda su vigencia. También nos dice Kissinger que «Para los Estados Unidos, el mando integrado de la OTAN ha sido la expresión de la unidad aliada -mientras que- Francia ha creído ver un oculto intento de dominación en la incomodidad de los Estados Unidos ante la independencia militar europea» (*Ibid*, 885) ¿Cuál de los dos países tiene razón?

Sobre el tema de la Guerra Fría, imprescindible para comprender como la seguridad y defensa de Europa ha llegado hasta nuestros días y sobre sus perspectivas futuras, ha escrito mucho John Lewis Gaddis, calificado por su editor como el más prominente historiador de la Guerra Fría. Entre sus muchas obras, la titulada *La Guerra Fría* nos ofrece un recorrido detallado por aquellos años tan cruciales para la seguridad de Europa, en los que paralelamente se estaba desarrollando la Comunidad Europea. Otros autores

como Melvin P. Leffler y David S. Painter escribieron juntos sobre el mismo tema en su libro *Origins of the Cold War*, y Ronald E. Powaski escribió igualmente sobre este periodo con un título similar: *La Guerra Fría*.

Otro libro de interés para analizar el periodo desde la postguerra hasta la actualidad, en el que la realidad bipolar y el peligro de un conflicto nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética (del que no se habría salvado Europa) han favorecido la postura de la mayoría de los países europeos de dejar la responsabilidad de su defensa en manos norteamericanas, es *El miedo y la libertad*, de Keith Lowe, que nos da una visión muy detallada de la situación humana de nuestro continente tras la segunda Guerra Mundial, y una interesante aproximación a los recientes nacionalismos en el seno de la Unión Europea en sus páginas 411 a 426. Una buena razón para defender el interés de estudiar estos libros, que tratan principalmente de la última mitad del siglo pasado, la podemos encontrar en la cita que hace Lowe en su libro sobre una frase de George Orwell en 1949: «Quien controla el pasado, controla el futuro» (Lowe, 2017, 425).

Cerrando este grupo de trabajos publicados sobre los aspectos de política exterior y de seguridad y defensa de la Unión Europea y de la OTAN no podemos dejar de citar el trabajo que lleva por título *La Cooperación Estructurada Permanente: un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes*, de Francisco Aldecoa y Paula Perez Cava (2018).

El tema de la Cooperación Estructurada Permanente será tratado con detalle más adelante en el curso de esta tesis, subrayando el gran potencial que tiene para el desarrollo de las capacidades militares futuras de los países miembros de la Unión.

Más allá de lo dicho hasta aquí no podemos dejar de lado la postura de los Estados miembros de la Unión respecto a su futura capacidad de tomar una responsabilidad sustancial en su propia defensa. Esta postura se podría quizás resumir en términos generales en pocas palabras: escepticismo, resistencia a ceder soberanía a la Unión en el terreno de su defensa, y subordinación política a Estados Unidos. Algo que, de hecho, es buscar seguridad y defensa sin tomar suficientemente su propia responsabilidad, consecuentemente con cierta hipocresía, y que en cualquier caso no encaja con el deseo oficial de la Unión de conseguir una autonomía estratégica y una condición de agente global en la política internacional.

Como muestras de este escepticismo que he mencionado, y con objeto de justificar con palabras de importantes analistas a nivel mundial estas ideas sobre el estado de la cuestión objeto de esta tesis, permítaseme citar finalmente como ejemplo, a mi juicio muy representativo, a dos autores de ambos lados del Atlántico de prestigio internacional: Tony Judt y George Friedman. Los dos han defendido consideraciones francamente pesimistas sobre la Unión Europea y el futuro de su proceso de integración.

Tony Judt, analista británico de enorme relevancia internacional y autor de varios libros en los que refleja su escepticismo respecto a la integración de la Unión Europea en un ente político supranacional, afirma en su ensayo *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, publicado en 2011, que «en su forma más fuerte, la idea de Europa ha pasado a la historia» (Judt, 2013, 139), y que «por más deseable que parezca en principio, una unión más estrecha de las naciones de Europa es imposible en la práctica» (*Ibid*, 141), mostrándose a continuación a favor de un continuo reconocimiento del Estado tradicional. Pocas páginas más adelante, el analista británico afirma que «en la Europa de los quince -el número de Estados miembros de la Unión en el momento de escribir su ensayo- va a ser casi imposible llegar a mayorías aplastantes, y mucho menos a la unanimidad cuando se trate de tomar decisiones difíciles. Esto será especialmente cierto en cuestiones de defensa y política exterior» (*Ibid*, 144). No obstante todo lo anterior, también considera Judt que «la inactividad militar ha dejado de ser una opción para Europa» (*Ibid*, 144).

Ya en la primera página del prólogo de su ensayo, Judt se pregunta «¿en qué medida importa, en todo caso, que Europa esté o no unida?» (*Ibid*, 9). Es cierto que en el mismo prólogo se declara europeo entusiasta, pero también afirma: «lo que yo sostengo en este ensayo es que una Europa verdaderamente unida es algo demasiado improbable como para que insistir en ello no resulte tan insensato como engañoso» (*Ibid*, 10). El analista británico finaliza su ensayo con dos ideas que resumen su pensamiento sobre una posible integración de Europa: «debemos recordarnos a nosotros mismos no solo los logros reales que hemos alcanzado, sino que la comunidad europea que ayudó a hacerlos realidad era un medio, no un fin» (*Ibid*, 152), y seguidamente «Europa es algo más que un concepto geográfico, pero no llega a ser una respuesta» (*Ibid*, 152). De hecho, su postura es la habitualmente defendida por Gran Bretaña: relación comercial intensa sí, pero la soberanía de los Estados, ni tocarla.

Al otro lado del atlántico, George Friedman, de origen húngaro y director ejecutivo de la prestigiosa empresa privada norteamericana *Strategic Forecasting Inc*, especializada



en inteligencia política y militar, afirma en su libro *La próxima década*, publicado en el 2011, que:

La Unión Europea no desaparecerá, al menos en la próxima década -parece referirse a la de 2020-2030-. Se fundó como una zona de libre comercio y seguirá siéndolo. Sin embargo, no se convertirá en un Estado multinacional que pueda llegar a ser una potencia de primer nivel en la escena mundial. Sus miembros no tienen suficientes intereses en común para compartir su poder militar, y sin poder militar Europa carece de lo que se ha llamado “poder profundo” (Friedman, 2011, 195).

También sostiene Friedman que «para los estadounidenses, la unión económica europea era un puntal de la OTAN; para los europeos, no solo constituía la forma de recuperarse de la guerra, sino también de encontrar un lugar propio en un mundo que los había reducido el papel de comparsas. El poder se alcanzaría -si podía recuperarse algo de él- con una especie de federación» (*Ibid*, 193).

Friedman, siempre refiriéndose a la Unión Europea, mantiene que:

En la Unión Europea sigue vigente el modelo confederado, y la soberanía continúa en las manos de cada Estado-nación individual. Por tanto, la capacidad de la Unión Europea para esgrimir su derecho a la autoridad y para exigir sacrificios está enormemente limitada por su premisa más básica. Ni hay una política de defensa unificada ni, por supuesto un ejército europeo (*Ibid*, 195).

Argumentando en contra esta afirmación de Friedman, precisamente esa política de defensa unificada a la que se refiere ha sido establecida posteriormente, al menos legal y teóricamente, por la Unión como objetivo a conseguir según el Tratado de Lisboa aprobado por el Consejo Europeo en 2007.

No querría dejar de mencionar otras tres ideas de George Friedman que, aunque como se ha dicho fueron escritas en 2011, tienen un valor incontestable en la actualidad y afectan a los objetivos de esta tesis en cuanto al futuro de la Unión Europea en el terreno de su defensa: «La Unión Europea ha hecho de la seguridad y el bienestar su propósito moral. No hay base para una retórica que mueva a luchar y morir con el fin de preservar los ideales de la Unión Europea» (*Ibid*, 195) y más adelante en el mismo libro citado «Sus miembros no tienen suficientes intereses en común para compartir su poder militar» (*Ibid*, 199). En el penúltimo capítulo de esta tesis se sugiere una aproximación complementaria y nada militar para corregir esta situación de desapego del ciudadano europeo respecto a los ideales de la Unión. En cuanto a compartir el poder militar, todo el resto de esta tesis tratará de investigar la posibilidad de hacerlo posible de una manera o de otra.

Estos autores citados pueden representar el euroescepticismo y a los que en el área euroatlántica son críticos con los intentos de la Unión por avanzar en el proceso de integración europeo y en el de hacerse cargo de la responsabilidad que le corresponde en

el terreno de su defensa militar. Este es el estado actual de la situación del panorama europeo en el que se desarrolla esta tesis.

En la situación que se ha descrito y con respecto a la seguridad y defensa de Europa, ¿quedan todavía aspectos que analizar? ¿hay terreno para esta tesis? A mi juicio, sí. Y eso es parte de la justificación de la misma. Una de las cuestiones más importantes a considerar en estas páginas es si podemos considerar como posible un encaje factible, estable y eficaz para ambas partes: entre la OTAN, controlada por los Estados Unidos, y la Unión Europea a través de su Política Común de Seguridad y Defensa. Solamente el hecho de investigar esta cuestión, de ofrecer nuevas ideas y defenderlas es ya útil y justifican el intento. En el peor de los casos permitiría al menos ofrecer sobre este asunto lo que los británicos denominan *food for thought* (materia para reflexionar).

Lo cierto es que la Unión Europea ha acometido en los últimos años importantes iniciativas en el campo de la seguridad y la defensa. Esta actividad de la Unión sugiere que si esta llegase a tomar progresivamente la responsabilidad de la seguridad que le corresponde en el contexto europeo, estaría colaborando a la vez a la seguridad de toda el área euroatlántica, área que, en virtud del Tratado del Atlántico Norte, cae bajo la responsabilidad conjunta tanto de los países de la Unión Europea miembros de la OTAN como bajo la de otros países europeos igualmente miembros de la misma y de nuestros aliados del otro lado del océano, Estados Unidos y Canadá. Una posibilidad que defiende esta tesis, es que los países de la Unión miembros de la OTAN podrían tomar la responsabilidad que actualmente les corresponder dentro de la Alianza Atlántica, pero con una identidad común propia, como aportación de la Unión a la Alianza.

La relevancia de esta última posibilidad, que será tratada más adelante en el cuerpo y las conclusiones de este trabajo, justifica por si sola la elaboración del mismo, tanto por la importancia de colaborar a la investigación para reforzar la seguridad y la defensa de los países de la Unión Europea y del conjunto de Europa, y reforzar el vínculo transatlántico, como por colaborar también al interés de la Unión (de la que forman parte 27 países europeos) de aumentar su influencia en el mundo actual y contribuir eficazmente a la estabilidad, progreso y libertad de los todos los pueblos.

En esta tesis utilizaremos como fuentes primarias y como elementos de reflexión y análisis, la documentación que ha sido generada por la OTAN y la Unión Europea, así como entrevistas personales con personalidades relevantes en la materia objeto de investigación, y como fuentes secundarias los trabajos de analistas e investigadores que

se han publicado sobre la OTAN, la Unión, y sobre las relaciones entre ambas organizaciones. Algunos de estos textos ya han sido mencionados aquí, textos que han buceado en la historia de estos años y tratado de ofrecernos su visión del futuro de nuestro continente, y en particular de cómo evolucionará su seguridad y su defensa.

### **1.3. Preguntas de investigación**

Para el desarrollo de esta tesis las preguntas de investigación han sido:

- ¿Tienen los países de la Unión en su conjunto capacidad militar suficiente para tras la oportuna coordinación o integración operativa si no garantizar, contribuir eficazmente a su defensa y a llevar a cabo misiones autónomas de gestión de crisis sin dejar de colaborar en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las que forman parte?

- ¿Puede la Unión integrar los dispositivos militares de los países que la componen de forma que constituyan una herramienta coordinada y eficaz de defensa?

- ¿Tiene la Unión la capacidad tecnológica, o los medios para obtenerla, de forma que sus fuerzas armadas puedan hacer frente adecuadamente a los conflictos que puedan surgir en el futuro? Si no la tiene, ¿qué puede hacer para conseguirla?

- ¿Puede la Unión Europea establecer para la seguridad y defensa de nuestro continente una relación con la OTAN compatible con los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 42 del Tratado de Lisboa para la Política Común de Seguridad y Defensa, ser un actor global en la escena internacional y conseguir la autonomía estratégica que actualmente persigue?

### **1.4. Objetivos de la tesis**

El objetivo principal de esta tesis es, como ya se ha dicho anteriormente, analizar las posibilidades de mejorar la seguridad y defensa de nuestro continente, ver la capacidad de la Unión para llevar a cabo esta potencial mejora, y explorar las posibilidades de establecer una relación nueva, creativa y estable de coordinación entre la OTAN y la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión.

En la elaboración de esta tesis, y para llegar a cumplir el objetivo de la misma, nos apoyaremos en los siguientes objetivos parciales para poder contestar a las preguntas de investigación anteriormente formuladas:

- El análisis de la posibilidad de los países de la Unión Europea en su conjunto de financiar una capacidad militar suficiente para establecer un nivel eficaz de defensa colectiva propia sin afectar negativamente a la participación y el cumplimiento de los compromisos con la OTAN de aquellos miembros de la Unión Europea que son simultáneamente miembros de la primera.

- El estudio de los avances en el proceso de integración europea, en concreto de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESC) de la Unión, y de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y de la posibilidad de que puedan permitir el establecimiento de una mayor coordinación de las capacidades militares de los países miembros y un empleo más eficaz de los mismos colaborando a la disuasión, la defensa de la Unión, y la gestión de crisis a nivel internacional.

- La evaluación de la actual capacidad industrial y tecnológica de los países de la Unión Europea y de si esta permitiría en el marco de una estrecha cooperación alcanzar en el futuro la capacidad tecnológica e industrial suficiente para conseguir los armamentos tecnológicamente más avanzados para que nuestras fuerzas armadas puedan hacer frente con razonables garantías de éxito a los retos en materia de seguridad y defensa que puedan presentarse en el futuro.

- Una valoración de la capacidad de planeamiento que actualmente dispone la Unión, aunque limitada actualmente al desarrollo de las misiones de Petersberg, y de si esta capacidad actual permitiría esperar que, en el marco en un adecuado desarrollo de la misma, se alcanzase una capacidad de planeamiento suficiente para desarrollar todo tipo de misiones apoyándose en último caso, pero no obligatoriamente, en las capacidades de la OTAN en este terreno.

- La consideración de las actuales fórmulas de cooperación de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea con la OTAN y planteamiento de su futuro desarrollo.

## **1.5. Hipótesis de partida**

Con el fin de responder a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos planteados, partiremos de la hipótesis de que la Unión Europea, basándose en los medios capacidades y estructuras que ya posee y en el desarrollo previsible de los mismos, puede alcanzar una suficiente integración y coordinación de las fuerzas militares de los países que la componen de forma que constituyan un instrumento eficaz, junto con la OTAN y tras la necesaria negociación con ella, para la defensa de Europa, el mantenimiento de su consideración de actor global en la escena internacional, y la consecución de la autonomía estratégica que oficialmente desea.

## **1.6. Marco teórico**

Con el fin de explicar el proceso de integración europeo en el campo de la defensa en el contexto de la Unión Europea, su colaboración con la OTAN, las iniciativas que se han desarrollado sobre este asunto, y como se ha producido, abusando del término, una cierta simbiosis entre las fuerzas armadas y las industrias del armamento de los Estados miembros de la Unión, partiremos de un marco teórico donde se combinan elementos realistas, liberales y constructivistas.

Ciertamente, lo escrito aquí tendrá muy en cuenta las teorías realistas de las Relaciones Internacionales, (de carácter más positivo que normativo), y para las cuales el actor internacional por excelencia es el Estado. Estas teorías, siempre considerando la existencia de una anarquía internacional en la que no existe ninguna autoridad legal por encima de los Estados que estos realmente reconozcan, -a pesar de la existencia de Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad-, tratan de explicar los patrones de comportamiento de los Estados al interactuar entre sí configurando un sistema internacional en el que la base es la lucha por el poder y por los propios intereses, y sostienen que los problemas y los enfrentamientos son inherentes a la naturaleza humana, y por extensión a los Estados. Un representante muy destacado de la teoría realista clásica fue Hans Morgenthau, que consideraba:

«El concepto de poder como el objetivo dominante en la política internacional y la definición del interés nacional en términos de poder. Su enfoque, centrado en el Estado, se negaba a identificar las aspiraciones morales de un Estado con las leyes morales objetivas que rigen el universo, y sostenía que todas las acciones estatales buscan mantener, demostrar o aumentar el poder» (*Encyclopedia Britannica*, 13 Feb. 2023).

No obstante, Morgenthau consideró de primordial importancia «el reconocimiento de los límites del poder y el uso de métodos tradicionales de diplomacia, incluido el compromiso» (*Ibid*).

Considerando las escuelas realista y liberal sobre las relaciones internacionales y sus desarrollos más recientes (el neorrealismo y el neoliberalismo), estudiaremos en qué medida puede construirse un modelo que, de consolidarse, y en estrecho contacto y relación mutua entre la OTAN (liderada por los Estados Unidos) y la PCSD (como parte de la Unión y dirigida en última instancia por el Consejo Europeo), debería favorecer una mayor estabilidad no solo en las relaciones transatlánticas sino también en el intento de la Unión Europea de ser un actor global en la escena internacional y avanzar en la consecución de la autonomía estratégica que desea.

De hecho, Maxime Larivé, Investigador asociado del Centro de Excelencia de la Unión Europea en la Universidad de Miami, en su libro *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the complexity*, trata el neorrealismo y diferentes versiones del neoliberalismo para explicar las razones que hayan podido llevar a la Unión Europea a avanzar en un proceso de integración de sus políticas y mecanismos de defensa (Larivé, 2014, caps. 2 y 3).

Nos podríamos preguntar si el Realismo Estructural (o neorrealismo) es el marco teórico más adecuado para entender el proceso integrador de la seguridad y defensa en la Unión. De hecho, de acuerdo con el enfoque neorrealista, los Estados, como únicos actores de las relaciones internacionales, actúan solamente por sus propios intereses, y centran en el poder económico, político y militar su pervivencia y su seguridad, desconfiando de la cooperación por considerarla difícil de conseguir y sobre todo de mantener. A pesar de esa desconfianza que preconiza el neorrealismo, este trabajo tiene muy en cuenta esta teoría, cuyo principal representante se puede encontrar en Kenneth Waltz que, según el profesor Javier Jordán del departamento de ciencia política de la Universidad de Granada, «reconoce la competencia entre los Estados, pero se distancia de la visión pesimista del realismo clásico sobre la conflictividad del sistema internacional. En opinión de Waltz, los estadistas solo persiguen una cantidad “apropiada” de poder habida cuenta de sus necesidades de seguridad» (Jordán, 2022).

Según Waltz, la política internacional se comprende mejor examinando la estructura del sistema internacional tal como se refleja en las alianzas y otros acuerdos de

cooperación entre estados. El enfoque neorrealista de Waltz es parte de la tradición realista de la teoría política en el sentido de que entiende la política como la interacción competitiva de actores interesados, pero se aparta del realismo clásico de Hans Morgenthau en su esfuerzo por proporcionar una explicación científica y estructural de las relaciones basadas en el poder.

Las dos principales ideas fuerza de la teoría de Waltz son el estado anárquico de las relaciones internacionales y la distribución del poder entre los estados. En pocas palabras, y a pesar de la existencia de Naciones Unidas, la política mundial es anárquica porque no hay un gobierno mundial. En cuanto a la distribución del poder, la política mundial se caracteriza por una distribución desigual del mismo y por la capacidad de los estados más poderosos para imponer un orden mundial acorde con sus intereses.

Según Waltz, el factor clave en las relaciones internacionales es la polaridad del sistema, es decir, si el sistema internacional está dominado por una, dos o muchas superpotencias (unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad). Waltz consideró que el sistema unipolar que prevaleció en la política mundial después de la caída de la Unión Soviética era la configuración más inestable y peligrosa, porque dejaba a una superpotencia (Estados Unidos) libre para emprender aventuras en el extranjero, y esto último también será tenido en cuenta en esta tesis.

El neorrealismo nos diría que la presión del comunismo sobre Europa y cada uno de los países que la componen es la razón para que estos hayan buscado una progresiva unión que, comenzando por la economía en una Europa devastada por la guerra, y posteriormente proporcionando una sociedad del bienestar a sus ciudadanos, se vio necesitada de una estructura legal que le permitiera continuar su progreso económico y una mayor fortaleza en sus relaciones internacionales. Esta unión o cooperación, que dio lugar a la Unión Europea, se habría visto finalmente, de acuerdo con esta teoría, abocada a atender a su seguridad y su defensa en un esquema cooperativo e intergubernamental. No obstante, esta misma teoría también nos dice que la cooperación internacional es inestable y que no durará más de lo imprescindible para cubrir la necesidad de garantizar el desarrollo y la seguridad de sus Estados. De ser así, ello sería un factor peligroso para el futuro de la Unión.

Además, será parte del marco teórico de este trabajo la consideración de la realidad internacional basculando entre las opciones del realismo ofensivo y del realismo defensivo, conceptos surgidos a partir de la teoría del neorrealismo que explican de

manera diferente el comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales. Siguiendo de nuevo a Javier Jordán, para el realismo defensivo «los Estados se contentan con un nivel limitado de poder, mientras que para el realismo ofensivo, las grandes potencias tratan de incrementarlo sin límite, azuzados por la desconfianza mutua entre ellos» (*Ibid*).

En este punto cabría mencionar algunas aproximaciones neorrealistas concretas, en particular el realismo ofensivo -al que nos referíamos más arriba- de John Mearsheimer. En su análisis, hecho en 1993, en el que pronosticaba un futuro conflicto entre Rusia y Ucrania con invasión rusa de este último país. Sobre este conflicto, que finalmente se ha materializado en la actualidad, el famoso teórico de las relaciones internacionales consideraba beneficioso para el mantenimiento de la paz en la región la disuasión nuclear, y que Ucrania no se desprendiera en aquel momento de todas las armas nucleares que estaban desplegadas en su territorio como país hasta entonces miembro de la Unión Soviética.

En cualquier caso, esta tesis acepta y se apoya en un realismo político que considera que no cabe incorporar moralidad alguna en las relaciones internacionales. Esta línea es observable ya en Maquiavelo en *El Príncipe*. Dentro de la diferenciación de las teorías realistas entre realismo ofensivo y defensivo, se tendrá en cuenta que en las relaciones internacionales hay Estados que cuando lo estiman conveniente agreden (realismo ofensivo que practica actualmente la Rusia de Putin), y otros que buscan su seguridad en el realismo defensivo y el mantenimiento de un equilibrio de poder a nivel internacional pero que, por supuesto, cuando son agredidos se defienden (caso de Ucrania).

No obstante todo lo anterior, este trabajo se inclina por la alternativa teórica del neoliberalismo, que encuentra en la cooperación de los Estados a través de las instituciones internacionales la forma más adecuada de conseguir y mantener el bienestar y la seguridad de sus naciones, y que defiende que «el Estado es el actor más relevante, -pero- no es el único» (Patiño, 2019), como prueban las relaciones económicas entre empresas privadas a lo largo y ancho del mundo y sin apenas subordinación a los Estados en donde se asientan, que no obstante las defienden hasta directamente si llega el caso. Esta alternativa, en particular la teoría del institucionalismo neoliberal de Robert Keohane, encuentra en las instituciones y la cooperación internacional de los Estados la forma de conseguir la estabilidad, el bienestar y la seguridad de los mismos compensando los efectos de la anarquía internacional.



El neoliberalismo considera la bondad de la interdependencia y la cooperación en las relaciones internacionales, y la existencia y el papel de las organizaciones internacionales, como la ONU, la OTAN y la Unión Europea, que, sobre todo esta última, se mueven por ideas que tienen un componente moral importante. En cuanto a este último componente, tampoco dejará de considerarse la existencia del idealismo, teoría que defiende que los Estados pueden perseguir decididamente valores morales. Esta concepción impregna la actividad de la Unión Europea y ha sido, y todavía lo es en gran medida, al menos oficialmente, la concepción norteamericana de esperar del sistema internacional un comportamiento similar al interno de Estados Unidos, buscando los ideales de la democracia y los beneficios en común.

En esta tesis su título sugiere ya la consideración de una estructura de cooperación entre la OTAN y la Unión Europea, lógicamente a través de la PCSD de esta última. Siendo ambas instituciones organismos internacionales, esta tesis se decanta por el marco teórico del neoliberalismo, partiendo de una situación que podía ser interpretada con la teoría neorrealista (una unión justificada en el marco de la guerra fría) pero que se ha ido ampliando posteriormente y sin solución clara de continuidad con la creación y desarrollo de una Unión Europea. Una Unión basada en una progresiva colaboración entre los Estados que la componen con la vista puesta en una futura integración de los mismos, y con unos objetivos de colaboración, estabilidad y progreso internacional que distan mucho de una concepción teórica neorrealista en la que los intereses de los Estados serían las únicas razones de su política exterior.

Este marco teórico neoliberal, sin negar aspectos comunes con el neorrealismo (una cierta aceptación de la “anarquía” neorrealista en las relaciones internacionales), no comparte que esta situación conduzca inexorablemente a la confrontación militar, que es evitada según el neoliberalismo por la colaboración entre los Estados. Esta tesis estima también que el espíritu neoliberal de la integración europea está cada vez más matizado por un constructivismo que ha ido construyendo una interpretación transformadora de la anarquía internacional y del practicismo liberalista en la Unión Europea en forma de un «desarrollo de sus propios criterios, prácticas y cultura estratégica basada en su experiencia histórica y en el desarrollo único de sus instituciones [...] asumiendo que los intereses, culturas estratégicas y la dirección de las políticas exteriores, y de seguridad y defensa están inmersas en un cambio constante» (Missiroli, 2017, 12). También, según este autor:

Instead of assuming that the EU will one day become a hard power in the guise of the US, Russia or China, some would rather see it as a normative power. Such a conception of the EU seeks to view it not as a “state-like” entity that desires to act like most other states, but as a unique international actor that operates on the basis of its own ideas, symbols and identity. (*Ibid*, 17).

En cualquier caso, deberemos tener en cuenta que las posiciones de los países europeos difieren en como ejercer su propia soberanía. Esto último tiene su expresión en el dilema entre supranacionalidad e intergubernamentalismo, que está presente en todos los Tratados de la Unión Europea y en la posición de muchos países, miembros simultáneamente de la OTAN y la Unión, que, a pesar de participar en la PCSD ven recogidos sus intereses en el campo de su seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa, que establece en su artículo 42.2:

La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco<sup>10</sup>.

La teoría neoliberalista, aunque no puede explicar el limitado avance en la integración y la cooperación del proceso de integración de la seguridad y la defensa en la Unión Europea, si apoya teóricamente la importancia que para este proceso tienen las instituciones internacionales en las que participan los países miembros de la Unión, en particular la OTAN.

Según este neoliberalismo elegido como principal orientador de esta tesis, las razones para recurrir a las instituciones internacionales (la OTAN o la Unión Europea) a la hora de conseguir la seguridad de las naciones y Estados miembros de las mismas están basadas en que estas instituciones favorecen la cooperación entre las naciones, sin que esta colaboración tenga, como defiende el neorrealismo, un carácter efímero y difícil de mantener en el tiempo. La teoría del neoliberalismo explica el inicio y la continuidad del proceso de integración europeo, y permite explicar que la PCSD ofrece un instrumento de protección ante posibles crisis o agresiones, permite apoyar a Estados Unidos (nuestro aliado más poderoso) en asuntos militares, y favorece los objetivos de la Unión Europea en sus relaciones internacionales.

---

<sup>10</sup> Tratado (consolidado) de la Unión Europea. Artículo 42 punto 2. Diario Oficial de la UE, 30 marzo 2010.

Según el Tratado de la Unión Europea, ésta trata de conseguir una unión de los Estados europeos que lo deseen y cumplan los requisitos establecidos, con la finalidad de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»<sup>11</sup>, y para ello:

Afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>12</sup>

Ese estricto respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, no es una teoría en sí misma, pero sí justifica un cierto carácter “constructivista” como parte del marco teórico en el que se desenvuelve el desarrollo de esta tesis.

El proceso para llegar hasta la situación actual de Europa comenzó poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial y tras la firma del Tratado del Atlántico Norte con las negociaciones para el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero con el objetivo final (no explicitado en el texto del Tratado) de conseguir una unión política de Europa alejada de tensiones y conflictos internos. Los objetivos se centraron inicialmente en los terrenos económico y legal como medio no solo de facilitar el progreso económico de sus miembros sino también para preparar una posterior unión política. Estos objetivos fueron ampliados progresivamente en cuanto a su estructura legal, cometidos y funciones, y actualmente también alcanzan a su seguridad y defensa.

Siendo la palabra “unión” un término que comprende varios significados y que admite más de una interpretación, particularmente sobre la intensidad del lazo “que une”, nos surge en este momento del proceso de integración europeo la pregunta de hacia qué tipo de unión política queremos dirigirnos: ¿hacia una confederación en la que por definición los Estados que la componen conservan intacta su soberanía? ¿hacia una federación como «unión estable de Estados en la que la relación entre los mismos se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación»? (definición de la RAE) Trataremos de ello a continuación.

Algunos de los países miembros de la Unión Europea entienden o desean que ésta sea una unión básicamente económica, que favorezca el comercio, la cooperación industrial, el desarrollo de nuevas tecnologías y otras relaciones que no comprometan su soberanía. Su modelo podría inspirarse en la Asociación Económica de Libre Comercio, la EFTA,

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Artículo 3, punto 1.

<sup>12</sup> *Ibid.* Artículo 5.

fundada en 1960, y eso es lo que deseaba desde un primer momento el Reino Unido, sin que le haya interesado nunca avanzar decididamente en el proceso de integración política, que es el eje que, según muchos, debería vertebrar el presente y el futuro de una real Unión Europea.

Detractores y defensores de una unión profunda y estable de los Estados de la Unión los ha habido siempre. La cuestión de la elección de un modelo comunitario, favorecedor de cesiones de soberanía a favor de una unión política y no de un modelo puramente intergubernamental, viene de lejos. Avanzar en el modelo que pretende sugerir esta tesis en el campo de la seguridad y defensa, y en el contexto de una Unión cada vez más integrada y de una OTAN que mantiene plenamente su valor en el panorama político internacional tanto para Europa como para Estados Unidos, será también parte del marco en el que se desarrolla esta tesis.

En la situación actual, creada a lo largo de los años por los propios países miembros de la Unión Europea y por la OTAN, puede percibirse en un segundo plano la disyuntiva entre avanzar en el proceso de integración europeo o dar lo conseguido como suficiente y centrar las relaciones en el seno de la Unión en las de carácter económico, legal y policial sin avanzar decididamente en lo ya acordado en el Tratado de Lisboa en vigor. Y todo ello en el marco de la extremadamente difícil situación económica y psicológica creada por la actual guerra en Ucrania y la pandemia producida por el virus Covid-19. Sin embargo y con respecto a la guerra, el revulsivo producido en toda Europa por la invasión rusa podría quizás contribuir a reforzar la cohesión entre todos los pueblos de nuestro continente y por ende al proceso de su integración.

En cuanto a las fuentes teóricas primarias sobre las que se sustenta este trabajo, obviamente la primera de ellas es el acervo comunitario, todo el conjunto normativo vigente y la documentación que ha sido aceptada por los países miembros de la Unión Europea como base legal de la misma. Muy en concreto serían los Tratados de la Unión, con especial referencia al de Lisboa de 2007, en vigor desde el año 2009.

Una segunda fuente teórica primaria muy importante para esta tesis es el Tratado del Atlántico Norte, que dio lugar a la OTAN, organización en vigor desde el 1 de abril de 1949. Este Tratado, que se firmó con anterioridad al comienzo del proceso de integración europeo, compromete a la mayoría de los miembros de la Unión Europea, que también lo son de la OTAN. En el texto de esta tesis se utilizarán abundantemente los Comunicados de las Cumbres de la Alianza Atlántica y de las reuniones de ministros de la misma.

Otra fuente teórica primaria que se tendrá permanentemente en cuenta son las resoluciones del Consejo de Seguridad y la propia Carta de las Naciones Unidas, a la que ya el preámbulo del Tratado del Atlántico Norte se refiere al afirmar que «los Estados parte de este Tratado, reafirmando su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas...». En el mismo sentido lo hace el Tratado de la Unión Europea en su artículo 3.5 al exponer que la Unión contribuirá «al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

También se han utilizado en esta tesis, en concreto en el capítulo dedicado a la Agencia Europea de Defensa, varias entrevistas que el autor de la tesis ha mantenido en 2019 con el entonces director ejecutivo de la misma, el embajador Jorge Domecq, y con su director Adjunto para Industria, Sinergias y Facilitadores (*enablers*), contraalmirante Emilio Fajardo Jimena, habiéndose desplazado para ello el autor hasta la sede de la Agencia en Bruselas.

## **1.7. Metodología**

En esta tesis se aplicará una metodología de análisis y síntesis, descomponiendo primeramente los elementos analizados y los conceptos que los sostienen en elementos que, seguidamente y realizando una síntesis adecuada de los mismos, nos permitan obtener como resultado un razonamiento lógico que apoye los objetivos de la tesis de forma factible. Será, por otra parte, una metodología principalmente cualitativa a partir de la cual estudiaremos las estructuras y elementos que componen la realidad actual caso por caso, apoyándonos en aspectos cuantitativos cuando se ha estimado necesario para justificar los aspectos de índole cualitativa de la tesis.

Los cerca de doce años que el autor de esta tesis ha estado trabajando en la Alianza Atlántica, primero dos veces en la Delegación Permanente de España en el Consejo del Atlántico Norte y ante la UEO en Bruselas como representante de defensa aérea (ADREP) en el Comité de Defensa Aérea de la OTAN y posteriormente como Consejero de Defensa en la Delegación (desde el año 1997 al 2000), le han permitido un conocimiento del Cuartel General de la OTAN a nivel político que se estima también puede considerarse que colabora en la elaboración de esta tesis. Más tarde ha ejercido en la estructura militar de la Alianza, los puestos de Segundo Comandante del Mando Componente Aéreo de

Izmir (Turquía) en el año 2006, y de Jefe del Estado Mayor del Mando Conjunto de Fuerzas del sur de Europa en Nápoles desde el 2007 al 2010. El desempeño de estos puestos ha sido de utilidad para algunos de los capítulos de esta tesis, y para adquirir una visión más directa y genuina de algunos aspectos internos de la Alianza que no son muy conocidos o que pueden merecer una interpretación particular. De hecho, la experiencia conseguida en estos puestos ha constituido su motivación personal más importante en la elección del tema objeto de la tesis y en la elaboración de la misma.

El objetivo último de estudio se centrará en sugerir lo que sería posible hacer en el seno de la Unión Europea en el terreno de la seguridad y la defensa... si ésta decide avanzar en la Política Común de Seguridad y Defensa, y en el proceso de integración europeo, y las relaciones que para ello se deberían establecer con la OTAN.

## **1.8. Estructura de la tesis**

Esta tesis se estructurará en nueve capítulos cuyos títulos y objetivos parciales se exponen a continuación.

Cap. 1. **Introducción:** En este capítulo se considerarán la situación de partida, el estado de la cuestión objeto de esta tesis, preguntas de investigación, hipótesis de partida, marco teórico, metodología y estructura de la tesis.

Cap. 2. **El control de los Estados Unidos de la defensa de Europa y la relación transatlántica:** Este capítulo pretende determinar la influencia y el papel de liderazgo que ha tenido Estados Unidos desde 1945 en la defensa de Europa, la importancia de mantener el vínculo transatlántico entre los países europeos miembros de la OTAN y la Unión Europea en su conjunto con sus aliados del otro lado del océano, y la necesidad o no de un ajuste de la OTAN en función de la geopolítica actual y del grado de contribución de la Unión Europea a la misma. Este capítulo ofrece una idea lógica de la posición actual norteamericana respecto a los intentos de la UE de avanzar en su propia defensa con cierta autonomía estratégica. En cualquier caso, no debemos olvidar el conocido aforismo de que los países que no conocen su historia están condenados a repetirla.

Cap. 3. **La cuestión nuclear:** Este capítulo analiza la carrera de armamentos nucleares que surgió en los años de postguerra, los esfuerzos por contener la proliferación de este tipo de armas, el Tratado de no Proliferación, los últimos acuerdos entre Estados Unidos

y Rusia, los inventarios nucleares de los distintos países, y un breve estudio de las consecuencias de un conflicto nuclear entre las dos grandes potencias en este campo. La razón de tratar aquí este asunto es que la Unión Europea debe ser consciente de su carencia de este tipo de disuasión (a excepción de Francia), y no puede permitirse no considerar en toda su dimensión el riesgo que ello supone y la necesidad de articular una fórmula que le permita contar con una garantía de este género que apoye como última ratio su seguridad.

**Cap. 4. Las fuerzas armadas en la OTAN y en los países de la Unión Europea. Gastos en defensa y aspectos presupuestarios:** Este capítulo defiende que los países de la Unión Europea y sus miembros tienen en su conjunto la capacidad económica de dotarse de una capacidad militar suficiente para conseguir un buen nivel de sus capacidades de defensa, mantener una identidad propia dentro de la Alianza Atlántica y apoyar adecuadamente su objetivo de poseer una autonomía estratégica que permita a la Unión Europea ser un actor global en la escena internacional.

**Cap. 5: La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea:** En este capítulo se analizará el proceso previo al establecimiento de la PESC, se hará una crítica de su desarrollo a lo largo de los años, y se verá donde se encuentra en estos momentos. Se identificará la necesidad de profundizar y avanzar en una única política exterior realmente común y que abarque todos los aspectos de las relaciones internacionales de la Unión si se quiere que el proceso de construcción de una Europa unida no se detenga y que la autonomía estratégica que ahora desea la Unión llegue a conseguirse. No podemos pasar por alto este capítulo porque las cuestiones de seguridad y defensa dependen de la política exterior de la Unión, y su política exterior necesita una capacidad militar, a veces con carácter imprescindible para defenderla o para defender los intereses propios en la escena internacional. De hecho, la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión es parte de la PESC.

**Cap. 6. La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea:** Este capítulo analiza la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sus instrumentos más relevantes, sus problemas y sus perspectivas. El objetivo es demostrar que esta política y sus realizaciones apoyan el objetivo común de reforzar las capacidades militares de los países miembros de la Unión en su conjunto y por tanto la seguridad y defensa de la propia Unión Europea.

**Cap. 7. La Agencia Europea de Defensa y su papel en la Política Común de Seguridad y Defensa:** Este capítulo está dedicado en exclusiva a la Agencia Europea de Defensa al considerarla de importancia capital para la gestión del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente y del Fondo Europeo de Defensa, así como para el avance del proceso de integración europeo. En este capítulo se intentará determinar la importancia de la Agencia y la necesidad del éxito de su actividad. Este capítulo es central en esta tesis, junto con el dedicado a la PCSD, porque sin una industria europea del armamento potente y competitiva no puede prosperar ningún intento de la Unión por disponer de una herramienta militar eficaz que la haga respetable.

**Cap. 8. A un nuevo panorama internacional, nuevas fórmulas para la gestión de los conflictos:** En este capítulo se analizarán las coaliciones internacionales, las *coalitions of the willing*, las guerras híbridas, las necesidades militares de la Unión y las acciones a tomar por ésta en la situación actual. El interés de este capítulo radica en que los intentos de la Unión por hacerse con una capacidad militar serían baldíos si no se previeran las formas de conflicto a las podría estar confrontada en el futuro.

**Cap. 9. El futuro por construir. Algunas consideraciones.:** En este capítulo se harán unas consideraciones sobre el paralelismo entre el proceso de integración europeo y el de unificación de Alemania, el vínculo transatlántico, el proceso de integración europeo, la Política Común de Seguridad y Defensa, y la posibilidad de un Ejército Europeo. Las reflexiones que contiene este capítulo sugieren ideas a tener en cuenta en las conclusiones de la tesis, y que deberían consideradas para progresar en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

**Cap. 10. Conclusiones. La Unión Europea y la OTAN en la defensa de Europa:** En este último capítulo se resumirán muy sucintamente los anteriores capítulos con algunos comentarios sobre los mismos y se expondrán las conclusiones de la tesis.



## 2. EL CONTROL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE LA DEFENSA DE EUROPA

Para saber dónde podemos llegar, incluso dónde queremos llegar, es imprescindible saber cómo hemos llegado a la situación en que nos encontramos. Ello nos servirá para identificar las causas que nos han traído hasta aquí, para no repetir los errores que hayamos cometido, y para planificar el futuro inteligentemente, de una manera realista y de acuerdo con los objetivos que nos marquemos. Esto, que es válido a nivel personal, no lo es menos al nivel de los grupos humanos, de los países o de las civilizaciones.

En el caso de esta tesis, todo lo dicho es igualmente cierto. Europa, nuestro continente y base de nuestra cultura, forjada en el contacto unas veces pacífico y otras violento entre sus pueblos a lo largo de los siglos, está viviendo un dilema: continuar el camino de siempre, un camino que nos ha llevado a muchos conflictos y que en el siglo pasado, “siglo letal” como lo califica Nial Ferguson (2007, 35), nos ha provocado más de cien millones de víctimas en las dos guerras mundiales y en los numerosos conflictos de orden externo e interno que han tenido lugar en Europa, principalmente estos últimos en la Unión Soviética y Alemania (*Ibid*, 36) y la entrada en una franca decadencia en el contexto internacional, o proceder hacia una integración a nivel continental que nos permita en este mundo globalizado recuperar la condición de referencia, no solo en la gobernanza mundial junto a las grandes potencias actuales, sino también favoreciendo de forma importante la estabilidad, la justicia y el progreso en todo el planeta.

Tras las dos guerras mundiales, ganadas por las democracias occidentales gracias a la intervención de los Estados Unidos, la historia de Europa ha estado muy influenciada por estos, y nuestra seguridad directamente dirigida desde Washington. No obstante, actualmente la Unión Europea está intentando alcanzar un mayor nivel de responsabilidad en su defensa colectiva, y progresar, con sus luces y sus sombras, en el proceso de unificación europeo. Todo ello aconseja llevar a cabo un reajuste de las relaciones entre los dos lados del Atlántico, del llamado “vínculo transatlántico”, cuya expresión más evidente es la OTAN.

Es un hecho indiscutible el liderazgo mundial norteamericano, y que la Alianza Atlántica entre Estados Unidos y Europa es una realidad de la máxima importancia en las relaciones internacionales del mundo actual. Su estructura principal en el campo de la seguridad y la defensa, la OTAN, hay que conservarla, pero este trabajo estima que necesita una importante e imaginativa reflexión de tipo político y organizativo si quiere

mantener e incluso aumentar su valor y su utilidad una vez que su objetivo primitivo de defender a Europa de la amenaza comunista ha desaparecido. En cuanto a esta reflexión sobre el futuro de la OTAN, George Friedman nos ofrece una idea importante que sigue siendo válida aunque la dijera hace ya diez años: «una de las cuestiones fundamentales de la próxima década es si Estados Unidos seguirá teniendo la misma visión de la integración europea» (Friedman, 2011, 193).

En este capítulo recorreremos y analizaremos principalmente la implicación de Estados Unidos en la defensa de Europa en las siete últimas décadas como elemento imprescindible para entender la situación actual de nuestro continente en este campo y para entrever las posibilidades futuras de colaboración entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

Entrando en materia, es innegable que la capacidad de influencia de Europa en el mundo ha sufrido un constante deterioro en los últimos cien años, en particular y comparativamente hablando, en el campo de su capacidad militar con relación a las naciones que actualmente son agentes globales en la escena internacional. En esta situación y como se ha apuntado previamente, podríamos plantearnos si le sería posible a Europa recuperar, al menos parcialmente, el papel que jugaba en el mundo en los primeros años del siglo pasado.

Con respecto a esta cuestión y pensando que el conocimiento de la historia es imprescindible para garantizar un buen planeamiento del futuro, consideraremos inicial y muy brevemente los resultados de la intervención norteamericana en las dos guerras mundiales que asolaron nuestro continente en la primera mitad del siglo XX, y seguidamente abordaremos la creación de la OTAN y el control que han ejercido en todo momento sobre ella los Estados Unidos. Ello nos llevará más adelante a esbozar una posible hoja de ruta para, manteniendo la profunda relación que de hecho compartimos con nuestros aliados del otro lado del Atlántico, hacer definitivamente frente a nuestras propias responsabilidades en el terreno de la seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea.

El papel desempeñado por los Estados Unidos en las dos guerras mundiales es de sobra conocido y no parece necesario entrar en los acontecimientos militares en los que participaron durante las mismas. En cualquier caso, si merece la pena recordar una vez más que en ninguno de estos conflictos el triunfo de las democracias occidentales sobre Alemania hubiera sido posible sin la intervención norteamericana, y que la situación del

mundo si estas intervenciones no hubieran tenido lugar sería hoy muy distinta. La geografía política actual podría ser algo así como la que describe George Orwell en su famosísima obra *1984*, en la que consideraba el mundo dividido en tres mega-estados: Oceania (no Oceanía), que estaba en su obra controlado desde Londres (aunque ahora lo sería desde Washington), Eurasia (que ahora tendría su sede en Berlín o Moscú, dependiendo del resultado de la segunda guerra mundial), y Asia Oriental (cuya capital sería sin duda Pekín).

Lo indiscutible es que con la contribución norteamericana las dos guerras mundiales se ganaron, los imperios europeos de entonces desaparecieron o perdieron su importancia, Estados Unidos alcanzó el rango indiscutible de primera potencia mundial, y su enfrentamiento con la ideología comunista y con la Unión Soviética marcó decisivamente el devenir de las relaciones internacionales desde entonces. De hecho, Estados Unidos se convirtió en, y lo sigue siendo, el garante de la seguridad de nuestro continente. Y esta tarea la llevó a cabo principalmente a través de la OTAN.

## **2.1. El proceso que condujo a la OTAN**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte, comúnmente conocida por sus siglas, la OTAN, ha sido el elemento central de la seguridad y la defensa de Europa desde su fundación y, en conjunto, su existencia ha constituido un éxito sin precedentes en la historia de las alianzas militares al haber conjurado la amenaza soviética durante 40 años, y garantizar no solo la defensa militar de nuestro continente desde 1949 sino también la estabilidad interna del mismo. (Gaddis, 2008; Melvin y Painter, 1994; y Powaski, 2001). Ambos objetivos eran en aquellos días vitales para Europa Occidental, que oscilaba entre el miedo a un resurgir de Alemania y la amenaza de ser política y físicamente conquistada por el comunismo.

En cualquier caso, no podemos dejar de tener en cuenta que la OTAN nació en un momento histórico ya pasado y fruto de unas circunstancias que han cambiado. En concreto, surgió al poco de finalizar la Segunda Guerra Mundial de la temprana percepción británica de la amenaza comunista, de la imperiosa necesidad de los países europeos de encontrar protección ante la misma, de la progresiva percepción norteamericana de que esa amenaza era un peligro real y de carácter global, y de la asunción por Estados Unidos del papel de superpotencia mundial.

Todo ello fue lo que llevó a los norteamericanos a abandonar definitivamente los esquemas aislacionistas aconsejados siglo y medio antes por George Washington y a hacer honor al puesto al que su potencia militar, su decisiva contribución en las dos guerras mundiales, su capacidad económica, su espíritu emprendedor, y la labor de sus políticos les había hecho merecedores en la Historia.

En aquellos años Francia recelaba especialmente de incluir a Alemania en el Tratado del Atlántico Norte y consecuentemente en la OTAN, pero la realidad se impuso, y la necesidad de contar con un aliado que frenase cualquier intento de agresión comunista en el este de Europa, también. Eliminado el temor a un resurgir y a una nueva agresión alemana, principalmente por una clara posición norteamericana en este sentido, y particularmente apoyada por Estados Unidos y Gran Bretaña, Alemania paso a formar parte de la OTAN el 6 de mayo de 1955.

Andando el tiempo y ya en la época en que ahora nos encontramos, la Alianza Atlántica sigue siendo la más importante organización de seguridad para Europa, pero necesita una revisión en profundidad en los próximos años si se quiere que no interfiera en el proceso de integración europeo, severamente cuestionado en la actualidad, y que siga cumpliendo su extremadamente importante función de garantizar la relación transatlántica entre todos los países aliados que, a un lado y otro del océano, constituyen el núcleo de la sociedad y la cultura occidental.

Volvamos a 1945. En los tres primeros años de la postguerra, y como ya se ha recogido en el anterior capítulo de esta tesis, una no despreciable parte de los políticos estadounidenses albergaban la esperanza de un posible entendimiento con la Unión Soviética, y la doctrina comunista atraía a las élites intelectuales de Estados Unidos y de los países libres de Europa continental, y a una parte importante de la población de estos últimos.

Por parte británica la situación era diferente, al menos en la percepción de sus dirigentes y en particular en la de Winston Churchill. El historiador Niall Ferguson afirma que en julio de 1945 Churchill pidió a las autoridades militares británicas «que averiguaran la viabilidad de un ataque sorpresa a la Unión Soviética, utilizando en caso necesario tropas alemanas» (Ferguson, 2007, 685). De hecho, «los jefes de Estado Mayor -británicos- habían considerado la posibilidad de una futura confrontación con los soviéticos ya en octubre de 1944» (*Ibid*, 684).

Más tarde, el 5 de marzo de 1946, en su famoso discurso en Fulton (Missouri, Estados Unidos) en el que acuñó la expresión “telón de acero”, Churchill afirmó refiriéndose al peligro soviético y a la necesidad de unión de las democracias occidentales: «si dejamos que estos años decisivos se nos escapen, la tragedia nos aplastara a todos» (Gaddis, 2008, 108).

En aquellos momentos, y citando a Tony Judt, «muchos líderes estadounidenses hablaban y actuaban como si creyeran en la continuación de la alianza establecida con Stalin durante la guerra» (Judt, 2008, 171). El prestigioso analista británico refuerza su juicio citando seguidamente las palabras de Lucretius Patrascanu, miembro de la cúpula comunista rumana, en las negociaciones para el Tratado de Paz que tuvo lugar en París en el verano de 1946: «los estadounidenses están locos. Están dando más a los rusos de lo que estos piden o incluso esperan» (*Ibid*, 172). Patrascanu fue fusilado posteriormente en 1954 en las purgas estalinistas de ese año.

En cualquier caso, una de las razones principales del cambio de la actitud norteamericana respecto a la Unión Soviética quizás se encuentre en el famoso “largo telegrama” de George Kennan desde la embajada norteamericana en Moscú, donde era encargado de negocios en 1946 y donde posteriormente sería embajador. Judt recoge la siguiente afirmación de Kennan en aquellos días: «nuestros líderes en Washington no tenían ni idea y probablemente habrían sido incapaces de imaginar lo que la ocupación soviética, apoyada por la policía secreta rusa de la época de Beria, significó para los que vivieron bajo ella» (*Ibid*, 172).

Llegados a este punto podríamos hacer un paréntesis para profundizar en un tema particularmente interesante y que influyó decisivamente en los acontecimientos que tuvieron lugar en esos años: la relación especial entre los Estados Unidos y Gran Bretaña. Este país tuvo un papel muy relevante en la creación de la OTAN y ha sido el país más cercano en todos los sentidos a la superpotencia norteamericana, y quizás por ello durante estos últimos años ha influido negativamente en los esfuerzos de la Unión Europea por dotarse de una capacidad colectiva propia de seguridad y defensa. Veamos con un poco más de detalle esta relación especial.

Podemos encontrar un precedente de esta relación ya en 1935, año en que el primer ministro británico Stanley Baldwin, y según cita que recoge Henry Kissinger, expuso su visión de las relaciones entre los dos países en un discurso pronunciado en el Albert Hall en Londres: «siempre he creído que la mayor seguridad contra la guerra en cualquier parte

del mundo, en Europa, en Oriente o por doquier, sería la íntima colaboración del Imperio británico con los Estados Unidos de América» (Kissinger, 2010, 638). Y calificaba la relación que debía existir nada menos que como “íntima”.

Como ya hemos dicho, en los primeros años de la postguerra Churchill y posteriormente y con igual dedicación Bevin, no cejaron en su intento de hacer frente al peligro que representaba la Unión Soviética. Para ello se esforzaron en restaurar las estrechas relaciones con Estados Unidos que habían mantenido durante la contienda. y en reforzar lo que actualmente se conoce como la *special relationship* entre ambas naciones. El término *special relationship* quedó acuñado desde que lo usó Churchill en su célebre discurso en Fulton (Missouri) el 5 de marzo de 1946, que hemos citado anteriormente y en el que habló por primera vez del “telón de acero” (Smith, 1989, 97).

Por supuesto, no existe ningún problema en que exista una relación especial entre dos países de un conjunto de aliados, siempre que no afecte negativamente al resto de los mismos. Por otra parte, es lógico que esta relación haya variado con el tiempo y sea considerada con distintos matices a uno y otro lado del Atlántico por sus dos protagonistas. Por la parte británica estaba extendida la idea de que la *special relationship* iba a consistir en «el uso juicioso de la experiencia del antiguo poder imperial británico para influenciar en la nueva superpotencia» (*Ibid*, 98). Otra interpretación algo más dura pertenece al norteamericano John Gaddis que sostiene que «los británicos se proponían influir en los estadounidenses lo máximo posible y aspiraban a interpretar el papel de los griegos como tutores de los nuevos romanos» (Gaddis, 2008, 32). Una afirmación idéntica la encontramos en Charles S. Maier (Maier, 2010, 231). En cualquier caso, parece que la palabra clave es “influenciar”. Dan Smith nos dice que la relación entre los dos países se basaba en lo que Kissinger llamaba “el valor de lo intangible”, y este último, en su libro *Diplomacia* afirma que:

Los gobernantes británicos escogieron, sobre todo después de Suez, seguir el camino de buscar una mayor influencia. Los líderes británicos de ambos partidos lograron hacerse tan indispensables para el proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos que los presidentes y quienes les rodeaban llegaron a ver las consultas con Londres no como un favor especial hacia un aliado débil, sino como un elemento vital de su propio gobierno. (Kissinger, 2010, 639).

Un aspecto de la relación especial del Reino Unido con su antigua colonia norteamericana tiene que ver con los sentimientos de la población británica sobre esta relación, sobre su propia europeidad y sobre el arraigo de su idea imperial, sentimientos que obviamente siguen influyendo y son compartidos por sus gobernantes. Podemos

encontrar un buen botón de muestra de estos sentimientos en uno de sus más prestigiosos escritores, Eric Blair, más conocido como George Orwell, que en la década de 1940 escribió su famosísima obra *1984*. En su obra, y como ya se ha dicho anteriormente, Orwell divide al mundo en tres grandes superestados, Oceanía, Eurasia y Asia Oriental, y considera al primero de ellos, en el que sitúa al protagonista de la narración, compuesto por las zonas de más relevancia del hasta entonces Imperio Británico: la mitad sur de África y de Asia, los océanos y el continente australiano, las islas británicas y, ¡cómo no!, los Estados Unidos de América. (Orwell, 1983, 196). Ciertamente añade “de propina” a toda Sudamérica, donde durante tanto tiempo ha mantenido Inglaterra un desmedido empeño en neutralizar la hegemonía que España ostentaba allí desde los tiempos más gloriosos de su imperio.

La división del mundo hecha por el célebre autor, conocedor y parte de la mentalidad inglesa, nos orienta en cierta medida respecto al encaje en que se ve a sí mismo el Reino Unido en el contexto mundial, que podríamos resumir como una nostálgica visión imperial de responsabilidad en todo el planeta, una situación de isla cercana, pero a la vez separada del resto del continente europeo, y una relación particularmente familiar y privilegiada con los Estados Unidos, la *special relationship*. Esos sentimientos son los que estimo también que influirán ahora y en el futuro en los gobernantes británicos a la hora de plantear la estrategia de seguridad de su país en el contexto internacional, OTAN incluida. Probablemente también hayan influido en el resultado del reciente referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea, pensando que siempre podrán apoyarse comercialmente en sus antiguas colonias, y políticamente y en el terreno de su seguridad en sus estrechas relaciones con los Estados Unidos.

Un ejemplo actual y muy reciente de la *special relationship* lo podemos encontrar en la alianza estratégica militar entre Estados Unidos, el Reino Unido y Australia (miembro de la *Commonwealth*) para el Pacífico, el llamado AUKUS, una asociación para contener el riesgo del aumento de la presión china en la región indo-pacífica, establecida por las tres naciones, sin haber compartido su gestación ni haber buscado la participación de ningún Estado europeo. Esto nos lleva a recordar de alguna manera las conversaciones secretas entre el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá para la creación del Tratado del Atlántico Norte que tuvieron lugar en 1948, que se consideraran algunas páginas más adelante. En el caso del AUKUS, el acuerdo ha ido acompañado por la cancelación de un contrato de enorme magnitud para la compra de submarinos por Australia que ha pasado

de estar acordado con Francia a serlo con Estados Unidos, y por un importe de alrededor de 50.000 millones de euros.

Dan Smith, prestigioso autor británico, director del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO) y posteriormente del SIPRI (Estocolmo) en 2015, al hablar de la *special relationship*, en un simpático y expresivo recurso afirma que «*NATO allies are equal, but some are more equal than others. Most equal of all is Britain*» (Smith, 1989, 97). Smith recurre en este caso a la famosa frase de George Orwell en su conocidísima obra *Rebelión en la Granja* «todos son iguales, pero algunos son más iguales que otros».

En cualquier caso, y para terminar estas consideraciones sobre la *special relationship*, debemos reconocer que, por encima de todo, esta relación especial entre los dos países ha sido y es fruto, no solo de la lengua común, sino también del leal y permanente apoyo británico a los Estados Unidos y de la constante y valiosa ayuda que desde hace mucho tiempo ha prestado el Reino Unido a su aliado norteamericano dentro de la OTAN y fuera de ella. Una inversión costosa, y muchas veces dolorosa en términos de vidas humanas, pero sin duda eficaz para los intereses de ambas naciones.

Volviendo de nuevo al comienzo de la postguerra, durante los años 1945 y 1946 las naciones occidentales fueron tomando progresivamente conciencia del peligro que representaba la Unión Soviética, mientras que paralelamente la situación económica europea no daba apenas síntomas de recuperación, amenazando una situación de caos social y creando un terreno abonado para la implantación de sistemas totalitarios de tipo comunista.

En la mayor parte de Europa, las organizaciones políticas mejor situadas para beneficiarse de este giro político a la izquierda fueron los diversos partidos comunistas [...] el comunismo empezó a parecer una fuerza imparable en la política europea [...] En las elecciones de posguerra en Noruega y Dinamarca los comunistas ganaron el 12% del voto popular, en Bélgica el 13%. En Italia el 19%, en Finlandia el 23,5%, y en las elecciones francesas de noviembre de 1946 lograron un enorme 28,8 % lo que les convirtió en la mayor fuerza política del país. Más importante aún, el partido comunista contaba por toda Europa con un amplio acervo de activistas comprometidos: había 900.000 afiliados en Francia, por ejemplo, y dos millones y cuarto en Italia, muchos más que en Polonia o incluso en Yugoslavia. El comunismo en Europa occidental era un movimiento enormemente popular y en gran medida democrático. (Lowe, 2012, 325).

Había que encontrar una solución a esta situación, tanto en el terreno económico como en el de la seguridad y la defensa, en lo que quedaba de nuestro continente. El 4 de marzo de 1947 Gran Bretaña y Francia firmaron el Tratado de Alianza y Asistencia conocido como el Tratado de Dunkerque, por el que ambas naciones se comprometían a prestarse



asistencia militar automática en caso de agresión contra alguna de ellas en territorio europeo. Nada nuevo, pues es prácticamente lo que hicieron ya en la Primera Guerra Mundial. Con este Tratado se estableció también la Unión Occidental.<sup>13</sup>

Para 1948 la Unión Soviética ya se había apoderado de la mitad oriental de Europa, había intentado hacerse con territorios de Turquía tratando de conseguir en 1946 la cesión de las provincias el Kars y Ardahan en el este del país, el control de los estrechos del Bósforo, y la revisión de la Convención de Montreux (Mark, 1994,116). Además, Yugoslavia estaba apoyando al partido comunista griego en la guerra civil que tuvo lugar en este país desde 1946 a 1949 y que, de vencer el Frente Nacional de Liberación y su instrumento militar el Ejército de Liberación del Pueblo Griego, ambos dominados por el partido comunista, habría llevado a este país a la órbita soviética.

Mientras tanto en el resto del continente, y gracias a los deseos generalizados de reformas sociales y a la introducción de la ideología marxista en la vida política, «la mayoría de los europeos se encontraron siendo gobernados por coaliciones de políticos de izquierda y centro-izquierda bastante similares a los frentes populares de la década de 1930» (Judt, 2008, 109). En las primeras elecciones de posguerra en Noruega y Dinamarca, los comunistas se hicieron con el 12% del voto, y en las de Bélgica con el 13%. En las elecciones de Italia de abril de 1946 llegaron al 19%, y en las francesas de noviembre del mismo año fueron la fuerza política más votada con el 28'8 % de los votos. (Lowe, 2012, 325). Allanando el camino a lo que vendría después en Checoslovaquia, en las elecciones celebradas en mayo de 1946 en este país, sus últimas elecciones libres hasta 1990, los comunistas consiguieron el 38% de los votos (Judt, 2008,129).

Para completar el panorama europeo, en el continente había millones de personas que habían perdido sus hogares, otros tantos desplazados forzosos que querían volver a sus países de origen, un hambre generalizada, y un invierno de 1947-48 crudísimo, el peor desde 1880 (*Ibid*, 139) que había dejado a Gran Bretaña sin electricidad y sin fuerzas para seguir apoyando militarmente a Grecia y Turquía ante la presión comunista. En esta situación se había producido meses atrás, el 12 de marzo de 1947, la declaración del presidente norteamericano en el Congreso que fue conocida como la doctrina Truman. Extraemos de su discurso los dos párrafos más significativos de los cambios que se avecinaban: «creo que la política de los Estados Unidos debe ser apoyar a los países libres

---

<sup>13</sup> WEB oficial de la UE. La Historia de la Unión Europea. Enlace: [Europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1954\\_es](http://Europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1954_es)

que están resistiendo los intentos de subyugación por parte de minorías armadas o presiones exteriores» y «si fallamos en ayudar a Grecia y Turquía en esta fatídica hora, el efecto será trascendental tanto para el Oeste como para el Este. Debemos actuar resuelta e inmediatamente» (Cook, 1989, 74). Y así lo hicieron.

Hasta el discurso del Presidente Truman y la inmediata ayuda norteamericana a Grecia y Turquía, la Unión Soviética había estado aplicando, con bastante fidelidad, lo que había sido ya “bendecido” por el presidente norteamericano Roosevelt que, según Raymond Aron, «daba su asentimiento a las conquistas territoriales ansiadas por Stalin a costa de Rumania y de Finlandia, y también esperaba que continuara la cooperación de los tres grandes o al menos de la Unión Soviética y Estados Unidos después de la guerra» (Aron, 1976, 51). Estamos hablando del reparto de Europa en zonas de influencia definidas por porcentajes de la misma en las naciones liberadas que de hecho había sido objeto de un acuerdo entre Churchill y Stalin en la visita del primero a Moscú en octubre de 1944. Según este acuerdo

Los porcentajes de la influencia respectiva de la Unión Soviética y la Gran Bretaña, válidos al principio solo para la fase de ocupación y establecidos por Molotov y Eden, eran los siguientes: Hungría 80-20, Rumanía 90-10, Bulgaria 80-20, Yugoslavia 60-40, y Grecia 10-90 (*Ibid*, 52).

Tony Judt da unas cifras ligeramente diferentes a estos porcentajes, lo que no hace más que confirmar conceptualmente la situación aquí expuesta, pero no utiliza la expresión porcentajes de influencia sino el más claro de porcentajes de «ejercer el control» (Judt, 2008, 160). En cualquier caso, estos “apaños” de difícil cumplimiento y supervisión quedaron obsoletos por los acuerdos de Yalta, pero estos tampoco se cumplieron como debían y dejaron media Europa a merced de los soviéticos.

En su conjunto, la idea del reparto de Europa estaba ya en 1944 considerada y aceptada por las tres grandes potencias vencedoras, para desgracia de los países del este de nuestro continente y para vergüenza posterior de las primeras. Podemos también recordar en particular el caso de Polonia, nación por cuya defensa precisamente habían entrado en la guerra Gran Bretaña y Francia, y que, después de que ganaran estos la contienda, se vio despojada de los territorios que la Unión Soviética, ¡aliada entonces con la Alemania nazi!, le había arrebatado durante la guerra, y sometida al acabar la misma a un ferreo control comunista.

Actualmente, y en gran parte por impulso norteamericano, todos estos países se sientan en el Consejo Atlántico como miembros de la OTAN.

El año 1948 marcó el punto de inflexión en la actitud de los países de la Europa occidental respecto a su propia seguridad y en el interés norteamericano en los asuntos europeos ante el progresivo avance comunista. Lo que colmó el vaso de la preocupación y el temor occidental fue la toma del poder en Checoslovaquia en febrero de 1948 por los comunistas que, por cierto, fue favorecida según Dan Smith por la cancelación de un acuerdo de crédito norteamericano a este país en 1946, el rechazo de ayuda norteamericana en la crisis alimentaria producida por la desastrosa cosecha de 1947, y la consideración prematura de Checoslovaquia por los Estados Unidos como dentro de la órbita de influencia soviética (Smith, 1989, 68-70). A la caída de Checoslovaquia siguió el comienzo del bloqueo soviético a Berlín. Se percibía con claridad la posibilidad de una nueva guerra, y las decisiones llegaron en cascada: el 17 de marzo de 1948 Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron el Tratado de Bruselas, cuyo elemento principal era el artículo IV (en la revisión del Tratado de 1954 figura como artículo V) que establecía que si una de las partes era atacada, todas las demás le proporcionarían «toda la ayuda militar y de otro tipo que fueran capaces»<sup>14</sup>. Ese mismo día el presidente Truman solicitaba al Congreso la aprobación del Plan Marshall, que era aprobado dos días más tarde, y el 22 de marzo, a instancias del ministro de Asuntos Exteriores británico Ernest Bevin, comenzaban en Washington unas conversaciones secretas que culminaron al año siguiente con la firma del Tratado del Atlántico Norte.

Aquí cabe insistir en la cuestión del control estadounidense sobre Europa. En efecto, las conversaciones en Washington para la creación de la OTAN, promovidas por Bevin desde meses atrás, fueron solicitadas finalmente por él en una nota de fecha 11 de marzo de 1948 al secretario de Estado norteamericano George Marshall que este contestó aceptándolas ¡al día siguiente! (Cook, 1989, 125-126). Las conversaciones comenzaron el 22 de marzo, tan solo cinco días después de la firma del Tratado de Bruselas y del Tratado de la Unión Occidental, y sin que lo supiera ninguno de sus miembros en el momento de su firma, a excepción obviamente del propio ministro Bevin, que firmó el Tratado en Bruselas pero no compartió con sus colegas que menos de una semana más tarde se reuniría en Washington, en un contexto exclusivamente sajón (Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, esta última a instancias de Bevin) para elaborar un pacto de mayores dimensiones, el Tratado del Atlántico Norte, en el que las naciones del Tratado de Bruselas se verían invitadas, y abocadas, a participar.

---

<sup>14</sup> Tratado de Bruselas. Revisado en 1954. BOE 110 de 8 de mayo de 1990.

La reunión de Washington del 22 de marzo al 1 de abril fue mantenida en secreto, no para los soviéticos que tenían un espía en la delegación británica, Donald Maclean, y no incluyó a Francia a instancias de Estados Unidos. Paralelamente la administración norteamericana tanteaba internamente a senadores de prestigio sobre cómo podría ser un pacto interatlántico de seguridad que implicase a Estados Unidos. El senador Arthur Vandenberg emitió una resolución (la Resolución Vandenberg) que fue aprobada por el Senado el 11 de junio de 1948, que allanaba el terreno definitivamente a las conversaciones que llevarían en menos de un año a la firma del Tratado del Atlántico Norte (Sloan, 2006).

La versión oficial de la OTAN es que la apertura de conversaciones comenzó formalmente el 6 de julio entre todos los miembros del Tratado de Bruselas junto con Canadá y Estados Unidos (Cook, 1989, 155). En la práctica las reuniones entre todos ellos comenzaron en diciembre (Smith, 1989, 75), pero en cualquier caso el resultado fue que el 4 de abril de 1949 se firmaba en Washington el Tratado del Atlántico Norte. Empezaba una nueva era, que duraría toda la guerra fría, en la que la seguridad de Europa iba a estar dirigida por la Alianza Atlántica, y su control ejercido permanentemente por los Estados Unidos. Más adelante veremos algunos aspectos singulares de este control.

Volviendo al mes de marzo de 1948 y a la firma del Tratado de Bruselas, Tony Judt minusvalora este Tratado opinando que «no era más que un tratado convencional a 50 años que comprometía a Gran Bretaña y los países del Benelux a colaborar con medidas de asistencia mutua en caso de una nueva agresión alemana» (Judt, 2008, 228). A mi juicio el conocido pensador británico no está acertado en su consideración, porque si bien es cierto que en el preámbulo del Tratado en su versión inicial se afirma que uno de los motivos del mismo es «tomar las medidas que sean necesarias en caso de una nueva política de agresión por parte de Alemania», más adelante, en su artículo IV (Artículo V en su versión modificada de 1954) afirma literalmente que

Si alguna de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa -sin especificar el atacante- las otras Altas Partes Contratantes proporcionarán a la parte atacada, en conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, toda la ayuda militar y de cualquier otro tipo que sean capaces.

Es muy verosímil que, habiéndose convertido la Unión Soviética en el enemigo real del momento, la mención en el preámbulo del Tratado a un posible ataque alemán fuera una cobertura para no estimular reacciones soviéticas contrarias al mismo. Obviamente en su versión modificada de 1954, en que se da la bienvenida a la incorporación de

Alemania e Italia, la mención a la posibilidad de un ataque alemán desaparece y en cambio podemos encontrar como un objetivo el de «promover la unidad y alentar la progresiva integración de Europa». Lo que es evidente es que el Tratado de Bruselas contenía un compromiso de defensa colectiva más claro y preciso que el del Tratado del Atlántico Norte (basta con comparar sus respectivos artículos 5), aunque también es evidente que al primero le faltaba la fuerza militar que al otro le sobraba.

En cualquier caso, las conversaciones secretas del 22 de marzo al 1 de abril de 1948 nos dicen claramente que la OTAN fue un invento anglosajón: de concepción británica, elaborado en sus aspectos más importantes en Washington, con la participación desde los primeros momentos de Canadá, y con la ausencia en las primeras conversaciones de Francia. Esta última mantenía ya entonces discrepancias con los norteamericanos, quizás la principal en cuanto al tratamiento que debía darse a Alemania, que ya era considerada por Gran Bretaña y Estados Unidos como de importancia capital para la defensa de Europa y barrera ante una posible agresión comunista.

## **2.2. La OTAN en la Guerra Fría y la influencia norteamericana sobre la misma**

Todo lo que sucedió después en cuanto a la seguridad y defensa de Europa durante las cuatro décadas que conocemos como la Guerra Fría ha sido el fruto del enfrentamiento a nivel mundial de las dos superpotencias, con la OTAN y el Pacto de Varsovia como estructuras formales de ambas a nivel internacional. Las principales causas de ese enfrentamiento fueron el constante apoyo soviético a la expansión del comunismo por todo el planeta, percibido por Estados Unidos como un peligro para la democracia, y la posibilidad de una invasión de Europa por el Pacto de Varsovia, que las naciones libres del área euroatlántica valoraban como probable y de carácter nuclear.<sup>15</sup> La Alianza Atlántica, materializada en la OTAN, ha sido la respuesta a estas amenazas, y Estados Unidos ha ejercido siempre el control de la misma.

La situación dio lugar durante prácticamente toda la Guerra Fría a una carrera de armamentos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, particularmente en el terreno de

---

<sup>15</sup> Un ejemplo lo tenemos en la crisis llamada *War Scare* 1983, en la que con motivo del ejercicio aliado Able Archer los soviéticos elevaron su grado de alarma al máximo. Una información del National Security Archive, cita un documento de 1984 “US National Intelligence Estimate” titulado “Warning of War in Europe” que afirmaba que “We cannot rule out the possibility nevertheless, that during a crisis the Soviets might choose to launch a preemptive attack on NATO”. Enlace: [nsarchive.gwu.edu/briefing-book/aa83/2018-11-05/soviet-side-1983-war-scare](https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/aa83/2018-11-05/soviet-side-1983-war-scare)

las armas nucleares. El peligro durante todo ese tiempo fue una posible guerra nuclear que podría afectar a todo el género humano. El punto álgido lo marcó la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962 que, aunque protagonizada directamente por los Estados Unidos y la Unión Soviética, si no se hubiera resuelto nos hubiera llevado a todos a una catástrofe planetaria. En cualquier caso, la OTAN respondió a la amenaza nuclear desde 1949 hasta 1989 siguiendo distintas estrategias, doctrinas y Conceptos Estratégicos (estos últimos son los documentos que establecen las directrices que debe seguir la Alianza en los años siguientes, y generalmente tienen una década de vigencia), que fueron aplicándose durante aquellos años y variando como consecuencia de la situación cambiante del enfrentamiento entre las dos superpotencias durante los mismos. El último Concepto Estratégico, en vigor a la hora de escribir estas líneas, fue el aprobado en la Cumbre de la Alianza de Lisboa del 19-20 de noviembre de 2010 con el subtítulo de *Active Engagement, Modern Defence* (Concepto Estratégico de la OTAN 2010, y Arteaga, 2010)<sup>16</sup>. El próximo Concepto Estratégico está previsto que sea aprobado en la Cumbre de Madrid de junio de 2022.

De las estrategias y doctrinas, y para comprender la tensión que se vivía entonces podríamos citar, por su carácter nuclear y potencial trascendencia para todo el planeta, inicialmente la *Massive Retaliation*, o represalia masiva basada en la superioridad nuclear norteamericana, la *Flexible Response*, respuesta nuclear proporcional al tipo de agresión recibida, y la *Mutual Assured Destruction*, que contemplaba el uso masivo del armamento nuclear por ambas partes (equilibrio del terror). Respecto a esta última estrategia, el profesor Guillermo Velarde, en cuyas manos y en las del Gobierno de entonces, estuvo el que España contara con un armamento nuclear inicialmente similar al de Francia, llevó a cabo un estudio que, diferenciando la posibilidad de atacar primero los silos lanzamisiles o las ciudades, concluía que ambas alternativas aconsejaban tanto a la Unión Soviética como a Estados Unidos, no tomar la iniciativa a la hora de lanzar un ataque masivo nuclear. Estas conclusiones «eran coherentes con la doctrina del general De Gaulle, quien indicaba repetidas veces que la sombrilla nuclear que Estados Unidos prometía a sus aliados era un deseo más que una realidad, y que la única sombrilla nuclear eficaz era la fuerza de disuasión nuclear propia» (Velarde, 2016, 246).

Finalmente, y también con un importante componente nuclear, lo que a mi juicio llevó al final de la Guerra Fría fue la respuesta que dio Estados Unidos con la OTAN a la crisis

---

<sup>16</sup> Concepto Estratégico 2010 de la OTAN, enlace [20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](#).

provocada por el comienzo del despliegue en Europa de los nuevos misiles soviéticos SS-20. Tras el fracaso de las negociaciones para evitar el despliegue de estos misiles, la respuesta norteamericana, y de la OTAN con Estados Unidos, fue, utilizando la terminología del mus, algo así como “envido más” y se materializó en la decisión de la Alianza de desplegar a su vez los misiles de alcance intermedio Cruise (GLCM) y Pershing II. Aunque inicialmente esto dio un nuevo impulso a la carrera de armamentos, de la que un elemento muy importante por parte norteamericana fue la Iniciativa de Defensa Estratégica (llamada en el argot popular la Guerra de las Galaxias) anunciada por Reagan el 23 de marzo de 1983, se llegó finalmente a un acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en la Cumbre celebrada en Washington el 10 de diciembre de 1987 con la firma del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF).<sup>17</sup>

Por la importancia del arma nuclear y el peligro que ha representado durante toda la Guerra Fría esta tesis dedicará en exclusiva su siguiente capítulo a analizar con más detalle este asunto.

En cualquier caso, el tremendo coste de la carrera de armamentos, tanto en el campo nuclear como en el convencional, llevó a la Unión Soviética a un agravamiento de su ya delicada situación económica (Judt, 2008,853). Esto, unido a la llegada al poder en Moscú de Mijaíl Gorbachov, un político realista y responsable, propició la apertura del régimen y el fin de la Unión Soviética. Siendo el autor de esta tesis consejero de defensa en la Delegación de España en la sede de la OTAN en Bruselas, el 7 de diciembre de 1988 el boletín de noticias del Cuartel General de la Alianza sorprendió a todos los que trabajaban en el mismo con la noticia de que Gorbachov había intervenido en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York anunciando que unilateralmente la Unión Soviética iba a reducir sus fuerzas armadas ¡en medio millón de hombres! La reseña que de este hecho hace el historiador británico Ian Kershaw en su libro *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017. Un camino incierto*, hace una referencia más extensa a este asunto, añadiendo que Gorbachov también anunció entonces que «retiraría seis divisiones acorazadas de la República Democrática Alemana, Checoslovaquia y Hungría para 1991» (Kershaw, 2019, 351). Los acontecimientos se precipitaron y para el final de ese año ya no existía la Unión Soviética.

---

<sup>17</sup> Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate And Shorter-Range Missiles (INF Treaty). Enlace: [2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm](https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm)

Sin entrar en un repaso minucioso de la historia de la Guerra Fría, conviene subrayar de nuevo que todo el recorrido de las cuatro décadas que ésta duró se hizo bajo la tutela de los Estados Unidos y a través de su control sobre la Alianza Atlántica. De hecho, el liderazgo actual norteamericano comenzó desde su intervención en la Segunda Guerra Mundial, siguió con el Plan Marshall, y se consolidó definitivamente con la constitución del Pacto del Atlántico Norte y la creación de la OTAN.

Un hito importante del liderazgo norteamericano fueron los Acuerdos de París de 1954 que dieron como resultado la modificación del Tratado de Bruselas y la creación de la Unión Europea Occidental (UEO). Estos acuerdos se firmaron en París el 23 de octubre de ese año integrando a Italia y Alemania en el Tratado de Bruselas, así como invitando a esta última a ingresar en la OTAN. Estados Unidos, siempre apoyado por Gran Bretaña, tuvo que vencer en todo este proceso las susceptibilidades y temores franceses respecto a la incorporación de Alemania como un aliado más. La influencia de Estados Unidos también se manifestó a lo largo del tiempo en el papel de la UEO, «que de haber existido la voluntad política se habría convertido en la base para un ejército europeo adecuado» (fuentes, 2011, I), pero que en la realidad fue una organización reducida a una existencia gris y de perfil bajo, que «se limitó a gestionar tareas insignificantes y rutinarias a la sombra de la OTAN» (Alcaraz, 2011, 8). La UEO tuvo primeramente su sede en Londres y desde 1993 se trasladó a Bruselas, donde mantuvo un contacto permanente y subordinado con la OTAN, como tuve directamente ocasión de comprobar cuando, como he mencionado anteriormente, estaba trabajando en los últimos años de la década de los noventa como consejero de Defensa en la Delegación de España en el Consejo Atlántico. Años más tarde, la historia de la UEO terminaría con su absorción por la Unión Europea el 30 de junio de 2011.

### **2.3. Influencia norteamericana en la OTAN tras la desaparición del Pacto de Varsovia**

La Guerra Fría había acabado en 1989, pero otro elemento que podríamos considerar a la hora de valorar el control norteamericano sobre Europa en el campo de su defensa es la estructura de mandos de la Alianza Atlántica que, después de periódicas revisiones de la misma, se concreta actualmente en cuanto a sus mandos principales en lo que se expone a continuación.



La OTAN consta de dos mandos estratégicos, tres mandos operacionales y varios mandos tácticos. La dirección de cada uno de ellos la forman un comandante que ostenta el mando y toma todas las decisiones que le competen, un adjunto (*deputy*) que sustituye al comandante cuando es necesario y se encarga de los asuntos que este le encomiende, y un jefe del Estado Mayor que lleva todo el peso del funcionamiento operativo y administrativo del Mando. De los dos mandos estratégicos de la OTAN, el más importante, por su carácter operativo, es el Mando de Operaciones (*Allied Command Operations*), que manda el Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR, acrónimo de *Supreme Allied Commander Europe*), máxima autoridad militar operativa de la Alianza. Este último ha sido siempre un general o almirante norteamericano de cuatro estrellas, designado para el cargo por el presidente de los Estados Unidos, aunque deba pasar por el requisito de ser elegido formalmente por el Consejo Atlántico. El SACEUR ejerce al mismo tiempo el mando nacional norteamericano de todas las fuerzas terrestres, navales y aéreas de su país en Europa (el *US European Command*)., El Segundo Comandante o Vicecomandante Supremo (el *Deputy SACEUR*) ha sido, “casualmente” y prácticamente desde siempre un general británico de cuatro estrellas (excepto de 1978 a 1993 que el cargo estaba dividido entre dos generales, uno británico y otro alemán), y, desde hace ya bastantes años, el jefe del Estado Mayor del Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE, acrónimo de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) es un general alemán, también de cuatro estrellas.

En cuanto al otro mando estratégico de la Alianza, el Mando Aliado de Transformación (ACT, acrónimo de *Allied Command Transformation*), es de menor implicación operativa y se encuentra en Norfolk (Estados Unidos). Este Mando sustituyó en el año 2009 al Mando del Atlántico (SACLANT, acrónimo de *Supreme Allied Command Atlantic*), que ha estado siempre ejercido por un almirante norteamericano hasta su conversión en el Mando Aliado de Transformación. La jefatura del mando corresponde a un general francés de cuatro estrellas, lo que responde quizás a la reincorporación de Francia a la Estructura Militar Integrada, que había abandonado desde los tiempos de De Gaulle, y al hecho de que Francia es el tercer país en cuanto a contribución a los presupuestos de la OTAN. En este mando, su *Deputy Commander* es un general italiano (que se turna con un general alemán) y el jefe de su Estado Mayor es un vicealmirante británico.

A nivel inmediatamente inferior de los mandos estratégicos se encuentran tres mandos operacionales: el Mando Aliado Conjunto de Fuerzas de Nápoles, mandado por un almirante de cuatro estrellas norteamericano que simultáneamente ejerce el mando de todas las fuerzas navales de los Estados Unidos en Europa y en África, el Mando Aliado Conjunto de Fuerzas de Brunssum (Holanda), mandado por un general alemán de cuatro estrellas, y el Mando Aliado Conjunto de Fuerzas de Norfolk (Estados Unidos) obviamente mandado por un almirante norteamericano que también ejerce el mando directo de fuerzas navales norteamericanas.

Además de estos mandos operacionales, y de gran importancia en el aspecto operativo, se encuentran tres mandos tácticos dependientes directamente del SACEUR: el *Allied Maritime Command* en Northwood (Inglaterra), mandado por un almirante británico, el *Allied Air Command* en Ramstein (Alemania) mandado por un general norteamericano, y el *Allied Land Command* en Izmir (Turquía), mandado por otro general norteamericano.

Para tener una visión de conjunto de las nacionalidades de las principales autoridades de los mandos, estratégicos, operacionales y tácticos de la Alianza, a continuación se exponen en la siguiente tabla.

Mando	Comandante	Deputy Com.	Jefe Estado Mayor
<i>Allied Command Operations</i> (ACO) SHAPE. Mons (Bélgica)	EE.UU.	Reino Unido	Alemania
<i>Allied Command Transformation</i> (ACT) Norfolk (USA)	Francia	Alemania / Italia	Reino Unido
<i>Joint Forces Command Brunssun</i> (Holanda)	Alemania	Reino Unido	Francia
<i>Joint Forces Command Naples</i> (Italia)	EE.UU.	Canadá	Italia
<i>Joint Forces Command Norfolk</i> (USA)	EE.UU.	Reino Unido	Alemania / España
<i>Allied Maritime Command</i> <i>Northwood</i> (Inglaterra)	Reino Unido	Francia	Italia
<i>Allied Air Command Ramstein</i> (Alemania)	EE.UU.	Francia	Alemania
<i>Allied Land Command Izmir</i> (Turquía)	EE.UU.	Reino Unido	Turquía

Fuente: Elaboración propia

Considerando todas las posiciones de comandantes, segundos jefes (*deputies*) y jefes de Estado Mayor, y valorando aquellos puestos compartidos como medio puesto para cada nación, resulta en total que, en cuanto a los mandos estratégicos, uno (el más importante) lo manda un estadounidense y el otro un francés. De los tres mandos operacionales, dos los mandan oficiales estadounidenses y el otro uno alemán, y de los tres mandos tácticos dos los mandan estadounidenses y uno un británico. En cuanto a los *Deputy Commanders*, de todos los mandos (estratégicos, operacionales y tácticos), cuatro son británicos, dos franceses, uno canadiense, medio es italiano y el otro medio alemán. Si contamos ahora los jefes de Estado Mayor, “dos y medio” son alemanes (porque uno de ellos alterna con un español), otros dos son italianos, uno es francés, otro británico, otro turco, y “medio” (porque alterna con un alemán) es español.

Aquí podríamos hacer notar que los siete mandos principales más operativos de la Alianza (el ACT no lo es) están mandados por cinco oficiales generales norteamericanos, uno por un británico y otro por un alemán. Además, las situaciones en que hay un oficial norteamericano como comandante y un británico (o un canadiense) como segundo, y alternativo en el mando, son podríamos decir “más que frecuentes” en la estructura de mandos actual (se da en cuatro de los siete Mandos principales más operativos de la Alianza), y que esto contribuye al ejercicio constante del mando operativo en toda circunstancia por países sajones íntimamente aliados políticamente. Podemos recordar a este respecto el punto 2.2 del segundo capítulo de esta tesis al describir la *special relationship* entre Estados Unidos y el Reino Unido, y particularmente en el último párrafo del punto 2.2, en el que se apunta que la OTAN fue un invento de creación sajona.

Cierto es que en el reparto de puestos de mando en la Estructura Militar Integrada de la Alianza entre las naciones miembros de la OTAN, que se lleva a cabo cada vez que se modifica la estructura de mandos, que viene siendo cada cinco o seis años, se adjudican los puestos de forma proporcional al esfuerzo económico militar de los países miembros. Sobre este esfuerzo económico podemos reseñar que los cuatro países que encabezan la contribución recientemente acordada a los presupuestos comunes de la OTAN para el periodo 2021-2024 son Estados Unidos (16,35% del total), Alemania (16,35%), el Reino Unido (11,29%) y Francia (10,49%). En cuanto a los presupuestos de defensa de los países miembros de la OTAN de 2020, el otro elemento a contar en cuanto a la contribución de cada uno de ellos a su propia defensa y a la de sus aliados, los países que más invierten son Estados Unidos (778.232 M\$, equivalentes aproximadamente al 3,7% de su PIB), el

Reino Unido (59.238 M\$, equivalente aproximadamente al 2,2% de su PIB, Alemania (52.765 M\$, equivalentes aproximadamente al 1,4% de su PIB)), y Francia (52.747 M\$, equivalentes aproximadamente al 2,1% de su PIB) (SIPRI, 2021).

En cualquier caso, la responsabilidad de las operaciones principales, y los mandos que las dirigen, recaen casi en su totalidad en generales o almirantes norteamericanos, y a su lado siempre se encuentra un británico o un canadiense. Además de la tabla anteriormente expuesta de puestos principales en tiempo de paz por naciones, que ya es de por sí muy ilustrativa, otro ejemplo, esta vez de carácter totalmente operativo a la hora de llevar a cabo la OTAN una operación militar, nos lo ofrece su intervención en Libia en el año 2011, asunto que trataremos más adelante en esta tesis.

A la hora de considerar desequilibrado el reparto de puestos de mando no podemos olvidar si pretendemos ser justos, que, además de una contribución económica muy destacada sobre los demás países por parte de los Estados Unidos, en las operaciones reales son ellos los que aportan con mucha diferencia más efectivos militares, los medios más modernos y las soluciones tecnológicamente más avanzadas. Es obvio que quien más invierte, contribuye con más fuerzas y dispone del armamento más avanzado (incluyendo el nuclear) ... manda. Es lógico que sea así. No obstante, si se considerase en la estructura de mandos a los países de la Unión que también son miembros de la Alianza Atlántica como un conjunto y no de forma individual, podría influir positivamente para ellos, siempre que el proceso de integración europeo avanzase y los países de la Unión estuviesen lo bastante integrados o al menos coordinados militarmente, y serviría para estrechar políticamente las relaciones a ambos lados del océano. Incluso podría quizás hasta para hacer más aceptable para los países europeos el incremento de sus presupuestos de defensa y sus contribuciones a la Alianza Atlántica que solicita Estados Unidos, con insistencia y con toda razón desde un punto de vista operativo. De hecho, esta presión norteamericana es un signo de su voluntad de ejercer su control (buscando conjugar realismo y eficacia) en la defensa de Europa.

Es lo que viene llamándose el *burden sharing* de la Alianza, literalmente el reparto de la carga. Este asunto viene de lejos. Desde hace mucho tiempo está extendida en Estados Unidos la idea de que los europeos no invertimos lo necesario en nuestra propia defensa y la dejamos en manos de su país. Es cierto, pero si lo hiciéramos, ¿aceptaría Estados Unidos perder el papel que ahora desempeña de líder absoluto de la OTAN?

Ya en 1988 el presidente norteamericano Ronald Reagan envió a su secretario de Estado de Defensa Adjunto, William Taft, a convencer a sus aliados europeos de que aumentasen sus presupuestos de defensa. Taft lo hizo, y el Comité de Planificación de la Defensa de la OTAN así lo acordó..., pero posteriormente los países no cumplieron lo acordado. Más tarde fue muy notorio el rapapolvo que echó en este sentido el secretario de Defensa Donald Rumsfeld al Consejo Atlántico en el año 2006.

Es verdad que los Estados Unidos invierten en su presupuesto de defensa un porcentaje de su producto interior bruto muy superior al de cualquiera de los países del resto de la Alianza, pero quizás hay que añadir una importante matización que hace notar Dan Smith en su libro *Pressure. How America runs NATO*:

Si Estados Unidos quiere defender la Europa Occidental contra las amenazas percibidas, no es simplemente por altruismo. Es, por encima de todo, defendiendo sus intereses en Europa Occidental. Su papel regional es parte de su papel a nivel mundial. Por ello, en el fondo, el argumento del *burden-sharing* no es conseguir que los países europeos paguen por su propia defensa, sino como hacerles contribuir al coste de los Estados Unidos para continuar siendo una superpotencia (Smith, 1989, 95).

Este juicio tan duro de Dan Smith no implica que nuestro aliado norteamericano no sea la mayor garantía de libertad de nuestro continente ni debe alentar excesivas críticas contra Estados Unidos, pero ciertamente no favorece sus relaciones con muchos países miembros de la Alianza que pueden pensar que Estados Unidos no desea compartir con nosotros en un esquema de igualdad las decisiones y el mando de las fuerzas militares comunes sino tan solo equilibrar nuestras contribuciones económicas a la OTAN con las suyas mientras ellos siguen ejerciendo el control político y el mando operativo de la misma. Por cínico que parezca, todo ello es lógico y hasta razonable teniendo en cuenta la desproporción de su poder militar y económico con el que actualmente disponen las naciones europeas.

Como botón de muestra muy reciente, en el verano de 2020, el presidente norteamericano Donald Trump ha ejercido presión directamente sobre Alemania amenazando primero y anunciando después la salida de buena parte de sus efectivos y elementos de dirección militar desplegados en este país si no aumentaba al menos al 2% sus presupuestos de defensa. Según ha publicado la prensa recientemente, este anuncio ha sido posteriormente desmentido por el nuevo presidente, Joe Biden, que paralizará la decisión de Trump y no reducirá por el momento el personal militar norteamericano destacado en Alemania (La Vanguardia, 4 febrero 2021).

En resumen, el intento de Estados Unidos de elevar las contribuciones de los países europeos de la OTAN a sus presupuestos de defensa es lógico y correcto, pero lo que no lo es tanto es que el aumento solicitado a estos países (que conjuntamente contribuyen con más del 50 por ciento a los presupuestos de la Alianza) no vaya acompañado y negociado simultáneamente con un ajuste político de su estructura de mandos, valorando la contribución no individual sino conjunta de los 21 países miembros de la OTAN que también lo son de la Unión Europea, 21 países de un total de 30 de la Unión desde la incorporación de Macedonia del Norte el 27 de marzo de 2020.

Otro elemento significativo que he tenido la oportunidad de comprobar, primeramente, durante mi permanencia en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas en los últimos años de los ochenta y después cuando regresé de nuevo una década más tarde, fue la paulatina desaparición del concepto de la Alianza como compuesta por dos pilares, uno a cada lado del atlántico, y formado el europeo por el conjunto de las naciones de nuestro continente miembros de la misma. La historia venía de lejos, y la había considerado ya el presidente Kennedy en su declaración de interdependencia entre los Estados Unidos y una Europa unida durante un discurso el 4 de julio de 1962 en el *Independence Hall* de Filadelfia. Según el presidente norteamericano, «la Europa política y económicamente integrada quedaría asociada en igualdad de condiciones con los Estados Unidos, compartiendo las cargas y obligaciones de la hegemonía mundial» (Kissinger, 2010, 653). En los años ochenta era frecuente la mención a dos pilares en la Alianza Atlántica, el americano y el europeo, pero en los últimos años de los noventa ya no se hablaba de pilares en el sentido anteriormente descrito, y el término “pilar europeo” ha casi desaparecido del vocabulario de la Alianza. Nos dice Kissinger en su ensayo *Diplomacia* que «la amplia perspectiva de Kennedy de una asociación atlántica basada en los pilares gemelos de Europa y los Estados Unidos, sosteniendo un techo común, tropezó con la implacable oposición de De Gaulle» (*Ibid*, 659). En cualquier caso, lo cierto es que De Gaulle desapareció, pero del pilar europeo no se ha vuelto a hablar seriamente.

También debemos tener en cuenta en relación con el liderazgo de Estados Unidos en la OTAN la actividad del Cuartel General de la Alianza en Bruselas. Es allí donde se toman las decisiones políticas, o mejor dicho donde se aprueban pública y formalmente, y es también allí donde los embajadores de todos los países aliados, que representan más de la mitad de la fuerza militar y política del mundo, con un peso similar en los aspectos industrial y comercial, se reúnen semanalmente alrededor de la mesa del Consejo

Atlántico, y diariamente tantas veces como les parezca oportuno amparados por la discreción que les ofrece estar físicamente en un mismo edificio.

Lo que ocurre en Bruselas es ciertamente importante. De hecho, la razón de ser del Cuartel General de la OTAN, situado entre el centro de la ciudad y el aeropuerto, es el estudio de los asuntos de interés común para la defensa occidental, el contacto desde las Delegaciones de los países con sus capitales, y la búsqueda del consenso entre todas las naciones aliadas. La actividad política para lograr este consenso es fundamental. Antes de tomar sus decisiones el Consejo Atlántico debate los asuntos, y si es necesario estos son previa o posteriormente objeto de contactos bilaterales. Cuando se alcanza el consenso éste queda escenificado en el Consejo. El proceso comienza allí formalmente, pero en muchas ocasiones alcanzarlo no es fácil. No obstante, ¡se alcanza! Dan Smith describe en su libro el mecanismo para conseguir el consenso y reunir a todos los países alrededor de la posición norteamericana:

La base para conseguir el consenso es una serie de asunciones conectadas entre sí. Primero es la necesidad de disuadir la amenaza de la Unión Soviética... Otra asunción es que la resistencia a esta amenaza requiere la unidad de la Alianza... La siguiente asunción es que esa unidad significa aceptar el liderazgo de los Estados Unidos... y la última asunción es la necesidad de la disuasión nuclear, y por lo tanto de las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos y la presencia de fuerzas nucleares estadounidenses en Europa (Smith, 1989, 28).

Realmente, la aceptación del liderazgo norteamericano ha sido el principio básico de la OTAN desde su creación. Y se comprende tan solo con analizar sus capacidades militares y su contribución a los presupuestos de la Alianza, asunto que ya se ha mencionado anteriormente. No obstante, la posición de los países miembros ante esta realidad ha sido diversa: desde el apoyo prácticamente sin fisuras del Reino Unido, al ejercicio de la soberanía nacional practicado frecuentemente por Francia, pasando por situaciones en que países miembros apoyan decisiones en el Consejo Atlántico antes que oponerse a Estados Unidos, pero después no cumplen lo que acordaron.

En mi puesto de Consejero de Defensa en la Delegación española ante el Consejo Atlántico, he creído percibir en más de una ocasión un peculiar comportamiento francés en un proceso de búsqueda de consenso: en un tema apoyado o propuesto por Estados Unidos en el Consejo Atlántico el embajador galo se opone a la posición norteamericana, en no pocas ocasiones con cierta lógica, y consigue el apoyo de los embajadores de algunos países políticamente muy cercanos a Francia, generalmente Bélgica, España o Italia. Al no llegarse a un acuerdo el asunto se vuelve a debatir en posteriores sesiones del Consejo. Durante esos días parecería que Estados Unidos se aproxima directa y

bilateralmente a la Delegación francesa, que quizás es lo que nuestro país vecino más desea, y comparte “de tú a tú” con el embajador norteamericano su visión y su interés en el asunto en cuestión...y llegan a un acuerdo. En la siguiente sesión del Consejo Atlántico, Francia, que ha conseguido su propósito de codearse como socio privilegiado de Estados Unidos, cambia de posición y levanta su rechazo inicial, mientras que las naciones que hacían causa común con ella, y que no han recibido nuevas instrucciones de sus capitales, se quedan algo “descolocadas” y se ven obligadas a mantener durante algún tiempo (hasta que reciben instrucciones de sus capitales) una posición ligeramente desairada. Quizás todo esto es fruto de una susceptibilidad excesiva o de una mala apreciación personal, pero...

Otro aspecto de particular interés sobre el que los Estados Unidos han logrado el consenso, o al menos influido decisivamente en acelerar el proceso para alcanzarlo, ha sido la “política de puertas abiertas” de las últimas décadas y la incorporación de nuevos miembros procedentes de la antigua órbita soviética. Respecto a esta política, que quedó recogida dentro de las misiones fundamentales y principios del Concepto Estratégico de la OTAN todavía en vigor, este trabajo estima muy correcto el juicio del investigador y analista Enrique Fojón, que afirma que «la expansión de la Alianza tiene su causa en la hegemonía de Washington» (Fojón, 2016, 97). En las sesiones del Consejo Atlántico he podido ver que los países que deben en gran parte su entrada en la Alianza al apoyo norteamericano son generalmente los que apoyan más decididamente las posiciones estadounidenses en el Consejo Atlántico.

La consecuencia de todo lo expuesto es que la revisión de la Alianza Atlántica que esta tesis sugiere pasa inicialmente, y no por ser obvio hay que dejar de reseñarlo aquí, por una aproximación diplomática profunda y coordinada de la Unión Europea y de sus Estados miembros a Washington, con el objeto de estudiar conjuntamente y hacer ver a las autoridades norteamericanas los beneficios de una Europa fuerte y solidaria en el sentido del que Kennedy se mostró partidario en 1962.

#### **2.4. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI)**

Finalmente, y en cuanto se refiere al control norteamericano tanto militar como político sobre la seguridad y la defensa de Europa, hemos dejado para un subcapítulo específico la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (*European Security and Defense*



*Identity*, ESDI por sus siglas en inglés). Es esta una cuestión que, aunque admite distintas interpretaciones, a mi juicio muestra una postura “poco favorable” de los Estados Unidos en relación con los esfuerzos de la Unión Europea por dotarse de un mecanismo propio de seguridad y defensa.

Esta investigación estima que este es un asunto que sufrió en su día un tratamiento demasiado riguroso y poco generoso por parte de Estados Unidos en el marco de la OTAN, y que sería necesario abordarlo de nuevo desde una óptica más comprensiva con los anhelos de la Unión Europea de alcanzar una aceptable autonomía estratégica, y que debería ser entendido y aceptado adecuadamente por Estados Unidos como aliados de Europa que son.

Aunque ya han pasado más de 20 años desde que se llegó a un acuerdo sobre la ESDI en la Cumbre de la OTAN en Washington el año 1999, encontramos en el tratamiento que se le dio entonces un magnífico ejemplo, que creo sigue siendo válido en la actualidad, para valorar el interés estratégico de Estados Unidos en ejercer su control sobre la defensa de Europa (Unión Europea incluida), y en ejercerlo a través de la OTAN.

En este asunto tendremos muy en cuenta a Robert E. Hunter, por haber sido embajador norteamericano en la OTAN en los años 1993 a 1998, y a su libro *The European Security and Defense Policy. ¿NATO, s Compañión or Competitor?*. En aquella década se gestó y debatió la ESDI, siempre bajo presión norteamericana y muy señaladamente bajo la de Madeleine Albright, hasta llegar al acuerdo que se tomó en la Cumbre de Washington en 1999. La razón de apoyarnos sustancialmente en el libro de Hunter a la hora de identificar posiciones y razonamientos norteamericanos es que, siendo su autor el embajador norteamericano en la OTAN en aquellos años, sus opiniones y comentarios están obligados a coincidir con la postura de su gobierno y a la vez ofrecen una mayor garantía de conocimiento de la materia dada la privilegiada posición del autor.

Ya en el sumario del libro, en lo que el embajador titula como *Antecedentes*, éste resume la actividad de la década de los 90 sobre este asunto y el acuerdo al que se llegaría al final de la misma en un sentido claramente opuesto al que sugirió Kennedy en el año 1962 de una Europa asociada en igualdad de condiciones con los Estados Unidos. Merece la pena leer cuidadosamente la traducción del párrafo al que me refiero:

Desde el comienzo de 1993, Estados Unidos comenzó a dar un fuerte apoyo al desarrollo de un vigoroso “Pilar europeo” dentro de la Alianza Atlántica. En junio de 1996, la OTAN y la UEO -que después paso a ser parte de la Unión Europea- negociaron acuerdos marco que sirvieron como base para

crear este pilar europeo dentro de la Alianza. Este pilar potencialmente haría uso de capacidades militares de la OTAN que serían “separables pero no separadas” de la Alianza. Se permitiría a la UEO hacer uso de ciertos recursos, incluyendo oficiales de Estado Mayor, equipamiento militar no disponible en los países UEO, el Deputy SACEUR, y el nuevo Estado Mayor CJTF (Estado Mayor de una fuerza conjunta combinada desplegable de gran dimensión para operaciones militares distintas a las de defensa del territorio OTAN). Estas capacidades estarían disponibles para ayudar a la UEO a emprender las llamadas Misiones de Petesberg, desde las misiones humanitarias a las de imposición de la paz, en circunstancias en las que la OTAN en su conjunto, de hecho Estados Unidos, escoja no participar (Hunter, 2002, xiii).

Obviamente, en cualquier caso, esto era colocar a la UEO, actualmente la Unión Europea, en el papel de escudero de la OTAN, y así estamos al día de hoy.

Un par de páginas más adelante el embajador Hunter se muestra partidario de que «los Estados Unidos deben apoyar una capacidad europea para gestión de crisis, especialmente sus aspectos civiles, e incluso el uso de fuerza militar, en situaciones que caigan más allá del umbral en el que la OTAN -queriendo decir en la práctica Estados Unidos- necesitaría involucrarse» (*Ibid*, xv). Esto de hacer equivalente a la OTAN con “en la práctica Estados Unidos” no es muy alentador, aunque quizá sí lo sea para animar a la Unión Europea a buscar al menos una relación de autonomía con respecto a la OTAN.

Continuando con su libro, en la página nueve el embajador norteamericano considera que en los años 90 se dieron avances significativos hacia la integración europea, y que en este contexto «era natural que la Unión volviera de nuevo hacia el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y como parte de ella una ESDI, ahora llamada por la Unión Europea la Política Europea de Seguridad y Defensa». En el mismo sentido que lo hace el embajador, yo identifico como conceptualmente similares en términos generales, y cada una sucesora de la anterior, la ESDI, la PESD y la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y así las tendré en cuenta en esta tesis.

Por otra parte, y no falto de razón, en la página 13 de su libro, el embajador, sostiene que Estados Unidos y algunos otros aliados pensaban que muy pocos países europeos, si es que había alguno, proporcionarían recursos y capacidades a la UEO además de los que proporcionaban a la OTAN para hacerla política y militarmente eficaz, y estaban preocupados que promoviendo una UEO independiente de la OTAN debilitarían la capacidad de actuar de esta última. De esta situación surgió según Hunter el gran acuerdo: “la OTAN ayudaría a facilitar la creación de la ESDI pero no como una entidad completamente independiente. Previsiblemente tomaría de la OTAN recursos y potencialmente la capacidad de ser política y militarmente efectiva. En palabras literales del embajador, lo que se acordó fue que:

La OTAN ayudaría a facilitar la creación de la ESDI, pero no como una entidad completamente independiente, que probablemente sustraería recursos de la OTAN, y potencialmente capacidad de ser política y militarmente efectiva. En cambio, la ESDI sería construida dentro de la OTAN, posiblemente haciendo uso de capacidades “separables pero no separadas” de la Alianza. Esto implicaría que una parte de la estructura de la OTAN estaría disponible para su uso por la UEO -lista para ser “prestada” por así decirlo- y de ese modo constituyendo un pilar europeo que fuera verdaderamente de, en lugar de estar separado de, la Alianza Atlántica (Hunter, 2002)<sup>18</sup>.

Separándonos de la argumentación del embajador Hunter y ateniéndonos a un aspecto cronológico, podríamos decir que la historia de la ESDI comenzó oficialmente en la Cumbre de la Alianza de 1994 en Bruselas, en la que ya fue objeto de debate la Identidad Europea de Seguridad y Defensa como una iniciativa para establecer una organización de defensa más específicamente europea, dedicada a potenciar su defensa. Posteriormente la ESDI se trató en las reuniones de ministros de defensa en Bruselas y en Berlín en 1996, y fue finalmente ahormada en la Cumbre de Washington de 1999. Para no alargar innecesariamente estas consideraciones sobre la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, la ESDI, no entraremos en los debates que tuvieron lugar sobre la misma en Bruselas y en Berlín y nos concentraremos en lo que se aprobó en la Cumbre de Washington.

En el Comunicado de la Cumbre de Washington, emitido por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la misma, en su punto 4 se afirma que «hemos completado el trabajo en los elementos esenciales de las decisiones tomadas en Berlín sobre la construcción de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza y hemos decidido realzar su efectividad». En su punto 8, los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que:

Estamos satisfechos con los progresos alcanzados en la implementación de las decisiones tomadas en Berlín y reafirmamos nuestro fuerte compromiso de continuar el proceso de reforzar el pilar europeo de la Alianza fundándonos en nuestra Declaración de Bruselas de 1994 y en los principios acordados en Bruselas y Berlín en 1996. Tomamos nota con satisfacción de que los elementos centrales de las decisiones tomadas en Berlín están siendo puestos en práctica. Estos incluyen opciones flexibles para la selección de un comandante europeo de la OTAN y Cuarteles Generales de la Alianza para operaciones dirigidas por la UEO, así como Términos de Referencia específicos para DSACEUR y un concepto CJTF adaptado. Se han establecido estrechos vínculos entre las dos organizaciones incluyendo

---

<sup>18</sup> Traducción del autor de esta tesis del texto literal: The NATO Alliance would help to facilitate the creation of ESDI, but not as a completely independent entity, likely to rob NATO both of resources and, potentially of capacity to be politically and militarily effective. Instead, ESDI would be built within NATO, possibly drawing upon military capabilities “separable but not separate” from the alliance. This implied that a portion of the NATO structure would be made available for use by the UEO -ready to be “borrowed” as it were- and thereby becoming a European pillar that was truly of, rather than separate from, the Atlantic Alliance».

planeamiento, ejercicios y consultas, así como un marco para la transferencia y recuperación de medios y capacidades de la Alianza<sup>19</sup>.

En el punto siguiente del Comunicado, el 9, que no se recoge aquí literalmente para no alargar la cita y para facilitar un mensaje que se quiere subrayar, se dice que un papel más fuerte de Europa, contribuirá a la vitalidad de la Alianza Atlántica, y que ésta toma nota de la resolución de la Unión Europea de tener una capacidad de acción autónoma de manera que pueda tomar decisiones y aprobar acción militar «donde la Alianza no este comprometida»; que la OTAN y la Unión Europea deberán establecer una eficaz consulta mutua, cooperación y transparencia, «estableciéndola con base a los mecanismos ya existentes entre la OTAN y la UEO»; que aplaude la determinación de los miembros de la Unión Europea de «reforzar sus capacidades de defensa especialmente para nuevas misiones evitando duplicaciones innecesarias»; que da la «máxima importancia a asegurar la posibilidad de participación de los aliados no pertenecientes a la Unión Europea en operaciones de gestión de crisis dirigidas por esta última»; y, finalmente, que está resuelta a desarrollar las decisiones tomadas en Berlín en 1996, incluyendo el «concepto de usar medios y capacidades de la OTAN separables pero no separados» en las operaciones dirigidas por la UEO.

En lo recogido hasta aquí queda meridianamente clara la postura de la OTAN (¿o de los Estados Unidos?) sobre la iniciativa de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Por un lado, el texto del Comunicado de la Cumbre de Washington constituye una declaración de que para los Estados Unidos la acción militar de la defensa de Europa (comprendiendo la Unión Europea) es responsabilidad únicamente de la OTAN. Por otro lado, es cierto que la totalidad de las funciones que desarrolla la OTAN no pueden ser recogidas por la Unión Europea, y que sería siempre necesario para la seguridad de Europa el “paraguas” norteamericano. ¿Cómo se aborda esta situación para que sea satisfactoria a ambos lados del Atlántico?

Con arreglo a lo decidido en la Cumbre de Washington podemos ver que allí se acordó apoyar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa de una forma algo contradictoria. En palabras sencillas, en la Cumbre se dijo que identidad europea de seguridad y defensa sí...pero dentro de la Alianza. Además, había que aplicar la política defendida por Estados Unidos de las tres D: No Duplicación en la Unión Europea de los activos y capacidades

---

<sup>19</sup> Comunicado de la Cumbre de Washington 1999. Punto 8. Press Release NAC-S(99)064. 24 de abril de 1999

OTAN, No Discriminación contra los aliados no pertenecientes a la Unión en la participación en las operaciones de la Unión, y No División entre Estados Unidos y Europa. Finalmente, debía aceptarse que la estructura de mando de la OTAN aportase elementos de sus cuarteles generales y puestos de mando para ejercer el mando de las operaciones dirigidas por la Unión Europea (entonces todavía por la UEO). Operaciones dirigidas sí, pero mandadas no. A mi juicio parece algo difícil encajar todas estas disposiciones con algo que se llame Identidad Europea de Seguridad y Defensa, pero ... así se hizo.

Y la razón de haber traído la cuestión de la ESDI a esta tesis es que en 2022 sigue teniendo plena vigencia, no solo como ejemplo de cierta confrontación entre un objetivo de la Unión Europea y una presión contraria norteamericana, sino también porque tiene que ver con una división de las misiones de la OTAN, separando las de defensa militar de la Alianza y de gestión de crisis de gran importancia, donde participaría sin duda Estados Unidos, de otras misiones de alcance más restringido, las llamadas Misiones de Petersberg, que se acordaron en 1992 por el Consejo de Ministros de la UEO, y que quedarían bajo la responsabilidad de esta última siempre que la OTAN en su conjunto decidiera no participar. Estas misiones se han tenido en cuenta en el Tratado de Lisboa (artículos 42.1 y 43.1) y constituyen la única capacidad de actuación militar de la Unión fuera de la misma según el Tratado, con el único matiz añadido respecto a las misiones Petersberg de que todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo.<sup>20</sup> Esta responsabilidad operativa actual de la Unión Europea en materia de defensa estaría tutelada de una forma u otra por la OTAN según lo acordado para la ESDI en la Cumbre de Washington. En cualquier caso, las misiones enumeradas en el artículo 43.1 del Tratado de la Unión, no parecen apoyar muy decididamente al artículo 42.2, aunque en puridad este último se refiere a un objetivo futuro: «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad».

El artículo 43.1 del Tratado de Lisboa sobre las misiones que puede asumir en estos momentos la Unión en el campo de la defensa más las disposiciones de la ESDI, constituirán más adelante, ¿cuándo?, una frontera a traspasar para avanzar en lo dispuesto

---

<sup>20</sup> Artículo 43.1 del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Lisboa, acordado en Lisboa en 2007 y en vigor desde 2009.

en el artículo 42.2, que se ha citado en el párrafo anterior y que abre la puerta a unos objetivos realmente muy ambiciosos y difíciles de alcanzar.

De hecho, en la práctica la Unión se debería encargar en los próximos años (según lo acordado en Washington y recogido en el Tratado de Lisboa) de las misiones que la OTAN en su conjunto (con Estados Unidos) no quiera encargarse, y para eso la OTAN ofrecerá a la Unión una ayuda tan amplia como a mi juicio interesada, que consiste en que dirigirá su planeamiento, le prestará medios, y hasta le ofrecerá la jefatura de la operación (un británico, el *Deputy SACEUR*).

Por estos motivos, la ESDI debería ser ahora objeto de reconsideración para que constituya realmente una base que, preservando el valor político y militar de la OTAN, integre las aspiraciones de la Unión Europea y el espíritu de lo acordado en el Tratado de Lisboa con los intereses de los Estados Unidos en la Alianza Atlántica. Ello nos debería llevar a buscar una relación eficaz y estable entre la OTAN y la Unión, y a la vez impulsar la solidaridad, la comprensión, y el sentimiento de pertenecer a una alianza más equilibrada y más compartida a ambos lados del Atlántico.

De acuerdo con lo expuesto en las páginas anteriores de este capítulo, podemos concretar ahora algunas ideas a modo de resumen de todo lo tratado en el mismo. La primera de ellas es que parece imposible negar que Estados Unidos ha ejercido un control sobre Europa. Un control que Raymond Aron calificaba de «protectorado militar (tomando la palabra protectorado en su sentido original de ejercicio de la protección) y de hegemonía, equivalente al liderazgo militar» (Aron, 1976, 292).

Otra idea a considerar, complementaria de la anterior y en la que podremos convenir fácilmente, es la que nos ofrece Dan Smith en su libro anteriormente citado: «es evidente, la OTAN está controlada por Estados Unidos; pero si no fuera así no funcionaría» (Smith, 1989, 7).

Finalmente, una última idea sería la necesidad durante toda la guerra fría del liderazgo norteamericano. Citando de nuevo a Raymond Aron, el eminente pensador francés en otro capítulo de su mismo libro, escrito en la década de los 70, estima que:

La reconstrucción económica y moral de Europa tenía como condición un clima de seguridad y confianza, y que tal clima a su vez exigía la garantía de los Estados Unidos y la presencia física de las fuerzas estadounidenses. ¿Cómo asegurar esta presencia sino mediante una organización del tipo de la OTAN? (Aron, 1976, 89).

Por último, un factor que no podemos dejar de lado a la hora de juzgar la OTAN y el papel de los Estados Unidos en la misma es el realismo. Podemos traer aquí a consideración las diferentes posturas de dos de las naciones más importantes de la Alianza, el Reino Unido y Francia. La primera creó una *special relationship* con Estados Unidos que le subordinaba respecto a este último pero que le ha proporcionado un rédito político de una magnitud difícil de valorar. Francia mientras tanto, aun siendo un gran país, buscando su prestigio y su identidad ha constituido en muchas ocasiones una piedra en el interior del zapato de la Alianza que no le ha favorecido en sus relaciones con muchos países de la misma. Realmente la posición estadounidense en la OTAN es predominante y de liderazgo, pero reconocerlo, adaptarse a ello y participar sin complejos y en la medida de nuestras capacidades en la empresa común de defender colectivamente nuestros valores occidentales, tanto en el marco de la OTAN como en el de la Unión Europea, es el papel que nos corresponde y un ejercicio de saludable realismo. Y esto lo debe tener muy en cuenta la Unión Europea en el proceso de establecimiento, avance y consolidación de su Política Común de Seguridad y Defensa.

### 3. LA CUESTIÓN NUCLEAR

#### 3.1. La carrera de armamentos nucleares. Los años de la posguerra

Podríamos estar muertos. Algunos quizás no, pero no muchos. En cualquier caso, y vivos como estamos, deberíamos ser muy conscientes de que durante la Guerra Fría se habría podido perder el control de la situación en una de las muchas escaladas de la tensión entre ambos bloques, las armas nucleares se hubieran podido activar de forma masiva por error o por decisiones equivocadas y, una vez que estas se hubieran puesto en camino hacia sus objetivos, la desgracia a dimensión planetaria estaría garantizada. La réplica del bando opuesto hubiera sido inevitable, medio mundo se hubiera visto directamente afectado, y el otro medio estaría expuesto a niveles de radioactividad que eliminarían la vida en una gran parte de nuestro planeta.

Las investigaciones sobre la radioactividad, el átomo y la física cuántica se remontan al menos a los últimos años del siglo XIX, y fue en Alemania donde se concentró en buena parte el saber en este campo. No obstante, con el antisemitismo creciente en las décadas de 1920 y 1930 y la llegada de Hitler al poder en 1933, los científicos judíos alemanes se vieron hostigados, desplazados y perseguidos. En la década de 1930 muchos de ellos emigraron, sobre todo a Inglaterra y Estados Unidos, donde encontraron trabajo en sus universidades e instalaciones especializadas, lo que les permitió proseguir sus investigaciones. No parece muy aventurado decir que al comienzo de la Segunda Guerra Mundial el centro de gravedad de la investigación atómica ya se había desplazado a Estados Unidos y a Gran Bretaña. Un libro de gran interés sobre la situación en estos años y sobre el armamento nuclear es *La bomba atómica. El factor humano en la Segunda Guerra Mundial*, de la doctora Natividad Carpintero, hasta hace poco secretaria general del Instituto de Fusión Nuclear Guillermo Velarde. Se tendrá aquí muy en cuenta su obra y la del profesor Velarde (del que se hablará más adelante) para tratar de explicar el desarrollo del armamento nuclear en los años de la postguerra y la guerra fría, un asunto que es imprescindible conocer para saber dónde nos encontramos en estos momentos en un tema vital para la seguridad de Europa y para el futuro de la humanidad.

No ha quedado nunca suficientemente claro el estado del programa de investigación nuclear alemán durante la Segunda Guerra Mundial, ni si tenían perspectivas razonables de conseguir la bomba atómica en el caso de que la contienda hubiera durado uno o dos años más. Mucho se ha especulado sobre esto. Lo que sí nos dice Natividad Carpintero



es que «el 13 de enero de 1939 Lise Meitner –famosa científica austriaca judía-- y Otto Frisch confirmaron los experimentos con el uranio y denominaron al fenómeno fisión nuclear» (Carpintero, 2007, 18). Sin duda estos científicos habrían analizado ya su característica física más importante: la reacción en cadena autosostenida. También afirma Natividad Carpintero que la investigación bélica «se desencadenó a partir de este momento». Quizás podríamos considerar que a partir de entonces se aceleraron los esfuerzos, más que para la investigación nuclear en sí misma, para la obtención de la bomba atómica, arma basada en la fisión del átomo del uranio 235 o del plutonio 239, que no llegó a conseguir Alemania, pero si los Estados Unidos con su “Proyecto Manhattan” en el que, junto a los científicos norteamericanos, colaboraron de manera destacada no pocos de los científicos judíos alemanes que habían emigrado anteriormente a Estados Unidos e Inglaterra. Hasta ayudó a impulsarlo Albert Einstein firmando el 2 de agosto de 1939 una carta al presidente Roosevelt sugiriéndole la posibilidad de acometer un programa para la obtención de un arma nuclear ante el peligro de que los alemanes se adelantaran con un proyecto similar.

En su libro, Natividad Carpintero nos ofrece una traducción del texto de la carta al presidente Roosevelt, escrita por el físico judío húngaro Leo Szilard y firmada por Einstein, de la que transcribimos aquí los párrafos más significativos:

Señor,

Cierto trabajo reciente realizado por E. Fermi y L. Szilard, que me ha sido comunicado en un manuscrito, me ha conducido a la expectativa de que el elemento uranio puede ser convertido en una nueva e importante fuente de energía en un futuro inmediato. Algunos aspectos de la situación surgida parecen reclamar plena atención e incluso, si fuera necesario, una acción rápida por parte de la administración. Creo por tanto, que es mi deber llamar su atención sobre los siguientes hechos y recomendaciones:

En el transcurso de los últimos cuatro meses se cree probable--a través del trabajo de Joliot en Francia así como el de Fermi y Szilard en América-- que puede ser posible realizar una reacción nuclear en cadena en una gran masa de uranio, por la cual se generarían enormes cantidades de energía y grandes cantidades de nuevos elementos como el radio. Actualmente parece posible que esto pueda alcanzarse en un futuro inmediato.

Este nuevo fenómeno conduciría también a la construcción de bombas, y es concebible, aunque mucho menos seguro, que se puedan construir bombas extremadamente poderosas de un nuevo tipo. Una simple bomba de esta clase, transportada en barco y explotada en un puerto, podría muy bien destruirlo totalmente y parte del territorio de alrededor

Teniendo en cuenta esta situación, usted podría pensar que sería deseable tener algún contacto permanente entre la administración y el grupo de físicos que trabajan en las reacciones en cadena en América. (Carpintero, 2007, 93-94)

La carta de Einstein dedica otro párrafo al posible interés de Alemania por este asunto, que el sabio estimaba manifestado por la suspensión total de la exportación del uranio

procedente de sus minas de Checoslovaquia. De una u otra manera la sugerencia de Einstein se recogió, y el resultado fue el Proyecto Manhattan.

En el proyecto Manhattan colaboraron científicos de origen judío, húngaros, italianos como Enrico Fermi, y hasta algunos daneses o polacos. Especialmente, el proyecto contó con una gran participación británica, nación que estaba desarrollando desde 1941 su propio proyecto para la obtención de la bomba. Este proyecto, que recibió el nombre de *Tube Alloys*, se subsumió en el Proyecto Manhattan tras el Acuerdo de Quebec de 1943 (en el que participaron Estados Unidos, Reino Unido y Canadá), extendiendo al campo nuclear la *special relationship* de la que ya se ha hablado en el capítulo segundo de esta tesis, y que continuaría haciéndose patente durante la guerra fría.

Sobre la implicación británica en el Proyecto Manhattan, algunas fuentes llegaron a considerar que, tras el Acuerdo de Quebec, el Proyecto Manhattan era de carácter conjunto entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá, y parte de razón tenían puesto que en el texto del Acuerdo se estipulaba que el empleo de armamento atómico tendría que ser objeto de consentimiento mutuo por el Reino Unido y Estados Unidos. Literalmente las dos potencias acordaron que «no intervendremos contra terceras partes sin el consentimiento mutuo»<sup>21</sup> de ambas. Y así se hizo. El representante británico en el *Combined Policy Committee*, organismo creado por el Acuerdo de Quebec que controlaría el desarrollo político del Proyecto Manhattan, Mariscal de Campo Henry Maintland Wilson (Cathcart, 2006), firmó el 4 de julio el consentimiento del Reino Unido el consentimiento británico al uso de la bomba contra el Japón.

Esta dependencia del consentimiento mutuo fue modificada unos meses más tarde, en febrero de 1946, siguiendo una recomendación de un subcomité del *Combined Policy Committee*, sustituyendo la mención al “consentimiento mutuo” por la de “consulta previa” (*Office of the Historian*, 1946). En cualquier caso, el Acuerdo de Quebec fue modificado definitivamente, también en 1946, por la *United States Atomic Energy Act*, que prohibió proporcionar información confidencial sobre temas nucleares de índole militar a sus aliados, ¡bajo pena de muerte!, lo que obviamente no pudo ser del agrado de los británicos al deshacer su percepción de haber logrado con Estados Unidos un acuerdo conjunto, más o menos en términos de relativa igualdad.

---

<sup>21</sup> Quebec Agreement. The Manhattan Project – Atomic Archive. <https://atomicarchive.com/resources/documents/manhattan-project/quebec-agreement.html>

No obstante, la interacción y los contactos con el Reino Unido en el campo nuclear continuaron y dieron lugar finalmente el 3 de julio de 1958 a la firma del Acuerdo de Londres de Defensa Mutua entre los dos países «*For Cooperation on the Uses of Atomic Energy*» según reza su título.<sup>22</sup> En virtud de este acuerdo los norteamericanos compartieron tecnología nuclear con los británicos y les suministraron armamento de este tipo, e incluso facilitó más adelante otros acuerdos como fueron en 1962 los Acuerdos de Nassau, que fueron muy útiles para la adquisición británica de los misiles necesarios para el lanzamiento de sus cabezas nucleares (acuerdo de venta de los misiles Polaris y posteriormente de los Trident).

En conjunto, el Acuerdo de Londres llevó al Reino Unido, que ya había explotado su primera bomba atómica el 3 de octubre de 1952 en las islas Porto Bello (Australia) y su primera bomba de hidrogeno (de fusión nuclear) en 1957, a depender desde entonces en buena medida de sus aliados norteamericanos en todo lo referente a su capacidad militar nuclear, pero, eso sí, con una dependencia especialmente favorable para sus intereses.

Volviendo atrás recogemos un párrafo, del *Oxford Dictionary of National Biography* sobre el *Tube Alloys Directorate*, el órgano del gobierno británico responsable de la investigación y desarrollo en el campo de la energía atómica durante la Segunda Guerra Mundial, que expone muy claramente la situación en este terreno entre las dos naciones en los primeros años de la postguerra:

Aunque Churchill y el presidente Roosevelt discutieron el asunto en varias ocasiones, no fue hasta la cumbre de Quebec de agosto de 1943 que se acordó un acuerdo de trabajo, y este dejó a Tube Alloys en un papel decididamente menor, incapaz de realizar un trabajo importante en Inglaterra, y permitió el acceso al Proyecto Manhattan sólo en áreas elegidas por los estadounidenses. Desde ese momento, la función principal de *Tube Alloys* fue apoyar el Proyecto Manhattan, y durante los dos años siguientes envió unos sesenta científicos a Estados Unidos (Cathcart, 2006).

En 1945 el Proyecto Manhattan llegó a su culminación, y la primera explosión nuclear en el mundo tuvo lugar a 80 kilómetros de Alamogordo, Nuevo México, el 16 de julio de 1945. Apenas tres semanas más tarde, el 6 de agosto, una bomba de uranio U 235 con una potencia aproximada de 16 kilotones destruía Hiroshima. Los efectos fueron terribles:

Las personas más cercanas al punto cero fueron volatilizadas, las situadas a menos de un kilómetro fueron incineradas por una onda térmica de 3.000 grados centígrados, y los situados a menos de tres kilómetros sufrieron quemaduras de primer grado. La ciudad quedó completamente arrasada y, de más de 320.000 japoneses que estaban en la población entre habitantes civiles y soldados de la guarnición,

---

<sup>22</sup> *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the uses of Atomic Energy for Mutual Defense Purposes.* 3 July 1958.

casi 80.000 murieron instantáneamente y más de 50.000 murieron en tan solo unos meses a consecuencia de la radiación de la bomba. (Montoto, 2013, 291).

Tres días más tarde, el 9 de agosto, otra bomba atómica, esta vez de plutonio y de una potencia de 22 kilotones, fue lanzada sobre Nagasaki con resultados igualmente escalofriantes. El número de víctimas varía considerablemente según las fuentes consultadas, pero en una aproximación que es suficientemente clara para valorar la dimensión de la tragedia, podemos calcular un total de víctimas entre las dos ciudades de alrededor de 120.000 personas por el efecto inmediato de las explosiones. Este número fue creciendo por los efectos de la radiación, y «a finales de 1945 el número de víctimas japonesas había pasado a ser del orden de 140.000 en Hiroshima y 70.000 en Nagasaki» (Ferguson, 2007, 667). Las cifras seguirían creciendo en los años posteriores.

El gobierno japonés se rindió unos días más tarde de la explosión de Nagasaki, el 15 de agosto de 1945 (Powasky, 2011, 90). ¿Qué hubiera pasado si Japón hubiera dispuesto de armamento nuclear y de vectores para utilizarlo a miles de kilómetros de distancia? Seguramente Nueva York no existiría, o al menos no como la conocemos actualmente. ¿Y si los contendientes de la guerra mundial en Europa lo hubieran poseído? ¿Qué hubiera sido de Berlín, de París, de Londres, o de Moscú?

En los primeros años de la postguerra el monopolio norteamericano de las armas nucleares le fue muy útil a Estados Unidos para compensar la situación creada por la desmovilización de las fuerzas norteamericanas, británicas y francesas que habían combatido en la guerra mundial mientras que por el contrario se mantenían al completo los efectivos de la Unión Soviética en los países de Europa central y del este que habían conquistado, constituyendo una presión permanente nada democrática, y una baza muy importante para imponer allí regímenes comunistas, así como una peligrosísima amenaza para los países libres de Europa occidental.

En 1948, según Ronald Powasky en su libro *La guerra fría*, un informe del recién creado Consejo de Seguridad Nacional (NCS) norteamericano, el informe NCS-20, decía que «el objetivo soviético era nada menos que la dominación del mundo entero» y otro estudio posterior del mismo organismo (el NSC-30) consideraba que «en el caso de que hubiera hostilidades, la bomba atómica podría disuadir a la Unión Soviética de invadir la Europa occidental». (*Ibid*, 100).

Otro informe del Consejo de Seguridad Nacional, el NSC-68, es de la máxima importancia en lo que se refiere a la preparación nuclear de la Unión Soviética y la postura

de Estados Unidos ante la misma. Este informe, presentado al presidente norteamericano el 7 de abril de 1950, calificado entonces como “*top secret*” y desclasificado el 27 de septiembre de 1975, estima en su página 19 que la Unión Soviética poseería para mediados de 1950 entre 10 y 20 bombas de fisión, en 1951 entre 20 y 45, en 1952 entre 45 y 90, al año siguiente entre 70 y 135, y en 1954 unas 200 bombas atómicas. En sus conclusiones, (página 60 del documento) puede leerse que «los análisis indican que la capacidad probable de bombas de fisión y la posible capacidad termonuclear de la Unión Soviética han intensificado grandemente la amenaza soviética a la seguridad de los Estados Unidos» y que:

Los Estados Unidos hacen frente ahora a la contingencia de que dentro de los próximos cuatro o cinco años la Unión Soviética poseerá la capacidad militar de lanzar un ataque sorpresa atómico de tal envergadura que los Estados Unidos deberán haber aumentado sustancialmente y con carácter general su fortaleza aérea, terrestre y naval, sus capacidades atómicas, y sus defensas aéreas y civiles para disuadir/impedir la guerra y proporcionar una razonable seguridad en el caso de guerra, que pueda sobrevivir al golpe y seguir alcanzando eventualmente sus objetivos.<sup>23</sup>

Para poder valorar la importancia de las citas anteriores, merece la pena detenernos un momento a considerar la estructura y funciones del Consejo de Seguridad Nacional norteamericano por aquello que hemos dicho al comienzo de este trabajo sobre la necesidad de “comprender” la historia. Debemos valorar la importancia que tiene este Consejo a la hora de producir recomendaciones para el presidente de la nación más poderosa del mundo y tener en cuenta el resultado potencial que pueden tener sus informes para orientar la posición y las decisiones de Estados Unidos en la escena internacional.

El Consejo de Seguridad Nacional fue establecido por el Acta de Seguridad Nacional de 1947 durante la administración Truman. El Consejo sigue vigente en la actualidad, y es el principal foro del presidente para la toma de decisiones en el campo de la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos, y el principal instrumento para coordinar asuntos de seguridad nacional entre los diferentes departamentos del gobierno. Lo preside el propio presidente, y entre sus miembros están el vicepresidente, los secretarios (ministros) de Estado, de Defensa, de Energía, y de Interior. También asisten el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el representante ante la ONU, el Fiscal General, y el Director Nacional de Inteligencia, y se invita a participar a todas las

---

<sup>23</sup> National Security Council Report NCS-68. 7 April 1950.

autoridades que en cada caso se precisen (entre ellos actualmente el coordinador para la respuesta a la pandemia del Covid-19)<sup>24</sup>.

El Consejo (o sus comités especializados) producen informes secretos que con el paso del tiempo llegan a desclasificarse. Este es el caso de dos de ellos, el NSC-68 (al que nos hemos referido ya) y el NSC-162, ambos de gran interés en aquellos años en los que la Unión Soviética era ya un peligro nuclear en ascenso y el Consejo de Seguridad Nacional aconsejaba al presidente Truman como hacerle frente. Y de aquí y por estos años nace la carrera de armamentos nucleares entre las dos superpotencias que ha tenido en vilo a la humanidad desde entonces.

Haciendo referencia una vez más a los informes del Consejo de Seguridad Nacional traeremos aquí unas consideraciones del informe NCS 162/2, *Statement of Policy by the National Security Council on Basic Security Policy*. Este documento, aprobado por el presidente Eisenhower el 30 de octubre de 1953, en su punto 4.a (página 2 del documento) afirmaba que:

La capacidad de la URSS de atacar los Estados Unidos con armas atómicas ha estado creciendo continuamente y se incrementará materialmente por armas de hidrógeno. La URSS tiene suficientes bombas y aviones, utilizando misiones unidireccionales para infligir serios daños a los Estados Unidos especialmente con un ataque sorpresa. La URSS pronto podrá tener la capacidad de asestar un golpe devastador a nuestra base industrial y a nuestra capacidad de proseguir una guerra<sup>25</sup>.

Una última consideración sobre este documento y este mismo asunto se encuentra en sus conclusiones. En la página 19 (punto 34.a), se afirma que «el riesgo de una agresión soviética se minimizará manteniendo una postura fuerte de seguridad, haciendo énfasis en una adecuada fuerza de represalia ofensiva y fuerza defensiva. Esta debe basarse en una capacidad atómica masiva incluyendo las bases necesarias». Más adelante, la última cita que querría traer de este informe se encuentra en su punto 39.b (página 22 del documento), que aconseja textualmente que «en caso de hostilidades los Estados Unidos consideraran el armamento nuclear tan utilizable como cualquier otro tipo de munición».

En cualquier caso, en 1953 la carrera de armamentos nucleares entre los Estados Unidos y la Unión Soviética estaba ya en una primera fase, sustentada en la decisión soviética de conseguir este tipo de armamento, asunto al que desde el final de la guerra

---

<sup>24</sup> Ver [whitehouse.gov/nsc/#.~.text=The%20National%20Security%20Council%20isthese%20across%20federal%20agencies](https://whitehouse.gov/nsc/#.~.text=The%20National%20Security%20Council%20isthese%20across%20federal%20agencies)

<sup>25</sup> National Security Council Report NCS-162/2. 30 octubre 1953.

dedicaba todos sus esfuerzos, internamente en la Unión Soviética y exteriormente a través de sus espías en Inglaterra y Estados Unidos.

De hecho, al otro lado del telón de acero los soviéticos ya habían detonado su primer ingenio nuclear, una bomba atómica, el 29 de agosto de 1949 en la región de Semipalatinsk (Kazajistán), los norteamericanos explosionaron su primera bomba de hidrógeno (de fusión nuclear) el 1 de noviembre de 1952 en un atolón del Pacífico, y tan solo diez meses más tarde, el 12 de agosto de 1953, la URSS explosionaba también su primera bomba de hidrógeno. Francia por su parte detonó su primer ingenio nuclear de fisión el 13 de febrero de 1960 en el desierto del Sahara y la de hidrógeno tendría que esperar hasta el 24 de agosto de 1968. La carrera de armamentos nucleares estaba entonces a plena marcha. Para completar el alarmante panorama que se cernía sobre el mundo, China probó su primera bomba atómica el 16 de octubre de 1964 y la de hidrógeno el 17 de junio de 1967. Con la entrada de China Comunista se había completado el “club atómico” de cinco países (Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China) aceptado internacionalmente por la ONU en el Tratado de No Proliferación Nuclear, que esta organización y los propios miembros del club, con un éxito relativo, procurarían que no se ampliase.

Habíamos visto en el capítulo anterior hasta donde se llegó en esa carrera que ha puesto al mundo durante décadas pendiente de una decisión, que hubiera sido obviamente equivocada, y que podría haber conducido a nuestro planeta a su destrucción. En la Guerra Fría, tanto Rusia como Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y China ampliaron y guardaron celosamente su capacidad nuclear y la mantuvieron lista para ser utilizada. Mientras, algunos países que no se unieron al Tratado de No Proliferación, quizás más propicios a utilizarla, consiguieron el arma nuclear, y constituyen un riesgo, si no mayor por lo menos si más probable, que el que representan Rusia y Estados Unidos, que han tenido tiempo para aprender a vivir con una capacidad que saben no deben utilizar jamás. Esperemos que así siga siendo en el futuro a pesar de las recientes advertencias rusas de la posibilidad de su empleo en más de una de las muchas declaraciones realizadas en el contexto del conflicto que ellos mismos han provocado con su invasión de Ucrania.

### **3.2. La proliferación de las armas nucleares y los intentos para hacerla frente. El Tratado de No Proliferación Nuclear**

Ya en el año 1946 la Asamblea General de la recién creada Organización de las Naciones Unidas, consciente del peligro de una situación en la que se generalizase de forma indiscriminada la posesión de armas nucleares por muchas naciones, aprobó el 24 de enero de 1946 la Resolución A/RES/1(1) que implicaba la «creación de una Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica»<sup>26</sup>. Esta Comisión, que se disolvió en 1952 sin haber logrado sus objetivos, se conoció como la *United Nations Atomic Energy Commission* (UNAEC) que según la Resolución «presentará sus informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad, y este dará instrucciones a la Comisión en los asuntos que afecten a la seguridad»<sup>27</sup>. Entre las atribuciones de la Comisión, que figuran en el punto 5 de la Resolución, están las siguientes:

Hará proposiciones específicas para la regulación de la energía atómica hasta donde sea necesario para garantizar su empleo únicamente para fines pacíficos, para eliminar de los armamentos nacionales las armas atómicas, así como todas las demás armas principales capaces de causar destrucción colectiva de importancia, y para proteger eficazmente, mediante inspecciones y otros medios, a los países que respeten sus compromisos, contra los riesgos de violaciones y evasiones<sup>28</sup>.

Todo esto estaba muy bien, pero el texto de la Resolución limitaba en su punto 2 las capacidades de la Comisión estipulando que «no asumirá las funciones de ningún otro órgano de Naciones Unidas»<sup>29</sup>. Solamente podría presentar recomendaciones al Consejo de Seguridad y, siguiendo las atribuciones que le otorgaba la Resolución de la Asamblea General, en los primeros años de su creación y «para eliminar de los armamentos nacionales las armas atómicas» la Comisión solo podría presentar al Consejo de Seguridad recomendaciones del único país que poseía estas armas en 1946 (los Estados Unidos) y, con carácter preventivo, de aquellos que estaban en proceso de conseguirlas, que eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad y tenían derecho a veto de sus decisiones (el Reino Unido, la Unión Soviética, Francia y China). Obviamente era un objetivo muy difícil de alcanzar.

Un par de meses más tarde de la Resolución A/RES/1(1) de la ONU, se hizo público el informe estadounidense Acheson-Lilienthal, que fue presentado el 14 de junio de 1946 a la Comisión por Bernard Baruch, importante asesor político estadounidense y delegado norteamericano en la misma. Esta iniciativa propugnaba eliminar las bombas nucleares

---

<sup>26</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/1(1) del 24 de enero de 1946.

<sup>27</sup> *Ibid.* Sección 1(I). Punto 2

<sup>28</sup> *Ibid.* Sección 1(I). Punto 5.

<sup>29</sup> *Ibid.* Sección 1(I). Punto 5. Párrafo final.



de los arsenales nacionales, el establecimiento de una Alta Autoridad supranacional que pudiera imponer sanciones a los países que no cumplieran sus compromisos, y que esas sanciones no pudieran ser objeto de veto en el Consejo de Seguridad por los países que tenían derecho a ello<sup>30</sup>. El intento fracasó por la posición soviética contraria a la eliminación de su potestad de veto, y Andrei Gromiko, entonces embajador soviético en Naciones Unidas, propuso cinco días más tarde un plan similar soviético con la creación de una Convención Internacional permanente, pero con un compromiso de los propios Estados firmantes de castigar a través de legislación interna de los mismos la observancia del Tratado y no a través de inspecciones o control internacional. No tenía sentido esta propuesta porque dejaba abierta la posibilidad de que los Estados no cumplieran los objetivos acordados. No se aceptó. Un año más tarde, el 11 de junio de 1947, Gromiko presentó una serie de propuestas que ampliaban su plan del año anterior y que fueron igualmente rechazadas.

La Comisión siguió trabajando y buscando compromisos entre sus miembros y el Plan Baruch siguió elaborándose, pero no es preciso insistir en que el plan no era realista, y los resultados del trabajo de la Comisión sirvieron únicamente para constituir un precedente del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares que se aprobaría ¡dos décadas más tarde!

Mientras tanto, las naciones victoriosas de la contienda mundial habían entrado, como ya se ha dicho anteriormente, en una verdadera competición con el objetivo de hacerse cuanto antes con el arma nuclear, y con cuantas más cabezas nucleares mejor. ¿Cómo se iba a llegar a un acuerdo sincero de prohibición de un armamento que todos querían poseer?

Bertrand Goldschmidt, químico francés considerado uno de los padres de la bomba atómica francesa, que había participado en el Proyecto Manhattan, y que había sido director de la Comisión de Energía Atómica de Francia y Presidente de la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica publicó en 1986 un artículo muy interesante sobre la situación de los intentos de controlar en aquellos años los armamentos nucleares en el marco de Naciones Unidas en el cual se ha basado en buena parte lo expuesto hasta aquí (Goldschmit, 1986, 58-64).

---

<sup>30</sup> US Department of State. Office of the Historian. Draft Report to the Combined Policy Committee, 15 February 1946. <https://history.state.gov/historicaldocuments>

Unos años más tarde, la situación en la década de los sesenta era aún más complicada. Los países que disponían de armamento nuclear por un lado no pensaban desprenderse de él, y por el otro no querían que aumentase el número de países poseedores de este tipo de armas. Paralelamente a esta situación, la guerra fría entraba en un momento álgido. Aunque al comenzar la presidencia de Kennedy las relaciones con la Unión Soviética habían experimentado una cierta mejoría, pronto se volvió a consolidar el radical antagonismo entre las dos grandes potencias. Esta vez la crisis se fraguó en Cuba con el apoyo de la CIA al intento de invasión de la isla en la bahía de Cochinos el 17 de abril de 1961 para derrocar a Fidel Castro. Al año siguiente, en octubre de 1962 Nikita Jrushchov decidió desplegar allí 36 misiles nucleares de alcance medio y 24 de alcance intermedio como respuesta al despliegue norteamericano de misiles Júpiter en Turquía. El resultado en la práctica de esta crisis es bien conocido: retirada de los misiles soviéticos y seis meses más tarde retirada de los misiles norteamericanos de Turquía. Quizás no es tan conocido que esta confrontación alentó a partir de 1965 un programa de aumento del arsenal nuclear soviético que le llevó a alcanzar la paridad del armamento nuclear estratégico con los Estados Unidos en 1969 (Powasky, 2011, 182-184).

También a comienzos de los sesenta Estados Unidos había lanzado el programa Alianza para el Progreso para estimular la democracia y frenar el comunismo en Centro y Sudamérica, y en el 1961 tuvo lugar la crisis de Berlín y el comienzo de la construcción del Muro. En esos años Estados Unidos aumentó considerable y progresivamente su inventario de armas nucleares llegando a disponer al final de la década, según Ronald Powaski, de 1059 misiles balísticos intercontinentales, 700 misiles balísticos lanzados desde submarinos, y más de 500 bombarderos B-52 capaces de alcanzar cualquier punto de la Unión Soviética (*Ibid*, 178). En conjunto, en estos años hubo un aumento muy considerable por ambas partes del número de armas nucleares y de sus vectores de lanzamiento.

Paralelamente, y aunque en una primera aproximación pudiera parecer paradójico, también se estaba llevando a cabo en aquellos años una importante actividad en el campo del desarme y el control de los armamentos nucleares. Inicialmente, los intentos de prohibición de ensayos estaban asociados con los de la reducción y eliminación de este tipo de armas. De hecho, una de las propuestas más importantes la hizo Estados Unidos en 1957, asociando ambos aspectos: prohibición de ensayos, cese de la producción y eliminación parcial de las armas existentes (y además algunas reducciones en el campo

del armamento convencional). La Unión Soviética rechazó aquella propuesta y los ensayos continuaron, pero también lo hicieron los intentos de ponerles fin. En los años 1959 y 1960 Estados Unidos y el Reino Unido (no Francia, que ensayaba en aquellas fechas su primer ingenio nuclear) hicieron propuestas, ya no asociadas al desarme nuclear, para la limitación de las pruebas, y prosiguieron las negociaciones. Finalmente se llegó a un nivel de acuerdo suficiente, y el 5 de agosto de 1963 se firmó el Tratado de Moscú, por el que se prohibieron todos los ensayos en la atmósfera, el espacio exterior, y debajo de la superficie de mares y océanos. Los ensayos pasaron desde entonces a realizarse únicamente en el subsuelo. La Organización Internacional de la Energía Atómica informa que 10 años más tarde ya se habían adherido al Tratado 105 naciones. Francia no lo hizo, previsiblemente por no interrumpir su programa nuclear (Delcoigne, 1973), ni tampoco lo hizo China.

En cuanto a la génesis de este Tratado, en diciembre de 1962, apenas finalizada la crisis de los misiles de Cuba, Jrushchov había invitado a Kennedy a negociar un tratado de prohibición de ensayos nucleares, pero ya en la primavera del año siguiente las negociaciones no habían prosperado, y fue Kennedy el que entonces dio un paso importante: el 10 de junio de 1963 pronunció un discurso en la *American University* de Washington en el que se mostró dispuesto a replantearse las relaciones con la Unión Soviética.

El presidente subrayó los pasos que se proponía dar. Crearía un “teléfono rojo” directo con el Kremlin para facilitar las comunicaciones en momentos de peligro. Daría un nuevo impulso a las negociaciones sobre desarme en Ginebra y trabajaría para detener la proliferación del armamento nuclear (Leffler, 2007, 235).

También anunció entonces que «pondría freno a los ensayos nucleares en la atmósfera siempre y cuando otras naciones hicieran lo propio» (*Ibid*, 235). Como resultado de todos estos esfuerzos, un par de meses más tarde de este discurso de Kennedy concluyeron las negociaciones entre Estados Unidos Gran Bretaña y la Unión Soviética y se firmó en Moscú el 5 de agosto de 1963 el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, que entró en vigor el 10 de octubre de ese mismo año.

En definitiva, el tratado de prohibición general de las pruebas nucleares no había prosperado por diversas razones, en particular por desacuerdos en lo referente a las inspecciones que conllevaría, pero sí se firmó en cambio el Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares. Los ensayos no se interrumpieron, y Ronald Powaski cifra en más

de 300 los ensayos subterráneos que Estados Unidos llevó a cabo después de la firma del Tratado (Powasky, 2011, 183).

Para completar la cuestión de los ensayos nucleares, muchos años más tarde y tras un periodo de negociaciones que comenzó en el marco de la Conferencia de Desarme, el 10 de septiembre de 1996 la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución A/RES/50/245, adoptó el Tratado de Prohibición General de Pruebas Nucleares (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*) y lo abrió para su firma y ratificación por las naciones que quisieran formar parte del mismo. Hasta la fecha han firmado el Tratado 186 Estados, de los cuales lo han ratificado 172, sin que lo hayan hecho hasta este momento 14 países, la mayoría de escasa relevancia en la escena internacional, pero entre los que también se encuentran Estados Unidos, China, Israel, Irán y Egipto<sup>31</sup>. Además, no llegaron ni a firmar el acuerdo India, Pakistán ni Corea del Norte.

Pueden entenderse, aún sin compartirlas, las distintas razones por las que Estados Unidos, China, Israel, India, Pakistán y Corea del Norte no hayan ratificado o firmado el Tratado de Prohibición General de Pruebas Nucleares, pero, ¿qué sucede con Egipto e Irán? La posición de este último nos habla de su interés por hacerse con el arma nuclear, pero da que pensar la posición de Egipto.

Volviendo atrás en el tiempo y al elemento central de este capítulo, el Tratado de No Proliferación Nuclear, veamos el proceso que ha recorrido este Tratado, que ha sido y sigue siendo «el elemento clave de los esfuerzos de la comunidad internacional para controlar las armas nucleares» en palabras del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kurt Waldheim, en una alocución a la Conferencia del Comité de Desarme el 20 de febrero de 1973, según cita Georges Delcoigne, entonces Director de la División de información pública del Organismo Internacional de la Energía Atómica<sup>32</sup>, que es sin duda el Organismo más importante para mantener un cierto orden mundial en lo que respecta a la posesión de armas nucleares a lo largo y ancho del planeta.

Las negociaciones que condujeron al Tratado comenzaron en 1965. Estas negociaciones vinieron precedidas de una Resolución de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas «solicitando al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENCD)

---

<sup>31</sup> *United Nations Treaty Collection. Chapter XXVI. Disarmament. 4. Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. Status as at 30-06-22.*

<sup>32</sup> *El Tratado de Prohibición sobre los ensayos. TPE.* Organismo Internacional de la Energía Atómica. 1973. Enlace: [iaea.org/sites/default/files/15403500322\\_es.pdf](http://iaea.org/sites/default/files/15403500322_es.pdf)

que examinase urgentemente la cuestión de la no proliferación de las armas nucleares con vistas a la adopción de un tratado internacional el respecto» (Garrido, 2011). Como resultado de esta solicitud, el Comité de desarme de las Dieciocho Naciones (Canadá, Reino Unido, Italia, Estados Unidos, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumanía y la Unión Soviética inicialmente, con la adhesión seguidamente de Brasil, Birmania, Etiopía, India, Méjico, Nigeria, Suecia, y Republica Árabe Unida, y la participación no oficial de Francia) albergó las negociaciones. Meses más tarde la Asamblea General adoptó el 19 de noviembre de 1965 la Resolución 2028 que sentaba las líneas maestras del futuro Tratado, y una de ellas era que este «debía ser un paso hacia la consecución del desarme general y, particularmente del desarme nuclear».

Durante este proceso y de forma paralela, las cinco potencias nucleares miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas patrocinaron una iniciativa mejicana tras la crisis de los misiles en Cuba orientada a que no pudiera repetirse u na situación semejante en aquella zona, próxima a Estados Unidos. La iniciativa llevó a la firma del Tratado de Tlatelolco por la práctica totalidad de los Estados de América del Sur y Central el 14 de febrero de 1967, por el que se prohibía fabricar, adquirir, ensayar y establecer emplazamientos para armas nucleares en América Latina y el Caribe<sup>33</sup>. Este Tratado entró en vigor en 1969 una vez firmado por todos los países latinoamericanos excepto Guyana y Cuba. (*Ibid*, 204).

Tres meses más tarde de la firma del Tratado de Tlatelolco, el 12 de junio de 1968, el Tratado de No Proliferación (TNP) era finalmente aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Seguidamente el Tratado fue sometido a ratificación, entró en vigor en 1970 por un periodo inicial de 25 años, y en 1995 fue extendido indefinidamente. Inicialmente había sido firmado por 43 países y, tras las adhesiones que se han producido desde entonces, esta cifra ha ascendido en la actualidad a 191 naciones, haciendo del TNP el Tratado con mayor número de países miembros después del de Naciones Unidas. No forman parte del Tratado únicamente la India, Pakistán, Israel, Corea del Norte y Sudán del Sur. Todos estos países, a excepción del último de ellos, son los que han logrado hacerse con el arma nuclear sin formar parte del TNP.

---

<sup>33</sup> Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL). Texto del Tratado en: [opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco](http://opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco)

El Tratado<sup>34</sup> se articula en tres ejes: la no proliferación de armas nucleares, el desarme, y el uso pacífico de la energía nuclear. De una lectura de su texto podemos resumir a continuación sus ideas más interesantes.

Entre las disposiciones concretas del Tratado, el artículo I establece que «cada Estado poseedor de armas nucleares se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente». Tampoco ayudará a la fabricación o adquisición de estas armas por los países no poseedores. Estos se comprometen a no recibir, fabricar o adquirir estas armas, y también a aceptar las salvaguardias que se estipulen por el Organismo Internacional de la Energía Atómica a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones del Tratado.

El artículo V se dirige a compensar el carácter asimétrico de este Tratado al considerar dos grupos de países (los poseedores de armas nucleares y los que no las poseen), disponiendo que «cada Parte en el Tratado se compromete a adoptar las medidas apropiadas para asegurar que, de conformidad con el Tratado, bajo observación internacional apropiada, y por los procedimientos internacionales apropiados, los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares serán asequibles sobre bases no discriminatorias a los Estados del Tratado no poseedores de armas nucleares, y que el costo para dichas Partes sea lo más bajo posible y excluya todo gasto por conceptos de investigación y desarrollo».

Por su parte, el artículo VI del Tratado es poco más que una declaración de buenas intenciones que los países poseedores de armamento nuclear posiblemente no están dispuestos a cumplir. Este artículo establece que «cada parte en el Tratado se compromete a proseguir negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional». Esta disposición obliga a todas las Partes, y moralmente más a los Estados poseedores, a comprometerse en el desarme nuclear universal y a conseguir llegar a un “tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional”. Esto, después de más de medio siglo de vigencia del Tratado, se ha intentado en muchos foros y negociaciones internacionales, pero, aunque algo se ha avanzado en aspectos parciales, el

---

<sup>34</sup> Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). [https://iaea.org/sites/default/files/10403501117\\_es.pdf](https://iaea.org/sites/default/files/10403501117_es.pdf)

desarme nuclear general no se ha conseguido en absoluto. De hecho, este es un asunto tan importante como casi imposible de llevarlo a buen puerto.

En su artículo IX, el Tratado otorga el estatus de Estado poseedor de armas nucleares al que «ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967».

Por último, el artículo X dictamina que cada Parte tendrá derecho a retirarse del Tratado

... si decide que acontecimientos extraordinarios relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esta retirada deberá notificar a todas las demás Partes del Tratado y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que ese país considere que han comprometido sus intereses supremos.

La redacción de este artículo nos sugiere que la relación entre la nación miembro como miembro del Tratado y la Agencia Internacional de la Energía Atómica como garante del mismo es casi como la del matrimonio canónico de “hasta que la muerte nos separe”. Y el mejor ejemplo de ello es Corea del Norte que ha declarado en más de una ocasión su retirada del Tratado, y esta no es aceptada por la comunidad internacional que en el marco de Naciones Unidas solicita a este país que se reincorpore cuanto antes al mismo.

Podríamos resumir este primer análisis del Tratado con la idea de que constituye un elemento imprescindible para alejar el peligro de una guerra nuclear; reúne en un mismo foro dos grupos de naciones, aquellas que poseen el arma nuclear y aquellas que se han comprometido a no poseerla nunca; y, por decirlo de una manera suave, no es fácil retirarse del mismo. La nación que lo haga se encontrará sin duda con serios problemas en sus relaciones internacionales.

También es cierto que, en virtud del Tratado, los Estados no poseedores de armas nucleares miembros del Tratado toman compromisos, pero reciben ventajas: a cambio de su participación reciben un importante apoyo para obtener beneficios de la energía nuclear aplicada para fines pacíficos. Para ello, los Estados poseedores de armamento nuclear se comprometen a transferir la tecnología nuclear necesaria para usos pacíficos a los otros Estados miembros, y reciben de estos la garantía de una estabilidad internacional que de hecho les consolida su posición de liderazgo en el Mundo. Por su parte, los Estados no poseedores se comprometen a aceptar un sistema de salvaguardias, que siempre necesitarán ajustes en función de las circunstancias. En cualquier caso, el momento de la firma del Tratado fue muy oportuno: las circunstancias aconsejaban el Tratado en mor de

la seguridad global, y el “club nuclear” estaba en la práctica ya formado y había que impedir que se ampliara, aunque esto último no se haya conseguido totalmente.

Como ya se ha dicho, el instrumento principal para el control de la proliferación nuclear en el marco del TNP es el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), y su herramienta, casi única, son los acuerdos de salvaguardias, de carácter bilateral entre el OIEA y las naciones del Tratado. Las salvaguardias básicamente consisten en visitas e inspecciones a los países para comprobar que las instalaciones de carácter nuclear que poseen y las actividades que estas realizan tienen efectivamente como objetivo el uso pacífico de la tecnología nuclear, que no se producen desviaciones, y que el material nuclear que poseen es el declarado. Inicialmente estas inspecciones solo se podían hacer en aquellas instalaciones que estaban declaradas por el propio país como de carácter nuclear, pero con las naciones que han firmado el Acuerdo de Salvaguardas Adicionales, el OIEA puede inspeccionar son todas las instalaciones existentes en el país en cuestión, prácticamente sin previo aviso, y estén o no declaradas como nucleares.

El Tratado de No Proliferación es un documento “vivo” y es actualizado en Conferencias de Revisión del mismo fijadas inicialmente cada cinco años. En la del 2010 se estudió un Plan de Acción para establecer una Zona Libre de Armas Nucleares en Oriente Medio, idea que, obviamente, no ha prosperado como todos los Estados ajenos a la zona hubieran deseado. La última conferencia de revisión del tratado estaba prevista inicialmente para el 27 de abril de 2020 pero se tuvo que postponer a causa de la pandemia del Covid-19, y en el momento de escribir estas líneas está prevista para agosto de 2021 en Nueva York.

Consideraremos ahora los cuatro países que se sabe a ciencia cierta que poseen armas nucleares y no pertenecen al Tratado de No Proliferación: la India, Pakistán, Israel, y Corea del Norte. Hablaremos primeramente de la India y del Pakistán (Velarde, 2011, cap. 2).

La India llevó a cabo su primera explosión atómica en mayo de 1974 (aproximadamente en los años en los que también lo hubiera podido hacer España), y en mayo de 1998 llevó a cabo cinco explosiones atómicas. Apenas dos semanas más tarde Pakistán hacía lo mismo: cinco detonaciones nucleares. Los dos países declararon una potencia de sus explosiones muy superior a la que calcularon los organismos internacionales competentes en la materia. Esto no es tan secundario como puede parecer a simple vista. El mensaje de ambos países era claro: tenían armas nucleares suficientes,



eran armas muy potentes (querían que parecieran más potentes de lo que realmente eran) y estaban dispuestos a utilizarlas si fuera necesario. Con estas diez últimas explosiones el conflicto de Cachemira, que había enfrentado durante décadas a los dos países, tomaba potencialmente una nueva dimensión. Según Antia Mato, investigadora del *Zentrum Moderner Orient*, este conflicto había costado ya 80.000 a 100.000 muertos y en este caso el objetivo estaba claro: poder responder en caso de necesidad mediante el arma nuclear (Mato, 2010).

Este fue también el caso de Israel, igualmente poseedor del arma nuclear. Se cree que desarrolló su primer ingenio nuclear en 1968 (IISS, 2008, 122). Como en el caso de Pakistán, el objetivo de su programa nuclear es puramente estratégico. Israel, totalmente rodeado de países árabes, puso su confianza en el arma nuclear para contrarrestar un asalto masivo islámico. En cualquier caso, podemos tener en cuenta que Israel contribuye de una manera “muy particular” a los esfuerzos del TNP por evitar la proliferación: anulando mediante ataques puntuales los esfuerzos de algunos de sus vecinos por hacerse con la bomba. Llegado el momento que las autoridades de este país consideren oportuno, y justificándolo como un ataque preventivo de legítima defensa según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Fuerzas Aéreas Israelíes han lanzado en dos ocasiones un ataque aéreo contra los reactores nucleares que enriquecían el uranio de sus enemigos públicamente declarados como tales, aunque no estaban en situación de guerra abierta. Los ataques a los reactores de Al-Kibar (Siria) y Osira (Iraq) son reveladores e indican una clara amenaza contra un comportamiento similar de Irán en el desarrollo nuclear militar si sus esfuerzos prosperan más allá de lo que Israel estima aceptable para su seguridad.

Veamos ahora el comportamiento y la situación de Corea del Norte. Citando al Profesor Guillermo Velarde, ya «en la década de los 70 Corea del Norte inició un programa para la obtención de un pequeño arsenal nuclear» y «como es habitual en estos casos, lo primero que hizo fue firmar el 12 de diciembre de 1985 el TNP, pero no permitió a los inspectores de la OIEA inspeccionar su centro nuclear de Yongbyon, donde la Unión Soviética había construido en 1965 un reactor experimental» (Velarde, 2011, 69).

Al ser Corea del Norte miembro del Tratado de No Proliferación y estar sometida a los acuerdos de salvaguardias, el Organismo Internacional de la Energía Atómica podía realizar inspecciones de sus instalaciones nucleares, y descubrió en 1992 la existencia de un programa nuclear de carácter militar. Ante esta situación Corea anunció en 1993 su

retirada del Tratado de No Proliferación, pero Naciones Unidas reaccionó con una Resolución de su Consejo de Seguridad en la que «exhortaba a la República Popular Democrática de Corea a que reconsiderase el anuncio que había hecho el 12 de marzo de 1993 y, de esta manera reafirmase su adhesión al Tratado».<sup>35</sup> Estados Unidos, fieles a su percepción de sí mismos como defensores de la estabilidad y de la democracia en todas las regiones del planeta, trató de reconducir este asunto con las autoridades norcoreanas, pero no llegó a ningún resultado satisfactorio. Posteriormente lo intentaron conjuntamente los cinco países nucleares del Tratado de No Proliferación. Inicialmente se le ofrecieron compensaciones, pero Corea del Norte llevó a cabo su primera explosión atómica el 9 de octubre de 2006. Ante este hecho, Naciones Unidas emitió otra resolución del Consejo de Seguridad en la que condenaba el ensayo nuclear y exigía que no hiciera nuevos ensayos ni lanzamientos de misiles balísticos, así como, una vez más, que reconsiderase su decisión de abandonar el TNP y que se reincorporase al mismo y al régimen de salvaguardias de la OIEA<sup>36</sup>. También se decretaron una serie de sanciones que al principio parecieron tener éxito.

Lamentablemente la situación volvió a empeorar cuando en abril de 2009 Corea del Norte anunció su retirada definitiva del Tratado y un mes más tarde, el 25 de mayo, explosionaba su segundo artefacto nuclear<sup>37</sup>. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenó de nuevo este ensayo nuclear exigiendo que Corea del Norte no realizase «nuevos ensayos nucleares ni lanzamientos utilizando tecnología de misiles balísticos», que cumpliera las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad y «que se retracte de su anuncio de retirada del TNP y vuelva a él cuanto antes»<sup>38</sup>.

La situación en estos últimos años se mantuvo relativamente estable hasta el 12 de febrero de 2013, entendiéndose como estable el que Corea del Norte tenía parado el reactor y la planta de reelaboración de plutonio de Yongbyon, y destruida su torre de refrigeración. No obstante, continuó con el enriquecimiento de uranio. (Velarde, 2011, cap. 2).

El 12 de febrero del 2013 Corea del Norte volvió a realizar un nuevo ensayo nuclear, y el Consejo de Seguridad de la ONU a emitir un nuevo comunicado en el que calificó el

---

<sup>35</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU nº 825, de 11 de mayo de 1993.

<sup>36</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU nº 1718, de 14 de octubre de 2006.

<sup>37</sup> Informe nº 4 del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, de la sesión 2008-2009 *Global Security: Non Proliferation*. Londres, 2009, p. 48.

<sup>38</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU nº 1874, de 12 de junio de 2009.

ensayo como un acto de provocación y exigió una vez más que «regrese cuanto antes al TNP»<sup>39</sup>.

La actitud de Corea del Norte afecta no solo a la estabilidad y la seguridad internacionales sino también al bienestar de sus 26 millones de habitantes. En estos últimos años el mayor peligro para la comunidad internacional es que decida, o haya decidido ya, una doctrina de uso de sus armas nucleares que las haga objeto de empleo en una crisis con Corea del Sur o Estados Unidos, o la posible venta de parte de las mismas o su tecnología a algún país islámico u organización terrorista. La línea de acción para corregir esas posibilidades parece ser continuar intentando mantener negociaciones en las que a cambio de ayuda económica Corea del Norte aceptase un régimen de salvaguardias que impidiesen el desarrollo de estas armas y sobre todo su exportación. En cualquier caso, y a pesar del riesgo siempre existente, habrá que esperar a que cambie el régimen y la situación política en el país. En cualquier caso, un elemento a tener en cuenta es que la potencia de los ensayos nucleares de Corea del Norte es relativamente pequeña, dentro de la capacidad de destrucción de este tipo de armas.

A pesar de las pruebas nucleares de Corea del Norte y de su disponibilidad de misiles de alcance cada vez más elevado, quizás el caso iraní es más preocupante aún, aunque todavía Irán no haya llegado a hacerse con armamento nuclear ni ha hecho ninguna prueba definitiva en este sentido.

Es una idea muy extendida la consideración del comportamiento de Irán como la más grave amenaza potencial a nivel mundial, no solo por la percepción occidental de que el objetivo iraní es hacerse con este tipo de armamentos, y tiene medios técnicos y económicos para ello, sino también por el contexto geográfico y las tensiones políticas de este Estado con los países vecinos. En cualquier caso, si la comunidad internacional no logra imponerse y detener o controlar estrictamente su programa nuclear, Irán habrá dejado patente al mundo que no existe una capacidad internacional para impedir la proliferación nuclear, y esto podría provocar un efecto contagio y constituir un ejemplo a seguir por otros países y especialmente por algunos países de la zona que también disponen de vastos recursos económicos procedentes del petróleo y, posiblemente, del apoyo de sus hermanos musulmanes del Pakistán, que ya dispone del arma nuclear. De ahí a que uno o varios países de Oriente Medio caigan en un régimen islamista radical o

---

<sup>39</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU nº 2094, de 7 de marzo de 2013.

que colaboren con organizaciones terroristas, como de hecho sucede en la actualidad a nivel convencional, solo hay un paso. Un paso complicado, pero en caso de que se dé, muy difícil de retroceder.

Irán comenzó sus investigaciones nucleares con la ayuda de los Estados Unidos en 1957 en el marco del programa de Eisenhower Átomos para la Paz (Martí Sempere, 2013), y firmó el Tratado de No Proliferación en el momento de su creación, formando parte del mismo desde 1970. Rápidamente recibió ayuda tecnológica occidental, principalmente de Estados Unidos, Alemania y Francia para avanzar en un programa de construcción de 23 centrales térmicas nucleares. Esta ayuda se interrumpió en 1979 cuando se produjo la revolución que derrocó al Sha, y posteriormente las tres centrales que habían quedado a media construcción fueron destruidas en la guerra con Iraq. El programa nuclear se reinició a finales de los ochenta con ayuda soviética y posteriormente con asistencia china. Ya podían enriquecer el uranio, del que disponían en abundancia. Desde el 2003 Irán declaró que quería hacerse con la capacidad propia de llevar a cabo todo el ciclo nuclear, lo que les capacitaba no solo para obtener combustible nuclear sino también para enriquecerlo hasta el nivel necesario para fabricar bombas de fisión.

El gobierno iraní asegura desde entonces que su programa nuclear solo tiene fines pacíficos, pero la comunidad internacional no lo cree así, o en el mejor de los casos tiene serias dudas de ello. En cualquier caso, es indiscutible que el programa sigue su curso e incluye la capacidad necesaria para el enriquecimiento del uranio y la producción de plutonio. Complica aún más el panorama el hecho de que paralelamente Irán ha desarrollado una actividad notable en el campo de los misiles balísticos, de los que se tiene constancia de lanzamientos internos dentro del país en los años 2008-2009 gracias a instalaciones detectoras norteamericanas, y que el elevado coste de estos misiles solo se vería compensado si se utilizasen para llevar una carga nuclear. Por otra parte, el comportamiento de Irán respecto al Tratado de No Proliferación es el que el Profesor Velarde considera usual para las naciones que quieren violar el tratado y que se resume en «establecer una larga y compleja política de confusión y cansancio fomentando la desunión entre los miembros de la ONU» (Velarde, 2011, 66).

Las relaciones entre la Organización Internacional de la Energía Atómica e Irán han sido, y son, tortuosas desde hace muchos años. En algún caso se ha permitido la visita a alguna instalación nuclear, pero las autoridades iraníes no han aceptado el Protocolo Adicional de Salvaguardias, que permitiría a la OIEA llevar a cabo inspecciones más

clarificadoras y sin aviso previo. El 31 de julio de 2006 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió una resolución en la que «exige que el Irán suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el procesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, lo que será verificado por el OIEA»<sup>40</sup>. El mensaje se repitió prácticamente en la Resolución 1737 del 23 de diciembre del mismo año, y en la 1835 de 27 de septiembre de 2008.

En todos estos años ha continuado el “tira y afloja” entre la OIEA e Irán: en 2009 Irán rechazó una propuesta conjunta de Estados Unidos, Francia y Rusia y al año siguiente vio rechazada por estos mismos países una propuesta suya. Siempre en el 2010 y siempre con el objetivo de enriquecer uranio, Irán rechazó otra propuesta de Estados Unidos, Francia y Rusia, y al final de ese año propuso nuevas conversaciones.

El resumen de todo este proceso es que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha prohibido a Irán en numerosas Resoluciones el enriquecimiento de uranio hasta que se restablezca la confianza de que no hay detrás del programa iraní la construcción de armamento atómico, lo cual parece difícil de demostrar, e Irán no ha hecho caso de ninguna de las Resoluciones emitidas. En fin, la política de “confusión y cansancio” que ya hemos mencionado, ha sido ampliamente utilizada por Irán.

En cuanto a la OIEA, su posición quedó meridianamente clara en la entrevista que su director general, Yukiya Amano concedió a la CNN el 26 de noviembre del 2014, en la que afirmó entonces que «no se puede asegurar por ahora que todas las actividades de Irán sean para usos pacíficos»<sup>41</sup>. Si despojásemos a estas declaraciones del lenguaje diplomático con el que están hechas, podríamos concluir que la situación era ya muy preocupante.

El 24 de noviembre de 2013 el grupo P3+3 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, Alemania, e Irán) llegaron con Irán a un acuerdo que entró en vigor el 20 de enero de 2014 por el que, según la analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos María del Mar Hidalgo García:

En términos muy generales, Irán se compromete a paralizar en enriquecimiento de U235 al 20% y diluir el 50% del existente en la actualidad al nivel de 5%. También se compromete a no seguir realizando actividades durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor del acuerdo en la planta de Natanz, en Fordow y en el reactor de Arak, y los inspectores de la OIEA tendrán acceso, sin previo aviso, a las instalaciones de Fordow y Natanz. A cambio, EEUU y la UE suspenderán las sanciones sobre la importación de petróleo iraní, oro y metales preciosos, así como las de suministros relativos a

---

<sup>40</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n° 1696, de 31 de julio de 2006.

<sup>41</sup> Organización Internacional de la Energía Atómica. <https://www.iaea.org/new...>

la industria del automóvil y de la aviación. Irán, además, deberá firmar el Protocolo Adicional que permitirá en un futuro a los inspectores de la OIEA visitar todas sus instalaciones nucleares.

El acuerdo, que entró en vigor el 20 de enero, pretende garantizar la transparencia del programa nuclear iraní y reconocer su derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos conforme al TNP. A cambio y de forma gradual a medida que Irán vaya demostrando el cumplimiento del acuerdo, se levantarán las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, EEUU y EU, entre otras. (Hidalgo, 2014).

Al año siguiente, el 14 de julio de 2015, se acordó definitivamente el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA por sus siglas en inglés, PAIC en español) del P5+1 (Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Rusia y China) y la Unión Europea con Irán, apadrinado por el presidente Barack Obama e impulsado por la Unión Europea. Según este Plan, básicamente se reduciría a la tercera parte el número de las supercentrifugadoras iraníes, imprescindibles para el enriquecimiento del uranio, se reduciría el stock del uranio enriquecido al nivel utilizado en las centrales nucleares y a cero el uranio altamente enriquecido necesario para la fabricación de bombas de fisión, y se firmaría con todas sus consecuencias el Protocolo Adicional que permitiría a la OIEA llevar a cabo inspecciones sin previo aviso y mucho más clarificadoras<sup>42</sup>.

Tres años más tarde, el 8 de mayo de 2018, el presidente Donald Trump anunció el abandono unilateral del plan por Estados Unidos por considerarlo insuficiente e incumplido por parte iraní. Consecuentemente restableció por parte norteamericana las sanciones anteriores al mismo. La respuesta del presidente de Irán Hassan Rouhani fue anunciar en 2019 que a su vez también abandonaría el Plan Integral de Acción Conjunta. Posteriormente, con el cambio en la administración norteamericana, el departamento de Estado del presidente Joe Biden anunció el 18 de febrero de 2021 que Estados Unidos estaría dispuesto a reemprender las negociaciones del Plan, y a modo de respuesta, también lo ha hecho Irán siete meses después, el 27 de septiembre de 2021.

En fin, una larga y complicada historia que todavía tiene para resolverse, en el mejor de los casos, algunos años por delante. Si no terminase definitivamente con el abandono definitivo de cualquier intento iraní por hacerse con armamento nuclear, el riesgo podría ser que el miedo que sin duda tiene Arabia Saudita a la nuclearización de Irán y por las mismas razones (una mezcla entre defensa, agresividad y búsqueda de disuasión), provoque que el Estado Saudí (y quizás hasta la Turquía del presidente Erdogan) inicien un camino similar al de Irán, con lo que la situación en Oriente Medio se volvería aún

---

<sup>42</sup> El Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea ha producido el documento *Plan de Acción Integral Conjunto y medidas restrictivas*, que trata con detalle este asunto. [consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures](https://consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures)

mucho más inestable de lo que ya lo es actualmente, y extremadamente peligrosa y difícil de gestionar.

Para completar el análisis de los intentos de la comunidad internacional para hacer frente a la proliferación de las armas nucleares dedicaremos unas consideraciones a un reciente intento desarrollado en el seno de Naciones Unidas para eliminar todas las armas nucleares de todo el planeta: el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares: Este Tratado ha entrado en vigor el 22 de enero de 2021 al haberlo ratificado ya 50 naciones de las 86 que lo habían firmado en 2017. En este grupo de naciones no están los Estados aceptados como países poseedores de armamento nuclear por el Tratado de No Proliferación (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), ni los países que poseen este tipo de armamento sin ser miembros del TNP (India, Pakistán, Israel y Corea del Norte). Tampoco han firmado el acuerdo los países de la OTAN, que encuentran la garantía última de su seguridad precisamente en la capacidad nuclear norteamericana.

El Tratado es realmente muy ambicioso, y su contenido muy difícil de aceptar por no pocos países de gran relevancia internacional. Su primer artículo comienza dejando meridianamente claro el objetivo del Tratado y el compromiso que adquieren los Estados que se unan a él: «Cada Estado parte se compromete a nunca y bajo ninguna circunstancia a desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir de cualquier otro modo, poseer o almacenar armas nucleares u otros explosivos nucleares». Más adelante, el mismo artículo, en su punto d., también prohíbe «usar o amenazar de usar armas nucleares»<sup>43</sup>.

Son muchos los países que ya forman parte de este Tratado, y serán muchos más los que se incorporen a él en los próximos años si esta iniciativa se consolida en el futuro, pero hay que tener muy en cuenta que el orden internacional está fundado en estos momentos en un reparto de poderes en el que la capacidad nuclear militar de los países que la poseen juega un papel muy importante, y que cambiar todo un orden mundial ya establecido, y hacerlo por un acuerdo global y no por el resultado de un conflicto de un orden de magnitud planetaria (una tercera guerra mundial) es algo que hoy en día parece imposible de alcanzar.

---

<sup>43</sup> Documento A/CONF:229/2017/8. Conferencia de la Naciones Unidas para negociar un instrumento jurídicamente vinculante para prohibir las armas nucleares y conduzca a su total eliminación. Nueva York, 7 julio 2017.

En cualquier caso, sin duda este Tratado refleja el sentir de la mayor parte de la humanidad, que ha olvidado que los conflictos convencionales a gran escala producen cifras de víctimas comparables (las dos guerras mundiales produjeron alrededor de 70 millones de muertos y un sinnúmero de heridos y afectados). Por todo ello podemos considerar al Tratado de Prohibición de Armas Nucleares como un magnífico intento y de un enorme potencial en el largo plazo, pero que en estos momentos es de un valor práctico muy escaso. El compromiso de los Estados que lo han firmado y ratificado, de no desarrollar, adquirir, almacenar, usar o amenazar con armas nucleares, y aún más de “destruir las que ya posee” (art 4.2) es casi imposible de alcanzar ni a corto ni a medio plazo.

Volviendo al Tratado de No Proliferación, su contribución a la estabilidad internacional está fuera de toda duda. Está en vigor desde 1970, y ya tiene 52 años de vida. Si hiciéramos un balance podríamos poner en el “haber” que por una causa o por otra, entre las que obviamente está su propia existencia, no ha habido ni un solo conflicto nuclear entre los Estados que poseen el arma nuclear; que 191 naciones se han comprometido a respetarlo; que muchas de ellas se han beneficiado de transferencias de tecnología nuclear para usos pacíficos de la misma; y que ese beneficio está abierto a todos los miembros del Tratado a través del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Sin duda, el TNP ha contribuido a la seguridad y a la estabilidad mundial.

¿Podemos imaginar cómo sería nuestro mundo en este siglo si el Tratado de No Proliferación no se hubiera firmado? Hagamos un esfuerzo. Por un lado, y en el mejor de los casos, podría haber un mayor número de países con capacidad nuclear entre los más desarrollados. Alemania, Italia y de una manera o de otra, muchos países de Europa y de otros continentes como Australia, Japón o Canadá, que podrían haber deseado disponer del arma nuclear y ejercer su propia disuasión, o colaborar directamente con la que nos ha brindado, en la práctica a todo el planeta, Estados Unidos. Motivos de prestigio internacional o de desarrollo científico también podrían haber influido en ese deseo. Todos estos países hubieran tenido que dedicar un constante e importante esfuerzo económico para mantener y actualizar su capacidad nuclear, lo que, obviamente habría influido negativamente en otros capítulos presupuestarios entre ellos los dirigidos al bienestar social.



En un caso más desfavorable, aunque no el peor de los posibles, habría un buen número de países “más modestos” que habrían logrado, con un esfuerzo económicamente desproporcionado con respecto a sus posibilidades, poseer el arma de fisión nuclear de forma individual. Estos países no recibirían ayuda tecnológica para el uso pacífico de este tipo de energía y además podrían sufrir más fácilmente accidentes del tipo Chernóbil. Llevando el razonamiento al límite, ¿habría más probabilidades de que se produjera algún accidente nuclear, una explosión pura y dura, aunque fuera accidental, de un arma atómica? No parece muy aventurado estimar que sí.

Considerando ahora el peor de los casos, y teniendo en cuenta el odio y la situación en el medio oriente entre árabes e israelíes, o entre chiitas y sunnís, si no existiera el Tratado que impide la proliferación de armas nucleares, no es difícil de imaginar que algún país de la región habría conseguido su objetivo de conseguirlas y lanzado un ataque nuclear al otro. Este habría respondido con un ataque similar, y se hubiera podido producir una escalada muy difícil de contener.

Podríamos comparar el éxito o fracaso del Tratado de No Proliferación con el de la existencia de Naciones Unidas. Esta organización, la más importante del mundo por sus objetivos y por el número de países que la componen, no es en absoluto perfecta, pero ¿podemos concebir el mundo actual sin Naciones Unidas? En el caso del Tratado de No Proliferación, su “no existencia” podría habernos llevado a circunstancias aún más dramáticas que la ausencia de Naciones Unidas. Estas circunstancias hubieran podido cambiar abruptamente el rumbo de la Historia ... si no acabar con ella.

En cambio, la situación actual es que, como ya se ha apuntado, más de 190 países se benefician, o al menos pueden hacerlo, de la tecnología nuclear para fines pacíficos en todas las áreas del progreso humano. Sabemos que hay ciertamente unos países no pertenecientes al Tratado que sí poseen el arma atómica y que complican el panorama internacional con unas posiciones realmente peligrosas, pero son pocos. El éxito es precisamente eso: que son muy pocos países, y que los restantes, la inmensa mayoría, rechaza el uso de este tipo de armas. La estabilidad en el mundo en el campo nuclear es hoy en día aceptable, aunque no esté en absoluto garantizada. Y es precisamente conseguir esa garantía el objetivo principal del Tratado de No Proliferación.

Resumiendo, tres ideas sobre las que se ha incidido ya en estas páginas: el TNP es imprescindible como elemento básico para alejar el peligro de una confrontación nuclear; su “asimetría”, que implica el que una gran parte de los países estén obligados a no poseer

armamento nuclear y unos pocos si puedan poseerlas, es intrínsecamente buena para el conjunto; y, finalmente, el mayor peligro al que hay que hacer frente en los próximos años es que, en la delicada situación de Oriente Medio, algún país más de la zona pueda conseguir el arma nuclear. Y este parece ser el caso de Irán.

Las perspectivas futuras del Tratado de No Proliferación pasan por varias líneas de acción: mantener el objetivo de la universalidad del Tratado aumentando el número de sus miembros hacia la totalidad de las naciones del planeta (Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1887 del 24 de septiembre de 2009), promover todas las acciones oportunas para lograr que algunos de los países que poseen armamento nuclear y que no forman parte del “club” renuncien al mismo (¿quizás Corea del norte?), reforzar cada vez más las capacidades de la Agencia Internacional de la Energía Atómica para que pueda hacer cumplir las salvaguardias necesarias para que no se produzcan violaciones o incumplimientos del Tratado, proseguir con más brío las negociaciones de control de armamentos, específicamente el nuclear, y finalmente intensificar la cooperación en el campo del uso pacífico de la tecnología nuclear de modo que esto adquiera carácter de imprescindible en las políticas de todos los países menos desarrollados. Esto último favorecería enormemente la autoridad del Organismo Internacional de la Energía Atómica a la hora de imponer una reglamentación más exigente y con ello aseguraría una situación más estable a nivel mundial.

En un campo de actuación paralelo, pero igualmente relacionado con la proliferación nuclear, sería fundamental continuar y promover el contacto y dialogo entre Pakistán y la India, y entre Israel y sus vecinos árabes e iraníes, para ir avanzando hacia acuerdos de paz que vayan diluyendo en todos estos países su percepción de la necesidad de ejercer una disuasión de tipo nuclear para garantizar su futuro.

Una idea final: la estabilidad y la paz, para la Unión Europea y para el mundo, no se lograrán porque se prohíban o desaparezcan las armas nucleares. Las armas nucleares desaparecerán cuando se instale sólidamente un entendimiento entre los Estados y el imperio del derecho internacional. Y para encontrar esa estabilidad y esa paz, las herramientas son la cultura y la educación pública en los valores morales de las personas. Ahí los gobiernos tienen la palabra.

### **3.3. La magnitud de la amenaza nuclear. Consideraciones para la Unión Europea**

Merece la pena considerar ahora la magnitud de la amenaza nuclear a la que nos enfrentamos para así tener una idea, aunque sea aproximada, del riesgo que todos los días corremos sin apenas darnos cuenta. ¿Es la amenaza nuclear actual una cuestión realmente muy urgente y crítica para la seguridad a nivel mundial?, ¿y para la de la Unión Europea en particular?

El profesor Guillermo Velarde, prestigioso científico español y general del Ejército del Aire mencionado anteriormente, que a petición de las autoridades españolas desarrolló con éxito en los años 60 un programa que hubiera dotado a España de armamento nuclear, y que fue cancelado directamente por Franco antes de su culminación (Velarde, 2016, 85), estimó en el año 2011 que al comienzo de los años 90 había en el mundo un total del orden de ¡alrededor de 80.000 cabezas nucleares!, la inmensa mayoría de ellas en poder de la Unión Soviética (45.000 en 1986) y de Estados Unidos (32.040 en 1966). En cuanto a los otros países poseedores de armamento atómico, el Reino Unido disponía de unas 350 cabezas nucleares (en 1975), Francia de 550 (en 1991) y China, según la misma fuente, 435 (en 1989). También nos dice Velarde que para el año 2010 los efectivos nucleares habían disminuido, sin duda principalmente como consecuencia de los Acuerdos SALT I y II y de los Tratados START I y II, y cifra sus existencias en ese año en un total de alrededor de 22.000 cabezas nucleares. Una reducción que prácticamente corrió a cargo de Estados Unidos y de Rusia, cuyos arsenales pasaron a 9.500 y 12.000 cabezas nucleares respectivamente. (Ibid, 49-75). En esos momentos también los otros países de los reconocidos en el Tratado de No Proliferación como poseedores de armamento nuclear habían reducido el número de sus cabezas nucleares: el Reino Unido tenía en 2011 alrededor de 225 cabezas nucleares, Francia 300, y China 240. En cambio, los países que habían logrado hacerse con ellas sin pertenecer al Tratado de No Proliferación iban mientras tanto incrementando su arsenal: India 70, Pakistán 70 a 90, Israel 100 a 200, y una decena Corea del Norte.

Quizás estas cifras no reflejan con exactitud matemática la realidad, que obviamente era y es de carácter secreto, pero sí se estiman inicialmente como dato fiable para esta tesis teniendo en cuenta la categoría y conocimientos del sabio español.

Una estimación que respalda la del profesor Velarde corresponde a la Federación de Científicos Americanos (*Federation of American Scientists*), institución fundada en 1945 por científicos que trabajaron en el proyecto Manhattan. Esta institución ha publicado en

2022 un análisis que cifra el máximo histórico de cabezas nucleares de las dos superpotencias en aproximadamente 70.000 en el año 1986.

La situación de los inventarios de armas nucleares de las dos grandes superpotencias comenzó una mejora muy importante con la firma del Tratado START III (New START) el 8 de abril de 2010, que limitó sustancialmente el número de cabezas nucleares rusas y norteamericanas. Desde entonces el número de cabezas nucleares ha ido descendiendo, y con carácter general los datos que publica esa misma Federación de Científicos Americanos para el año 2022 son de 5.977 para Rusia y 5.428 para Estados Unidos, mientras que adjudica a China 350, a Francia 290, al Reino Unido 225, a Pakistán 165, a la India 160, a Israel 90, y a Corea del Norte 20<sup>44</sup>. En cualquier caso, son particularmente preocupantes por su potencial contribución a la inestabilidad internacional los datos de los países no pertenecientes al TNP.

Estas cifras son de cabezas nucleares, bombas al fin y al cabo. No son de vectores para su lanzamiento (misiles estratégicos o tácticos, aviones y submarinos). En cuanto a estos últimos, según información del Congreso de Estados Unidos, el Tratado START III, cuya vigencia se ha extendido hasta el 5 de febrero de 2026, «limita a cada parte a no más de 800 misiles balísticos intercontinentales basados en tierra, en submarinos y en bombarderos pesados. Y dentro de este total cada parte podrá tener desplegados no más de 700. El Tratado también limita a cada parte a no más de 1.550 cabezas nucleares desplegadas».

Más concretamente, y según la misma información del *Congressional Research Service* del Congreso de Estados Unidos, el Nuevo START extendido:

limita a cada parte a no más de 800 misiles balísticos intercontinentales desplegados y no desplegados basados en tierra (ICBM) y lanzadores de misiles balísticos lanzados desde submarinos (SLBM), y bombarderos pesados desplegados y no desplegados equipados para llevar armamento nuclear. Dentro de este total cada parte puede tener desplegados no más de 700 ICBMs, SLBMs, y bombarderos pesados equipados para llevar armamento nuclear. El Tratado también limita a cada parte a no más de 1550 cabezas nucleares desplegadas: Estas son el actual número de cabezas nucleares de los misiles ICBMs y SLBMs, y una cabeza nuclear por cada bombardero pesado desplegado<sup>45</sup>.

Aunque las cifras de cabezas nucleares hayan descendido a lo largo de los años, al parecer la mayor parte de este descenso corresponde a cabezas que últimamente estaban almacenadas, pero no previstas para un posible uso inmediato. De cualquier forma, en el

---

<sup>44</sup> Federation of American Scientist. Status of World Nuclear Forces. <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

<sup>45</sup> *The New START Treaty: Central limits and Key Provisions*. Update July 30, 2021. Congressional Research Service Report. <https://crsreports.congress.gov>

caso de Rusia y Estados Unidos, ambas potencias siguen poseyendo unas cantidades enormes de cabezas nucleares, y con ello responden a una concepción geoestratégica obsoleta de posible enfrentamiento entre las dos.

Para concluir esta apreciación de los inventarios nucleares de los diferentes países del mundo, solamente hacer notar de nuevo que, en cualquier caso, es muy difícil conocer realmente datos precisos de las cantidades de armas nucleares actuales en estado operativo pues, como podemos suponer, los países que las poseen, en particular los no pertenecientes al TNP, pretenderán mantener una campaña permanente de desinformación y habrán alterado las cifras reales en función de sus intereses.

Otro aspecto a considerar en el contexto de la amenaza nuclear es el informe que elaboró el profesor Velarde en 1977 sobre las probabilidades de una guerra nuclear a gran escala entre la Unión Soviética y Estados Unidos por encargo del teniente general del Ejército del Aire Jefe del Mando de la Defensa Aérea en aquellas fechas.

Su estudio consideraba dos posibles estrategias: que el país que inicia el ataque lo dirija en primer lugar contra las instalaciones nucleares del adversario o que lo haga contra sus ciudades y centros industriales. En el primer caso, y si el país que iniciase el ataque fuera la Unión Soviética, «el 62% de los silos norteamericanos de lanzamiento de misiles ICBM serían destruidos, sobreviviendo el restante 38%, o sea 380 ICBMs, y también serían destruidos el 100% de los aviones y submarinos que estuviesen en sus bases. El 7% de los habitantes de Estados Unidos morirían en pocas semanas, o sea, 16 millones de muertos» (Velarde, 2016, 244). La respuesta de Estados Unidos sería contratacar con el 38% de ICBMs supervivientes y con los bombarderos y submarinos no destruidos por estar de patrulla fuera de sus bases y en situación desconocida para los atacantes. El contraataque se dirigiría con toda seguridad principalmente a los núcleos de población y centros industriales, pues los silos y sistemas de lanzamiento soviéticos después del ataque estarían vacíos. El resultado sería una destrucción masiva de la URSS: el 75% de sus industrias pesadas serían destruidas y el 45% de los habitantes morirían en pocas semanas, o sea, unos 115 millones de muertos (*Ibid*, 249).

Si en cambio se aplicase la estrategia de las ciudades, la Unión Soviética habría lanzado sus armas nucleares estratégicas contra las ciudades y centros industriales de Estados Unidos, el 60% de sus habitantes morirían en pocas semanas (unos 130 millones de muertos) y el país quedaría prácticamente destruido...pero sus silos lanzamisiles, sus submarinos y bombarderos estratégicos, no. La respuesta norteamericana sería aún más

devastadora al poder utilizar prácticamente toda su fuerza nuclear, que estaría en un alto porcentaje operativa al no haber sido atacada, al menos en profundidad. Con sus ICBMs, sus submarinos y aviones, este contraataque norteamericano se dirigiría, como en el caso anterior, pero con mayores medios, a las ciudades y centros industriales, pues los silos soviéticos estarían vacíos en términos generales y muy mermadas las capacidades de sus submarinos y bombarderos que ya habrían sido utilizados en el primer ataque. El resultado sería aún más demoledor para la Unión Soviética y ocasionaría un mayor número de víctimas que en el caso anterior y la práctica destrucción total de sus ciudades e industria. En resumen, la conclusión del profesor Velarde es que, «la nación que iniciase el ataque tendría las mayores posibilidades de ser masivamente destruida» (*Ibid*, 245). Consecuentemente, ni la Unión Soviética ni los Estados Unidos iniciarían un ataque masivo nuclear.

Por todo lo anterior, ni la Unión Soviética (ahora Rusia) ni Estados Unidos desencadenarían un ataque nuclear contra el otro, y consecuentemente la probabilidad de una guerra nuclear total, siempre según Velarde, sería muy reducida.

Pero todo esto plantea una cuestión: si en cambio, la URSS hubiera lanzado un arma nuclear contra un aliado occidental, ¿cómo hubiera reaccionado Estados Unidos sabiendo que quien iniciase un ataque nuclear masivo tendría las mayores probabilidades de ser completamente destruido? Este es el argumento, nos sigue diciendo Velarde, de la doctrina del general De Gaulle, que defendía que «la única sombrilla nuclear eficaz era la fuerza de disuasión nuclear propia» y que «en la guerra nuclear del futuro solamente sobrevivirán (tendrán las mayores probabilidades de sobrevivir) las naciones que dispongan de armamento nuclear» (*Ibid*, 246). Esta doctrina la llevó a la práctica, y el 3 de noviembre de 1959 afirmó en la Ecole Militaire de Sait-Cyr en Paris que:

Lo que hace falta, evidentemente, es que nosotros sepamos proveernos, en el curso de los próximos años, de una fuerza capaz de actuar por nuestra cuenta, la que hemos convenido en llamar una *force de frappe* susceptible de ser desplegada en cualquier momento y no importa dónde. Por supuesto que la base de esta fuerza será un armamento atómico, lo fabriquemos o lo compremos, pero que debe pertenecernos. En el terreno de la defensa esta será nuestra gran obra en los próximos años (De Gaulle, 1959).

Esta concepción de la necesidad nacional francesa del armamento nuclear, y de la propia *Force de frappe* que se creó entonces, siguen vigentes en la actualidad. De hecho, el presidente francés Jacques Chirac el 19 de enero de 2006 lo reafirmó en una interesantísima declaración sobre la política de defensa francesa y su disuasión nuclear en la base de los submarinos lanzamisiles franceses de l'Île Longue, en Brest. En su

discurso, el presidente francés se mostró gran defensor de la disuasión nuclear. Allí afirmo que «la disuasión nuclear sigue siendo la garantía fundamental de nuestra seguridad» (Chirac, 2006), y también defendió la flexibilidad y capacidad de reacción de las fuerzas nucleares francesas, ampliando el concepto del uso clásico de la disuasión a su potencial utilización contra una potencia regional (diferenciándola de una gran potencia) y estimando que la respuesta a un ataque de una potencia de este estilo no se podía limitar a una alternativa entre la inhibición propia o el aniquilamiento del atacante, y que las fuerzas nucleares francesas se habían configurado en el sentido de poder responder, obviamente en el terreno nuclear, de la forma más adecuada al tipo de agresión que estuviera sufriendo su país. También incluyó Chirac en su discurso una novedosa y no muy velada amenaza sobre este asunto al afirmar que

los líderes de los Estados que utilizan medios terroristas contra nosotros, así como aquellos que contemplan el uso de armas de destrucción masiva de una forma u otra, deben entender que están sujetos a una respuesta firme y adecuada de nuestra parte. Y esta respuesta puede ser convencional, o puede ser de otra naturaleza (*Ibid*, 2006).

El presidente Chirac terminó su discurso con un par de ideas que merecen una consideración particular. Afirmó que: «La imbricación creciente de los intereses de los países de la Unión Europea y la solidaridad entre sus miembros, hacen de la disuasión nuclear francesa, por su sola existencia, un elemento ineludible de la seguridad del continente europeo» (*Ibid*, 2006). Subrayaríamos aquí, «por su sola existencia», que no implicaba compromiso de su uso en defensa de sus aliados europeos, aunque sí una clara advertencia. También es verdad que en aquella ocasión el presidente francés no tenía por qué comprometerse con ninguna afirmación más rotunda respecto a sus aliados. La otra idea que querría resaltar aquí, esta sí obviamente referente a Europa y a la Unión Europea y expuesta seguidamente en el mismo párrafo de su conferencia, fue: «Es mi convicción que deberemos, llegado el momento, plantearnos la cuestión de una defensa común, que tendrá en cuenta las fuerzas de disuasión» (*Ibid*, 2006). Subrayaríamos la expresión «llegado el momento». En aquel tiempo, y al parecer según el presidente francés, el momento de plantearse la cuestión todavía no había llegado.

Mucho más recientemente, el actual presidente francés, Emmanuel Macron, ha pronunciado el 7 de febrero de 2020 otro discurso igualmente interesante en la *Ecole de Guerre* francesa. Su discurso tiene no poco en común con el de Chirac del 2006. Macron consideró que «con la proliferación de misiles usando tecnologías más avanzadas, estamos haciendo frente a una situación sin precedentes en la que las potencias regionales

son o serán capaces de atacar el territorio europeo directamente», y se pronunció por una mayor libertad de acción de Europa, que estimó pendiente de una relación transatlántica reequilibrada en la que, no obstante contar con una fuerte alianza con Estados Unidos, debería disponer de una mayor capacidad de acción autónoma.

En cuanto a la fuerza nuclear francesa, Macron afirmó en su discurso que siendo responsable de la seguridad de Francia y de proteger a Francia y a los franceses, asumía cada día con mayor determinación que estas funciones se ejercen a través de la disuasión nuclear y, con respecto a las potencias regionales, Macron repitió la advertencia de Chirac, afirmando literalmente:

Si un líder de cualquier Estado subestima el profundo arraigo francés a su libertad y considera amenazar nuestros intereses vitales, cualesquiera que sean, ese líder debe darse cuenta de que nuestras fuerzas nucleares son capaces de infligir daños absolutamente inaceptables en los centros de poder de ese Estado: sus centros neurálgicos políticos, económicos y militares.

Nuestras fuerzas nucleares han sido configuradas para ese fin con la flexibilidad y capacidad de respuesta requeridas. Si hubiera algún malentendido sobre la determinación de Francia de proteger sus intereses vitales, se podría emitir una advertencia nuclear única al Estado agresor para demostrar claramente que la naturaleza del conflicto ha cambiado y restablecer la disuasión.

Y también como Chirac, y con parecidas palabras, defendió que las fuerzas nucleares francesas «tienen un efecto disuasivo por sí mismas, particularmente en Europa. Ellas refuerzan la seguridad de Europa por su propia existencia y tienen en este sentido una verdadera dimensión europea» (Macron, 2020).

Y continuó:

En ese punto, nuestra toma de decisiones independiente es totalmente compatible con nuestra solidaridad inquebrantable con nuestros socios europeos. Nuestro compromiso con su seguridad y su defensa es la expresión natural de nuestra cada vez más estrecha solidaridad. Seamos claros: los intereses vitales de Francia ahora tienen una dimensión europea.

Quizás su aportación principal a la solidaridad con sus socios europeos, y su proposición más importante, fue su afirmación, «En este entendimiento, desearía que se desarrollase un dialogo estratégico con nuestros socios europeos que estén preparados para hacerlo, sobre el papel a jugar por la disuasión nuclear francesa en nuestra seguridad colectiva».

Esta es una muy buena propuesta que, a mi juicio, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al frente de la Política Común de Seguridad y Defensa, debería aprovechar para impulsar, junto con los países miembros de la Unión que desearan hacerlo, reuniones periódicas con Francia sobre el papel de sus fuerzas nucleares en la seguridad y la defensa de Europa.



Este asunto no solo no perderá importancia en el futuro, sino que tendrá mucha más con el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión, si es que ésta se ocupa realmente de la «definición progresiva de una política común de defensa de la Unión que conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»<sup>46</sup>, como establece el Tratado de la Unión Europea.

Si hemos dado aquí particular importancia a estos dos importantes discursos de los presidentes de la República Francesa referentes a su capacidad nuclear e incluso al empleo operativo de sus medios en caso de necesidad, es porque podríamos preguntarnos si Francia, en el caso de progresar hacia una defensa común de la Unión Europea y en el contexto de su Política Común de Seguridad y Defensa, estaría dispuesta a llegar a un acuerdo con los restantes países miembros de la misma para establecer un sistema de disuasión nuclear que reforzase la defensa no solo de Francia sino también la colectiva del conjunto de la Unión, basado en su *Force de frappe* como elemento de disuasión y última ratio a emplear en caso necesario.

Profundizando en esta cuestión, habría que analizar primeramente si Francia desearía, interpretando las generosas palabras de Macron en su discurso, desempeñar en Europa y en la Unión Europea un papel algo similar al que ha ejercido Estados Unidos en la Alianza Atlántica, por supuesto en este caso sin la lógica que sustenta la posición de nuestros aliados norteamericanos de haber sido los verdaderos vencedores de la Segunda Guerra Mundial y los defensores de los valores occidentales frente al comunismo durante más de cuatro décadas.

En el caso de estimar que la respuesta francesa podría ser afirmativa, la siguiente acción a tomar sería responder afirmativamente a la proposición del presidente Macron y establecer un dialogo estratégico entre la Unión Europea y Francia en el sentido propuesto por el presidente francés, y estudiar conjuntamente si Francia aceptaría extender su disuasión nuclear de una manera o de otra a los restantes países de la Unión Europea, y en que términos lo haría.

Cualquier acuerdo al que se llegara sobre este asunto, y a pesar de que esta disuasión europea sería obviamente complementaria y coordinada con la de la Alianza Atlántica, implicaría un liderazgo de hecho para Francia en la Unión Europea, un liderazgo que no sería fácilmente aceptable para Estados Unidos y quizás tampoco para los países de la

---

<sup>46</sup> Tratado de la Unión Europea. Artículo 42.2

Unión que cifran su seguridad únicamente en su pertenencia a la OTAN y en su relación transatlántica. En cualquier caso, cualquier acuerdo sobre este asunto marcaría un antes y un después en el objetivo de autonomía estratégica que actualmente desea la Unión.

Un acuerdo de carácter nuclear con Francia del estilo del que se apunta aquí sería en cualquier caso extraordinariamente difícil de conseguir, aunque en él se estableciese una financiación común de la Unión para aliviar a los franceses del enorme coste que anualmente implica el mantenimiento de su fuerza nuclear (10 al 18% de su presupuesto total de defensa en la segunda mitad de la década de 2010 según el presidente Chirac en su discurso), pero sería la vía más directa para que la Unión Europea (junto al papel individual de Francia) tuviera como tal un asiento permanente entre las mayores potencias del mundo, y para que consiguiera definitivamente la categoría de actor global en el panorama internacional. No obstante, esta idea de implicación de la Unión en los asuntos nucleares franceses es quizás en estos momentos únicamente un tema para pensar más que un asunto para negociar, pero por algo hay que empezar.

De hecho, la *Force de frappe* francesa no sería un elemento suficientemente contundente para garantizar la defensa de Europa en caso de un conflicto nuclear generalizado o entre las grandes potencias, pero sí lo sería en el terreno de la disuasión ante potencias regionales, o países que apenas llegan a serlo, que puedan tener la tentación de acometer, fomentar o apoyar actividades terroristas ajenas o propias para desestabilizar Europa, violando el Tratado de No Proliferación Nuclear. En cualquier caso, siempre deberemos tener presente que en el campo nuclear la capacidad de Estados Unidos ha sido, es y será por muchos años la única garantía suficientemente capaz a todos los niveles para Europa, y también que la decisión de la OTAN de emplear sus medios nucleares siempre estará en manos norteamericanas.

Lo que es indiscutible es que Francia es el único país de la Unión Europea que tiene una fuerza nuclear operativa desde hace muchos años, la *Force de frappe*, y que está muy satisfecha con la misma. Aunque se ha sugerido aquí el posible estudio sobre la posibilidad de que esta capacidad se implicara formalmente en la defensa colectiva europea en el marco de la Unión Europea, es muy improbable que Francia tomase esa responsabilidad a corto o a medio plazo y, más aún, no conviene olvidar que si lo hiciera, la defensa de la Europa continental giraría en torno al país galo, al que además algunos países de la Unión podrían mirar con la misma desconfianza que De Gaulle sintió respecto a la protección nuclear norteamericana, que hemos comentado anteriormente.

Ciertamente, ha quedado planteada pero no claramente respondida la cuestión sobre la conveniencia, necesidad o posibilidad de que la Unión Europea disponga de una manera o de otra en el futuro (siempre que prospere el proceso de integración europeo) de una capacidad disuasoria nuclear, ni que en caso de que así fuera, la mejor solución pasara por un mayor compromiso francés con Europa. La respuesta en un sentido u en otro corresponde a las autoridades políticas de la Unión, en el marco del Consejo Europeo.

En cualquier caso, es innegable que a nivel mundial, aunque de menor intensidad que en la guerra fría, hay en nuestra época un riesgo nuclear. Un riesgo nuclear diferente pero potencialmente muy importante para nuestro continente con el que no solamente hay que convivir, sino al que hay que dedicarle toda la atención y el empeño posible para que en ningún lugar del mundo se llegue a alcanzar ese término científico tan expresivo en la terminología nuclear, una “masa crítica”, en cualquiera de las muchas crisis, bilaterales, regionales, o globales, que se presentan con más frecuencia de lo deseable, que pueda llevar al desencadenamiento de un conflicto nuclear de cualquier tipo. Ese es el objetivo primordial que subyace en el Tratado de No Proliferación, y de manera más bilateral en los acuerdos que Estados Unidos y Rusia han suscrito hasta la fecha.

Para la Unión Europea, la amenaza de un ataque nuclear generalizado como el que hemos temido durante décadas en la guerra fría es muy improbable, altamente improbable; pero si podría llegar a ser posible que un grupo terrorista con suficientes recursos económicos, por ejemplo el Daesh o un grupo similar en el futuro, lograra hacerse con un artefacto de fisión nuclear amparado o no por algún país de los que ya tienen esa capacidad, previsiblemente adquirida violando el TNP, y pudiera provocar un atentado nuclear en alguna ciudad europea. Es en este caso, si el ataque no se hubiera logrado abortar previamente mediante los servicios de inteligencia europeos o la acción militar convencional, cuando la disuasión nuclear francesa podría estimar la conveniencia de una respuesta de su *Force de frappe*, de acuerdo o no con la decisión que tomase el Consejo de Seguridad de la ONU si le había dado tiempo de tomarla, como ya han advertido en los discursos que hemos comentado anteriormente los presidentes Chirac y Macron, y sin involucrar a los Estados Unidos ni a la OTAN. Únicamente a la Unión Europea.

Esta replica, gracias a la flexibilidad que anteriormente hemos comentado de la disuasión francesa, podría ser de una intensidad proporcional a los daños sufridos por Francia o por el país europeo objeto del ataque, siempre que existiera un compromiso o

acuerdo en el marco de la Unión Europea o una decisión nacional francesa al respecto. Una respuesta de este estilo podría ser un golpe, al menos muy resolutivo, contra el terrorismo internacional que de una u otra manera ataca a Europa permanentemente, hasta ahora con medios y tácticas convencionales.

### **3.4. Conclusiones. Ucrania y el arma nuclear**

Los intentos de acabar con las armas nucleares han fracasado. Fracasaron de 1945 a 1952 en el contexto de los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Energía Atómica, y por las mismas razones han vuelto a fracasar una y otra vez. Ante esta situación debemos hacernos la pregunta: ¿tuvo algo de beneficioso el equilibrio del terror entre las dos superpotencias nucleares y la amenaza de la destrucción mutua asegurada?, ¿fue útil para alejar la posibilidad de un conflicto nuclear o incluso de uno convencional de grandes dimensiones?, ¿en la actualidad es suficiente el Tratado de No Proliferación para proporcionar estabilidad internacional en este campo?, ¿la paz en el mundo estaría más garantizada en un mundo sin armas nucleares? Que es mejor, ¿una paz amenazada nuclearmente o una mayor probabilidad de conflictos de gran envergadura que no contarían con la barrera de la existencia del arma nuclear?

En cualquier caso, el riesgo de un conflicto nuclear existe y hay que tenerlo permanentemente en cuenta en el marco de las relaciones internacionales. Hay que hacer frente a ese riesgo, y ese es el objetivo principal del Tratado de No Proliferación y del Organismo Internacional de la Energía Atómica.

Hoy en día, el conflicto de Ucrania nos muestra el peligro de la Rusia de Vladimir Putin, cuyo régimen tiene mucho que ver en sus formas con la anterior dictadura comunista y con el espíritu expansionista de siglos anteriores. La primera intervención rusa del año 2014 en Crimea se ha reproducido en 2022 con una invasión en toda regla de Ucrania, a la que ha hecho frente una férrea resistencia de la inmensa mayoría de su población, y que está dando lugar a un sangriento conflicto en el que la parte agresora no está logrando sus objetivos, y está dando lugar al nacimiento de una solidaridad europea con este país muy positiva para el conjunto de nuestro continente. En cualquier caso, este conflicto provocará una inestabilidad en toda Europa que durará decenas de años, y una situación de guerra fría y de polarización del mundo en dos bloques similar a la existente entre 1945 y 1989, con el consiguiente riesgo de escalada del conflicto a nivel continental,

o incluso mundial dependiendo de la actitud de la República Popular China y su intención de imponerse en la región indopacífica.

Esta situación obviamente conlleva el peligro de una intervención nuclear rusa, quizás únicamente puntual y con un arma nuclear de carácter táctico, como consideraba el veterano periodista, en posesión de un premio Pulitzer, William J. Broad el 24 de marzo de este año en el New York Times. Broad opinaba que si Putin se siente acorralado «podría decidir detonar una de sus armas nucleares menos potentes», obviamente en territorio ucraniano, lo que podría llegar a tener consecuencias imprevisibles a todos los niveles. Sobre la posibilidad de un conflicto nuclear se han referido ya de una u otra manera, y siempre como una velada amenaza, el presidente Putin, su ministro de asuntos exteriores Sergey Lavrov (el pasado 26 de abril), y Dmitri Medvédev, actualmente vicepresidente del poderoso Consejo de Seguridad ruso (Medvédev, 2022). En cualquier caso, la situación actual dará lugar a una nueva carrera armamentística que amenazará la paz internacional.

De esta situación surge fácilmente el interrogante siguiente: ¿se habría producido la invasión rusa si Ucrania hubiera dispuesto de armamento nuclear? Aquí, y relacionado con esta cuestión, estimo de enorme interés como elemento de reflexión para el propósito de esta tesis recoger unas opiniones de John Mearsheimer, conocido teórico de la escuela del realismo ofensivo en las relaciones internacionales, expuestas en un artículo ¡del año 1993!, En su artículo, “*The case for a Ukrainian nuclear deterrent*”, Mearsheimer defendía que la multipolaridad producida por la desaparición de la Unión Soviética favorecería la proliferación nuclear en Europa, y que «la proliferación nuclear a veces fomenta la paz». Afirmaba que «en general la mejor fórmula para mantener la estabilidad en la Europa de después de la Guerra Fría es, para todas las grandes potencias, incluyendo Alemania y Ucrania, disponer de firmes elementos disuasorios, y para todas las potencias menores, ser no nucleares» (Mearsheimer, 1993, 50).<sup>47</sup> Según él, «una Ucrania nuclear era necesaria para mantener la paz con Rusia, con la que tenía una historia de malas relaciones, y esa capacidad nuclear aseguraría que Rusia no intentaría reconquistarla» (*Ibid*, 50).

---

<sup>47</sup> Traducción del autor. Texto en inglés: «Nuclear proliferation sometimes promotes peace. Overall, the best formula for maintaining stability in post-Cold War Europe is for all the great powers -including Germany and Ukraine- to have secure deterrents, and for all the minor powers to be nonnuclear».

Por ello Mearsheimer pensaba que no era una decisión acertada que Ucrania transfiriera todo el arsenal nuclear soviético desplegado en su territorio a Rusia, lo que no obstante se llevó a cabo, finalizándose el traspaso en 1996. También nos dice el profesor en el mismo artículo que, subrayo de nuevo, ¡fue publicado en 1993!, que «de hecho, las armas nucleares a menudo disminuyen la violencia internacional, y las armas nucleares ucranianas serían un elemento disuasorio eficaz contra un ataque ruso convencional o un chantaje nuclear» (*Ibid*, 57). El artículo de Mearsheimer nos sugiere un debate sobre la cuestión que ya hemos apuntado líneas atrás: la alternativa entre más paz con inseguridad nuclear, contra un mayor riesgo de guerra convencional, que también puede llegar a causar multitud de víctimas, como vemos actualmente que sucede en la antigua república soviética.

Tomando los datos que el profesor norteamericano nos muestra en su análisis, «La disolución de la Unión Soviética dejó a Ucrania con casi 4.000 armas nucleares en su territorio». Ucrania había transferido todas sus armas tácticas nucleares a Rusia entre enero y mayo de 1992, pero ninguna de sus 1.656 armas nucleares estratégicas había salido del país en 1993,

Con una visión clarividente del futuro, Mearsheimer pronosticó en su artículo que:

Una guerra entre Rusia y Ucrania sería un desastre. Las guerras entre las grandes potencias son muy costosas y peligrosas, y causan masivas pérdidas de vidas y gran agitación mundial, y posiblemente se extenderían a otros países. El resultado probable de esta guerra -la reconquista rusa de Ucrania- afectaría a las expectativas de paz en toda Europa. Incrementaría las posibilidades de una colisión ruso-alemana e intensificaría rápidamente la rivalidad por conseguir la seguridad en todo el continente (*Ibid*, 52).

La dependencia en las fuerzas convencionales tentaría a los líderes ucranianos a valorar la amenaza rusa de la peor manera posible y avivar las llamas del nacionalismo, que podría elevar la fricción entre los ucranianos y la gran población rusa que vive en Ucrania. Esto provocaría un malestar a los rusos y les llevaría a considerar una posible intervención militar para proteger a sus compañeros rusos. (*Ibid*, 56).

El abuso de cualquier minoría por la mayoría local podría ser el punto crítico para una crisis (*Ibid*, 55).

Todo lo dicho por Mearsheimer en 1993 se ha cumplido a día de hoy en su práctica totalidad.

#### **4. LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN LA OTAN: GASTOS EN DEFENSA Y ASPECTOS PRESUPUESTARIOS**

En este capítulo haremos inicialmente un estudio comparativo en términos económicos de lo que invierten en defensa el conjunto de países que forman la Unión Europea y la

OTAN. No consideraremos ni a la OSCE ni a la ONU porque ello nos apartaría del objetivo de esta tesis, pero sí incluiremos a Rusia y a China como Estados de una gran capacidad militar, que comprobaremos más adelante en este capítulo al estudiar sus presupuestos de defensa, y que son potencialmente adversarios y actualmente objeto de preocupación, cuando no de amenaza real como se ha puesto de manifiesto en Ucrania, para la seguridad de los países de la OTAN y de la Unión.

Del estudio de las cifras correspondientes a la Unión Europea y a la OTAN sacaremos unas conclusiones que tendrán que ser matizadas por el hecho de que estaremos comparando recursos económicos que en algunos casos se dedican a objetivos distintos al de la defensa específica del área euroatlántica o europea, que se ejecutan en áreas geográficas diferentes, o que se orientan a objetivos estratégicos no coincidentes en su totalidad con los de la OTAN o los de la Unión Europea.

No obstante lo dicho, llegado un caso extremo, que podría ser una crisis o conflicto de carácter mundial, todas las capacidades militares de los países que pueden ser considerados de una manera o de otra como potenciales aliados por considerarse a sí mismos pertenecientes a la civilización occidental lógicamente se dedicarían a un único objetivo común: a defenderla. Pero no entramos aquí y ahora en la consideración de ese caso extremo y sí en cambio a estudiar posibles relaciones futuras en el terreno de la seguridad y la defensa entre la Unión Europea y la OTAN.

Tendremos muy en cuenta en este estudio que muchos de los Estados incluidos en el análisis que se hará en las páginas siguientes forman parte simultáneamente de la OTAN y de la Unión Europea, y que ello puede afectar a la magnitud y sobre todo a la aplicación de los presupuestos de defensa de unos y otros dependiendo de sus obligaciones con ambas organizaciones y de sus objetivos estratégicos nacionales. El procedimiento que seguiremos aquí será analizar no solo lo que dedican a su defensa los Estados de la Unión Europea y de la OTAN, sino también comparar estas cifras con los presupuestos específicos de la Alianza Atlántica. También compararemos estas cifras con los gastos en defensa de Rusia y de China.

El objetivo del capítulo será valorar si la Unión Europea tiene capacidad para emprender y mantener de una forma o de otra un proceso que le lleve a disponer en un futuro de un dispositivo de defensa acorde con lo establecido en el artículo 42.2 del Tratado de Lisboa, que marca el objetivo final de construir «una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad», aunque por el momento deba

autolimitarse este objetivo al cumplimiento de las misiones de gestión de crisis que establece el artículo 43 del mismo Tratado.

Trataremos de demostrar que la Unión Europea sí tiene el potencial económico suficiente para poder hacerse con un dispositivo útil y eficaz de defensa colectiva, al menos en el campo de la defensa convencional, y que éste podría además contribuir con la Alianza a la defensa del área euroatlántica de responsabilidad de la OTAN, institución que, no hace falta insistir en ello, protegería en la práctica, y en caso de necesidad hasta sus últimas consecuencias, a toda la Unión Europea.

#### **4.1. Unas primeras consideraciones**

Quizás las fuerzas armadas de los países de la Unión que simultáneamente son miembros de la OTAN (21 países de un total de 27) podrían participar en la Alianza Atlántica con una identidad propia en su conjunto dentro de la misma; aquella identidad que en la década de los años 90 del pasado siglo se bautizó como la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI), una iniciativa que los norteamericanos apoyaron en la Cumbre de Washington de 1999 siempre que fuera *within the Alliance* (dentro de la Alianza), y de la que hemos hablado en el capítulo segundo de esta tesis. Ello necesitaría no solo de la voluntad política de los Estados miembros de la Unión y de una negociación previa con la OTAN, sino también que los Estados europeos aumentaran su peso específico en el campo de la seguridad y la defensa incrementando sus presupuestos de defensa, favoreciendo la investigación conjunta entre ellos y la coordinación e integración de sus industrias de armamentos para obtener un mayor rendimiento de sus inversiones, planificando conjuntamente sus necesidades y actividades en el campo de las capacidades militares y el entrenamiento conjunto y, sobre todo, llegando a un entendimiento en este sentido con Estados Unidos. Todo esto facilitaría también a la Unión Europea desempeñar adecuadamente el papel de agente global en la escena internacional y avanzar en la consecución de esa autonomía estratégica (autonomía, no independencia) que en estos momentos al menos oficialmente desea.

A la hora de analizar y sacar conclusiones de las cifras que se expondrán a continuación nos encontraremos, como ya se ha apuntado anteriormente, con la dificultad de comparar capacidades y cifras que están orientadas a veces a objetivos compatibles pero distintos. Esto hace que las necesidades militares para cumplir estos objetivos sean diferentes en



dimensión, características y tecnología. En lo que respecta a Estados Unidos, sus objetivos militares estratégicos no son de alcance regional, como lo son actualmente los de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, sino que abarcan la totalidad del planeta, y persiguen en cualquier caso mantener el papel que actualmente desempeña en la escena internacional y su actual liderazgo militar a nivel mundial. Consecuentemente, las necesidades militares de Estados Unidos son muy superiores a las de Europa y, lógicamente, sus presupuestos de defensa en términos absolutos y de porcentaje de su producto interior bruto son diferentes a los de los países europeos. Por todo lo anterior la comparación entre los presupuestos norteamericanos y los europeos no puede ser una comparación fría, lineal o directa, sino matizada por distintas y siempre complejas consideraciones.

En cualquier caso, la OTAN la lidera Estados Unidos aportando no solo su extraordinario poder militar convencional sino también constituyendo su vastísimo arsenal nuclear (comparable solamente con el de Rusia) el principal elemento de disuasión, no solo de nuestros aliados norteamericanos sino también de la Alianza Atlántica, de Europa en general y, por ende, de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

En el capítulo anterior se ha tratado la cuestión nuclear de la carrera de este tipo de armamentos y de la amenaza de los mismos sobre nuestro continente. Aquí se harán a continuación únicamente unas consideraciones (más teóricas que prácticas) sobre la posibilidad de conseguir una cierta capacidad nuclear para la Unión Europea y los Estados que la componen. Una capacidad que por sí sola no podría apenas para disuadir a las grandes y medianas potencias nucleares, pero quizás podría ser útil contra aquellos países que no pertenecen o no cumplen el Tratado de No Proliferación y que podrían verse tentados de emplear estas armas ocasionalmente y en un contexto de terrorismo internacional sobre los países de la Unión.

La única posibilidad de establecer una defensa colectiva eficaz en el marco de la Unión Europea (suplementaria, complementaria o integrada de alguna manera con la de la OTAN) sería si Francia, único estado miembro de la Unión que posee capacidad nuclear después de la salida del Reino Unido de la misma, estaría dispuesta a llegar a un acuerdo con los restantes países miembros de la Unión para establecer un sistema específico en el campo nuclear, que reforzaría la defensa convencional de la misma, basado en su *force de frappe* como elemento de disuasión y última ratio a emplear en caso necesario. En

resumen, sería hacer de la fuerza nuclear de Francia un elemento de disuasión extendido a toda la Unión Europea. Obviamente, aquí habría que preguntarse si Francia aceptaría tomar esa responsabilidad, que no eliminaría, aunque sin duda afectaría, la protección que Estados Unidos nos brinda actualmente ante una amenaza nuclear a través de la OTAN.

Un acuerdo en este sentido sería por supuesto extraordinariamente difícil de conseguir, aunque en la parte positiva de la balanza supondría para Francia un liderazgo de hecho de la Unión Europea, y una financiación en común a través de los presupuestos de la Unión de su capacidad nuclear para aliviar a los franceses del elevado coste que anualmente implica el mantenimiento de sus fuerzas estratégicas. En la parte negativa de la balanza, sin duda sería un asunto difícil de aceptar para Estados Unidos y posiblemente tampoco sería visto con buenos ojos por no pocos Estados miembros de la Unión, contrarios a cualquier política que implique más participación en temas nucleares de la que ya tienen en el seno de la OTAN.

Todo lo dicho hasta aquí es únicamente un elemento de reflexión y no un asunto para negociar ni ahora ni en el corto plazo, pero sería la vía más directa para que la Unión Europea tuviera como tal un asiento entre las mayores potencias del mundo (junto al papel individual de Francia) y para que consiguiera definitivamente la categoría de actor global en el panorama internacional. Si Francia aceptara el establecimiento en el seno de la Unión de un Comité similar al Comité de Planes Nucleares de la OTAN (del que ella no forma parte a pesar de si hacerlo de la Estructura Militar Integrada), presidido por ella misma y contando como capacidad nuclear su *Force de frappe*, su papel internacional se realizaría, y el de la Unión Europea también. Esta última sería más fácilmente aceptada como actor global en la escena internacional, aunque es de esperar que también lo pueda ser sin esta capacidad nuclear de la que hablamos, si sus miembros estuvieran suficientemente cohesionados y basándose en otros conceptos (su capacidad industrial, su comercio exterior, sus relaciones diplomáticas establecidas a través de su Servicio Europeo de Acción Exterior, su Política Común de Seguridad y Defensa, etc.).

De hecho, hasta la *Force de frappe* francesa no sería quizás un elemento suficientemente contundente para garantizar la defensa de Europa en este campo tan delicado, aunque sí lo sería, como ya se ha apuntado, para dar a la Unión Europea una capacidad de disuasión y al país galo un relieve internacional que apoyarían su participación en foros de la máxima importancia junto a las grandes potencias del mundo. No obstante, no podemos olvidar que en el campo nuclear la capacidad de Estados Unidos

ha sido, es y será en el futuro próximo la verdadera última garantía de disuasión y posible respuesta para Europa, ni tampoco que la decisión de emplear este tipo de armas siempre estaría en manos norteamericanas.

Para justificar que la decisión de emplear armamento nuclear estadounidense estará siempre en sus manos, podemos primeramente retroceder hasta el Acuerdo de Quebec firmado el 19 de agosto de 1943 por Gran Bretaña y Estados Unidos en aquella ciudad. Según este Acuerdo «que rige la colaboración entre Estados Unidos, Reino Unido y Canadá en el campo de la energía atómica, se establece, entre otras cosas, que no utilizaremos la bomba atómica contra terceros sin el consentimiento mutuo»<sup>48</sup>. Tres años más tarde la *United States Atomic Energy Act*, de 1946, prohibió la transferencia de información clasificada nuclear a sus aliados y, finalmente, la disposición del Acuerdo de Quebec de compartir la decisión de utilizar la bomba atómica con el Reino Unido y Canadá, desapareció definitivamente el 7 de enero de 1948 por el Acuerdo *Modus Vivendi*, que estipulaba que todos los acuerdos entre los tres gobiernos o entre dos de ellos en el campo de la energía atómica deberían ser considerados como nulos y de ningún efecto. Con estos precedentes es claro que hoy en día la decisión de la utilización del arma nuclear, ya sea directamente por Estados Unidos o a través de la OTAN siempre estará en la práctica en manos norteamericanas. Y esta situación sería similar en el hipotético caso de una relación de Francia con la Unión Europea en este terreno.

En cuanto a la cuestión nuclear debemos también tener en cuenta que, aunque no impediría un acuerdo entre la Unión y Francia en el sentido que se sugiere en los párrafos anteriores, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares establecido en el marco de Naciones Unidas haría imposible cualquier intento de la Unión Europea como tal o de los países de Europa de forma individual de acometer un programa para hacerse con este tipo de armamento.

Dejando ya el tema del armamento nuclear y entrando de nuevo en el campo convencional, antes de sacar conclusiones que pudieran afectar a corto plazo a la OTAN o a la Unión Europea en su estado actual analizaremos, como ya se ha dicho anteriormente, la situación de los gastos en defensa de ambas organizaciones, de sus

---

<sup>48</sup> La cita entrecomillada está extraída del documento *Staff Study Prepared by Representatives of the Special Committee of the National Security Council on Atomic Energy*, del 11 de junio de 1952. Enlace: [history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p2/d37](https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p2/d37). El texto literal de la cita es: «*Governing collaboration among the United States, United Kingdom and Canada in the field of atomic energy provided, among other things, that we will not use against third parties without each other's consent*».

países miembros, y de las principales potencias a nivel mundial. Comenzaremos por los de los países de la Alianza Atlántica teniendo en cuenta que la gran mayoría de ellos también lo son de la Unión, que sus contribuciones a los presupuestos específicos de la OTAN se extraen de los presupuestos de defensa de sus miembros, y que estamos en la Unión Europea y en la OTAN en un proceso de aumentos presupuestarios en defensa bajo la presión norteamericana que ha ejercido en los últimos años de forma muy directa el presidente Donald Trump.

#### **4.2. Presupuestos comunes de la OTAN**

El sistema de financiación de los gastos comunes de la OTAN, se compone básicamente de tres presupuestos a los que contribuyen todos sus miembros: el Presupuesto Civil, el Presupuesto Militar, y el Presupuesto del NSIP (*NATO Security Investment Programme*). El 16 de diciembre de 2020 la OTAN acordó los presupuestos militares y civiles para el año 2021<sup>49</sup>. En concreto el Consejo Atlántico decidió en esa fecha dotar al Presupuesto Civil con 258,9 millones de euros, y al Presupuesto Militar con 1.610 millones de euros. Para el tercer presupuesto de la OTAN, el del Programa de Inversiones en Seguridad de la Alianza (NSIP), se fijó un techo de 710 millones de euros para el año 2021.

El Presupuesto Civil, de carácter básicamente administrativo, atiende a los gastos de funcionamiento del Cuartel General de Bruselas, las actividades relacionadas con el mismo, y el coste de su personal internacional. Este presupuesto se había fijado para el año 2019 en 250,6 millones de euros y, como ya se ha dicho, en 258,9 millones para 2021.

El Presupuesto Militar financia los costes de operación de la Estructura Militar Integrada de la Alianza, en particular el funcionamiento de los Cuarteles Generales de los mandos operativos de la misma, y contribuye a las operaciones que se decidan llevar a cabo en todo el mundo. Entre otras cosas también hace frente al mantenimiento y operación de la Fuerza NAEWF (*NATO Airborne Early Warning & Control Force*) de aviones de vigilancia radar y control del espacio aéreo desde el aire (aviones AWACS propiedad de la Alianza y operados por la misma). Este presupuesto también ha

---

<sup>49</sup> NATO official website. Enlace: [https://nato.int/cps/en/natohq/news\\_180185.htm](https://nato.int/cps/en/natohq/news_180185.htm), con fecha 16 diciembre 2020.

experimentado una subida del 5% en 2021 con respecto al del año anterior<sup>50</sup>. De hecho fue de 1395 millones de euros en el año 2019 y de 1610 millones para el año 2021. Para más detalle, según información de la publicación *NATO Watch*: «En 2021, el 98% del presupuesto militar estará dirigido a financiar las misiones y operaciones de la OTAN, incluyendo la misión *Resolute Support en Afganistan*, la misión de entrenamiento de la OTAN en Irak y la misión de mantenimiento de la paz en Kosovo»<sup>51</sup>.

Una información más reciente, también del *NATO Watch*, afirma que para el año 2022 el presupuesto civil ha subido el 8,9% con respecto al año 2021 y el presupuesto militar se ha reducido en un 3%. En concreto esta publicación informa que «en diciembre -de 2021- el Consejo del Atlántico Norte acordó los presupuestos civil y militar para 2022. El presupuesto civil se ha fijado en 289,1 millones de euros, y el militar en 1.560 millones»<sup>52</sup>.

El Presupuesto del Programa NSIP (*NATO Security Investment Programme*) se ocupa de atender necesidades militares de la Alianza y apoyar financieramente la realización de las infraestructuras e instalaciones necesarias para el uso conjunto de las fuerzas de la misma que proponen los Estados miembros. Además, el Programa NSIP interviene siempre en la programación, desarrollo y financiación de los sistemas comunes de mando, información y control de la Alianza (equipamientos CIS) y en la adquisición de los equipos desplegados necesarios para estos sistemas. Este presupuesto, que en el año 2019 se fijó con un techo de no más de 700 millones de euros, se fijó para 2021 estableciendo un techo de no más de 710 millones, y ahora se ha elevado su techo hasta 790 millones de euros.

Estas cifras nos dicen que el incremento de los tres presupuestos de la OTAN previstos para el año 2021 respecto al año 2019 fue de no más de 200 millones de euros, equivalente aproximadamente a un 8% en dos años, y esto nos viene a decir que los presupuestos comunes de la OTAN no han experimentado ninguna variación notable en estos últimos años, aunque si lo ha hecho la contribución de Estados Unidos a los mismos, que ha descendido de aproximadamente el 22% del total de todos ellos al 16'35%, descenso que

---

<sup>50</sup> Noticia de NATO Watch del 21 de diciembre de 2020. Enlace: [natowatch.org/newsbriefs/2020/nato-agrees-2021-civil-and-military-budgets](https://natowatch.org/newsbriefs/2020/nato-agrees-2021-civil-and-military-budgets)

<sup>51</sup> Traducción del autor del texto en inglés: «In 2021, over 98% of the military budget will go toward funding NATO's missions and operations, including the Resolute Support Mission in Afghanistan; NATO's training mission in Iraq, and the KFOR peace support operation in Kosovo».

<sup>52</sup> NATO Watch Observatory n° 58 (October-december 2021). Pag 18. NATO Watch. Cairloch, Scotland. IV212DS. [Natowatch.org/sites/default/files/2021-12/observatory\\_issue\\_58.pdf](https://natowatch.org/sites/default/files/2021-12/observatory_issue_58.pdf)

se ha compensado por el incremento de la contribución de Alemania hasta ese mismo porcentaje, como puede verse en la tabla 1.

Las contribuciones de las naciones miembros de la OTAN a los presupuestos comunes, y en particular al Programa NSIP, se emplean utilizando principalmente el principio de *common funding*, y de acuerdo con una fórmula de reparto previamente acordada (*cost-sharing formula*) basada en la Renta Nacional Bruta de cada país.

La participación porcentual de los países miembros de la Alianza en los tres presupuestos citados se expone en la tabla 1 y en el gráfico 1, cuyas cifras reflejan el acuerdo interno de la OTAN tomado en el 2019 para ajustar las contribuciones de sus miembros y reducir la de Estados Unidos. Todo ello nos permite valorar la variación de la importancia de la aportación norteamericana a la totalidad de los presupuestos comunes de la OTAN (hasta este año era aproximadamente del 22,13% del total, y a partir de ahora será del 16,35%), y que el peso conjunto de las contribuciones de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá alcanzan el 34,52 por ciento del total de los presupuestos comunes. También podemos apreciar la importancia de las contribuciones de Francia (10,49 %), de Alemania, que ha subido del 14,75 % al 16,35% ¡igual que la de Estados Unidos!, de Italia (8,78%), y de España (5,99%), que juntos totalizan el 41,61 % del total de los presupuestos comunes. La contribución de los principales países europeos a los presupuestos comunes de la Alianza es por primera vez superior a la de los países sajones, considerando como tales al Reino Unido y a nuestros aliados de América del Norte, que fueron los que juntos impulsaron la creación del Pacto del Atlántico Norte en 1948.

Conceptualmente debemos tener en cuenta la diferencia entre los presupuestos de la OTAN y los presupuestos de defensa de los países miembros de la misma. Los presupuestos de la OTAN financian el funcionamiento de la Organización, ayudan a disponer de infraestructuras comunes, atienden su mantenimiento, hacen frente a los gastos de operación de los cuarteles generales aliados y contribuyen a los gastos de las operaciones de la OTAN en el exterior. En definitiva, financian la estructura de mando civil y militar aliada, parcialmente las infraestructuras necesarias, y apoyan algunas operaciones en el exterior. En cambio, los presupuestos de defensa de los países miembros, además de contribuir a financiar los presupuestos comunes de la OTAN, se dirigen principal y directamente al sostenimiento y mejora de sus propias fuerzas armadas, lo que por supuesto les permite mantener o incrementar sus capacidades militares y consecuentemente, y si así lo deciden las propias naciones, aumentar sus

declaraciones de fuerzas y capacidades a la OTAN que contribuirán, caso por caso, a reforzar la seguridad y defensa colectiva.

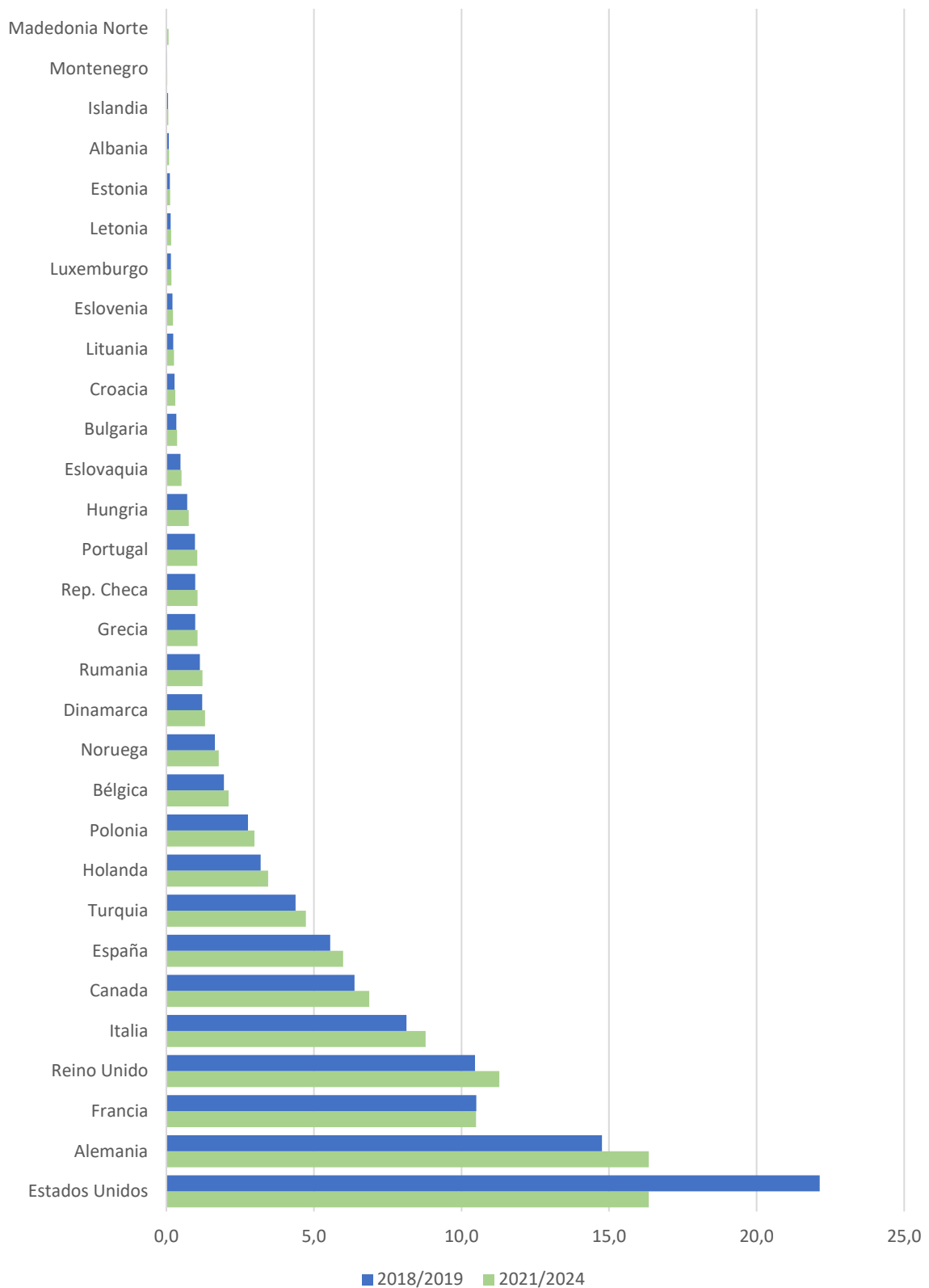
**Tabla 1. Porcentajes de participación de los países de la OTAN en el total de los presupuestos comunes de la Alianza para el periodo 2021-2024<sup>53</sup>**

Albania	0,0908 %	Lituania	0,2566 %
Bélgica	2,1043 %	Luxemburgo	0,1693 %
Bulgaria	0,3656 %	Montenegro	0,0291 %
Canadá	6,8789 %	Holanda	3,4506 %
Croacia	0,2995 %	Macedonia Norte	0,0778 %
Rep. Checa	1,0558 %	Noruega	1,7771 %
Dinamarca	1,3116 %	Polonia	2,9861 %
Estonia	0,1248 %	Portugal	1,0491 %
Francia	10,4913 %	Rumania	1,2279 %
Alemania	16,3444 %	Eslovaquia	0,5160 %
Grecia	1,0573 %	Eslovenia	0,2276 %
Hungría	0,7595 %	España	5,9908 %
Islandia	0,0642 %	Turquía	4,7266 %
Italia	8,7812 %	Reino Unido	11,2823 %
Letonia	0,1595 %	Estados Unidos	16,3444 %

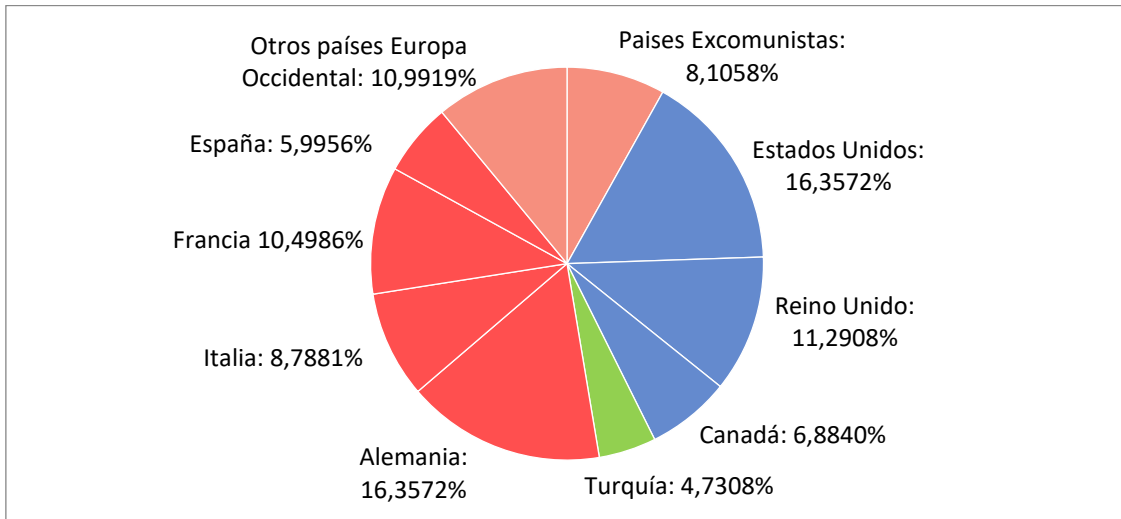
<sup>53</sup> Enlace oficial “Cost share arrangements for civil budget, military budget and NATO Security Investment Programme (2021-2024)”: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/8/pdf/210813-NATO\\_common\\_funded\\_budgets-2021.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/8/pdf/210813-NATO_common_funded_budgets-2021.pdf)



**Gráfico 1. Porcentajes de participación de los países de la OTAN en el total de los gastos en los presupuestos comunes de la OTAN para 2019 (azul) y para el periodo 2021-2024 (rojo).**



**Gráfico 2. Porcentajes de participación de los países miembros (por colores) en el total de los presupuestos comunes de la OTAN según diagrama circular tras el acuerdo interno OTAN de 2019**



Elaboración propia a partir de los datos de las tablas anteriores.

#### 4.3. Gasto en defensa de los países de la OTAN y de la Unión Europea

Este subcapítulo nos proporcionará en primer lugar una percepción de la importancia que los países miembros de la OTAN y de la Unión Europea dan a su defensa, tanto individual como colectiva, valorándola en función de las cifras que alcanzaron sus presupuestos de defensa en 2020. Hemos escogido el año 2020 como año de referencia porque es el último año del que se disponen datos de presupuestos proporcionados por el *Stockholm International Peace Research Institute* en el momento de escribir estas líneas. Estos datos se consideran suficientemente recientes para que las conclusiones que se obtengan de ellos sean válidas para los objetivos de esta tesis.

En cuanto a los presupuestos de defensa individuales de los países de la OTAN consideraremos dos grupos: los países de la OTAN que no pertenecen a la Unión y los que sí pertenecen a ella. Seguidamente pasaremos a considerar los presupuestos de los países de la Unión que no pertenecen a la OTAN y los sumaremos a los de los países de la Unión que sí pertenecen a la OTAN. Esto nos dará la cifra total de la suma de los presupuestos de defensa de todos los países de la Unión. Compararemos esta cifra con la de todos los países de la OTAN exceptuando a Estados Unidos. A partir de ahí, y teniendo en cuenta los presupuestos de defensa de Rusia y de China, se sacarán unas conclusiones.

En la Tabla 2 podemos ver los gastos en defensa de todos los países miembros de la OTAN en 2020<sup>54</sup>.

**Tabla 2. Gastos militares en Defensa de los países de la OTAN en 2020 según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)<sup>55</sup>**

País	Gasto Def. 2020	% PIB 2020	País	Gasto Def. 2020	% PIB 2020
Albania	222 M\$	1,5 %	Lituania	1.171 M\$	2,1 %
Bélgica	5.461 M\$	1,1 %	Luxemburgo	490 M\$	0,8%
Bulgaria	1.247 M\$	1,8 %	Montenegro	158 M\$	2,1 %
Canadá	22.755 M\$	1,4 %	Holanda	12.578 M\$	1,4 %
Croacia	1.035 M\$	1,8 %	Noruega	7.113 M\$	1,9 %
Rep. Checa	3.252 M\$	1,4 %	Polonia	13.027 M\$	2,2 %
Dinamarca	4.953 M\$	1,4 %	Portugal	4.639 M\$	2,1 %
Estonia	701 M\$	2,3 %	Rumania	5.727 M\$	2,3 %
Francia	52.747 M\$	2,1 %	Eslovaquia	1.837 M\$	1,8 %
Alemania	52.765 M\$	1,4 %	Eslovenia	575 M\$	1,1 %
Grecia	5.301 M\$	2,8 %	España	17.432 M\$	1,4 %
Hungría	2.410 M\$	1,6 %	Turquía	17.725 M\$	2,8 %
Islandia	0	0,0 %	Reino Unido	59.238 M\$	2,2 %
Italia	28.921 M\$	1,6 %	EE. UU.	778.232 M\$	3,7 %
Letonia	757 M\$	2,3 %	Macedonia del Norte	102M\$	1,3 %

<sup>54</sup> Datos “Military expenditure, SIPRI 2020” *Stockholm International Peace Research Institute*, 2021.

<sup>55</sup> Los gastos militares en defensa están en millones de dólares estadounidenses a precios y tasas de cambio de 2020.

Del contenido de la tabla 2 podemos calcular fácilmente que los presupuestos de defensa de los países de la OTAN no miembros de la Unión Europea (sin contar Estados Unidos) sumaron en 2020 la cifra de 107.313 M\$, mientras que los de los países de la OTAN que a la vez son miembros de la Unión sumaron 217.026 M\$, siempre sin contar Estados Unidos. Si los hubiéramos tenido en cuenta, el total de los gastos defensa en 2020 de todos los países de la OTAN sería de 1.102.571 M\$. Podemos anotar aquí que esta cifra era (según las mismas fuentes) el año anterior de 1.089.544 M\$, y esto nos dice que las presiones de Estados Unidos para que los europeos lleguen anualmente al 2% de su PIB en sus presupuestos de defensa han hecho más efecto en los países pequeños que en los grandes, y por ello los gastos totales en defensa de los países aliados en su conjunto no han experimentado grandes cambios.

**Tabla 3. Gastos militares en Defensa en 2020 de los países de la Unión Europea que no pertenecen a la OTAN (según el Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI)<sup>56</sup>**

País	Gasto Def. 2019	% PIB 2020
Austria	3.602 M\$	0,8 %
Suecia	6.454 M\$	1,2 %
Irlanda	1.144 M\$	0,3 %
Finlandia	4.088 M\$	1,5 %
Chipre	419 M\$	1,8 %
Malta	80 M\$	0,6 %

En total los gastos militares de defensa de los países de la Unión Europea que no pertenecen a la OTAN fue en 2020 de 15.787 M\$.

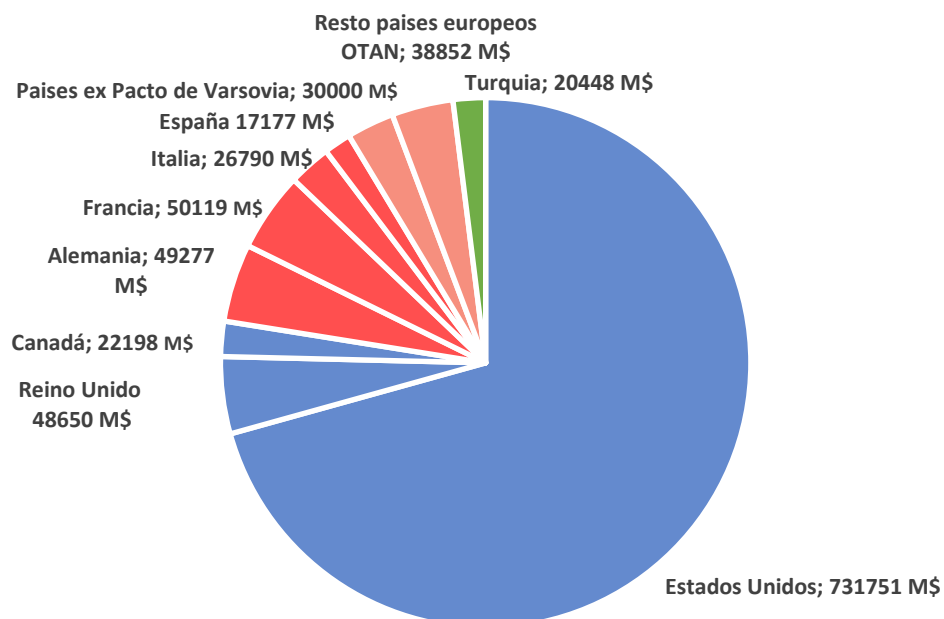
<sup>56</sup> *Stockholm International Peace Research Institute*. Los gastos militares en defensa están en millones de dólares estadounidenses a precios y tasas de cambio de 2020.

**Tabla 4. Gastos militares en Defensa en 2020 de China y Rusia (según estimación del Stockholm International Peace Research Institute -SIPRI)**

País	Gasto Def. 2020	% PIB 2020
China	252.304 M\$	1,7 %
Rusia	61.713 M\$	4,3 %

A continuación, en el gráfico 3 se exponen los gastos de defensa en el año 2019 de los países de la OTAN, agrupándolos por colores en cuatro categorías: el color azul agrupa a los países de raíz anglosajona, que como se ha dicho anteriormente en esta tesis son que participaron en las primeras conversaciones para la creación de la OTAN. Otro grupo, en rojo, agrupa a los cuatro países europeos que siendo miembros simultáneamente de la OTAN y de la Unión Europea tienen los presupuestos de defensa más elevados en términos absolutos de Europa Occidental. En color rosa se encuentran el resto de los países europeos de la OTAN y con ellos los que anteriormente pertenecían al Pacto de Varsovia. Finalmente, Turquía se encuentra en verde.

**Gráfico 3. Gastos de defensa de los países de la OTAN en 2019 agrupados en: anglosajones (azul), principales europeos (rojo), y restantes (rosa y verde)**



Podemos resumir a continuación la información que contienen todas las tablas y gráficos que se han expuesto en los siguientes puntos.

La suma total de los gastos públicos en defensa de todos los países de la OTAN en el año 2020 fue de 1.102.571 M\$, siempre según el SIPRI.

Si a la suma de los gastos en defensa de 2020 de los países de la OTAN miembros de la Unión Europea, que fue de 217.026 M\$ (del análisis de la tabla 2), le sumamos los correspondientes a los países miembros de la misma que no son miembros de la OTAN, que fue de 15.787 M\$ (tabla 3), es decir sumamos lo que gastaron en defensa en 2020 Austria, Suecia, Irlanda, Finlandia, Chipre y Malta, podemos concluir que el total de la suma de los gastos en defensa de todos los países de la Unión Europea en el año 2020 fue de 232.813 M\$.

Por otra parte, el gasto en defensa de Rusia en el año 2020 fue de 61.713 M\$ y el gasto en defensa de China para ese mismo año fue de 252.304 M\$ (tabla 4), totalizando entre ambas potencias 314.017 M\$. Ese mismo año 2020, el gasto público en defensa de Estados Unidos fue de 778.232 M\$.

#### **4.4. Conclusiones basadas en los datos económicos**

Como ya se dijo, el objetivo de este capítulo era el de explorar la capacidad de la Unión Europea para dotarse de un instrumento capaz de impulsar la defensa de sus miembros «respetando las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados miembros» (los que son también miembros del mismo), según expone el artículo 42.2 del Tratado de la Unión en vigor.

Actualmente, los presupuestos de defensa de todos los Estados de la Unión Europea, tanto los que simultáneamente son miembros de la OTAN como los que no lo son, alcanzan en conjunto cifras muy superiores a las de Rusia, y ligeramente inferiores a las de China. De ello se deduce en una primera aproximación que la Unión Europea, unida y gastando adecuadamente los recursos que dedican sus miembros a defensa, sí puede hacerse con una estructura o un sistema de defensa, si no integrado si bien cohesionado, que pueda hacer frente con eficacia a su seguridad y a su defensa en el caso que contempla el artículo 42.7: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio,

los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance».

Igualmente se deduce de la información expuesta, que en términos económicos es de enorme transcendencia el apoyo en el terreno de la defensa que ofrece Estados Unidos a Europa (y Europa cuenta con él) en el marco de la OTAN, y su postura sobre las aspiraciones que tiene actualmente la Unión Europea en el terreno de su seguridad y defensa. La última vez que nuestros aliados norteamericanos la manifestaron fue al final de la década de los 90 respecto a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI), que ya hemos visto en el capítulo anterior de esta tesis. De nuevo defendemos aquí que la postura de Estados Unidos en aquellos momentos es cuanto menos claramente mejorable para los intereses de la Unión a fecha de hoy.

En el contexto de las cifras expuestas, y respecto a la relación entre la OTAN, Estados Unidos y la Unión Europea, una primera cuestión a considerar es la contribución económica de los países de nuestro continente a la defensa común en el marco de la Alianza Atlántica. Este es un tema recurrente y de especial interés para nuestros amigos norteamericanos, y lo que a primera vista puede parecer un desequilibrio enorme entre los presupuestos de defensa de los Estados Unidos (778.232 M\$ en 2020, equivalente al 3,7% de su PIB) y los de los países europeos, les da pie para quejarse a los primeros de la falta de responsabilidad de estos últimos respecto a su propia defensa.

Sobre esto último, hay que tener muy en cuenta, como se ha dicho al inicio de este capítulo, que los objetivos estratégicos de Estados Unidos como superpotencia mundial que son, van mucho más allá que los de la Unión Europea, aunque esta última pretende atender a su defensa con cada vez más dedicación, conseguir una cierta autonomía estratégica que le permita poder llevar a cabo las operaciones que por sí misma decida, y alcanzar una capacidad de influir en la escena internacional como actor global en la misma. Estos tres objetivos de la Unión expresan su realidad actual y sus expectativas de una forma más concreta que muchas declaraciones solemnes de carácter conjunto en el marco del Consejo Europeo y de la OTAN.

Como muestra del interés norteamericano en que los europeos aumentemos nuestros presupuestos de defensa nos basta por ahora el hecho de que Estados Unidos tiene específicamente señalado este interés en su última Estrategia de Defensa Nacional (*National Defense Strategy of the United States of America*), documento publicado en 2018, cuyo Sumario (que es la parte del documento sin clasificar) en su página 9 se refiere

al interés de fortalecer la Alianza Transatlántica y expone textualmente: «Esperamos que nuestros aliados europeos cumplan sus compromisos de incrementar sus gastos en defensa y modernización para reforzar la Alianza frente a nuestras preocupaciones de seguridad compartidas»<sup>57</sup>. Esta expresión en un documento tan importante, nos da la idea más clara del gran interés norteamericano en este asunto.

En estos momentos, y como se ha analizado con más detalle en el capítulo anterior de esta tesis, la presión norteamericana ha dado lugar a que los países de la OTAN se hayan comprometido en la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre de la Alianza Atlántica de Gales en 2014 a que los países aliados cuya proporción del PNB gastado en defensa está por debajo del 2% aumenten sus presupuestos de defensa hasta llegar a esa cifra para el año 2024.

En concreto sobre este asunto, podemos recoger literalmente parte del punto 14 de la Declaración de la Cumbre de Gales:

Los aliados que actualmente cumplen con la directriz de la OTAN de gastar un mínimo del 2% de su Producto Interno Bruto (PIB) en defensa intentarán seguir haciéndolo. Del mismo modo, los Aliados que gasten más del 20 % de sus presupuestos de defensa en equipamiento principal, incluida la investigación y el desarrollo relacionados, seguirán haciéndolo. Los Aliados cuya proporción actual del PIB gastado en defensa esté por debajo de este nivel: cesarán cualquier disminución en el gasto de defensa; apuntarán a aumentar el gasto de defensa en términos reales a medida que crece el PIB; tendrán como objetivo avanzar hacia el 2% dentro de una década con miras a cumplir sus objetivos de capacidad de la OTAN y cubrir las deficiencias de capacidad de la OTAN<sup>58</sup>.

Por su parte y de forma paralela la Unión Europea ha reconocido oficialmente como suyo el objetivo de lograr que todos sus miembros alcancen el 2% del PIB en sus presupuestos anuales de defensa.

A día de hoy, y tras reiteradas críticas de Donald Trump, los presupuestos han experimentado únicamente aumentos muy moderados tanto en los países de la OTAN como en los de la Unión y, aún más, la experiencia de estos últimos años muestra que en general los países europeos importantes económicamente son más reacios a aumentar sus

---

<sup>57</sup> *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*. Pág 9. Traducción del autor de la tesis. Original: «*We expect European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolster the Alliance in the face of our shared security concerns*».

<sup>58</sup> *Wales Summit Declaration*. Punto 14. [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm) Traducción del autor de la tesis. Original: «*Allies currently meeting the NATO guideline to spend a minimum of 2% of their Gross Domestic Product (GDP) on defence will aim to continue to do so. Likewise, Allies spending more than 20% of their defence budgets on major equipment, including related Research & Development, will continue to do so. Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level will: halt any decline in defence expenditure; aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows; aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls*».



presupuestos de defensa que los países que se han incorporado recientemente a la Alianza Atlántica, que son bajos en términos absolutos pero más altos en términos de porcentajes de sus respectivos PIB. El presidente norteamericano Donald Trump siguió presionando durante todo su mandato, quizás también con objetivos políticos internos, incluso declarando públicamente que el dos por ciento del PIB, que era la meta inicial, no sería suficiente. Con la nueva administración norteamericana las formas han cambiado, pero los objetivos no. Esto lo podemos comprobar si analizamos el Comunicado aprobado por todos los Estados miembros de la Cumbre de la Alianza que ha tenido lugar en Bruselas el pasado 14 de junio (14 junio 2021), en el que podemos leer en su punto 35 lo siguiente:

Reafirmamos nuestra obligación inquebrantable con todos los aspectos del compromiso de inversión en defensa acordado en la Cumbre de Gales de 2014. El reparto justo de la carga sustenta la cohesión, la solidaridad, la credibilidad y la capacidad de la Alianza para cumplir con nuestros compromisos fundamentales del Artículo 3 y del Artículo 5. Estamos, individual y colectivamente, comprometidos a mejorar aún más el equilibrio de compartir el costo y las responsabilidades de ser miembros de la Alianza<sup>59</sup>.

El punto 35 continúa afirmando que se ha conseguido “considerable progreso”, para muchos solamente un “moderado progreso”, en lo que se solicitó en la Cumbre de Gales de 2014 a los países miembros (alcanzar un gasto anual en defensa del 2% del PIB para 2024), y que «se espera que diez aliados gasten en defensa el 2% o más de su PIB este año,» pero el final del punto 35 es más revelador porque literalmente afirma que

En los próximos años, en línea con el Compromiso de Inversión en Defensa y aprovechando el buen progreso hasta la fecha, afirmamos nuestro compromiso de continuar nuestros esfuerzos como una cuestión prioritaria en los tres pilares de financiación, capacidades y contribuciones. Debemos y haremos más<sup>60</sup>.

En fin, el Comunicado, que como ya se ha dicho es aprobado por todos los Jefes de Estado y de Gobierno, y entre ellos por el presidente Joe Biden cuyo equipo tuvo que ver sin duda, y no poco, en la redacción del texto del mismo, apremia, aunque sin las declaraciones tempestuosas de Trump, que los miembros europeos de la OTAN lleguen

---

<sup>59</sup> Comunicado de la Cumbre de la Alianza en Bruselas del 14 junio 2021. Punto 35. Traducción del autor. Original: «We reaffirm our unwavering commitment to all aspects of the Defence Investment Pledge agreed at the 2014 Wales Summit. Fair burden sharing underpins the Alliance’s cohesion, solidarity, credibility, and ability to fulfil our fundamental Article 3 and Article 5 commitments. We are, individually and collectively, committed to further improving the balance of sharing the cost and responsibilities of Alliance membership».

<sup>60</sup> Comunicado de la Cumbre de la Alianza en Bruselas del 14 junio 2021. Punto 35. Traducción del autor. Original: «In the years ahead, in line with the Defence Investment Pledge and building on the good progress to date, we affirm our commitment to continue our efforts as a matter of priority across the three pillars of cash, capabilities, and contributions. We must and will do more».

al objetivo del 2% en gastos de defensa que se fijó en la Cumbre de Gales ¡hace ya siete años y en la Cumbre de 2021 con menos de tres años por delante! Si no “colabora” Rusia con su comportamiento cada vez más agresivo, como demuestra su invasión de Ucrania, será un objetivo muy difícil de alcanzar. Por el momento el comportamiento ruso ya ha motivado el anuncio del gobierno alemán de subir su presupuesto de defensa al 2% de su PIB y de ampliar con carácter puntual su gasto militar en 100.000 millones de euros.

En cualquier caso, la diferencia en términos reales entre la contribución económica y militar a la OTAN de Estados Unidos y lo que dedican a ella los países europeos miembros de la misma hace pensar a los norteamericanos que sus contribuyentes están pagando más de lo que deben por la defensa de Europa (problema del *burden-sharing* o reparto de las cargas).

A este respecto, Anthony Zannella en 2020 escribía que Estados Unidos ha sido, y sigue siendo, el miembro de la OTAN que más gasta en defensa de la Alianza, que aportó el 71,1% de su gasto en defensa en 2017, y que dedicó a defensa más de su PIB que cualquier otro país. Respecto al compromiso tomado en la Cumbre de Gales de elevar los presupuestos de defensa al 2% del PIB, la gran mayoría de los países miembros no había alcanzado este objetivo en 2021 ni parecían estar en camino para hacerlo en 2024. Sin embargo, Zannella concluye que sí se ha producido un leve aumento general (Zannella, 2020).

Lo que piensan los contribuyentes estadounidenses podemos considerarlo como cierto, pero con un matiz muy importante: lo que pagan los ciudadanos norteamericanos en sus presupuestos de defensa no es solo su contribución a la defensa de nuestro continente, sino el mantenimiento de su país como líder indiscutible del mundo. Esta opinión es la que respalda Dan Smith cuando afirma que «al final, la polémica del *burden-sharing* no es que Europa occidental pague por su propia defensa, sino que contribuya al coste de que Estados Unidos siga siendo una superpotencia» (Smith, 1989, 95). Vaya esta cita por delante cuando se juzga como muy insuficientes la contribución de los países europeos a su propia defensa y a la colectiva de Europa en el marco de la OTAN.

En cuanto a las posibilidades de la Unión en el campo de su defensa en función de lo que en total dedican presupuestariamente sus miembros a este objetivo, el análisis de los datos de las tablas y gráficos expuestos hasta aquí y del resumen expuesto a continuación de los mismos, nos permite considerar que la cantidad de 232.813 M\$, que el conjunto de los países de la Unión Europea gastó en defensa en 2020, aunque ciertamente es muy

inferior a la que dedicó ese mismo año Estados Unidos a su defensa, al mantenimiento de su liderazgo mundial y a la OTAN, es del orden de lo que el SIPRI estima que dedicó China, y muy superior a lo que el mismo instituto estima que dedicó Rusia.

Por ello, podría considerarse que, inteligentemente empleada, esa cantidad que invierten los Estados de la Unión Europea en su defensa, podría ser inicialmente suficiente para conseguir, desde un punto de vista puramente económico, un sistema conjunto de defensa europeo (o un conjunto de sistemas nacionales coordinados) de carácter limitado sí, como de hecho lo son todos, pero suficientemente importante para satisfacer las expectativas actuales de la Unión Europea. Lograrlo es cuestión de voluntad política, de gastar más inteligentemente, de actuar cooperativamente en la investigación de nuevas tecnologías y en la industria de defensa europea, de generosidad a la hora de compartir esfuerzos y responsabilidades a ambos lados del océano, y de buscar fórmulas imaginativas para llevar todo ello a buen puerto.

Dando lo anterior como posible, es cierto que deberíamos gastar más en defensa, pero sobre todo, y como veremos de nuevo más adelante, deberíamos gastar mejor. Ahí sí tiene que decir mucho la Unión Europea, y debe hacerlo a través de la Política Común de Seguridad y Defensa y de la Agencia Europea de Defensa, a las que dedicaremos sendos capítulos posteriormente.

En cualquier caso, la Unión no trata de sustituir a la OTAN; en realidad, en la práctica podría incluso complementarla en muchos aspectos y con una identidad propia, como Unión Europea en representación de sus Estados miembros. Difícil empresa, pero no imposible, y sí en cambio merecedora de luchar por ella, porque en definitiva sería luchar por los objetivos de la Unión aprobados por todos sus miembros en su Tratado actualmente en vigor.

Volviendo al objetivo norteamericano de que los miembros europeos de la OTAN incrementen sus presupuestos de defensa, una elevación de estos presupuestos podría reflejarse en un aumento de los presupuestos comunes de la Alianza, con lo cual esta tendría más libertad económica para llevar a cabo operaciones en el exterior. Sobre las contribuciones de los Estados miembros a los presupuestos comunes de la OTAN es de señalar que en el año 2019 se acordó un nuevo reparto de los mismos entre los países para los años 2021 a 2024 aliviando la contribución de los Estados Unidos. En cualquier caso, las contribuciones de las naciones a los presupuestos comunes se fijan principalmente según el principio de financiación en común de acuerdo con una fórmula de reparto (en

inglés *cost-sharing formula*) basada en el Producto Nacional Bruto de cada país, que no varía por el hecho de que estos aumenten sus presupuestos de defensa. Como se ha dicho líneas atrás, el aumento de los presupuestos comunes de la OTAN, en concreto de su presupuesto militar, permitiría a la Alianza tener una mayor capacidad de gasto en común y conseguir más capacidades militares bajo el mando directo de su estructura militar, como es actualmente el caso de sus aviones AWACS de detección radar desde el aire.

Por el lado de la Unión Europea, otra posibilidad que se está barajando actualmente es aumentar el recientemente constituido Fondo de Defensa Europeo, del que hablaremos más adelante. En cualquier caso, un aumento de los presupuestos de defensa de los países miembros de la OTAN debería lógicamente llevar consigo un aumento de las fuerzas de estos países y, previsiblemente, de las fuerzas que estos declarasen a la OTAN, así como mejoras en la calidad de estas últimas. Sí parece más claro en cualquier caso que estos aumentos favorecerían la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión al dotarla de más recursos potenciales. No obstante, todas las diferentes posibilidades merecen una profunda reflexión tanto a nivel de la Unión Europea como por parte de la OTAN, y una negociación al respecto entre ambas organizaciones.

No deja de ser una cuestión provocativa el considerar que si la contribución norteamericana a los presupuestos de la Alianza disminuye al aumentar de la de los países europeos, y si estos países aumentaran sus propios presupuestos de defensa considerablemente y avanzasen en el proceso de integración europea, tendría una cierta lógica revisar la estructura de mando de la OTAN y la de su Cuartel General en Bruselas, cuyos cargos son actualmente proporcionales a las contribuciones de los países miembros, y en la que Estados Unidos ostenta con mucho y con razón los puestos más importantes, especialmente en la estructura militar integrada. De hecho, si las contribuciones de los países de la Unión Europea a la OTAN aumentaran sensiblemente y además se contabilizasen como una única contribución bajo la identidad de la Unión, la situación debería dar lugar a una delicada reconsideración. Pero hoy por hoy esto es poco más que lo que hemos dicho, una cuestión provocativa, aunque no por ello deba dejar de plantearse.

Estados Unidos alegaría sin duda, y tendría razón, que además del porcentaje con que contribuye a los presupuestos aliados, declara a la Alianza unas fuerzas mucho más importantes que las que declaran los otros países miembros, y que incluso dispone de otras muchas que en caso de necesidad podría aportar a la misma si la situación fuera de

extrema gravedad. También podría hacer valer la disuasión que a favor de nuestro continente ejercen desde hace más de medio siglo sus fuerzas nucleares (capacidad siempre reconocida como de trascendente importancia para la Alianza). En cualquier caso, Estados Unidos no dejaría nunca la responsabilidad máxima de sus fuerzas en la OTAN bajo el mando de un oficial de otra nacionalidad teniendo en cuenta además que ese mando incluye fuerzas estratégicas de carácter nuclear y que el uso de las mismas es responsabilidad última de los Estados Unidos.

Podemos deducir de todo lo dicho hasta aquí que la Unión Europea sí tiene posibilidad en términos económicos de hacerse de una u otra forma con un instrumento específico de defensa, siempre que haya voluntad política para ello, y de alcanzar una verdadera Identidad Europea de Seguridad y Defensa, usando la expresión que se consideró y aceptó, con importantes limitaciones, en la Cumbre de Washington de 1999<sup>61</sup>, pero desarrollándola convenientemente e incluso eliminando algunas de ellas.

En términos políticos la Unión Europea, en virtud de los acuerdos Berlín Plus con la OTAN y del Tratado de Lisboa, prácticamente solo puede llevar a cabo en estos momentos las llamadas misiones Petersberg<sup>62</sup>, entre las que no está la defensa militar de nuestro continente ante una agresión ni realizar una operación de gran alcance en el exterior para proteger sus intereses económicos sin el acuerdo previo de la OTAN. A día de hoy es lógico y razonable. No obstante, la autonomía estratégica que la Unión Europea desea le debería permitir llevar a cabo en un futuro más o menos próximo no solo las misiones actuales, sino también algunas otras en caso necesario, y sin necesidad de recurrir a las capacidades de la OTAN de planeamiento o mando de las mismas, obviamente salvo apoyos, principalmente en términos de capacidades militares y en un esquema de cooperación entre estrechos aliados y socios estratégicos que es lo que son ambas organizaciones. Recordemos como ejemplo que en 1982 el Reino Unido retiró importantes capacidades militares propias declaradas a la Alianza Atlántica para ir a combatir a las islas Malvinas, como operación británica que no implicaba directamente a la OTAN.

El centro de la cuestión y la conclusión más importante de este capítulo es que los países de la Unión Europea, sin poner en riesgo la existencia de la OTAN ni el liderazgo

---

<sup>61</sup> Comunicado de la Cumbre de Washington. Puntos 9 y 10. Press Release.NAC-S(99)64. 24 abril 1999. Enlace: [nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm](http://nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm)

<sup>62</sup> Consejo de la UEO en junio de 1992. [https://eur-lex.europa.eu/glossary/petersberg\\_tasks](https://eur-lex.europa.eu/glossary/petersberg_tasks)

norteamericano de la misma, si pueden económicamente aspirar a dotarse de un dispositivo militar común que les permita disponer en una medida razonable de las capacidades necesarias para hacer frente a los riesgos y amenazas actuales de carácter convencional, favorecer el proceso de integración europeo, colaborar íntimamente y hacer patente en la OTAN y fuera de ella que la Unión Europea tiene una identidad por sí misma, y disponer de capacidad para influir en el panorama internacional que nos ha tocado vivir.

## 5. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (la PESC) es el elemento crucial para conseguir una verdadera integración política y para avanzar en el proceso para lograrla. De hecho, no puede haber una integración política importante entre Estados que actúen de manera diferente hacia el exterior, y por otra parte, aquellos Estados no pertenecientes a la Unión se comportarían de modo diferente con los diferentes miembros de la misma, en un esquema de relaciones bilaterales con cada uno de ellos. El centro de este capítulo es precisamente analizar la integración de la Unión Europea en el campo de la política exterior, y el objetivo de que desde el exterior se contemple a la Unión como una unidad de actuación y comportamiento. En cualquier caso, sin una Política Exterior y de Seguridad Común no tendría sentido haber creado una Política Común de Seguridad y Defensa porque cada país daría a su política de defensa un objetivo particular que no tendría por qué coincidir con los objetivos comunes que esta última persigue.

En un trabajo publicado en 2021 Vicente Garrido Rebolledo recoge, y se entiende que hace suyo, el comentario de que

una de las principales críticas realizadas con respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común y, más en concreto, en materia de Política Común de Seguridad y Defensa, ha sido la falta de concreción de los Estados miembros de la UE a la hora de articular unas políticas verdaderamente comunes que proporcionen efectividad, impacto y, sobre todo visibilidad de la Unión en dichos asuntos (Garrido, 2021, 403).

Realmente es esta una buena apreciación de una situación (la falta de concreción de los Estados miembros) que condiciona los resultados de esas políticas.

En este capítulo analizaremos el proceso previo al establecimiento de la PESC y haremos un análisis de su desarrollo a lo largo de los años, veremos donde se encuentra en estos momentos, y aventuraremos unas conclusiones sobre la necesidad de profundizar y avanzar en una única política exterior realmente común que abarque todos los aspectos de las relaciones internacionales de la Unión. Trabajos sobre este asunto no faltan, y aquí se hará referencia a algunos de ellos. De particular importancia para esta tesis ha sido el de Antonio Moreno Juste y Vanessa Núñez Peñas (Moreno y Núñez, 2017) que sirve como trampolín para ir más allá de lo que detalladamente describe y esbozar algunas posibilidades para el futuro.

Una política exterior realmente común es imprescindible para que la Unión pueda ejecutar una política común de seguridad y defensa, que precisamente tiene su campo de acción en el exterior de las fronteras de la Unión Europea. Si queremos que el proceso de construcción de una Europa unida, actualmente severamente cuestionado, no se detenga o descarrile, y que la autonomía estratégica que ahora desea la Unión llegue a conseguirse, es necesario un compromiso firme y decidido de todos los países miembros alrededor de la PESC reforzando los aspectos de supranacionalidad en la misma.

Al final de este capítulo haremos algunas primeras consideraciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa, aunque sin entrar en un análisis detallado de la misma ya que la trataremos con más profundidad en el siguiente capítulo de este trabajo.

### **5.1. Antecedentes de la PESC. Hasta el Tratado de Maastricht**

En el contexto de las negociaciones que tuvieron lugar en la década de los años 50 del siglo pasado se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (la CECA) en el Tratado de París de 1951 entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, y el 27 de mayo de 1952 esos mismos países firmaron el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, que contemplaba el establecimiento de un ejército europeo y que no llegó a ver la luz al ser rechazada su ratificación por la Asamblea Nacional Francesa en agosto de 1954 (Fernández Sola, 2003). Tres años más tarde, y siempre en el contexto de los acuerdos políticos de carácter internacional relacionados con el proceso de integración europeo, se firmaron en 1957 en Roma el Tratado de la Comunidad Económica Europea, con objetivos de integración puramente económicos, y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Todos estos Tratados encajaban con la idea de Schuman expuesta en su Declaración del 9 de mayo de 1950: «Europa no se hará de una vez ni en una sola obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho» (Fundación Schuman, 2011).

Hubo que esperar a 1961 y 1962 para que surgiera otra iniciativa importante sobre las relaciones entre los países de la Comunidad Económica Europea. En estos dos años se plantearon, debatieron y fracasaron los planes Fouchet que presentó Francia y que fueron rechazados en 1962<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> La política exterior y de seguridad común. Summaries of EU Legislation. EUR-Lex -a19000 – EN -EUR-Lex-Europa.



El objetivo de los Planes Fouchet era establecer una estrecha unión política europea entre los seis miembros de la Comunidad Económica Europea y una política exterior común que se limitaría a los asuntos en que los Estados miembros tenían intereses comunes, evitando todo carácter supranacional como el que tenía ya la Comisión de la Comunidad Económica Europea, y siguiendo en cambio la filosofía de “la Europa de las Patrias” de De Gaulle, que promovía una estrecha colaboración en la política exterior de los Estados miembros pero con carácter intergubernamental y no supranacional. En cualquier caso, sus propuestas reforzaban la preeminencia de Francia en el panorama político europeo, y quizás era ese su objetivo principal (Robertson, 1952, 383-401).

Pasó el tiempo y llegamos a 1970. Podríamos considerar como el primer antecedente de la PESC el nacimiento ese mismo año de la Cooperación Política Europea (CPE), que comenzó a tomar forma en los primeros años de la década de los 70 y que nunca poseyó ninguna estructura institucional propia. De hecho, ya en el contexto de la Cumbre de La Haya de 1969 se había acordado establecer un Comité para la Unión Política, para avanzar en los aspectos políticos de la integración europea. Este Comité estuvo presidido por Étienne Davignon, director político del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica. Davignon emitió el conocido Informe que lleva su nombre, que fue presentado en la Cumbre de Luxemburgo en 1972, y que «supuso el punto de partida para toda una serie de documentos y declaraciones que gradualmente desarrollarían la llamada Cooperación Política Europea» (Moreno y Núñez, 2017, 132).

La Cooperación Política Europea era en definitiva un instrumento de cooperación intergubernamental establecido en el interior de la estructura comunitaria, con el objetivo de favorecer la coordinación de la política exterior de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. El procedimiento de funcionamiento se materializó a través de reuniones de los ministros de exteriores que eran preparadas por un Comité Político.

En la Cumbre de París de diciembre de 1974 la Cooperación Política Europea recibió un importante impulso, pero se mantuvo siempre en el campo de la concertación intergubernamental y no en el de la supranacionalidad. La Cooperación Política Europea mostraría su utilidad en el contexto del Plan Genscher-Colombo (1981), la Declaración Solemne de Stuttgart (1983) y el Informe Dooge (1983), aunque los resultados de estas tres iniciativas no fueran los deseados por los partidarios de avanzar decididamente en el camino de la integración.

En 1975, y en el contexto de los debates de la posible creación de la Unión Europea, se encargó al primer ministro belga Leo Tindemans un informe al respecto. Tindemans en su informe propuso reforzar la Comunidad Europea en varios ámbitos y entre ellos en el de la política exterior. El informe fue muy cuestionado y no tuvo éxito.

Durante la segunda mitad de los 70 se produjo un despegue de la Comunidad Económica Europea en su actividad política a nivel internacional. La Comisión participó entre otros eventos en la Ronda Tokio del GATT en 1973, la Conferencia de Barcelona para la Protección del Mediterráneo en 1976, y la Conferencia Energética Mundial de Estambul en 1977. Asimismo, la Comunidad Económica Europea (CEE) firmó diversos acuerdos con más de una docena de países. No obstante, no hubo ninguna actividad política exterior de la Comisión en el campo de la seguridad o la defensa digna de especial mención.

El año 1980 fue testigo de un debate importante sobre las relaciones exteriores de la Unión. Se conmemoraba entonces el trigésimo aniversario de la Declaración Schumann y se multiplicaron los análisis, publicaciones e intervenciones sobre la situación y sobre el futuro de la Comunidad Económica Europea. Citando de nuevo al profesor Antonio Moreno Juste, «escuchándose numerosas voces que pedían una nueva profundidad en el proyecto europeo acorde con el contexto internacional del momento. Pero, aunque había cierta unanimidad en aceptar esta necesidad, el camino a seguir era motivo de disputa y las diferencias difíciles de conciliar» (*Ibid*, 151).

Dos años más tarde, en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 1982 se trató de manera preferente el papel internacional de la CEE. En 1983 el Consejo Europeo adoptó la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, que no se tradujo en acuerdos concretos pero que ya metía en debate el término Unión Europea. En cualquier caso, se seguían sin considerar los aspectos de seguridad y defensa inherentes a cualquier tipo de unión política.

Fue pasando la década de los 80 y seguía presente la idea de elaborar un tratado específico sobre una unión europea que superase la limitación política de la Comunidad Económica Europea, siempre centrada en hacer converger los aspectos económicos y sociales de los países miembros. En el Consejo Europeo de Milán de 1985 y sin unanimidad, pues el Reino Unido, Dinamarca y Grecia votaron en contra, se acordó la convocatoria de una conferencia intergubernamental (CIG) para poner en marcha la reforma de los Tratados de Roma. En esta conferencia se trató la Cooperación Política

Europea y, tras los debates del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1985, se decidió agrupar en uno solo los Tratados Fundacionales y avanzar en el proceso de integración europea. Todo ello se plasmó en el documento Acta Única Europea<sup>64</sup>, que se firmó el 17 de febrero de 1986 (no por el Reino Unido, Dinamarca ni Grecia) y que entró en vigor el 1 de julio de 1987. El Acta Única Europea incluía un texto que institucionalizaba la Cooperación Política Europea al incluirla en los Tratados, y la cooperación en el ámbito de la política exterior. No obstante, los temas de seguridad y defensa de la Comunidad seguían evitándose.

Con el Acta Única Europea (1987) se estableció que la Comunidad Económica Europea podía abordar temas de seguridad y sus aspectos económicos o políticos, y en cambio no se pronunciaba sobre los aspectos militares de la seguridad. El documento no dejó claro el tipo de obligaciones que asumían los Estados que participaran en las reuniones de la Cooperación Política Europea, pero en cualquier caso no eran obligaciones exigibles por un mecanismo supranacional. De hecho, siempre se siguió aplicando para cualquier decisión la regla de la unanimidad.

Para consolidar definitivamente la unión económica y monetaria, así como para dar un nuevo impulso al desarrollo político de la integración, los Consejos Europeos de Estrasburgo de diciembre de 1989 y de Dublín de julio de 1990 intervinieron en la convocatoria de dos nuevas Conferencias Intergubernamentales (una de ellas centrada sobre la unión política) para elaborar un nuevo Tratado que reemplazara a los Tratados Fundacionales. El nuevo tratado, el Tratado de la Unión Europea, se firmó por los ministros de Asuntos Exteriores en Maastricht el 9 de febrero de 1992.

El Tratado de Maastricht fue, en el campo de la política exterior comunitaria, el resultado de la adaptación de la Comunidad Económica Europea a la situación internacional de aquellos momentos, y constituyó un paso más, muy importante, en el proceso de integración europeo. Los antecedentes principales que llevaron a Maastricht fueron la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, la incierta situación de las naciones del este de Europa, recién salidas del régimen soviético y necesitadas de un nuevo objetivo geoestratégico para su desarrollo, y la lógica de una Comunidad Económica Europea de 500 millones de habitantes que no solo perseguía su unión económica y monetaria y un mercado único, sino que también buscaba el papel que debía

---

<sup>64</sup> Documento “*El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la Cumbre*”, p. 10. Secretaría General del Consejo. Bruselas, 2011.

desarrollar en el mundo como un actor global del mismo. Afirman Antonio Moreno Juste y Vanessa Núñez Peñas que «el Tratado de Maastricht debe entenderse, ante todo, como la respuesta comunitaria a un doble desafío interno y externo» y que las transformaciones ocurridas en la escena internacional en aquellos años, en la Unión Europea «se perfilarán en el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)» (Moreno y Núñez, 2017, 180).

En la Conferencia Intergubernamental previa a Maastricht sobre la unión política, que tuvo lugar en Roma en diciembre de 1990, se trató ya entre otros temas la creación de la Política Exterior y de Seguridad de la que sería dos años más tarde la Unión Europea. Aquí deberíamos hacer notar «el obstruccionismo británico durante todo el proceso, contrarrestado por el eje franco-alemán» (*Ibid*, 181). De hecho, en las negociaciones se enfrentaron las ideas de una posible evolución de la Comunidad hacia tesis federalistas, contra las posiciones del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, contrarias a cualquier tipo de cesión de soberanía política. El Reino Unido actualmente ya no forma parte de la Unión Europea, y esto debilita la posición tanto de Dinamarca, Estado pequeño aunque desarrollado y celoso de su independencia y soberanía, como la de Irlanda, que está implicada en el proceso de separación del Reino Unido y en contacto permanente por este motivo con la Comisión Europea.

## **5.2. El Tratado de Maastricht y la consolidación de la PESC**

Así se llegó al Tratado de Maastricht que, como se ha dicho, se firmó en 1992 y entró en vigor en 1993. Este Tratado de la Unión Europea modificó y actualizó los anteriormente existentes y estableció la Unión Europea. Esta Unión estaría basada en tres pilares, uno de los cuales, el de la Política Exterior y de Seguridad Común, es el objetivo de este capítulo. La PESC sustituyó a la Cooperación Política Europea y puso de manifiesto la voluntad de afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional. En cualquier caso, el “estreno” de la PESC se vio negativamente afectado al poco tiempo por la gestión de la Unión en la crisis de Yugoslavia, donde la situación era muy compleja y el conflicto ya había estallado. El almirante José María Treviño ha sostenido que «la crisis yugoslava ha estallado demasiado pronto para haber podido probar la capacidad de la PESC» (Treviño, 1995, 72) y estimo que así fue en realidad, y que ello se tradujo en aquellos momentos en divergencias de posturas y comportamientos en la crisis en la

antigua Yugoslavia (por ejemplo la posición favorable al reconocimiento de Croacia y Eslovenia de Alemania o los desacuerdos en el envío de una fuerza de interposición de la Comunidad Europea) y en las guerras de Irak, que pusieron de manifiesto de nuevo que la Unión Europea no estaba unida políticamente ni tampoco en las maneras de actuar ante situaciones de conflicto. Lo que quedó claro en aquellos años es que la Unión no tenía una postura firme y única en la escena internacional.

Volviendo a Maastricht, en el Título V de aquel Tratado se asignaron a la PESC los siguientes objetivos:

La defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional, y el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>65</sup>.

Y según el Tratado todo esto debería llevarlo a cabo la PESC «mediante la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para su desarrollo y el desarrollo gradual de acciones comunes, con el apoyo activo y sin reservas de los estados miembros y con espíritu de lealtad y solidaridad mutua»<sup>66</sup>. Un listado de objetivos ambicioso, y difícil de cumplir en la práctica cuando los intereses de los países se anteponen a los comunes de la Unión.

En varios de estos objetivos de la PESC se percibe fácilmente la posible necesidad de tener que recurrir para su consecución a las fuerzas armadas de los Estados miembros, pero el Tratado, a la hora de definir como se perseguirían los objetivos citados, no menciona directamente a las mismas en su Título V ni concreta la conveniencia de reforzar sus capacidades militares para prevenir esa posible necesidad.

El artículo J.4 de Maastricht es de enorme interés y revela el deseo de las naciones miembros de una mayor integración político-militar. Nos dice en su primer punto que «la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»<sup>67</sup>. Esta afirmación se verá casi exactamente repetida en las modificaciones posteriores del Tratado de la Unión y marca una línea de acción que todavía no se ha abordado definitivamente.

---

<sup>65</sup> Tratado de Maastricht, Título V, artículo J.1.2

<sup>66</sup> Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht, Título V, artículos J.1.2, J.1.3 y J.1.4

<sup>67</sup> Tratado de Maastricht. Artículo J.4.

El mismo artículo J.4 nos dice en su punto 2 que «la Unión pide a la Unión Europea Occidental (la UEO, o WEU por sus siglas en inglés) que forme parte integrante de la Unión Europea». En junio de ese año 1992 el Consejo de Ministros de la UEO acordó la Declaración de Petersberg, según la cual los países miembros de la organización se comprometieron a poner a disposición de la Unión Europea y de la OTAN Unidades militares para llevar a cabo misiones humanitarias, de prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis, de restablecimiento de la paz, y de estabilización después de la finalización de los conflictos. A partir de entonces recibirían el nombre de Misiones Petersberg. En este estado de cosas, y teniendo en cuenta la consideración de la UEO como el brazo armado de la Unión Europea, era lógica su absorción por esta última, lo que se produjo en la reunión de su Consejo de Ministros en Marsella en noviembre del año 2000 tras la extinción del Tratado de Bruselas en 1998 por haber cumplido 50 años de existencia. Allí se acordó inicialmente transferir las funciones de la UEO a la Unión Europea. Posteriormente, el anuncio oficial de su disolución se produjo en el 2010, y el cese definitivo de sus actividades en junio de 2011. La Unión Europea tomó desde entonces la responsabilidad de ejercer las funciones de la UEO, y actualmente lo sigue haciendo en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa.

El punto 4 del artículo J.4 de Maastricht introduce la salvedad de que:

La política de la Unión no afectará el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

Volviendo atrás, la PESC se revisó en el Tratado de Ámsterdam de 1997 que, en el punto 10 del artículo 1 de su Primera Parte, titulado “Modificaciones Sustantivas” (se entiende que al Tratado de Maastricht), establece una nueva redacción del Título V sustituyendo el texto de Maastricht por otro más detallado que mantiene los objetivos de la Unión contenidos en aquel Tratado y en el que las modificaciones o matizaciones principales se encuentran en el artículo J.7. En este artículo se vuelve a hacer referencia expresa a la decisión del Consejo Europeo para «la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común»<sup>68</sup> y se añade más detalle sobre la incorporación de la UEO a la Unión, «si así lo decidiera el Consejo Europeo», declaración que hemos visto líneas atrás que ya se encontraba en el Tratado de Maastricht.

---

<sup>68</sup> Tratado de Ámsterdam. Artículo J.7.

Además, y por primera vez, el Tratado de Ámsterdam mencionó al sector de la industria de armamento de los países de la Unión como un apoyo a la definición progresiva de una política de defensa común: «La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento»<sup>69</sup>.

También el Tratado de Ámsterdam estableció la figura del Alto Representante para la PESC (vulgarmente conocido como Mister PESC) a modo de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y con una serie de responsabilidades que posteriormente serían aumentadas por el Tratado de Lisboa del año 2007. El primer designado para este cargo fue Javier Solana, que lo ocupó desde 1999 a 2009.

Finalmente, entre los aspectos que conviene resaltar sobre el Tratado de Ámsterdam a los efectos de esta tesis, se encuentra el establecimiento de la “abstención constructiva”, figura que añade cierta flexibilidad al proceso de toma de decisiones permitiendo que algún o algunos de los Estados miembros de la Unión que han votado en contra de una decisión del Consejo Europeo o del Consejo ejerzan esta figura (la abstención constructiva) para no obstaculizar a la mayoría de los países de la Unión y que estos, actuando en nombre de la misma, puedan llevar a cabo la decisión en cuestión. Para mayor precisión se cita a continuación el texto de este artículo:

El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente título. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones. En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición<sup>70</sup>.

Aunque no lo comparte plenamente esta tesis, algunas fuentes consultadas estiman que los resultados de Ámsterdam no fueron suficientemente satisfactorios, e incluso el profesor Moreno Juste estima que allí la PESC «fue sometida a un proceso de racionalización» (Moreno y Núñez, 2017, 198).

En cualquier caso, y tras el Tratado de Niza que se firmó el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor en 2003 y el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004, pero que no fue ratificado por rechazo en referéndum de Francia y Holanda, el gran paso hacia adelante tanto en el

---

<sup>69</sup> Tratado de Ámsterdam de 1997. Título V. Artículo J.7. Punto 1.

<sup>70</sup> Tratado de Ámsterdam de 1997. Título V. Artículo J.13. Punto 1.

proceso de integración europeo como en el desarrollo de la PESC fue el Tratado de Lisboa de 2007, preparado y debatido previamente en una Conferencia Intergubernamental ese mismo año, y del que nos ocuparemos a continuación.

### **5.3. El Tratado de Lisboa**

En la primera década de este siglo podría parecer a algunos “euroescépticos” que se había tocado techo en el proceso de integración europeo ante la defensa de la soberanía específica de algunas naciones miembros de la Unión en sus relaciones exteriores, pero también sería justo reconocer que desde el Tratado de Maastricht se habían ido haciendo importantes progresos. En cualquier caso, las relaciones exteriores de la Unión Europea deben pretender ser algo más, mucho más, que la suma del conjunto de las relaciones exteriores individuales de sus miembros, que los Tratados tratan de coordinar a través de disposiciones generales o a través de la PESC. De hecho, cuanto más estrecha sea la colaboración en este campo, mayores serán los avances en la solidaridad europea y en su proceso de integración. En cualquier caso, a la hora de considerar las relaciones exteriores de la Unión deberíamos preguntarnos si podremos llegar a conseguir una verdadera única política exterior europea, y a qué nivel de inserción en la misma llegarán los Estados miembros. De esto dependerá obviamente del grado de integración política al que acuerden llegar los países de la Unión.

En el campo de la PESC, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 mantiene en su texto los conceptos y decisiones más importantes del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, y dedica su Título V a la política exterior de la Unión en todos sus aspectos, entre ellos reforzando los poderes del Alto Representante y estableciendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esta última, que cambia de nombre y de nivel de ambición en Lisboa con respecto a la hasta entonces llamada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), establece la Cooperación Estructurada Permanente, un nuevo mecanismo que a través principalmente de la cooperación en materia de armamentos reforzará la solidaridad entre los miembros de la Unión y consecuentemente su proceso de integración. También el nuevo Tratado amplía las competencias de la Agencia Europea de Defensa (que ya había sido creada en 2004) y, de gran importancia, crea el Servicio Europeo de Acción Exterior.



En una primera lectura del Título V del Tratado de Lisboa, y limitándonos a la acción exterior de la Unión y sin entrar todavía en la Política Común de Seguridad y Defensa, podemos ver que su artículo 21.1 declara que la acción de la Unión en la escena internacional

Pretende fomentar en el resto del mundo la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional<sup>71</sup>.

El texto de este artículo continúa estableciendo que la Unión «definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales». Queda meridianamente claro que, al menos, el “alto grado de cooperación” mencionado se refiere entre otros aspectos a la cooperación de los Estados miembros en una acción exterior común.

En cuanto a las políticas comunes y las acciones de política exterior para favorecer ese alto grado de cooperación, se deberían ajustar a los fines de la acción exterior de la Unión que se enuncian en el artículo 21, entre los cuales se vuelven a encontrar, como en Maastricht y Ámsterdam, los de defender sus intereses fundamentales y su seguridad, respaldar la democracia y el Estado de derecho, mantener la paz y prevenir los conflictos, y ayudar a las poblaciones ante catástrofes naturales o de origen humano.

Del artículo 22 podemos subrayar la importancia que atribuye el Tratado al Consejo Europeo, del que afirma literalmente, como lo hizo el Tratado de Ámsterdam, que «determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión»<sup>72</sup> y que sus decisiones «tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión». Es decir, que el Consejo Europeo es el verdadero centro de decisión para cualquier asunto de política exterior. Centro de decisión, pero no soberano, pues el mismo artículo estipula seguidamente que «el Consejo Europeo se pronunciara por unanimidad», lo que implica una política exterior de carácter intergubernamental y no de carácter supranacional.

Ya dentro de las disposiciones específicas sobre la PESC, el artículo 24.1 del Tratado de Lisboa afirma que «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones

---

<sup>71</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 21.

<sup>72</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 22.

relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»<sup>73</sup>.

Esta formulación, que ya aparecía en los Tratados de Maastricht (artículo J.4) y Ámsterdam (artículo J.7), no solo aparece en el Tratado de Lisboa en el artículo 24.1 que se ha citado en el párrafo anterior, sino también en su preámbulo y de nuevo en el artículo 42.2. Estas disposiciones, que posiblemente no fueron precisamente propuestas por el Reino Unido ni Dinamarca, implican el mantenimiento en el tiempo de un objetivo a largo plazo de gran calado sobre el grado de integración al que podría llegar la Unión Europea si sus miembros mantienen su compromiso: avanzar hacia el establecimiento de una defensa común.

El artículo 24 repite la disposición contenida en el artículo 22 citado líneas atrás, de que tanto el Consejo Europeo como el Consejo «deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa», y eso reafirma la idea de que no hay competencias de importancia en política exterior cuya responsabilidad se traslade de los Estados a la Unión. Obviamente esto no va en la línea de una integración total de la política exterior ni de que los Estados miembros deseen llegar a una integración en la Unión de tipo federalista. El punto segundo del mismo artículo afirma también:

La Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general, y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros<sup>74</sup>.

Esta disposición, que sí marcaría una tendencia a una mayor integración («una convergencia cada vez mayor»), podría ser considerada como una obligación para los Estados miembros, pero también podría no serlo en función de las circunstancias particulares de cada uno de ellos.

La ejecución de la PESC se encomienda por el Tratado de Lisboa al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a los Estados miembros, y la deberán aplicar el Consejo Europeo y el Consejo. A este respecto, conviene hacer notar que es precisamente el Alto Representante quien preside la reunión mensual del Consejo en formato de Consejo de Asuntos Exteriores.

---

<sup>73</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Capítulo 2. Artículo 24. Punto 1.

<sup>74</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 24. Punto 2.

La actuación de los Estados miembros en el Consejo de Seguridad de la ONU merece especial atención. Los Estados miembros que participen en él se concertarán entre sí, y defenderán en el ejercicio de sus funciones las posiciones e intereses de la Unión. También pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión (artículo 34). El problema surge cuando los Estados miembros participantes en el Consejo de Seguridad mantienen posiciones encontradas y no hay un elemento común a defender.

El artículo 26 estipula que «el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Adoptará las decisiones que resulten necesarias». Obviamente esto podrá ser si existe la unanimidad para ello, y se entiende que el Consejo Europeo delegará generalmente la ejecución de sus decisiones o la continuación de sus trabajos en el Consejo, y que por eso el artículo 28 nos dice que «cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias».

El Tratado de Lisboa refuerza la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y establece que entre sus competencias no solo ejercerá la vicepresidencia de la Comisión, la dirección de la Política Común de Seguridad y Defensa y la presidencia del Comité Político y de Seguridad (COPS), sino que también presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (artículo 27) a pesar de que sus miembros son los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros.

Relacionado con el Alto Representante, el Tratado crea en apoyo del mismo, también en su artículo 27, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que

trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales.

Esta institución será cada vez más relevante no solo para ejercer las competencias diplomáticas de la Unión, sino también para coordinar y armonizar las posturas de los Estados miembros y aquella «consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los mismos» a que se refería el artículo 24. El Consejo del 26 de julio de 2010 estableció la organización y el funcionamiento del SEAE, y este empezó su andadura en el 2011.

Según Natividad Fernández Sola, el Tratado de Lisboa no logró reorganizar de forma definitiva el amplio marco de la política exterior de la Unión para dar cabida al Servicio

Europeo de Acción Exterior. A su juicio, «la naturaleza híbrida, ni supranacional ni intergubernamental, del SEAE explica la dificultad de generar una política exterior que combine los intereses de los Estados miembros, de la Comisión y del Parlamento Europeo; cada una de las instituciones tiene su propia agenda e intereses» (Fernández Sola, 2003, 48). No obstante, el SEAE tiene, de nuevo citando a Natividad Fernández de Sola, «las mismas potencialidades que la PCSD como política integradora y regeneradora de un declive europeo en asuntos internacionales» (*Ibid*, 49). Pero es indudable que para ello necesita un entendimiento político cuyo objetivo sería una progresiva racionalización de los cuerpos diplomáticos nacionales y una paralela toma de mayores responsabilidades por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Volvemos a encontrar la regla de la unanimidad en el artículo 31.1, pero también el concepto de la “abstención constructiva” ya citado anteriormente al analizar el Tratado de Ámsterdam. En el de Lisboa la redacción exacta es: «En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión»<sup>75</sup>.

También en el artículo 31 se exponen, en su punto 2, como excepciones a la regla de la unanimidad unos casos en los que el Consejo decidirá por mayoría cualificada. No obstante, en el punto 4 de este artículo se señala que «no se aplicará -se entiende que el concepto de la mayoría cualificada- a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa». En cualquier caso, en la práctica todas las excepciones llevarían implícita o explícitamente una decisión previa del Consejo Europeo o del Consejo, lo que en realidad nos dice que en cuestiones importantes de política exterior no hay excepciones a la regla de la unanimidad. Quizás lo único que permite una cierta capacidad de maniobra se atribuye a un personaje “supranacional”, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al establecer que el Consejo podrá adoptar por mayoría cualificada

una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 31. Punto 1.

<sup>76</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 11. Punto 2.

En cuanto a las obligaciones que los Estados asumen actualmente en relación con la PESC, el artículo 32 del Tratado dictamina que «los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común», y que lo harán «antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión».

Finalmente, son claras y reveladoras las Declaraciones 13 y 14 del documento “Declaraciones Anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa”, firmado el 13 de diciembre de 2007<sup>77</sup>. La Declaración 13 literalmente afirma que:

la Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales<sup>78</sup>.

La Declaración 13 continúa «recordando que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros».

En cuanto a la Declaración 14, igualmente relativa a la PESC, complementa la Declaración 13 con el siguiente texto:

Subrayando que las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>79</sup>.

También en esta Declaración se afirma que «la Conferencia observa que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo».

---

<sup>77</sup> Declaraciones Anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012, p. 326.

<sup>78</sup> Declaración 13 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

<sup>79</sup> Declaración 14 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

Hasta aquí un análisis del potencial que dispone la Unión Europea en el campo de la política exterior en virtud del Tratado de Lisboa del año 2007, que está en vigor desde el año 2009.

#### **5.4. Algunas conclusiones sobre la PESC.**

Resumiendo lo dicho hasta aquí, la Unión Europea, que es una organización compuesta por Estados soberanos, está construida sobre unos valores comunes a todos ellos, y estos tienen políticas exteriores diferentes que no están dirigidas en su totalidad por la PESC. Por ello la política exterior o una acción internacional de la Unión Europea solo pueden basarse hoy en día en los principios comunes de la misma, y decidida por unanimidad en el Consejo Europeo o en el Consejo siguiendo las directrices del primero.

Llegados a este punto podemos sacar la conclusión de que en la política exterior y de seguridad común de la Unión la supranacionalidad está muy limitada por el carácter intergubernamental del Consejo Europeo y del Consejo, que deciden los asuntos importantes por unanimidad y respetan la soberanía de cada Estado miembro en cuanto a su política exterior. Legalmente, en este campo no hay cesión de soberanía por parte de los Estados miembros de la Unión, lo que es un obstáculo muy importante a la hora de llegar a una verdadera integración europea. La solución de este asunto en estos momentos es muy difícil, y requiere en todo caso paciencia y un progresivo acercamiento en todos los órdenes de los Estados miembros.

No obstante, para avanzar hacia una mayor integración en el campo de la PESC quizás la mejor directriz sería recuperar la idea de los años 50 del pasado siglo en la Declaración Schumann a la que ya se ha hecho referencia en los primeros capítulos y que repetimos ahora aquí conscientes de que es fundamental para las conclusiones generales de esta tesis: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho» (Fundación Schuman, 2011). A día de hoy sigue válida esta declaración y es aplicable al campo de la política exterior. Con esa idea en mente tenemos que encontrar nuevas metas cercanas que lleven progresivamente a la Unión a una mayor integración de su Política Exterior y de Seguridad Común. Estimo que el Tratado de Lisboa añade un elemento importante al establecer la Política Común de Seguridad y Defensa «que forma parte integrante de la política exterior y de seguridad Común» y «que ofrecerá a la Unión una capacidad

operativa»<sup>80</sup>. Esto refuerza la PESC y le dota, en el camino que inició la PESD, de una nueva y muy importante herramienta.

La contribución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) al proceso de integración europea será considerada en detalle en el siguiente capítulo de esta tesis, y sin duda, si se desarrolla la PCSD con éxito como parte de la PESC, favorecerá sustancialmente un avance de esta última y del proceso de integración en su conjunto.

A día de hoy, y citando a Christopher Hill, la política exterior actual de la Unión Europea podría definirse como «un sistema de relaciones exteriores, una empresa colectiva a través de la cual los actores nacionales conducen, en parte conjuntamente y en parte separadamente, acciones internacionales» (Hill, 1993, 322). De esta definición querría subrayar el hecho central de que se compone de una parte integrada y otra separada, que llevan a cabo los Estados de la Unión Europea en ejercicio de su soberanía nacional y buscando sus propios intereses.

Desde una óptica diferente, pero no muy distinta de la de Christopher Hill, las dos tendencias que están enfrentadas actualmente respecto a la política exterior de la Unión Europea y que ya se han citado de alguna manera anteriormente serían según Laia Mestres el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. La tendencia del neofuncionalismo perseguiría una integración basada en un efecto multiplicador y progresivo: «cuando los Estados deciden emprender la integración en un sector concreto, se genera una espiral de integración en otros sectores. Es decir que, a través del proceso de integración, los Estados van cediendo parte de su soberanía a favor del nuevo ente supranacional» (Mestres, 2014, 156). En sentido contrario, el intergubernamentalismo aceptaría únicamente «que hay una cierta cesión de soberanía por parte de los Estados a la Unión, pero que dicha cesión es indefectiblemente voluntaria y solo en aquellas políticas concretas en las que los gobiernos creen que obtendrán más beneficios con la gestión conjunta que con la acción individual» (*Ibid*, 156).

En cualquier caso, no parece muy arriesgado ver en la actual PESC una cierta falta de sintonía entre el espíritu de lo que dispone el Tratado de Lisboa, que todos los Estados miembros de la Unión han suscrito, y el comportamiento de algunos de ellos que obstaculizan el avance del proceso integrador en el campo de las relaciones internacionales y en el de la defensa común.

---

<sup>80</sup> Tratado de Lisboa. Título V. Artículo 42. Punto 1.

Obviamente la mayor limitación actual es la regla de la unanimidad en el Consejo Europeo y en el Consejo (intergubernamental frente a supranacionalidad), aunque haya habido matizaciones que intentan respetar la defensa a ultranza de la soberanía de algunos Estados a la vez que aumentar la siempre escasa flexibilidad en el proceso de toma de decisiones. Podríamos pensar que este sería el caso de la “medida paliativa” de la abstención constructiva.

Podríamos criticar la situación actual de la política exterior de la Unión Europea por no haber llegado a una integración suficiente. Sin duda esto afecta a la consideración internacional de la Unión Europea como actor político mundial, y no solo en términos económicos sino especialmente en términos políticos, pero esta crítica no valdría hoy para nada, dado que los países miembros no van a renunciar ni mucho ni poco, ni a corto ni a medio plazo a su soberanía nacional y a la búsqueda de sus intereses particulares cuando estos no coinciden con los de la Unión.

No obstante, también es indiscutible que las políticas exteriores nacionales se han visto influenciadas por el desarrollo gradual de la política exterior europea, que a través de sus instituciones ha ido en cierto modo transformando la individualidad de las políticas exteriores de sus miembros. En cualquier caso, la definición que da Esther Barbé en su libro *Política Exterior Europea* es muy afortunada:

La política exterior europea es un edificio en construcción sobre un terreno poco estable, en el que los cimientos serían los Estados; la estructura estaría formada por las relaciones económicas exteriores de la Comunidad Europea; y la fachada, siempre más vulnerable y llamativa que cualquier otra parte del edificio, sería la PESC y la Defensa Común (Barbé, 2000, 15).

De hecho, el mero reconocimiento de la PESC y de la PCSD en los Tratados de la Unión ya marca una dirección, y es en este contexto donde se producen y se producirán los debates de hasta donde se debe llegar y como se deben concretar las líneas de acción. En este aspecto, el preámbulo del Tratado de la Unión Europea y su Título V (artículos 21 a 46) son suficientemente explícitos sobre el sentido en que se debe avanzar, pero lamentablemente este preámbulo no se toma al pie de la letra por no pocas naciones.

No cabe duda que el establecimiento de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, el Comité Político y de Seguridad, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Política Común de Seguridad y Defensa, el Comité Militar y el Estado Mayor Militar de la Unión, y más recientemente el acuerdo de veinticinco países de la Unión para establecer la Cooperación Estructurada Permanente, la creación del Fondo Europeo de Defensa y las nuevas responsabilidades de la Agencia



Europea de Defensa, con un ambicioso abanico de programas de cooperación en materia de armamentos, son realizaciones que ofrecen un balance positivo. De hecho, son estos programas, aunque no estén todavía definitivamente desarrollados, la garantía de que no se ha abandonado la idea de una Europa unida, y constituyen un conjunto de elementos que da en estos tiempos inciertos una señal inequívoca de hacia dónde caminamos y hacia donde deberemos dirigir nuestros esfuerzos. Analizaremos estos elementos más adelante.

En definitiva, sí ha habido una evolución progresiva hacia una política exterior común, y sus actores principales son el Consejo Europeo, la Comisión, el Parlamento, el Consejo (en su formato de Asuntos Exteriores), el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior. También ha aumentado en el mismo sentido el papel de la Comisión, que puede plantear al Consejo cualquier cuestión en el ámbito de la PESC y elevar propuestas de política exterior al Consejo, y que ha establecido el Fondo Europeo de Defensa que ofrece un enorme potencial para los próximos años.

En cualquier caso, la idea central podría ser que las relaciones internacionales de la Unión Europea deben pretender ser algo más, mucho más, que la suma del conjunto de relaciones internacionales más o menos coordinadas de los países miembros de la Unión. Si los Gobiernos de los países de la misma lo pretenden, lo conseguirán.

## 6. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

En este capítulo vamos a analizar la Política Común de Seguridad y Defensa (la PCSD) de la Unión Europea, que fue creada por el Tratado de Lisboa, que forma parte de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, y que fue establecida para proporcionar a la Unión «una capacidad operativa basada en medios civiles y militares»<sup>81</sup>. Cabe considerar que la Política Común de Seguridad y Defensa juega un papel de alguna manera comparable al de un departamento de defensa en el seno de la Unión Europea, aunque no disponga de una sede física concreta ni de fuerzas permanentemente bajo su mando. Su “ministro”, igualmente ministro de Asuntos Exteriores, sería el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y el grado de colaboración y de integración que la Unión pueda alcanzar a través de la PCSD será proporcional al grado de colaboración y de integración que alcance la Política Exterior y de Seguridad Común.

La PCSD está llamada a tener una extraordinaria importancia en el futuro, tanto para ayudar a la Unión a alcanzar la autonomía estratégica que ésta oficialmente desea, como para avanzar en el proceso de integración europeo y constituir un elemento clave en la seguridad y defensa de nuestro continente. La Unión Europea podrá recurrir a la capacidad operativa de los medios civiles y militares que le ofrece la PCSD en «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional»<sup>82</sup>.

Consideraremos los orígenes de los que procede la Política Común de Seguridad y Defensa, las iniciativas que han tomado los países miembros de la Unión a lo largo de los años en el campo de su seguridad y su defensa, el camino recorrido desde la creación formal de la Unión Europea por el Tratado de Maastricht en 1992 y, finalmente, profundizaremos en las disposiciones respecto a la misma contenidas en el Tratado de la Unión actualmente consolidado y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

Dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa estudiaremos en particular tres elementos de la misma muy importantes para el futuro de la Unión Europea: la Cooperación Estructurada Permanente, creada también por el Tratado de Lisboa en el año 2007 pero establecida formalmente el 11 de diciembre de 2017, el Fondo de Defensa

---

<sup>81</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea. Artículo 42.1

<sup>82</sup> *Ibid.*

Europeo, establecido por la Comisión el 7 de diciembre de 2017, y la Agencia Europea de Defensa, cuya creación se remonta al año 2004 pero que recibió un nuevo impulso en la Cumbre de Lisboa. A esta Agencia, por su importancia, le dedicaremos en exclusiva el siguiente capítulo de esta tesis.

En cualquier caso, y siempre a no perder de vista, en la PCSD deben confluir los esfuerzos de los países miembros de la Unión para avanzar en la idea central recogida en el artículo 42.2 del Tratado de Lisboa acordado entonces por todos los países miembros y ya repetida en esta tesis: «La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa, y esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»<sup>83</sup>.

### **6.1. Los antecedentes de la Política Común de Seguridad y Defensa**

La aspiración a establecer un pacto para la defensa entre los países de nuestro continente a nivel europeo, es decir sin contar desde un principio con el apoyo norteamericano, viene de antiguo. El primer acuerdo que se tomó al respecto fue el Tratado de Dunkerque, firmado por el Reino Unido y Francia el 4 de marzo de 1947, según el cual cualquiera de estas dos naciones proporcionaría a la otra toda la ayuda militar o de otro tipo posible en caso de alguna de ellas fuera atacada en Europa. Este Tratado, al ampliarse con Luxemburgo, Bélgica y Holanda, se convertiría apenas un año más tarde, el 17 de marzo de 1948, en el Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva, que se conoce comúnmente como el Tratado de Bruselas. Este Tratado incluyó el nacimiento de una organización específica para la defensa común que recibió el nombre de Unión Occidental. El Tratado de Bruselas se modificó posteriormente por los Acuerdos de París del 23 de octubre de 1954 con los que se dio entrada en el mismo a Alemania, y la Unión Occidental se convirtió en la Unión Europea Occidental.

La Unión Europea Occidental (UEO), aunque después eclipsada por la OTAN, ha sido pues la primera organización con la responsabilidad de la defensa colectiva de sus miembros, y sin restringir la entrada en ella de los Estados europeos que sin haber constituido su núcleo inicial han solicitado posteriormente su ingreso. De hecho, la UEO

---

<sup>83</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Artículo 42.2. Diario Oficial de la Unión Europea 26 de octubre de 2012.

era la garante militar del Tratado de Bruselas mientras en el caso del Tratado de Washington lo ha sido la OTAN.

Con el objetivo de analizar la profundidad de los compromisos tomados aquellos años respecto a la defensa colectiva, con cierta frecuencia se han comparado los artículos V del Tratado de Bruselas (artículo IV hasta la modificación del Tratado llevada a cabo por los Acuerdos de París de 1954) con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte que dio lugar a la OTAN. Realmente la formulación del artículo 5 del Tratado de Bruselas es más vigorosa y más claramente comprometida con la defensa colectiva que el de la Alianza Atlántica, que no llega a la rotundidad con que se expresa el primero. A continuación se transcriben ambos artículos como prueba de ello:

Artículo V del Tratado de Bruselas: En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuese objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, les prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole<sup>84</sup>.

Artículo 5 del Tratado de Washington: Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, acaecido en Europa o en el Atlántico 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 paz y la seguridad internacionales<sup>85</sup>.

En cualquier caso, la UEO se mantuvo durante toda su existencia a la sombra de la OTAN y realizando un papel muy secundario respecto a ella, con periodos altos (no muy altos en comparación con la OTAN) y bajos en su actividad, con la asunción por su parte de las llamadas Misiones Petersberg, y con un periodo complicado de disolución y transferencia de sus funciones a la Unión Europea una vez que el Tratado de Bruselas finalizó su vigencia, como estaba previsto, a los 50 años de su existencia. La UEO dejó de existir el 30 de junio de 2011.

Volviendo atrás en el tiempo, el 24 de octubre de 1950 el primer ministro francés René Pleven propuso ante la Asamblea Nacional Francesa la creación de un ejército europeo, la Comunidad Europea de Defensa, en el contexto de un proceso de integración de las naciones occidentales de Europa que todavía continúa, y en el marco de lo que serían más tarde las Comunidades Europeas y posteriormente la Unión Europea. Churchill ya había

---

<sup>84</sup> Publicado en el BOE nº 110 de 8 de mayo de 1990. Páginas 12.141 a 12.156. Referencia: BOE-A-1990-10251.

<sup>85</sup> Publicado en el BOE nº 129 de 31 de mayo de 1982. Páginas 14.393 a 14.394. Referencia: BOE-A-1982-12.535.

propuesto la idea de una comunidad europea de defensa, aunque con otros parámetros, que llevaron a su rechazo. Por su parte, Estados Unidos apoyó el proyecto durante toda su negociación. Antonio Moreno Juste y Vanessa Núñez recuerdan a este respecto la intervención de John Foster Dulles, secretario de Estado de Eisenhower, en la reunión del Consejo de la OTAN de diciembre de 1953 en la que «llegó a amenazar con un drástico replanteamiento de la política estadounidense sobre Europa en caso de que la Comunidad Europea de Defensa fracasara» (Moreno y Núñez, 2017, nota a pie de página 89). En este mismo sentido Andrés Ortega Klein cita la intervención de Foster Dulles en aquella reunión con las siguientes palabras: «amenazó con un “reajuste doloroso” de la política exterior de los Estados Unidos si Alemania, Francia e Inglaterra proseguían por distintos caminos y no resolvían el problema de la Comunidad Europea de Defensa» (Ortega, 1980).

La Comunidad Europea de Defensa se negoció aproximadamente durante dos años, y se aprobó finalmente con el Tratado de París que se firmó el 27 de mayo de 1952. Básicamente, en el aspecto de sus capacidades militares el acuerdo contemplaba una fuerza de 300.000 hombres organizados en 43 divisiones y con fuerzas aéreas, pero no navales (Carrión, 1980, 459). Todo ello era realizable en aquellos momentos de peligro para Europa y en los que la conjunción de Estados Unidos y Gran Bretaña era el eje director de la política del mundo libre, aunque con la renuencia de Francia que quería desempeñar la dirección de la Europa occidental en el continente. Los Estados de las naciones participantes en la negociación fueron ratificando el proyecto acordado, pero en el caso de Francia, primera impulsora del mismo, la propia Asamblea Nacional Francesa rechazó su ratificación el 30 de agosto de 1954. Consecuentemente la Comunidad Europea de Defensa no llegó a nacer, y la defensa de Europa se mantuvo durante décadas en manos de la OTAN, y en la práctica en las de los Estados Unidos.

Para el general del Ejército británico Edward Fursdon, que analizó profundamente el proceso de negociación de la Comunidad Europea de Defensa, las claves del mismo fueron que «los franceses vieron la Comunidad Europea de Defensa principalmente como un medio de imponer restricciones permanentes a las capacidades militares alemanas, los alemanes la vieron como un medio para recuperar soberanía y un sentido de identidad nacional, y los Estados Unidos y el Reino Unido estuvieron extremadamente activos y frecuentemente actuaron como participantes» (Fursdon, 1980, 341). Fursdon finaliza su

libro con el párrafo que cito literalmente a continuación y que guarda relación con los intentos actuales de la Unión Europea y su Política Común de Seguridad y Defensa:

Después de todo, el resultado de la experiencia de la Comunidad Europea de Defensa sentó las verdaderas bases de la defensa y la seguridad actuales de Europa Occidental y en esto, tras la serie única de paradojas características de la Comunidad Europea de Defensa, su fracaso fue su éxito (*Ibid*, 342).

La negociación de la Comunidad Europea de Defensa fue un proceso complicado y cargado de ambigüedades, recelos políticos y confrontaciones internas que no vamos a analizar aquí porque nos alejaría del objetivo de esta tesis, aunque sí merece la pena señalar que, de manera análoga, un intento actual de creación de un ejército europeo tropezaría con un sinfín de dificultades, algunas parecidas a las que sufrió el proyecto inicial de los años 50, y sería en estos momentos prematuro plantearlo. En cualquier caso, podríamos concluir que la preocupación europea por dotarse de un instrumento de defensa con una identidad propia ya existía desde los primeros años de la guerra fría y que, de una manera u otra, el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa fue apoyado entonces por Estados Unidos y por el Reino Unido, aunque el primero no participase y el último se retirara del mismo antes de ser aprobado en la mesa de negociaciones.

Después del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa se produjeron otros intentos en el marco de las ya creadas Comunidades Europeas, pero no llegaron a fraguar en resultados tangibles. Realmente, habiendo puesto todos sus miembros la garantía de su seguridad y defensa en las manos de la OTAN, y su confianza en los Estados Unidos, era imprescindible encontrar nuevos argumentos que justificaran una nueva aproximación de a los temas de defensa.

Y esos nuevos argumentos los encontramos inicialmente en el establecimiento a partir de 1972 de lo que se llamó Cooperación Política Europea. Los documentos fundacionales de ésta recogían la creación de una serie de comités y mecanismos para coordinar la política exterior de todos los Estados miembros, que se recogieron en el artículo 30 del Título III del Acta Única Europea acordada en 1985. Obviamente, una coordinación en el campo de la política exterior aconsejaba algún tipo de coordinación en el terreno militar para poder disponer de un instrumento o estructura útil para apoyar la labor diplomática propia de la política exterior.

El impulso casi definitivo vino de la mano de la creación de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht firmado en 1992, que entró en vigor al año siguiente. Aunque esta recién creada Unión tuviera un carácter intergubernamental, en muchas de sus

dimensiones era al fin y al cabo una Unión, y con vocación de avanzar en el proceso de integración europeo. Y este proceso necesitaba una política exterior común, la Política Exterior y de Seguridad Común, que se estableció también en Maastricht, y ésta a su vez necesitaría más pronto o más tarde un instrumento militar, ya fuera integrado o coordinado entre las naciones que formaban la Unión. Ese instrumento fue primero la PESD, establecida por el Consejo Europeo de Colonia en 1999, y desde 2009 la PCSD, de las que hablaremos a continuación.

La génesis de la PESD y la PCSD comienza por tanto en los últimos años del siglo XX, cuando la preocupación por la política exterior y la seguridad de la Unión se había hecho patente en las reuniones del Consejo Europeo tras la caída del muro de Berlín en 1989. Llegamos así a 1992, año en el que, como hemos dicho, el Tratado de Maastricht dio lugar a la transformación de las Comunidades Europeas en la Unión Europea, dando con ello un paso adelante muy importante en el proceso de integración que había comenzado cinco décadas antes. Según Antonio Moreno y Vanessa Núñez, el Tratado «trataba de avanzar en el desarrollo de una identidad europea, aunque sin entrar en conflicto con las respectivas identidades nacionales» (Moreno y Núñez, 2017, 183). Yo añadiría que también sin entrar en el campo de la defensa colectiva. En cambio, en el campo de la acción exterior y la seguridad estableció la PESC basándose en el “instrumento” Cooperación Política Europea, y la PESC dio lugar después del Tratado de Ámsterdam de 1997 (en vigor en 1999) a la Política Europea de Seguridad y Defensa (la PESD), que fue establecida, por el Consejo Europeo de Colonia de 1999 (Moliner, 2008), y que se concibió con un carácter intergubernamental y no supranacional.

Creo de particular importancia recordar aquí lo que Enrique Mora Benavente, entonces director general de Política Exterior de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores afirmó en el año 2010: «No se dejen engañar por los nombres: ni la PESC es una política exterior, ni la PESD es una política de defensa. Pero ello no es obstáculo para que sean dos logros mayúsculos de la construcción europea» (Mora, 2010, 15).

El desarrollo de la PESD se apoyó en buena medida en la iniciativa franco británica que había reunido a los dos países en la Cumbre de Saint Malo (Francia) los días 3 y 4 de diciembre de 1998. Quizás el acuerdo más importante tomado allí fue que «la Unión debe tener una capacidad de actuación autónoma como respuesta a crisis internacionales sobre

la base de una fuerza militar creíble, procedimientos de decisión para utilizarla y voluntad para hacerlo».<sup>86</sup>

Consecuentemente con lo acordado en Saint Malo, y tras el Consejo Europeo de Colonia en 1999, se reunió ese mismo año la Cumbre del Consejo Europeo de Helsinki el 10 y 11 de diciembre, y allí se aprobaron los principales instrumentos para el desarrollo de la PESD<sup>87</sup>, en especial la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS) que actualmente, y según el artículo 38 del Tratado de la Unión Europea, «ejercerá bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis»<sup>88</sup>. De particular importancia, se estableció también en Helsinki un Objetivo de Fuerzas (*Helsinki Headline Goal*) para que la Unión Europea dispusiera de una Fuerza de Reacción Rápida para 2003 de hasta 60.000 hombres y dotada de medios aéreos y navales, sostenible y capaz de desplegar en 60 días hasta 4.000 kilómetros de distancia y mantenerse en la zona de operaciones por tiempo de un año. Para remediar las carencias que se detectaron posteriormente se acordó más adelante otro *Headline Goal* para 2010 que incluía el establecimiento de los *Battle Groups*, agrupaciones tácticas que, en régimen de rotación, estarían listos para operar en caso necesario pero que hasta la fecha no han sido utilizados ni una sola vez.

La importancia de la PESD, que entró en vigor con el Tratado de Ámsterdam en 1999, y sus competencias, vinieron indirectamente reforzadas por los Acuerdos Berlín Plus que se adoptaron el 17 de marzo de 2003, porque esos acuerdos «sientan la base de cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis; y permiten a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto».<sup>89</sup> Estos acuerdos implicaron la formalización de la asociación estratégica entre la Unión Europea y la OTAN que se había establecido tres meses antes, el 16 de diciembre de 2002, con la Declaración OTAN-UE sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (la PESC) de la Unión. En esta declaración conjunta se afirmaba que «Mientras la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros, la Política Europea de Seguridad y Defensa (la PESD) ha añadido la capacidad para realizar independientemente

---

<sup>86</sup> Declaración franco británica de Saint Malo.

<sup>87</sup> Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia. Puntos 25 a 29. [europa.eu/summits/hell\\_es.htm](http://europa.eu/summits/hell_es.htm)

<sup>88</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Artículo 38.

<sup>89</sup> EUR-Lex, Access to European Union Law. Documento Internet [eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33243](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33243)



operaciones de gestión de crisis al abanico de instrumentos de que ya dispone la Unión Europea»<sup>90</sup>.

Los principales elementos que aportan los Acuerdos Berlín Plus son la garantía de acceso de la Unión a la planificación operativa de la Alianza «con vistas a su utilización en misiones de gestión de crisis dirigidas por la UE», la disponibilidad de capacidades y activos comunes de la OTAN para misiones de gestión de crisis dirigidas por la UE, los procedimientos para la gestión de esos activos y capacidades, y la posibilidad o conveniencia del establecimiento de consultas entre la OTAN y la UE, siempre en el contexto de las operaciones de gestión de crisis.

En virtud de los acuerdos Berlín Plus, el SACEUR estará al mando de las operaciones dirigidas por la UE, pero en la práctica es el *Deputy* SACEUR el que mandaría las operaciones. En su recorrido profesional, el autor de esta tesis ha participado en los años 2007 al 2010 desde Nápoles como Jefe del Elemento de Mando de la Operación Althea en Bosnia-Herzegovina (dirigida por la Unión Europea), siendo el *Deputy* SACEUR, el general británico de cuatro estrellas Sir John McColl, el que ostentaba el mando de la operación.

Poco después de que se acordaran los acuerdos Berlín Plus, en concreto el 12 de diciembre de ese mismo año 2003, el Consejo Europeo aprobó el documento del Alto Representante Javier Solana “Estrategia Europea de Seguridad” (EES) que, con el subtítulo de “Una Europa segura en un mundo mejor”, contenía ya en su introducción la visión de la Unión como «actor de envergadura mundial», y afirmaba que «ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares»<sup>91</sup>.

También la Estrategia Europea de Seguridad se pronuncia por crear seguridad en los países vecinos y para ello el instrumento de la Unión es la Política Europea de Vecindad «a través de acuerdos de colaboración y cooperación, y más recientemente los acuerdos de asociación».<sup>92</sup> Estos acuerdos son bilaterales de la Unión con cada país y los países con los que se desarrolla esta política son la mayoría de los de las cuencas del Mediterráneo y del mar Negro. Además de estos objetivos, la Estrategia Europea de

---

<sup>90</sup> Declaración UE-OTAN sobre la PESC. Bruselas 16 de diciembre de 2002.

<sup>91</sup> Ver documento Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo. ISBN 978-92-824-2422-3.

<sup>92</sup> Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. La política europea de vecindad.

Seguridad sostiene que en Europa «tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y en caso necesario contundente». Con respecto a las fuerzas militares, el documento afirma que:

Para que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos. El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades (EES).

Finalmente, la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 expone dos ideas importantes: «los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis» y que «la clave de la PESC y de la PESD consiste en que juntos somos más fuertes». No obstante, el documento no concreta el uso que daría a las capacidades militares de la Unión ni tampoco una relación directa de su contenido con la PESD. A pesar de ello, esta última, la PESD, ha venido apoyándose en la Estrategia Europea de Seguridad a la hora de avanzar en su construcción y de establecer las misiones en las que participar.

Cinco años más tarde, en diciembre de 2008 y a petición del Consejo Europeo, Javier Solana hizo un informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad durante ese tiempo. El informe se llamó “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” y no pretendía sustituir la Estrategia Europea de Seguridad, sino reforzar la validez del documento presentado cinco años atrás. El texto del documento repasaba la actividad de la UE en esos años, y hablaba del éxito de la PESD como parte de la PESC y que se estaba reforzando mediante la creación de estructuras administrativas, mecanismos de financiación y sistemas adecuados (EES).

En cuanto a las misiones y resultados de la PESD, Félix Arteaga Martín da a conocer la serie de misiones que la Unión Europea ha llevado a cabo en el ámbito de la PESD:

A partir de 2003 y hasta 2010, la UE puso en marcha 22 misiones de las cuales 6 tenían naturaleza militar, 13 civil y 3 mixta, y en ellas empleó sus instrumentos civiles y militares, propios y de terceros. La UE ha desplegado fuerzas europeas en las misiones PESD de Artemis en Bunia, Congo, 2003; la de Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, 2003; la de Althea, Bosnia-Herzegovina en 2004 y EUFOR en Tchad/República Centroafricana en 2008. Ha enviado observadores a Aceh, Indonesia, en 2005 y a Georgia, en 2008. La UE también ha proporcionado asistencia técnica para el control de las fronteras en las misiones de EUBAM, Rafah, Palestina y en Moldavia en 2005; para reforzar el Estado de derecho en EUJUST Themis en Georgia y EUJUST Lex, Irak, también en 2005 o para supervisar elecciones mediante EUPOL Kinsasa, en la RDC Congo en 2005 (Arteaga, 2010, 57).

A modo de resumen sobre la PESD, su legado tras diez años de existencia es quizás menor que el esperado inicialmente por algunos, pero es muy importante, entre otras cosas

por ser la primera iniciativa que ha logrado desarrollarse en la Unión Europea en el campo de la seguridad y la defensa, y también lo es por lo conseguido tanto en el aspecto operativo (22 operaciones PESD hasta 2009), como por la organización, la estructura y los procedimientos de coordinación conseguidos a lo largo de su existencia. En todo ello ha sido decisivo el trabajo y la dedicación del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común de la misma.

No podemos olvidar que toda iniciativa en la Unión Europea que implique a sus miembros gastos extraordinarios en defensa, compromisos de actuación militar, cierta cesión de soberanía en el terreno de la seguridad o de la acción exterior, o algún tipo de duplicación o posible solape con las funciones de la OTAN, ha sido o va a ser obstaculizada por algunos países miembros, que siempre son más o menos los mismos. Principalmente lo fue por el Reino Unido mientras perteneció a la Unión y por Dinamarca. A pesar de ello, los esfuerzos del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión durante estos años han dado frutos importantes, y la Unión Europea dispone ahora de nuevos instrumentos para actuar de forma flexible en la gestión de crisis o en las misiones de Petersberg que caigan bajo su responsabilidad. Como afirma Félix Arteaga:

No se ha conseguido la autonomía pretendida en Saint Malo y lo conseguido no está todavía a la altura de quien ambiciona ser un actor global, pero se han conseguido unos niveles de progreso que eran impensables entonces. Además, se ha desarrollado una estructura novedosa y compleja de gestión, más cerca de la gestión integral de lo que disponen los Estados miembros (*Ibid*, 61).

En conjunto, hemos podido comprobar que la inquietud de los países de la Unión por la defensa de Europa no es algo nuevo. Más aún, podemos estimar sin mucho riesgo de equivocarnos que esa inquietud es creciente y que está cada vez más ligada a los riesgos que actualmente conforman el panorama internacional, entre ellos el expansionismo ruso (que en el momento de finalizar esta tesis ha invadido Ucrania), el islamismo fundamentalista, y la decisión china de incrementar su influencia global, su presencia en el Pacífico y sus capacidades militares. Tampoco podemos olvidar el deseo actual de la Unión de ser un actor global en el mundo y de disponer de una autonomía estratégica respecto a otras organizaciones de seguridad, lo que le lleva a preocuparse por disponer de una capacidad militar acorde con sus pretensiones políticas. Por otra parte, es necesario para avanzar en este camino una permanente coordinación, mayor integración, y en el futuro un mayor nivel de unificación de las políticas exteriores de los Estados miembros con una Política Exterior y de Seguridad Común más amplia. No obstante, también es

cierto que las posturas de los países miembros de la Unión sobre este asunto han sido diferentes (Dinamarca no participó en la PESD ni lo hace en la PCSD). Y ahí nos encontramos ahora.

Con este recorrido por las actividades de la Unión en el terreno de la seguridad y la defensa damos por terminado este epígrafe, que deja para el siguiente el análisis del Tratado de Lisboa con las modificaciones y avances en el campo de la seguridad y la defensa que se establecen en su articulado, modificaciones e iniciativas que, aunque están actualmente en vigor, están aún pendientes en buena parte por desarrollar. Ese desarrollo, si está guiado por la idea de avanzar en el proceso de integración europeo, dará antes o después su fruto, y este será el de una Europa más fuerte, más solidaria y más segura, con más capacidad de atender adecuadamente a su responsabilidad en el terreno de la defensa colectiva, y sin abandonar su compromiso con las instituciones de seguridad de las que forma parte (en particular la OTAN).

## **6.2. El Tratado de Lisboa y la PCSD**

En términos generales hemos visto en el epígrafe anterior de este capítulo la preocupación por la política exterior y la seguridad de la Unión a lo largo de la vida de la misma, y hemos profundizado en las actividades e iniciativas en este campo que se han acometido en los últimos años del siglo XX y principios del actual. Ya el Tratado de Maastricht había establecido en 1992 la Unión Europea, dando así un paso adelante muy importante en el proceso de integración que había comenzado cuatro décadas antes. Acertadamente, Antonio Moreno y Vanessa Núñez sostienen que el Tratado «trataba de avanzar en el desarrollo de una identidad europea, aunque sin entrar en conflicto con las respectivas identidades nacionales» (Moreno y Núñez, 2017, 183). En el campo de la seguridad Maastricht estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (la PESC), y esta dio lugar posteriormente a la Política Europea de Seguridad y Defensa (la PESD). El fracaso del Tratado Constitucional, acordado en el 2004, al ser rechazada su ratificación por Francia y Holanda en el 2005, orientó e impulsó la preparación y la celebración de la Cumbre de Lisboa, en la que se acordó y firmó el Tratado del mismo nombre el 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor dos años más tarde.

De hecho, el Tratado de Lisboa constituye actualmente el Tratado de la Unión Europea, y en él se han introducido aspectos muy importantes en el campo de las

relaciones exteriores y en el de la seguridad y la defensa. En concreto, el Tratado contempla una ampliación de las funciones de la PESC, ha reforzado las funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y ha creado el Servicio Europeo de Acción Exterior (que se estableció definitivamente el 1 de enero de 2010) como herramienta diplomática para apoyar la PESC. En el campo específico de la defensa, el Tratado ha creado la Política Común de Seguridad y Defensa (la PCSD), que reemplazó a la PESD. También se aprobaron en Lisboa dos iniciativas que permitirán avanzar a la nueva PCSD: la ampliación de los cometidos de la Agencia Europea de Defensa y la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (más conocida por sus siglas en inglés como PESCO). Analizaremos posteriormente con más detalle estas dos iniciativas.

Estimo que es revelador del interés actual de la Unión por la acción exterior y por la seguridad y defensa el hecho de que de los 55 artículos de que consta el Tratado, 26 de ellos están dedicados a la acción exterior de la Unión y a disposiciones específicas relativas a la PESC y a la PCSD. Todos estos artículos se encuentran en el Título V del documento, «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común».<sup>93</sup> La sección 2 del Capítulo 2 del Título V del Tratado lleva por título Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa, y concreta las expectativas que alberga la Unión sobre la misma en cinco extensos artículos (del 42 al 46).

El texto afirma en el artículo 42.2 que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» y que «ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Esta afirmación de tanto alcance está hecha en términos muy parecidos a los que ya aparecían en el Tratado de Maastricht y en el Tratado de Ámsterdam, y nos confirma que sigue vigente la vocación de la Unión Europea de avanzar en el proceso de integración abarcando el terreno de la seguridad y la defensa. En cualquier caso, este artículo del Tratado abre la puerta a unas responsabilidades mucho mayores que las que actualmente se otorga a sí misma la Unión Europea en el campo de su defensa (artículos 42.1 y 43), y marca en la práctica el objetivo a largo plazo de la actual Política Común de Seguridad y Defensa.

---

<sup>93</sup> A partir de aquí las referencias entrecomilladas corresponden a la Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de marzo de 2010.

Tendremos muy en cuenta a lo largo de este trabajo y en las conclusiones del mismo que el artículo 42.2 también establece que

La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco<sup>94</sup>.

Esta cláusula implica la necesidad de coordinar la posible estructura de defensa que la Unión Europea querría establecer en el futuro para contribuir a su seguridad y su defensa con la de la OTAN, que ha cumplido su cometido con creces durante siete décadas garantizando la defensa y la libertad de las naciones de Europa occidental.

El artículo 42.3 expone el compromiso de los países miembros de poner a disposición de la Unión «capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo». El talón de Aquiles de esta disposición es que no es difícil proporcionar a la Unión un listado de capacidades militares o civiles para una posible acción exterior de la misma, pero a la hora de la verdad hay que recordar que en las tomas de decisiones impera el carácter intergubernamental y no supranacional de las mismas, y que se toman por unanimidad.

También dentro del artículo 42.3 se estipula que «los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares». De alguna manera esta disposición podría ser una respuesta indirecta a las quejas norteamericanas de que los europeos invertimos demasiado poco en nuestra defensa.

Continúa el artículo 42 estableciendo que la Agencia Europea de Defensa, creada en el 2004,

determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistirá al Consejo en la evaluación y la mejora de las capacidades militares<sup>95</sup>.

Esta disposición sobre la Agencia Europea de Defensa aumenta sus atribuciones respecto a las que se le concedieron en el año 2004, y le confiere una importancia extraordinaria tanto en el marco de la PCSD como en el proceso de integración europeo. En el capítulo siguiente veremos con detalle en que radica la importancia de la Agencia y por ello lo dedicaremos en exclusiva a la misma.

---

<sup>94</sup> Tratado de la Unión Europea. Artículo 42.2

<sup>95</sup> Tratado de la Unión Europea. Artículo 42.3

La regla de la unanimidad en las tomas de decisiones del Consejo relativas a la política común de seguridad y defensa viene expuesta en el artículo 42.4 haciendo mención expresa a las «relativas al inicio de una misión», aunque en su punto siguiente (el 42.5) aclara que «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión».

El punto 6 del artículo 42 es particularmente delicado y además abre paso a un nuevo instrumento comunitario de gran importancia, la Cooperación Estructurada Permanente. El artículo establece textualmente que «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión». Parece obvio que la redacción de este punto debería ser más precisa. Aquí la primera pregunta que podría surgir, y que contestaremos más adelante, es si los «compromisos más vinculantes en la materia» son únicamente de disponibilidad de capacidades militares, o si esos compromisos son «para participar en las misiones más exigentes de la Unión». Trataremos la Cooperación Estructurada Permanente en otro apartado de este capítulo de la tesis.

La principal innovación conceptual de la PCSD con respecto a la PESD es la que contiene el artículo 42.7, que establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance». Esta formulación, de enorme importancia legal, introduce la defensa colectiva dentro del acervo comunitario. Prácticamente este compromiso de defensa en un marco puramente europeo estaba hasta ahora únicamente contraído en virtud del artículo V de la versión modificada del Tratado de Bruselas firmado en París el 23 de octubre de 1954, Tratado que en estos momentos ya ha finalizado su vigencia.

Los artículos 43 y 44 se centran en las misiones que la Unión podrá realizar en el exterior con medios militares y civiles, y en la actividad del Consejo respecto a las mismas. El artículo 45 expone con más precisión las misiones de la Agencia Europea de Defensa a la que se refería ya el punto 3 del artículo 42, y el artículo 46 establece los primeros pasos que deben guiar el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente.

En cuanto a las misiones que la Unión podrá desarrollar en el exterior, que ya habían sido consideradas en el artículo 42.1, el Tratado las expone ahora con mayor detalle en el

artículo 43.1. Estas misiones son, algo más extendidas, las contempladas en la Declaración de Petersberg del 19 de junio de 1992. En aquella declaración, la Unión Europea Occidental (UEO), como componente de defensa de la UE, exponía los distintos tipos de misiones que podían corresponder a la UEO y que se llevarían a cabo bajo su mando. Básicamente en aquella declaración se hablaba de «misiones humanitarias o de evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación»<sup>96</sup>.

En concreto, las misiones que contiene el artículo 43.1 son:

Actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos<sup>97</sup>.

Además, el mismo artículo continúa autorizando a que estas misiones «podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio». Realmente la Unión Europea no ha avanzado mucho en cuanto a las misiones de carácter militar que puede desarrollar según el Tratado de Lisboa, que son las de Petersberg que ejercía la UEO aunque ligeramente ampliadas, pero ahora y en el próximo futuro la verdadera sustancia de este asunto reside en las relaciones ya establecidas y en las que se establezcan con la OTAN como socios estratégicos que son ambas organizaciones.

El punto 2 del mismo artículo 43 establece que «el Alto Representante, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones». Esto da más fuerza a la consideración del Alto Representante como una figura similar a la de ministro de Defensa de la Unión si esta progresara en su proceso de integración.

El artículo 44 dispone que «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen» y que la gestión de la misión se acordará entre ellos en asociación con el Alto Representante. Se subraya aquí la condición «que lo

---

<sup>96</sup> Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992 (Misiones de Petersberg) (Enlace:/union-europea/decisión-y-decision-marco-titulo-vi-del-tratado-de-la-union-europea).

<sup>97</sup> Tratado de la Unión Europea. Artículo 43.1



deseen» como recordatorio del carácter intergubernamental de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Respecto a la Agencia Europea de Defensa, el artículo 45 la coloca bajo la autoridad del Consejo y detalla sus funciones. Por su importancia, y aunque como ya se ha dicho la Agencia se tratará en profundidad en el siguiente capítulo, y allí se detallarán sus funciones.

En cuanto a la Cooperación Estructurada Permanente, establecida con el Tratado de Lisboa y mencionada por primera vez en su artículo 42.6, encuentra más espacio en el artículo 46, que comienza invitando a los Estados miembros de la Unión a participar en la misma, y concreta que «El Consejo adoptará una decisión -sobre la intención de un Estado de participar- por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente».

Estos Protocolos, y el conjunto de la Cooperación Estructurada Permanente, se analizarán más detenidamente a continuación.

### **6.3. Los nuevos instrumentos de la PCSD: la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa**

Hemos visto que en Lisboa se discutieron y alcanzaron acuerdos importantes en el campo de la acción exterior de la Unión, y que estos se plasmaron en una ampliación de las funciones y la estructura de la PESC, un reforzamiento de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y, en el terreno concreto de la defensa, el establecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (la PCSD) y la aprobación de un par de importantes iniciativas cuyo desarrollo permitirá a la Unión avanzar sustancialmente en el cumplimiento de las expectativas para las cuales fue creada. Estas iniciativas fueron la ampliación de los cometidos de la Agencia Europea de Defensa y la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (conocida comúnmente por PESCO por sus siglas en inglés, que también utilizaremos en esta tesis).

En cuanto a la Agencia Europea de Defensa, esta no fue un nuevo instrumento creado por el Tratado de Lisboa, pues ya existía desde el año 2004, pero en la práctica si lo fue

la ampliación de sus cometidos. Como ya se ha dicho, trataremos esta Agencia en el siguiente capítulo de esta tesis por su importancia para el desarrollo futuro de la PCSD y consecuentemente para el proceso de integración europeo, y porque de hecho constituye uno de los elementos principales de reflexión en esta tesis.

El Tratado de Lisboa, con la creación de la Cooperación Estructurada Permanente y la ampliación de las funciones de la Agencia Europea de Defensa, también sentó las bases para que la Comisión, obviamente tras el acuerdo de los países miembros, estableciese el 7 de junio de 2017 un instrumento llamado Fondo Europeo de Defensa para favorecer, impulsar y ayudar económicamente la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y programas de defensa con el fin de reestructurar y fortalecer la industria europea de defensa en su conjunto. Incluso el Fondo tendrá la capacidad de colaborar económicamente a la adquisición de material de defensa en programas cooperativos si así se estima necesario.

La Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa son dos elementos dinamizadores de gran potencial en la cooperación en materia de programas conjuntos de armamento. Estos programas deberán ser acordados previamente por los Estados miembros a través del Consejo, con la participación del Estado Mayor Militar de la Unión Europea y la Comisión, y estarán coordinados y gestionados por la Agencia Europea de Defensa.

Respecto a la Cooperación Estructurada Permanente, su mejor definición es, a mi juicio, la ofrecida por Daniel Fiott, Antonio Missiroli y Thierry Tardy en un documento del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, que se reproduce a continuación:

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) es un ambicioso, de obligado cumplimiento e inclusivo marco legal dirigido a incentivar la cooperación en defensa entre los Estados miembros. La PESCO está basada en compromisos de obligado cumplimiento entre los Estados miembros, que promoverían un incremento de los gastos en defensa, mejorarían los compromisos de fuerzas para las operaciones de la UE y estimularían los programas europeos de equipamientos de defensa. La PESCO albergará también un número de proyectos concretos diseñados para mejorar la eficacia de las operaciones militares de la UE y apoyar el desarrollo de las capacidades europeas (Fiott, Missiroli y Tardy, 2017).

Esta tesis defiende que la Cooperación Estructurada Permanente y los compromisos que entraña para sus miembros son quizás la mejor manera no solo de reforzar y actualizar tecnológicamente las capacidades militares de los países de la Unión Europea y de desarrollar sus industrias de defensa, sino también de favorecer la actividad operativa de

la Unión. En conjunto estimo que apoyarán decisivamente la Política Común de Seguridad y Defensa y consecuentemente el proceso de integración europeo por favorecer la economía, el empleo y la interrelación de los ciudadanos de la Unión. Y no solamente serán éstos los beneficios de la Cooperación Estructurada Permanente, lo que ya sería motivo más que suficiente para su creación, sino que también contribuirán indirecta pero muy sustancialmente a reforzar las capacidades de la OTAN, de la que forman parte la mayoría de los países de la Unión y de la que realmente depende en estos momentos la defensa de nuestro continente.

Podemos encontrar una cierta similitud entre la utilidad de la Cooperación Estructurada Permanente para el proceso de integración europeo y la famosa declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950 que contenía una propuesta a la República Federal de Alemania para poner toda la producción del carbón y del acero de ambos países bajo una Alta Autoridad y dentro de una organización supranacional que estaría abierta a la participación de otros países europeos. En su declaración, que se ha citado repetidamente en esta tesis, Schuman afirmó que ello garantizaría la creación de bases comunes de desarrollo económico como «primera etapa de la federación europea» (Fundación Schuman, 2011). Esta idea de Schuman de apoyar indirectamente por la vía económica el proceso de integración europeo debe ser tenida muy en cuenta en el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente y el apoyo del Fondo Europeo de Defensa en los próximos años.

Ya en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 los jefes de Estado y de Gobierno habían “invitado” a la entonces Alta Representante (Catherine Ashton) y a la Comisión a que cooperasen estrechamente con el fin de elaborar propuestas y medidas adicionales para reforzar la Política Común de Seguridad y Defensa y mejorar las capacidades civiles y militares necesarias para ello. El Consejo Europeo identificó en aquella ocasión tres cuestiones: aumentar la eficacia de la Política Común de Seguridad y Defensa, mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa, y fortalecer el sector industrial europeo de la defensa.

Al año siguiente, el Consejo Europeo del 19 de diciembre de 2013 mantuvo el impulso del Consejo Europeo del año anterior y reconoció la importancia de la defensa y de la PCSD, volvió a pronunciarse por el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa, e invitó a los Estados miembros a que incrementasen su inversión en programas de investigación y tecnología de la defensa, y a que lo hicieran de forma cooperativa. En

concreto, literalmente expuso en sus conclusiones que «la fragmentación de los mercados europeos de la defensa perjudica a la sostenibilidad y a la competitividad de la industria europea de la defensa y de la seguridad», y que «la PCSD seguirá desarrollándose de forma plenamente complementaria con la OTAN dentro del marco acordado de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y cumpliendo con la autonomía y los procedimientos de decisión respectivos. Ello requiere disponer de los medios necesarios y mantener un nivel suficiente de inversión»<sup>98</sup>.

Desde su aprobación en Lisboa en 2007, la gestación de la Cooperación Estructurada Permanente ha durado prácticamente una década, y hasta 2016 los avances fueron constantes pero moderados. Ese año todo cambió, el proceso se aceleró, y el 11 de diciembre de 2017 nada menos que 25 países de la Unión firmaron su participación en la misma. ¿Qué pasó en 2016 para motivar el impulso que recibió entonces esta iniciativa? ¿cuál fue el elemento desencadenante en aquel momento para la reactivación de su proceso de establecimiento?

La respuesta la podemos encontrar en la Declaración Conjunta OTAN-UE firmada el 8 de julio de 2016 en el marco de la Cumbre de la Alianza Atlántica en Varsovia, a la que asistieron también las más altas autoridades de la Unión Europea. Firmaron la Declaración Donald Tusk como presidente del Consejo Europeo, Jean Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea, y Jens Stoltenberg como secretario general de la OTAN. En ella se reconocía literalmente la necesidad urgente de:

Desarrollar capacidades de defensa de los Estados miembros de la Unión Europea coherentes, complementarias e interoperables, así como proyectos multilaterales; y favorecer una industria de defensa más fuerte y una mayor investigación en defensa y cooperación industrial en Europa y en el Atlántico<sup>99</sup>.

Dos meses más tarde se reunía el Consejo Europeo en Bratislava (16 de septiembre), y en la “Hoja de Ruta” decidida en el mismo se indicaba «iniciar de inmediato la aplicación de lo dispuesto en la Declaración Conjunta con la OTAN»<sup>100</sup>.

En la misma línea del Consejo Europeo de Bratislava y la Declaración Conjunta con la OTAN, el 14 septiembre de 2016 el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker,

---

<sup>98</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 20 de diciembre de 2013. Documento EUCO 217/13. Punto I. 2

<sup>99</sup> Declaración conjunta OTAN-UE del 8 de julio de 2016 en la Cumbre OTAN de Varsovia. Traducción del autor. Texto original: «Develop coherent, complementary and interoperable defence capabilities of EU Member States and NATO Allies, as well as multilateral projects. - Facilitate a stronger defence industry and greater defence research and industrial cooperation within Europe and across the Atlantic».

<sup>100</sup> Consejo Europeo. Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava. [Consilium.europa.eu/es/policies/eu-future-reflection/Bratislava-declaration-and-roadmap/](https://consilium.europa.eu/es/policies/eu-future-reflection/Bratislava-declaration-and-roadmap/)

había anunciado las bases para una política de defensa más enérgica como parte de un conjunto de acciones, todas ellas basadas en la nueva Estrategia Global de la Unión Europea presentada por la Alta Representante Federica Mogherini a los jefes de Estado y de Gobierno el 28 de junio de ese mismo año.

El 30 de noviembre, siempre del mismo año 2016, la Comisión adoptó el Plan de Acción Europeo de Defensa (*European Defence Action Plan*, el EDAP)<sup>101</sup>, que promovía la creación de un fondo europeo de defensa Recogemos a continuación literalmente un par de afirmaciones que contiene el propio Plan:

Por primera vez la Comisión Europea presenta un Plan de Acción Europeo de la Defensa que se centra en las necesidades de capacidades y que apoya a la industria europea de la defensa

El Plan de Acción consta de tres pilares principales que abordan necesidades diferentes: la creación de un fondo europeo de la defensa, el fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa, y el refuerzo del mercado único de la defensa.

Tres meses más tarde del anuncio de Juncker, el 6 de diciembre de 2016, el Consejo de la Unión Europea reunido en Bruselas aprobó un conjunto de propuestas para llevar a la práctica lo acordado en la Declaración Conjunta de Varsovia, y el Consejo del Atlántico Norte en Bruselas ¡refrendó todas ellas ese mismo día!

Apenas una decena de días más tarde, el 15 de diciembre de 2016, se reunió el Consejo Europeo, y como consta en el documento de Conclusiones, además de «instar a que se adopten rápidamente medidas para dar seguimiento a las conclusiones del Consejo del 6 de diciembre» (punto 13 del documento), se decidió que

La alta representante presentará propuestas en los próximos meses en relación con -entre otras muchas cosas- elementos y opciones para una cooperación estructurada permanente inclusiva basada en un esquema modular y perfilando posibles proyectos. [punto 10 del documento].

También se solicita a la Comisión que presente propuestas en el primer semestre de 2017 para la creación de un Fondo Europeo de Defensa [punto 12 del documento]<sup>102</sup>.

Quince días más tarde, el Consejo de diciembre respaldó el Plan, y por su parte la Comisión, cumpliendo el mandato que había recibido, trabajó en contacto con las

---

<sup>101</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. Documento COM (2016) 950 final. Bruselas 30 noviembre 2016.

<sup>102</sup> Conclusiones del Consejo Europeo 15 diciembre 2016. Documento EUCO 34/16. Puntos 10, 12 y 13.

naciones con el resultado del establecimiento del Fondo Europeo de Defensa el 7 de junio de 2017<sup>103</sup>.

El objetivo central del Fondo Europeo de Defensa sería contribuir a una mejor utilización de los gastos en defensa de los miembros de la Unión impulsando una mejor gestión y coordinación de los mismos, reducir duplicaciones, coordinar y complementar las inversiones nacionales en investigación para la defensa, e incluso colaborar financieramente con ellos en la adquisición de tecnología y de equipos militares.

De nuevo en 2016, en el Consejo Europeo ya citado del 15 de diciembre, además de respaldar la creación del Fondo Europeo de Defensa, los jefes de Estado y de gobierno se propusieron reforzar la cooperación en el desarrollo de capacidades militares y para ello, como se ha citado líneas atrás, decidieron que la Alta Representante presentase opciones para una Cooperación Estructurada Permanente «inclusiva» con miras a alcanzar un acuerdo en el primer semestre de 2017<sup>104</sup>.

Realmente, el año 2016 fue un año lleno de actividad para el despegue de la PCSD y para el proceso de establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente. El proceso continuó a partir de entonces con igual intensidad, pero ya “cuesta abajo” durante todo el año 2017. La decisión de establecer la PESCO había sido tomada.

Con ocasión del Consejo de ministros franco-alemán que tuvo lugar el 13 de julio de 2017, ambos países acordaron una ambiciosa lista de compromisos y propuestas sobre la PESCO. Esos criterios básicos se recogieron en una propuesta conjunta de 21 de julio a la que se incorporaron Italia y España, y apoyaron Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos. La propuesta propugnaba el incremento progresivo de los presupuestos de defensa de los países europeos -sin fijar explícitamente el objetivo del 2% del PIB- y también la coordinación de los planeamientos de defensa. Quedó por resolver con precisión el tema de la participación en la PESCO de terceros países no pertenecientes a la UE, como lo hará previsiblemente el Reino Unido, que con toda seguridad deseará continuar vinculado a la defensa europea (Fojón, 2017).

La propuesta franco-alemana estaba dirigida a conseguir una autonomía estratégica de la Unión en el terreno de la defensa, sin ser una alternativa a la OTAN y respetando que

---

<sup>103</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching the European Defence Fund. Documento COM (2017) 295 final. Brussels, 7.6.2017.

<sup>104</sup> Documento EUCO 34/16.

ésta continuara siendo la piedra angular de la defensa colectiva de los países de la Unión que son miembros de la Alianza. Quizás podríamos considerar la propuesta (y los contactos que sin duda la acompañaron), como el último impulso en el proceso de establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente, que finalmente se aprobó tan solo unos meses más tarde.

Podríamos también preguntarnos cuáles eran todos los objetivos de Alemania y Francia al hacer su propuesta conjunta. Todo en la vida es complejo, y también lo es la respuesta a esta pregunta. Por supuesto había unos objetivos políticos y económicos. Quizás también el de mandar un mensaje de tranquilidad a nuestros aliados norteamericanos respecto a sus quejas sobre el escaso gasto en defensa de los europeos. Otro objetivo de la propuesta franco-alemana sería de carácter estratégico a medio y largo plazo fundado en la percepción europea del desplazamiento del interés estratégico norteamericano hacia Asia o el pensamiento de que los compromisos de Estados Unidos con la defensa de Europa no constituían ya una prioridad tan alta de la política exterior norteamericana. Sin duda influyó la situación internacional en el este de Europa y la preocupación por la intervención rusa en Ucrania iniciada el 20 de febrero de 2014 y el estado de guerra allí mantenido desde entonces. La inestabilidad de no pocos países islámicos y los atentados del terrorismo islámico habrían sido un elemento más a considerar. Finalmente, con toda seguridad Francia y Alemania tuvieron muy en cuenta cuando hicieron su declaración el 21 de julio de 2017 el resultado del referéndum británico que había tenido lugar justo un año antes (el 23 de junio de 2016) y la previsible inminente salida del Reino Unido de la Unión Europea. En cualquier caso, fue en aquellos momentos una acertada y oportuna declaración conjunta la que hicieron los dos países más importantes de la Unión.

El resultado final de todo este proceso fue que en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores celebrada en Bruselas el 11 de diciembre de 2017 se adoptó la decisión formal de 25 países de la Unión de establecer la Cooperación Estructurada Permanente<sup>105</sup>. Los únicos países que quedaron fuera de esta decisión fueron Malta, Reino Unido (entonces en proceso de abandonar la Unión) y Dinamarca, que por voluntad propia no forma parte de la Política Común de Seguridad y Defensa, como no lo había sido anteriormente de la

---

<sup>105</sup> Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 “por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes”. Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea del 14 de diciembre de 2017.

PESD. Dinamarca es un país que tiene mucho de nórdico, y con ello no poco de británico, y el ejemplo del Reino Unido y su concepción atlantista le hacen poner la confianza de su defensa casi exclusivamente en las manos de la OTAN.

La decisión de establecer la Cooperación Estructurada Permanente ha sido calificada por el Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión como “ambiciosa e inclusiva”. Inclusiva lo es sin duda, ya que incluye a casi todos los miembros de la Unión a pesar de la baja capacidad militar de algunos de ellos, y transmite una importante señal de unidad de la Unión. En cuanto a ambiciosa, potencialmente también lo es, y mucho, aunque habrá que esperar a ver el cumplimiento por parte de los países firmantes de los compromisos que han adoptado, especialmente el aumento progresivo de sus presupuestos de defensa, su participación en programas conjuntos de armamento y su buena disposición a participar en operaciones de la Unión Europea en el exterior.

En la práctica, la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente comenzó con la reunión del 6 de marzo de 2018 del Consejo de Asuntos Exteriores en formato de ministros de defensa para avanzar en su desarrollo. En aquella reunión, «la primera en formación Cooperación Estructurada Permanente»<sup>106</sup>, los ministros adoptaron una decisión por la que se estableció la lista de proyectos que iban a desarrollarse en virtud de la PESCO, y se adoptó un programa para la aplicación de la misma. También se debatieron cuestiones del Fondo Europeo de Defensa.

Según el comunicado de prensa de la reunión, esta «proporcionó dirección y orientaciones estratégicas acerca de cómo estructurar los futuros trabajos y la gobernanza, en particular por lo que respecta a los proyectos y a las etapas del cumplimiento de los compromisos»<sup>107</sup>. Según la misma fuente «el Consejo adoptó además una decisión por la que se estableció oficialmente una lista inicial de 17 proyectos de colaboración, que habían sido objeto de un acuerdo político en diciembre de 2017». También se trató en la reunión, cómo no, de la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN (cooperación que se recogió en una declaración conjunta OTAN-UE el 10 de julio) y los ministros señalaron literalmente que «una cooperación europea reforzada en Defensa contribuye a reforzar el pilar europeo de la OTAN»<sup>108</sup>. De particular interés es la mención expresa al

---

<sup>106</sup> Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa) 6 de marzo de 2018. Principales Resultados. Enlace: [consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06](https://consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06)

<sup>107</sup> Comunicado de prensa 105/18 del Consejo de Asuntos Exteriores del 6 de marzo de 2018.

<sup>108</sup> Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa) 6 de marzo de 2018. Documento [consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/](https://consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/)



“pilar europeo de la OTAN”, término que parecía en los últimos tiempos haber caído en desuso y que sería muy interesante rescatar en su sentido más amplio. Para esta tesis un único y conjunto pilar europeo.

Posteriormente la Cooperación Estructurada Permanente fue tratada de nuevo en el Consejo del 25 de junio de 2018 y el comunicado de prensa del mismo nos informa que el Consejo adoptó ese día «una decisión por la que se establecen las reglas de gobernanza de los proyectos emprendidos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente»<sup>109</sup>. Tres días más tarde este asunto fue tratado también en la reunión del Consejo Europeo del 28 de junio, que en sus conclusiones «pide que se cumplan los compromisos adquiridos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente y que se sigan desarrollando los proyectos iniciales y el marco institucional, -y añade que- en noviembre de 2018 se acordará la siguiente serie de proyectos»<sup>110</sup>, como así se hizo.

Dentro de las iniciativas que encuentran su raíz en el Tratado de Lisboa y encajan en tiempo y objetivos con el desarrollo de la PESCO y la Agencia Europea de Defensa se encuentran el Plan de Implantación en el Ámbito de Seguridad y Defensa de la Estrategia Global de 2016, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (que inició su actividad en 2019), y el Plan de Acción Europeo de Defensa (adoptado el 30 de noviembre de 2016), que es el que propuso la creación del Fondo Europeo de Defensa, fondo que trataremos con más detalle a más adelante en este mismo apartado.

Como se ha dicho ya, la Cooperación Estructurada Permanente se dirige a facilitar y apoyar la obtención de capacidades militares para los países de la Unión firmantes de la misma, y por lo tanto de la propia Unión Europea. En concreto pretende lograr un aumento de las capacidades de defensa de la Unión mediante un incremento de los presupuestos de defensa de los países miembros de la misma, un mayor desarrollo de la industria de defensa de todos ellos, y su participación cooperativa en los programas de armamento que se acuerden conjuntamente. En cualquier caso, esta iniciativa también será muy útil como réplica a la acusación norteamericana de que los europeos invertimos excesivamente poco en nuestra propia defensa y la dejamos operativamente en sus manos, y económicamente en las de sus contribuyentes. De hecho, también podemos considerar fuera de toda duda que un satisfactorio desarrollo de la PESCO contribuirá sustancialmente a reforzar las capacidades militares de la Alianza Atlántica, a la vez que

---

<sup>109</sup> Comunicado de prensa del Consejo del 25 de junio de 2018.

<sup>110</sup> Documento EUCO 9/18 del Consejo Europeo del 28 de junio de 2018.

a las de los países de la Unión Europea para desempeñar las misiones que le marca el Tratado de Lisboa.

Un punto que merece un particular análisis dentro de la Cooperación Estructurada Permanente, por la influencia que puede tener en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión y en las posibles decisiones de llevar a cabo operaciones militares en su nombre, es su valor operativo, o mejor dicho el compromiso operativo de los países participantes en la misma. Analicemos este asunto.

Habíamos visto anteriormente que, según el artículo 42.6 del Tratado de Lisboa, los Estados miembros que quisieran formar parte de la PESCO tendrían que «cumplir criterios más elevados de capacidades militares y haber suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes»<sup>111</sup>. La pregunta que nos hacíamos ante esta formulación era si los compromisos más vinculantes se referían únicamente a capacidades militares o a participación operativa en las misiones militares de la Unión. Podía interpretarse que, si la expresión «en la materia» se refería únicamente a capacidades militares, la pertenencia a la PESCO no implicaría voluntad expresa ni compromiso alguno de participar en futuras operaciones militares de la Unión.

No obstante lo anterior, el artículo 46.1 contiene una condición añadida a los Estados para su participación en la Cooperación Estructurada Permanente ligando los criterios y compromisos necesarios a un Protocolo sobre la misma, y más adelante en el punto 3 del mismo artículo 46 se especifica que el cumplimiento de los criterios y asunción de los compromisos se refiere a lo contemplado en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente.

El Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente (Protocolo nº 10 del Tratado Consolidado de la Unión Europea) en su artículo 1 establece que la PESCO estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a:

Acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación en caso necesario en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. -y- A estar a más tarde en 2010 en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Tratado de la Unión Europea. Título V. Artículo 42.6

<sup>112</sup> Protocolo nº 10 del Tratado de Lisboa.

Para mayor claridad y por si fuera necesario, el artículo 2 del Protocolo establece que «los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada permanente se comprometerán para realizar los objetivos contemplados en el artículo 1». Así que puede considerarse resuelta la duda, y que «haber suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes» tiene un componente operativo muy importante. Más aún, en la “Lista de compromisos comunes y más ambiciosos y más vinculantes” que figura en el anexo del documento de la Decisión del Consejo 2017/2315 sobre el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente, el compromiso nº 12 nos dice:

En lo que respecta a la disponibilidad y la capacidad de despliegue de las fuerzas, los Estados miembros participantes se comprometen a poner a disposición formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente, además del despliegue potencial de un grupo de combate de la UE, a fin de hacer realidad el nivel de ambición de la UE», y también que se comprometen a «proporcionar un apoyo sustancial teniendo en cuenta sus medios y capacidades a las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (por ejemplo EUFOR) y misiones (por ejemplo las misiones de formación de la UE), con personal, material, formación, apoyo a los ejercicios, infraestructuras o de otra manera, que hayan sido objeto de una decisión unánime en el Consejo, sin perjuicio de cualquier decisión referente a las contribuciones a las operaciones de la PCSD ni de cualquier limitación constitucional» así como a «contribuir sustancialmente al grupo de combate de la UE<sup>113</sup>.

De todo lo que se ha expuesto podemos deducir que la pertenencia a la Cooperación Estructurada Permanente sí entraña compromisos de carácter operativo que van más allá de los aspectos puramente de capacidades en equipamiento militar. Dicho esto, el compromiso operativo siempre quedaría limitado, como en la OTAN, por la decisión última caso por caso de cada Estado miembro en ejercicio de su soberanía y en función de las decisiones de su Gobierno o sus limitaciones de carácter constitucional, poniendo de manifiesto una vez más el carácter intergubernamental y no supranacional imperante en tantos aspectos de la Unión. Obviamente esto se expondría en el proceso de decisión de una operación militar de la Unión en el Consejo, donde, por cierto, las decisiones se toman por unanimidad, aunque también podría aplicarse el mecanismo de la “abstención constructiva” por la cual un Estado puede no participar en una decisión del Consejo, pero permitir que éste la lleve adelante como Unión Europea sin que la obstaculice su no participación.

En cualquier caso, no debemos menospreciar el aspecto de atender con la Cooperación Estructurada Permanente la necesidad de incrementar de una manera coordinada las

---

<sup>113</sup> Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Diario Oficial de la Unión Europea L331 de 14 de diciembre de 2017. Compromiso nº 12 de la “Lista de Compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes”.

capacidades militares de los países participantes, pues es elemental que antes de llegar a la voluntad política de tomar responsabilidades en el terreno operativo para llevar a cabo operaciones militares, la Unión debe dotarse de los medios militares necesarios para ello en cantidad, calidad y tecnología, lo que en no pocos casos se haría a través de la PESCO. A este respecto es de subrayar el hecho de que a fecha 16 de noviembre de 2021, y según un Comunicado de Prensa de la UE de ese mismo día, se estaban desarrollando 60 proyectos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente<sup>114</sup>.

Las capacidades militares que se irían consiguiendo gracias a la PESCO no serían por sí mismas suficientes a corto plazo, pero sí imprescindibles para conseguir más adelante esa autonomía estratégica que actualmente desea la Unión y además, como se ha dicho anteriormente, en cualquier caso serían muy útiles para reforzar la contribución de los países miembros de la misma a la Alianza Atlántica, en la que participan la gran mayoría de sus miembros y de la que depende actualmente la defensa de Europa, incluida la de la propia Unión Europea. No obstante, sin una PESCO más ambiciosa, integrada, y plenamente aceptada por todos los países miembros de la misma, esa autonomía estratégica no será mucho más que un capítulo de intenciones, y la Política Común de Seguridad y Defensa no sería determinante para conseguirla.

Es indudable que la Cooperación Estructurada Permanente y los compromisos que entraña para sus miembros tienen un potencial económico y político de gran magnitud, y no es aventurado sostener que dará un nuevo impulso al proceso de integración política de la Unión, al favorecer no solo las capacidades militares de la misma para desempeñar las misiones que le marca el Tratado de Lisboa, sino también por los aspectos económicos de la cooperación en programas de alto valor, que generan empleo, y por tanto el bienestar de los ciudadanos de la Unión.

El objetivo último del incremento de las capacidades militares de la Unión, y el compromiso de los Estados miembros de la misma respecto a su participación en misiones militares que decida el Consejo Europeo o el Consejo, no implica prescindir de la OTAN ni actuar de forma independiente a la misma, como se desprende claramente de la Declaración Conjunta de la Unión Europea y la OTAN de 2016 en la Cumbre de esta última en Varsovia. De lo que se trata es de reforzar la seguridad de nuestro continente incrementando la capacidad militar de todos los países de la Unión, que podría incluso

---

<sup>114</sup> Documento *Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa*. 05.03.22. Enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>

estar integrada en la OTAN con una fórmula creativa, con una identidad propia como contribución de la Unión Europea, y sin debilitar el vínculo trasatlántico. Esto permitiría a la Unión, siempre que la Cooperación Estructurada Permanente alcance sus objetivos, utilizar en caso necesario sus fuerzas militares de forma independiente, previsiblemente siempre coordinada con la OTAN, como así lo hace Estados Unidos cuando considera que necesita actuar en un marco distinto al de la Alianza Atlántica.

Consideremos ahora con un poco más de detalle el Fondo Europeo de Defensa del que hemos hablado anteriormente. Este Fondo, establecido por la Comisión a requerimiento del Consejo Europeo, junto con la Cooperación Estructurada Permanente y la ampliación de cometidos de la Agencia Europea de Defensa, completa la estructura en la que se apoyará la Política Común de Seguridad y Defensa para cumplir las misiones que le ha marcado el Tratado de Lisboa.

El objetivo del Fondo Europeo de Defensa es contribuir a una mejor utilización de los gastos de los miembros de la Unión en defensa impulsando una mejor gestión de los mismos, reduciendo duplicaciones entre los países, coordinando, complementando y ampliando las inversiones nacionales en la investigación y desarrollo de programas cooperativos para la defensa, e incluso participando en la adquisición de tecnología y de equipos militares.

Ya en el Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013 citado anteriormente se mantuvo por primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa un debate temático sobre defensa, en el que se calificó como un eje de actuación prioritario el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. En el documento de conclusiones de aquel Consejo Europeo se afirmaba que Europa necesitaba una base industrial y tecnológica (*European Defence Technological Industrial Base*, EDTIB) más competitiva e integrada para desarrollar capacidades de defensa, y que era fundamental un mercado de defensa que funcionase adecuadamente<sup>115</sup>.

El Consejo Europeo del 25 y 26 de junio de 2015, al tratar la seguridad y la defensa decidió que se seguiría trabajando en el fortalecimiento de la industria europea de defensa, y solicitó que el presupuesto de la Unión asegurara una financiación apropiada para la acción preparatoria de la PCSD y que impulsara una mayor cooperación para obtener

---

<sup>115</sup>Conclusiones Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013. Documento EUCO 217/13 (CO EUR 15 / CONCL 8). Bruselas 20 diciembre 2013.

capacidades clave incluyendo el empleo de fondos de la Unión.<sup>116</sup> Éstos quizás fueron los primeros pasos oficiales para comprometer fondos del presupuesto de la Unión en la financiación de asuntos de seguridad y defensa.

El 7 de junio de 2017 la Comisión Europea lanzaba el Fondo Europeo de Defensa proponiendo dotarle de 90 millones de euros hasta 2020 para investigación y 500 millones de euros anuales desde 2021 en adelante, igualmente para investigación. Para desarrollo y adquisición fijaba las cifras en 500 millones de euros para los años 2019 y 2020, y de 1.000 millones de euros anuales a partir de 2021. Siempre según el Comunicado de Prensa de la reunión, «se estima que la falta de cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa y la seguridad cuesta anualmente entre 25.000 millones y 100.000 millones de euros», y que «la adquisición en común podría suponer un ahorro de hasta el 30% del gasto anual en defensa»<sup>117</sup>.

Según la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa de España<sup>118</sup> «el Fondo Europeo de Defensa es a día de hoy el principal pilar del Plan de Acción de la Defensa Europea (*European Defence Action Plan*, EDAP), cuyo objetivo principal es reforzar la cooperación europea a través de la financiación, por parte de la Unión, de investigación y de desarrollo de capacidades tecnológicas». Este Plan de Acción fue puesto en marcha por la Comisión en noviembre de 2016 para desarrollar la Estrategia Global en sus aspectos militares. El documento informaba que los gastos en defensa de los Estados de la Unión Europea en ese año habían sido en total 227.000 millones de euros, equivalentes al 1,34 % del total del producto interior bruto de la Unión, mientras que los Estados Unidos habían gastado ese mismo año 545.000 millones de euros equivalentes al 3,3 % de su producto interior bruto, pero que además, mientras los países de la Unión sostenían 178 sistemas de armas diferentes, nuestros aliados norteamericanos solo empleaban 30 sistemas, lo que obviamente repercutía favorablemente en su gestión y en su coste.

Posteriormente, el 13 de junio de 2018, la Comisión Europea presentó una propuesta para dotar al Fondo de 13.000 millones de euros, y finalmente el 14 de diciembre de 2020 la Comisión y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo provisional para dedicar al

---

<sup>116</sup> Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de junio de 2015. Doc. EUCO 22/15 (CO EUR 8 / CONCL 3). Bruselas 26 junio 2015.

<sup>117</sup> Comunicado de Prensa de la Comisión Europea de 7 de junio de 2017.

<sup>118</sup> [tedae.org/uploads/files/1516100777\\_edap-digital-paginas-pdf.pdf](https://tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-paginas-pdf.pdf)

Fondo Europeo de Defensa 7.953 millones de euros, de los cuales 2.651 se asignarían a investigación y 5.302 a desarrollo de proyectos<sup>119</sup>.

En cualquier caso, inicialmente el Fondo Europeo de Defensa contemplaba dos fases en su funcionamiento: primero una “ventana de investigación”, que comprendía una “Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa” (PADR por sus siglas en inglés) del 2017 al 2019, y un “Programa Europeo de Investigación en Defensa” del 2021 al 2027. Paralelamente, aunque lógicamente desfasado en cuanto a su iniciación, el Fondo emplearía otra “ventana” (terminología inglesa empleada en los documentos oficiales), que esta vez sería la “ventana de capacidades”, que en los años 2019 y 2020 desarrollaría un “Programa Europeo de Desarrollo Industrial en Materia de Defensa” para esos años. Este Programa podía considerarse como la Acción Preparatoria de la ventana de capacidades. Seguidamente, del año 2021 al 2027 se desarrollaría el “Futuro Programa Europeo de Desarrollo Conjunto de Capacidades de Defensa”, que espera movilizar inversiones de los Estados miembros hasta 4000 millones de euros al año debido a que el Fondo apoya con carácter general únicamente el 20% del coste de los proyectos.

El Fondo Europeo de Defensa, que probablemente estará sujeto a más variaciones en el futuro, no va a ser objeto de más análisis en este capítulo, que quiere solamente subrayar que tiene unas connotaciones económicas muy importantes y que ayudará, en conjunción con la Agencia Europea de Defensa y con la Cooperación Estructurada Permanente al desarrollo de la PCSD y a que las fuerzas armadas de los países que la componen mejoren sus capacidades y puedan cumplir en su día con el nivel de ambición que se desprende del Tratado de Lisboa.

#### **6.4. El Reino Unido y su futura contribución a la defensa de Europa**

La situación del Reino Unido respecto a la Unión Europea y su importancia para la defensa de Europa dentro o fuera de la Unión y siempre dentro de la OTAN, así como su estrecha relación con nuestros aliados norteamericanos, sugieren el interés de tratar este asunto dentro de este capítulo dedicado a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión.

---

<sup>119</sup> Gabinete de la Presidencia de Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. “*Unión Europea- Fondo Europeo de Defensa*”. 15 diciembre de 2020. <https://dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/union-europea---fondo-europeo-defensa>

El papel que los gobiernos británicos han hecho desempeñar al Reino Unido en los últimos siglos ha sido el de favorecer en la Europa continental un equilibrio de poderes que les fuera favorable para su seguridad y su engrandecimiento.

Recientemente el Reino Unido ha decidido separarse de la Unión Europea de la que hasta ahora formaba parte. Esta decisión sin duda está fundamentada en razones políticas, pero también influenciada por una idea imperial que todavía no ha desaparecido totalmente y por la relación peculiar y estrecha con los Estados Unidos de la que previsiblemente los británicos esperan un nivel de cooperación muy elevado.

No obstante, y aparte de los aspectos políticos y económicos, ni la Unión Europea puede prescindir de las capacidades militares británicas a la hora de avanzar en su Política Común de Seguridad y Defensa, de la que hasta ahora el Reino Unido formaba parte, ni este último puede hacerlo de las relaciones comerciales y tecnológicas que relacionan actualmente a sus empresas con las industrias de defensa de los países continentales de la Unión.

En resumen, dos factores centran el interés del Reino Unido en mantener una estrecha relación con la Unión Europea en el campo de la seguridad y la defensa: la defensa mutua ante un enemigo común, que Gran Bretaña ve principal y actualmente en el marco de la OTAN y bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y la investigación y desarrollo de armamentos y relaciones comerciales de sus empresas de defensa con las industrias de la Unión en este sector.

Independientemente de su marcha de la Unión Europea, el Reino Unido y la Unión Europea llegarán sin duda a un acuerdo en el campo específico de la seguridad y la defensa común, y este acuerdo será indudablemente asumido por Estados Unidos y por la OTAN. El acuerdo con toda seguridad será eficaz para la defensa de Europa, pero previsiblemente afectará negativamente a las capacidades de la Unión para dotarse de un nivel adecuado de autonomía estratégica en cuanto a su defensa, y para que esta logre desempeñar en la escena internacional el papel de actor global que desde hace tiempo persigue.

El Reino Unido a lo largo de su historia ha estado simultáneamente dentro y fuera de la Europa continental. En cualquier caso, y desde los tiempos de la conquista romana, mantiene la misma cultura de raíz latina e ideología cristiana que el resto del continente, aunque con su peculiaridad étnica de tener un importante componente anglosajón, y la de



carácter geográfico por su carácter insular, que han condicionado su forma de interactuar con la Europa continental.

Su papel en la geopolítica de nuestro continente ha sido, como ya se ha dicho, el de favorecer el equilibrio de poderes y hegemonías que han ido surgiendo en la Europa continental quizás siempre influido y favorecido por su insularidad. Algo así como “estar sin estar del todo”. A la vez construyeron en el resto del mundo un imperio de marcado carácter marítimo que llevó a Gran Bretaña a comienzos del siglo XX a ejercer su dominio o al menos su influencia sobre la mayor parte del planeta.

La situación cambió progresivamente en el siglo XX. La Primera Guerra Mundial, en la que los británicos defendieron a Francia, Bélgica y Holanda de la agresión alemana, erosionó de forma muy importante sus capacidades, tanto las militares como las de su tejido socioeconómico, al perder el Reino Unido centenares de miles de jóvenes en el conflicto. El ejército británico sufrió según varias fuentes consultadas alrededor de 700.000 bajas entre muertos y desaparecidos.

La Segunda Guerra Mundial dio la puntilla al imperio británico, que necesitó durante la misma el apoyo constante de Estados Unidos. Estos últimos, al participar en el conflicto, ser la clave de la victoria aliada y, muy importante, ser los proveedores de gran parte de los equipamientos militares y logísticos que se utilizaron durante la contienda, salieron de la misma convertidos en la superpotencia mundial por excelencia. El papel del Reino Unido en la escena internacional cambió radicalmente. En la contienda había sufrido más de 400.000 bajas entre militares y civiles.

En la posguerra los Estados Unidos tomaron las riendas de la seguridad y la defensa de Europa mientras el Reino Unido se acomodaba a un nuevo papel geopolítico a la sombra de sus aliados norteamericanos: el de mantener y reforzar la *special relationship* con su antigua colonia norteamericana de la que hemos hablado ya en el segundo capítulo de esta tesis.

Esta relación entre ambos países, que ya venía de antiguo, se reforzó durante toda la Guerra Fría, y es, aparte de otras consideraciones, el resultado del permanente apoyo y ayuda que ha venido prestando desde entonces el Reino Unido a su aliado norteamericano, tanto en el aspecto político como en el operativo en casi todas las operaciones lideradas por este último en el exterior (a pesar del encontronazo que tuvieron

en la crisis del Canal de Suez en 1956 en la que las fuerzas militares británicas y francesas tuvieron que retirarse de Egipto por presión norteamericana).

Podemos encontrar un precedente de esta relación especial ya en 1935, año en que el primer ministro británico Stanley Baldwin, y según cita que recoge Henry Kissinger en su libro *Diplomacia*, expuso su visión de las relaciones entre los dos países en un discurso pronunciado en el Albert Hall en Londres: «siempre he creído que la mayor seguridad contra la guerra en cualquier parte del mundo, en Europa, en Oriente o por doquier, sería la íntima colaboración del Imperio británico con los Estados Unidos de América» (Kissinger, 2010, 638).

Más recientemente, y como confirmación de la relación especial entre Estados Unidos y el Reino Unido, podríamos citar literalmente las palabras que dedicó el presidente George W Bush al Reino Unido en su discurso en el Capitolio al Congreso y al Senado el 21 de septiembre de 2001 tras los ataques terroristas, y que contó con la presencia de Tony Blair desplazado hasta Washington especialmente para mostrar su apoyo:

América no tiene un amigo más leal que Gran Bretaña, -y aquí fue interrumpido por los aplausos de los senadores y congresistas- Una vez más estamos unidos en una gran causa. Estoy muy honrado porque el primer ministro británico haya cruzado el océano para mostrar su unión con América. Gracias por venir, amigo (CNN)<sup>120</sup>.

Sin duda, la estrecha relación entre los dos países, y la influencia que ejercerá Estados Unidos sobre Gran Bretaña, influirán en la postura que adopte esta última en sus relaciones futuras con la Unión Europea en cuanto a la seguridad y la defensa colectiva de nuestro continente.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, una pregunta a hacerse en estos momentos en que el Reino Unido ha abandonado la Unión Europea, podría ser si su relación especial con los Estados Unidos tiene realmente un potencial económico de crecimiento suficiente para constituir el apoyo capaz de compensar en el futuro la disminución de la participación británica en el mercado interior de la Unión Europea y, aún más, si la posición de enlace entre Estados Unidos y Europa que en muchos aspectos ha jugado y todavía juega Gran Bretaña se verá afectada al no estar en el futuro en el núcleo de la Unión.

---

<sup>120</sup> Traducción del autor de la tesis. Original: «America has no truer friend than Great Britain, -y aquí fue interrumpido por aplausos de los senadores y congresistas- Once again we are joined together in a great cause. I'm so honored the British prime minister has crossed an ocean to show his unity with America. Thank you for coming, friend»,

En cualquier caso, los hechos son que el Reino Unido se incorporó el 1 de enero de 1973 a la Comunidad Económica Europea, y parece generalmente aceptado que lo hizo más con una idea subyacente básicamente económica y para favorecer el libre comercio con los países de la Unión que con el objetivo final de participar en un proceso de integración política que pudiera conducir a un tipo de Europa federal.

Tan solo dos años más tarde, en 1975, y al parecer no satisfecho con el proceso de integración, el Gobierno de Harold Wilson convocó un referéndum que, no obstante, confirmó la permanencia del Reino Unido en la CEE. Con el tiempo, y principalmente en los últimos años, además de mantener posiciones diferentes en el seno de la Unión en distintos campos, el Gobierno británico no ha favorecido las iniciativas de la Unión Europea por dotarse de una política de defensa común. Ahora, tras un referéndum realizado el 23 de junio de 2016, el Reino Unido decidió abandonar la Unión. Comenzó entonces un proceso de negociaciones que está ya prácticamente finalizado en sus aspectos conceptuales. Y en esas estamos ahora, y preguntándonos cómo será la futura contribución británica a la seguridad y defensa de Europa.

En cuanto al proceso de separación, el 12 de diciembre de 2019 parecía que Boris Johnson había despejado la incógnita de la forma de separación del Reino Unido de la Unión Europea, decantándose por una separación acordada con un proceso de negociaciones para establecer las futuras relaciones entre el Reino Unido y la Unión que debía finalizar el 31 de diciembre de 2020. Y así ha sido con carácter inicial al haberse llegado a un acuerdo el 24 de diciembre del 2020 por el que la Unión facilitaría al Reino Unido un acceso sin precedentes y a cambio solicitaría a este último el cumplimiento de una serie de requisitos que se salen de los objetivos de esta tesis y consecuentemente no se entrará en ellos (Alarcón, 2020).

Lo que sí entra de lleno en el tema de esta tesis es la cuestión de su contribución a la defensa europea y a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, y la participación de la industria de defensa británica en los programas de armamento multinacionales de la Unión que sean objeto de la Cooperación Estructurada Permanente o que coordine la Agencia Europea de Defensa.

Michel Barnier, el negociador principal de la Unión para el proceso de separación, ya declaró en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 25 de noviembre de 2018 que «el Reino Unido seguirá siendo nuestro amigo, nuestro socio y nuestro aliado», y continuó «el concepto de aliado tiene connotaciones muy importantes en el campo de la

seguridad y la defensa, y no hay duda que facilitará un acuerdo específico sobre este asunto en el proceso negociador post-brexit»<sup>121</sup>.

Las vicisitudes del proceso de separación han sido conocidas a través de los medios de comunicación y en cierta medida también lo son las generalidades del acuerdo alcanzado recientemente. Lo que en cambio no se conocen, y no se pueden conocer todavía, son los aspectos concretos de los acuerdos específicos de seguridad y defensa que sin duda se desarrollaran a partir de ahora. El secretario de Estado para Defensa del Reino Unido, Frederick Penn Curzon, llevó a cabo en abril de 2018 una visita a España y declaró durante la misma que el acuerdo al que se había llegado inicialmente en el mes de marzo de ese año concretaba que la defensa y la seguridad se tratarían por separado. Para el secretario de Estado esto era una señal de que se podía negociar sobre estos temas a un nivel diferente. Afirmó que «no nos podemos permitir que la salida del Reino Unido de la Unión Europea deteriore la defensa y seguridad de todos los europeos», y al ser preguntado si el Reino Unido buscaría posteriormente la firma de un tratado de defensa con la Unión Europea, Curzon contestó literalmente:

Es posible. Pretendemos un acuerdo con la Comisión Europea y aprobado por los Estados miembros de la Unión...queremos algo más fuerte que la relación que Noruega tiene actualmente con la Unión Europea, Espero que sea alcanzable y no solo en términos de operaciones militares, misiones o adiestramientos; también en el ámbito industrial (Villarejo, 2018, 16 de abril).

Las declaraciones del secretario de Estado para Defensa del Reino Unido aquí citadas siguen siendo válidas y muy ilustrativas a día de hoy. Creo que podemos convenir que en cuestiones de seguridad y defensa se llegará a un acuerdo independientemente del tipo de Brexit al que se llegue finalmente. A este entendimiento en materia de defensa común contribuirán varios elementos: la capacidad militar y tecnológica del Reino Unido, la necesidad de la Unión de poder contar con esas capacidades de una forma o de otra, la asociación estratégica de la Unión con la OTAN, y, muy importante dentro y fuera de ella, los Estados Unidos.

Los temas a considerar, profundamente relacionados entre sí, son los de carácter operativo, industrial y tecnológico y, cómo no, los aspectos económicos de la relación que se establezca entre Gran Bretaña y la Unión. Profundizaremos un poco en todos ellos.

---

<sup>121</sup> Documento emitido por la Comisión Europea. Enlace. [ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the\\_withdrawal\\_agreement\\_explained\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the_withdrawal_agreement_explained_es.pdf)

Alice Billon-Galland, investigadora del *Think-tank European Leadership Network* de Londres, opina que:

A pesar de las actuales turbulencias políticas, Londres se inclinaría hacia la colaboración con la Unión Europea y entre la Unión Europea y la OTAN. Haciendo esto incentivaría el fortalecimiento de la seguridad y defensa europea y las capacidades militares europeas, no como alternativas a la OTAN o al liderazgo norteamericano, sino como manera de hacer a los europeos mejores socios militares de Washington y, consecuentemente, reteniendo el compromiso esencial norteamericano -con Europa- (Billon-Galland, 2019, 1).

En cualquier caso, es innegable que las capacidades militares de la Unión Europea, que actualmente se intentan reforzar a través de la Política Común de Seguridad y Defensa, se verán sensiblemente reducidas tras la salida del Reino Unido de la misma. Sin necesidad de profundizar, asegurarse de que esta afirmación es correcta es fácil: según los datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) referentes al año 2020, el gasto militar del Reino Unido en ese año fue de 58.485 millones de dólares constantes de 2019 (SIPRI, 2020), mientras que en ese mismo año el gasto militar de toda la región de Europa Occidental fue de 268.000 millones. Es decir, aproximadamente los presupuestos de defensa británicos equivalen al 22% de los del total de los Estados de Europa Occidental miembros de la OTAN o de la Unión. Obviamente, para la Unión Europea prescindir en sus cálculos y previsiones de un porcentaje tan abultado repercute seriamente en su Política Común de Seguridad y Defensa y obliga a esta a una dependencia mayor de la OTAN, que si puede seguir introduciendo en sus cálculos los presupuestos británicos.

Por otra parte, y buscando el lado bueno que tienen todas las cosas, en estos momentos surge una buena oportunidad para los restantes miembros de la Unión para avanzar en lo que ya fue acordado en el artículo 42.2 del Tratado de Lisboa: «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». En el Consejo Europeo ya no participaría el Reino Unido una vez haya finalizado su proceso de separación de la Unión y sería más fácil llegar a un acuerdo.

No obstante, en cualquier caso, las capacidades militares de defensa de Europa en el marco constituido no solo por la Unión Europea sino también y principalmente por la OTAN, no se verían afectadas en su conjunto. Las mismas capacidades militares británicas con las que caso por caso podría haber contado la Unión Europea para operaciones bajo su responsabilidad estarán disponibles para la OTAN ahora y en el futuro. Lo que sí en cambio resultaría afectado es el grado de autonomía estratégica de la

Unión, que se vería reducido por la salida del Reino Unido a la vez que quedaría reforzado el papel a jugar políticamente por la OTAN en la defensa de nuestro continente, y en particular y dentro de ella el de los Estados Unidos y el Reino Unido, que apoyaría permanentemente a los primeros.

En el terreno industrial y tecnológico la situación es más compleja. La creación de la Cooperación Estructurada Permanente, el reforzamiento de las funciones de la Agencia Europea de Defensa, y el establecimiento del Fondo Europeo de Defensa por la Comisión, son todos ellos mecanismos para colaborar al fortalecimiento de las capacidades europeas de defensa y para el beneficio de la industria europea de defensa, no de la norteamericana. Aquí la tesitura británica podría ser decantarse por integrarse hasta la mayor cota posible, aunque en condiciones de inferioridad con la industria armamentística norteamericana o participar en el proceso integrador de la Unión de compartir tecnología, parcialmente subvencionado a través de la Agencia Europea de Defensa y el Fondo Europeo de Defensa y con acceso a un único mercado de defensa europeo mediante los acuerdos necesarios para ello. Probablemente el Reino Unido querrá estar presente en ambas alternativas. Hacia la parte europea ello se podría lograr con acuerdos como los que mantiene actualmente la Agencia Europea de Defensa con Noruega, o incluso más estrechos, como parece opinar el secretario de Estado de Estado de Defensa del Reino Unido en las declaraciones que se han expuesto anteriormente.

Todo lo anterior se traduce en dinero: inversión, participación en proyectos internacionales, mantenimiento de estructuras, y/o participación en operaciones. Por cierto, operaciones en las que el Reino Unido no ha participado sensiblemente hasta ahora, pero en las que no ha dejado de poner algún personal en casi todas ellas, y en particular y de manera mucho más comprometida en el caso de los Grupos de Combate (*Battle Groups*), que todavía no han sido nunca desplegados en una operación real. El Reino Unido con toda seguridad negociará estos y otros aspectos de su contribución a la seguridad y defensa de Europa previsiblemente de forma paralela a las conversaciones para concretar definitivamente sus relaciones futuras con la Unión.

A pesar de abandonar la Unión Europea, el tema de la seguridad y defensa de Europa, de esa Europa de la que el Reino Unido en cualquier caso forma parte, es un tema crucial aunque algunas naciones lo aborden de manera diferente. También son de la mayor importancia los aspectos de investigación y desarrollo, y el industrial y comercial, y el fortalecimiento de la industria de defensa europea en su conjunto con o sin participación

británica. En cuanto a los aspectos financieros de las inversiones en defensa, siempre muy costosas en términos económicos y políticos, y que implican decisiones de una importancia trascendente, es mejor para todos, incluido el Reino Unido, la colaboración entre los países europeos en vez de los esfuerzos individuales de cada uno de ellos. Todo lo anterior permite augurar que, una vez finalizado el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea y llegados a una situación estable, se llegará también a un acuerdo satisfactorio para ambas partes en cuanto a la seguridad colectiva... aunque no lo será tanto para los partidarios de avanzar decididamente en el proceso de integración europeo hacia una Unión Europea de tipo federal.

Lo que no ofrece dudas es que ante un enemigo común el Reino Unido participaría decisivamente en la defensa de Europa tanto por motivos de supervivencia como de solidaridad con la sociedad euroatlántica y en defensa de unos valores que comparte con ella. La forma en que lo haga podrá ser más o menos complicada, recordemos que en las islas británicas se conduce por la izquierda, pero seguro que será efectiva.

## **6.5. La Política Común de Seguridad y Defensa y la guerra en Ucrania**

Este epígrafe, añadido después de finalizar la redacción de esta tesis ante la guerra provocada por la invasión rusa de Ucrania, no puede ser tratado todavía con una mínima profundidad dado que los hechos más que recientes están en pleno desarrollo en estos momentos, la situación en el terreno y el apoyo material, militar y político que la Unión Europea proporciona a Ucrania se encuentran sujetos a variación diaria y obviamente protegidos por la confidencialidad que recomienda la situación, y el imprevisible desenlace del conflicto no permite extraer juicios sobre la implicación de la Unión en él.

No obstante, si podemos afirmar que esta guerra ha aumentado la cohesión entre los países miembros de la Unión, ha fortalecido por tanto la PESC, ha ocasionado anuncios de subida de los presupuestos de defensa y de las inversiones en defensa, y ha provocado que Suecia y Finlandia soliciten su ingreso en la Unión Europea y, con algún mayor riesgo para la estabilidad internacional, también la propia Ucrania.

Aparte de los paquetes de sanciones políticas, industriales y económicas de la Unión Europea contra Rusia, con respecto a la Política Común de Seguridad y Defensa, y dentro de lo que se puede saber en estos momentos, es importante reconocer que ha dado muestras de su existencia y de su actividad. En el terreno político, la actividad del Alto

Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Vicepresidente de la Comisión Europea ha sido resolutiva. Entre sus intervenciones en este sentido, Josep Borrell anunció el 22 de agosto pasado «voy a proponer la próxima semana una potente misión de entrenamiento y de organización para que la Unión Europea ayude al ejército ucraniano» (LISA News, 2022, 18 de octubre) ... y cumplió. El Consejo, como resultado del debate de los ministros de defensa sobre este asunto en el mes de agosto en Praga, acordó el 17 de octubre establecer una misión de asistencia militar en apoyo de Ucrania (EUMAM Ucrania), de la que todavía es pronto para conocer sus resultados. En cualquier caso, esta misión de entrenamiento es por el momento la última misión de la PCSD de la Unión, que desde 2003, en tiempos de su predecesora PESD, ha realizado ya 36 operaciones.



## **7. LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA Y SU PAPEL EN LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **7.1. La importancia de la industria europea de armamentos**

Robert Schuman, uno de los padres de Europa y ministro francés de Asuntos Exteriores propuso en su famoso discurso del 9 de mayo de 1950 al que ya nos hemos referido anteriormente, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Al hacerlo apoyó su propuesta dando unas claves de enorme trascendencia. Además de su frase más conocida «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho», habló de la «creación de bases comunes de desarrollo económico como primera etapa de la federación europea», y afirmó hablando directamente de la CECA que con ella «se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que tanto tiempo se han enfrentado» (Fundación Schuman, 2011).

Las palabras de Schuman marcan el origen del proceso de integración europeo y son aplicables a la cooperación en materia de armamentos, materia de importancia capital tanto en el terreno económico y militar como en el político, y que ello constituye en sí misma un asunto de primer orden en una Europa con vocación de progresar hacia una Unión que le haga recuperar el papel que le corresponde en el mundo por su historia y el nivel de su civilización, y preservar el modelo de sociedad y la cultura que compartimos.

Prueba de la importancia de la cooperación en el sector industrial de la defensa y de que obviamente tendrá un efecto positivo sobre la economía de los países miembros, es el hecho de que la industria europea de defensa suma una cifra de negocio anual de alrededor de 100.000 millones de euros por año y representa aproximadamente 1.400.000 empleos directos e indirectos. Con más precisión, el Parlamento Europeo proporcionaba estas cifras hace años en sus fichas temáticas sobre la Unión Europea: «Con un volumen de negocio de 97.300 millones de euros en 2014, 500.000 puestos de trabajo directos y 1,2 millones indirectos la industria europea de defensa es un sector industrial de primer orden»<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Enlace: [europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/65/la-industria-de-defensa](http://europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/65/la-industria-de-defensa)

Tras el Tratado de París en 1951 que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se firmó en 1952 el de la Comunidad Europea de Defensa, pero este último fue rechazado por la Asamblea Nacional francesa en 1954. Tres años más tarde, el Tratado de Roma de 1957 creó la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (el EURATOM). En este contexto de tratados que de alguna manera reglamentaban principalmente las relaciones legales, comerciales e industriales de los Estados que participaron en ellos, se fue abriendo paso la idea de la colaboración en el campo del armamento y llegaron los primeros acuerdos específicos en esta materia. Los primeros contactos entre Francia y Alemania (Charles de Gaulle y Konrad Adenauer) se remontan a septiembre de 1958, y posteriormente, el 22 de enero de 1963, se firmaba en París el Tratado del Eliseo que contemplaba ya la cooperación industrial directa en el ámbito de la defensa entre los dos países.

El Tratado del Eliseo se materializó inicialmente en el proyecto Euromisil, y sus más conocidos y exitosos productos fueron los sistemas antitanque Milán y Hot, y el sistema de defensa antiaérea de corto alcance Roland. Aunque estos proyectos no culminaron con el establecimiento de una industria común de defensa de las dos naciones, sí dieron lugar a una colaboración industrial de ambas en este campo que posteriormente se ha mantenido a lo largo de los años. Conviene recordar también que estos sistemas de armas franco-alemanes se vendieron en gran número no solo a los países de la actual Unión Europea sino también a otros considerados amigos, e incluso a algunos no tan amigos. De hecho, el sistema Roland, aparte de su compra por Francia y Alemania, y de un proceso de evaluación y compra por Estados Unidos, fue adquirido por España, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Iraq, Nigeria, Qatar y Eslovenia. En España estuvo en servicio más de 25 años<sup>123</sup>.

De todo esto podemos deducir que la cooperación en la fabricación de armamentos ya empezó a desempeñar desde hace muchos años un importante papel en el campo de la industria europea y en el de las relaciones entre los Estados miembros en aquellos momentos de la Comunidad Económica Europea.

Más adelante los acuerdos bilaterales dieron paso a consorcios de carácter multilateral donde la relación entre las empresas participantes era directa y no había liderazgo claro de carácter legal de un Gobierno concreto. En este sentido en 1976 los países europeos

---

<sup>123</sup> Ministerio de Defensa. Academia de Artillería. Publicación nº 93 del 30 de octubre de 2019. Enlace: <https://ejercito.defensa.gob.es/Segovia/acart/Noticias>

de la OTAN (sin contar a Islandia que no tenía ni tiene fuerzas armadas ni industria de defensa) establecieron el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP, o IEPG por sus siglas en inglés) como elemento coordinador en materia de armamentos. Los objetivos de este grupo eran los de «reforzar la contribución de los aliados europeos a la defensa común de la Alianza Atlántica, mejorar la base tecnológica europea, y equilibrar la balanza del comercio de Europa con Estados Unidos en el campo del equipamiento militar»<sup>124</sup>. El IEPG se disolvió en 1992 y fue reemplazado más tarde por el *Western European Armaments Group* (WEAG).

En 1992 el Tratado de Maastricht había dispuesto en su Título V (artículo J) el establecimiento de una política exterior y de seguridad común (la PESC), que «abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad»<sup>125</sup> y lógicamente, entre ellos el de la industria de defensa. También en el Tratado de Maastricht, en el apartado segundo del artículo J.4, «la Unión pide a la Unión Europea Occidental (UEO), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa»<sup>126</sup>.

Consecuentemente con lo decidido en Maastricht, los países miembros del IEPG decidieron en diciembre de ese mismo año 1992 transferir sus funciones a la UEO; y los ministros de defensa de esta última acordaron, también en Maastricht y tras la firma del Tratado, una declaración conjunta que ya contemplaba el posible estudio de la creación de una agencia europea de armamentos.

A este respecto, y sobre la creación de la Agencia Europea de Defensa, recogemos aquí las palabras de Arturo Alfonso Meiriño, general del Ejército del Aire hasta hace poco subdirector General para Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa y posteriormente Director Ejecutivo de la OCCAR:

En diciembre de 1992 las funciones del Grupo Europeo Independiente de Programas (IEPG) que había sido creado en el año 1976 por los miembros europeos de la OTAN (excepto Islandia) como foro de referencia en materia de cooperación en armamento, eran transferidas a la UEO e instituido en su seno el Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO), que puede considerarse como el precursor de la Agencia Europea de Defensa, si bien sus iniciativas no se enmarcaron nunca en el contexto de la Unión Europea propiamente dicha (Alfonso Meiriño, 2009, 23).

---

<sup>124</sup> Agencia Europea de Defensa. [www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/inception](http://www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/inception)

<sup>125</sup> Tratado de Maastricht, Título V, artículo J.1

<sup>126</sup> Tratado de Maastricht apartado segundo del artículo J4

Las funciones del IEPG se ampliaron con su transformación en el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO, o en inglés *Western European Armaments Group*, WEAG), que se estableció en 1994. Entre los objetivos de este último estaban los de promover un uso eficiente de los fondos de investigación y desarrollo, la interoperabilidad de los equipamientos, mantener la base industrial y tecnológica de defensa europea e impulsar un equilibrio en la cooperación de armamentos a ambos lados del Atlántico. También el WEAG decidió proporcionar a los países miembros de la OTAN los mismos derechos y deberes en cualquier colaboración armamentística que llevara a cabo el Grupo, dejar la dirección del mismo en manos de los Directores Nacionales de Armamento de las naciones participantes, y que se mantuvieran los lazos ya establecidos por el IEPG con el Grupo Europeo de Industrias de Defensa, que se había establecido en Bruselas desde 1990 y del que formaban parte todas las asociaciones industriales de defensa de las naciones de la Unión Europea Occidental.

En resumen y de un modo más general, los objetivos del WEAG eran los de reforzar la base tecnológica e industrial de la industria de defensa europea y hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles a través de la armonización de los requerimientos militares. El WEAG se complementó en 1996 con la creación del *Western European Armaments Organization* (WEAO) compuesto por sus mismos miembros y con autoridad según sus estatutos «para llevar a cabo proyectos cooperativos de investigación de defensa entre las naciones participantes»<sup>127</sup>.

A finales del año 2000 participaban ya en él WEAO 19 países de pleno derecho, entre ellos España, y siete asociados, entre ellos Turquía. Todos ellos a excepción de Suecia son actualmente miembros de la OTAN. El WEAO estuvo activo hasta el 2005.

En el mismo año 1993 en que se constituyó, el WEAG estableció un grupo de trabajo ad-hoc para estudiar la posibilidad de establecer una Agencia Europea de Armamentos cuya raíz se encontraba en la Declaración de la UEO anexa al Tratado de Maastricht, que textualmente hablaba de «una cooperación intensificada en materia de armamento, con el objetivo de crear una agencia europea de armamento»<sup>128</sup>. Este estudio es el que dio lugar a la creación en 1996 de la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAEU o en inglés *Western European Armaments Organisation*, WEAO) que desempeñó sus

---

<sup>127</sup> *NATO Logistics Handbook*. Octubre 1997. Capítulo 9 “Production Logistics”. <https://nato.int/docu/logi/en/1997/lo-923.htm>

<sup>128</sup> Declaración de la UEO anexa al Tratado de Maastricht, punto 5.

funciones hasta el 31 de agosto de 2006 en que las transfirió a la Agencia Europea de Defensa, objeto central de este capítulo y de la que hablaremos extensamente a lo largo del mismo.

También en Maastricht se había acordado que la Unión Europea necesitaba una Política Exterior y de Seguridad Común y dentro de ella una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que tras el Tratado de Lisboa de 2007 pasaría a ser la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esta necesidad se había visto respaldada por el Tratado de Ámsterdam (1999) con la asunción de las Misiones Petersberg por parte de la Unión como una nueva responsabilidad en el campo de la política exterior y de seguridad común de la misma. Paralelamente fue tomando más fuerza la idea de armonizar y unir los esfuerzos de los países miembros de la Unión en materia de armamentos.

Mientras todo esto ocurría surgió, el 12 de noviembre de 1996, tras los principios acordados en Baden-Baden entre Francia y Alemania al margen de la Unión Europea y por acuerdo de Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, se estableció la Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR, en inglés Organisation for Joint Armament Co-operation). El Tratado de esta (Convención OCCAR) fue firmado en 1998 y ratificado en el 2001. Esta organización ha desplegado desde entonces una intensa actividad en el campo de la gestión de programas comunes. Bélgica se unió a la Convención OCCAR en 2003 y España lo hizo en 2005<sup>129</sup>.

Los cometidos principales de la OCCAR han sido y son gestionar programas cooperativos o nacionales si así las naciones miembros lo desean, la elaboración de especificaciones técnicas comunes para el desarrollo y adquisición de equipos, la coordinación de las inversiones de capital, y la utilización común de las instalaciones de pruebas<sup>130</sup>. Entre sus programas se encuentran el del avión militar de transporte Airbus A-400 M, ya operativo en varios países europeos, el del helicóptero Tigre, y el de la flota multinacional multipropósito de transporte y reabastecimiento en vuelo (*Multinational Multirole Tanker and Transport Fleet*, MMF). En estos programas participa España. Otros programas de no menos interés se refieren a la capacidad de visión nocturna, fragatas, buques de apoyo logístico y de patrulla multipropósito, sistemas de imágenes

---

<sup>129</sup> Boletín Oficial del Estado nº 27 del 1 de febrero de 2005.

<sup>130</sup> Informe de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa [www.defensa.gob.es/Galerias/política/armamento...DGM-OCCAR](http://www.defensa.gob.es/Galerias/política/armamento...DGM-OCCAR)

basados en el espacio, y sistemas aéreos pilotados remotamente (tipo *Medium Altitude Long Endurance*, MALE)<sup>131</sup>.

De forma paralela, Francia, Alemania, Italia, España, Suecia y Reino Unido habían firmado una Carta de Intenciones (*Letter of Intentions*, LOI) en 1998 para hacer frente a la competencia norteamericana en los mercados internacionales de armamento. Dos años más tarde los países firmantes de la LOI establecieron un Acuerdo Marco en este sentido y siempre fuera del contexto de la Unión Europea, lo que constituía una prueba más del deseo de los países firmantes de colaborar en el campo de la industria de armamentos y de acudir juntos a los mercados internacionales. En conjunto, la LOI y el acuerdo marco posterior pretenden también reestructurar las industrias europeas de defensa, hacerlas más competitivas, y elevar su nivel tecnológico. A día de hoy, la estructura de la LOI colabora con la Agencia Europea de Defensa.

Todas estas iniciativas, acuerdos, memorandos y cartas de intenciones, siempre han tenido el objetivo de desarrollar tecnológicamente, económica y políticamente, la industria de defensa europea, ya sea en su conjunto o como la suma de esfuerzos bilaterales y multilaterales, y la Agencia Europea de Defensa es en cierto modo el organismo que trata de amparar dentro de un “paraguas” común todas estas iniciativas del modo más eficaz y eficiente. En ella una de sus misiones principales es la de coordinar y hacer progresar la industria de defensa europea en su conjunto, y ofrecer el apoyo necesario para fortalecer la capacidad militar de los países que participan en la misma. Otra misión de la Agencia, menos directa pero igualmente importante, es apoyar tanto la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión como la Política Común de Seguridad y Defensa, que forma parte de la primera.

Todo lo expuesto hasta aquí muestra la enorme importancia de la industria europea del armamento tanto para los Estados miembros como para la propia Unión Europea, y que esta industria, de enorme valor estratégico y económico, ha estado siempre presente en las preocupaciones nacionales de los países y en el proceso de integración de nuestro continente. Esta importancia es la que dio lugar en el año 2004 a la creación de la Agencia de Defensa Europea dentro de la propia Unión Europea.

---

<sup>131</sup> <https://occar.int>

## 7.2. La Agencia Europea de Defensa

Como ya se ha dicho, podemos encontrar las raíces de la Política Común de Seguridad y Defensa y de la Agencia Europea de Defensa, o al menos una buena parte de ellas, en la Cumbre franco-británica de Saint Malo del 3 de diciembre de 1998. En la Declaración conjunta de aquella reunión, los jefes de Estado y de Gobierno de ambos países apoyaron la idea de llevar a la práctica lo acordado en el Tratado de Ámsterdam, en concreto sus disposiciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común.

En particular, la Declaración de Saint Malo afirmaba que Europa necesitaba unas fuerzas armadas más fuertes que pudieran reaccionar rápidamente a los nuevos riesgos, y que estuvieran apoyadas por una industria y tecnología europea de defensa fuerte y competitiva. No es aventurado decir que consecuentemente con esta Cumbre, la voluntad de Francia y del Reino Unido, y por supuesto la lógica necesidad de un organismo que integrase las iniciativas de los países de la Unión Europea en el campo de la industria de la defensa, han sido los elementos de más transcendencia que impulsaron la creación de la Agencia Europea de Defensa.

El documento del Consejo Europeo de Bruselas del 20 y 21 de marzo de 2003 titulado Conclusiones de la Presidencia, en su punto 35 «reconoce el papel que podría desempeñar la I+D relacionada con la defensa y la seguridad en el fomento de tecnologías punteras» y más adelante en el mismo punto:

Acoge favorablemente la comunicación de la Comisión hacia una política de equipamiento de defensa de la UE e invita al Consejo a que analice el papel de la I+D en materia de suministros de la defensa en el ámbito general de las actividades de I+D de la Unión, incluida la creación por parte del Consejo de una agencia intergubernamental de desarrollo y adquisición de capacidades de defensa<sup>132</sup>.

El siguiente Consejo Europeo, que tuvo lugar en Salónica los días 19 y 20 de junio de 2003, recogió en el punto 65 del documento Conclusiones de la Presidencia el guante de la “invitación” acordada en su anterior sesión en Bruselas, trató el asunto de la creación de una específica agencia europea de defensa, y tomó la siguiente decisión: «el Consejo Europeo encomienda a las instancias competentes del Consejo que emprendan las acciones necesarias con miras a la creación, en el transcurso de 2004, de una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento». Este punto del documento termina

---

<sup>132</sup> Consejo Europeo de Bruselas 20 y 21 de marzo de 2003. Documento del Consejo de la Unión Europea “Conclusiones de la Presidencia” 8410/03, POLGEN 29, de 5 de mayo de 2003.

mencionando a la industria del armamento como uno de los objetivos de la creación de la Agencia, «fortaleciendo así el potencial industrial de Europa en este ámbito»<sup>133</sup>.

Consecuentemente con el mandato recibido del Consejo Europeo, la Agencia Europea de Defensa fue creada el 12 de julio de 2004 por una Acción Común (*Joint Action*) del Consejo<sup>134</sup>, que recogió las directrices dadas en el Consejo Europeo de Salónica. De esta Acción Común adoptada por el Consejo, se resumen a continuación los aspectos de más interés.

La Agencia se crea según esa Acción Común «en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento», y «actuará bajo la autoridad del Consejo, en apoyo a la PESC y a la PESD». Su misión será «apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis, y respaldar la PESD»<sup>135</sup>.

Más adelante y siempre en el contexto de la misión de la Agencia, el texto de la Acción Común detalla y desarrolla sus ámbitos de trabajo, cifrándolos en el desarrollo de capacidades de defensa, el fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa, el fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, y el aumento de la eficacia de la investigación y tecnología (I+T) europea de defensa.

También establece el documento *Joint Action* que el director de la Agencia será el Alto Representante de la PESC (en aquel momento Javier Solana), que su mando directo recaería en un director ejecutivo, y que el órgano de decisión de la Agencia sería una Junta Directiva que se reuniría a nivel de ministros de Defensa al menos dos veces al año.

Un último comentario sobre la Acción Común 2004/551/PESC es que establece que la Agencia mantendrá estrechas relaciones de trabajo con la OCCAR, el Acuerdo Marco relativo a la LOI, y el GAEO, y que también mantendrá relaciones de trabajo con la OTAN.

La existencia de la Agencia recibió un respaldo jurídico muy importante y quedó consolidada en el Tratado de Lisboa del año 2007, que actualizó los Tratados de la Unión

---

<sup>133</sup> Consejo Europeo de Salónica 19 y 20 de junio de 2003. Documento del Consejo de la Unión Europea “Conclusiones de la Presidencia” 11638/03, POLGEN 55, de 1 de octubre de 2003.

<sup>134</sup> JA 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004.

<sup>135</sup> *Ibid.*



y el Constitutivo de la Comunidad Europea. Con las modificaciones que entonces se introdujeron, el proceso de integración europeo ha experimentado un impulso notable que todavía tiene por delante mucho camino por recorrer para llevar a la práctica todo lo que allí se decidió. Ya en aquellos momentos, quedó plasmado en el texto consolidado del Tratado de la Unión Europea el compromiso de los países miembros de la misma a «mejorar progresivamente sus capacidades militares». Obviamente, la principal razón de ser de la Agencia es la de llevar a buen puerto este compromiso<sup>136</sup>.

De hecho, la Agencia Europea de Defensa, que ha visto reforzadas sus competencias por el Tratado de Lisboa, se ha convertido en una herramienta aún más importante de lo que lo era en el momento de su creación el 12 de junio de 2004, y se enmarca dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (sucesora de la PESD), y por tanto de la Política Exterior y de Seguridad Común. La Agencia actuará tanto en el terreno diplomático e industrial, como elemento coordinador e impulsor del sector de la industria europea del armamento, como en el terreno de la defensa, facilitando la mejora progresiva de las capacidades militares de los países miembros, aspectos todos ellos que sin duda constituyen un factor de importancia capital para la política exterior de la Unión.

Analizando lo referente a la Agencia Europea de Defensa en el actual Tratado consolidado de la Unión Europea, vemos que establece ya en su artículo 42 que la Agencia,

en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y en su caso aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

Tres artículos más adelante, el artículo 45 del Tratado de la Unión Europea nos dice con más detalle las misiones de la Agencia, que se exponen de manera resumida a continuación:

- a) Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y evaluar el respeto de estos a los compromisos adquiridos en esta materia.
- b) Fomentar la armonización de las necesidades operativas.
- c) Proponer, coordinar y gestionar programas y proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares.

---

<sup>136</sup> Tratado (consolidado) de la Unión Europea, artículos 42 y 45.

d) Apoyar la investigación sobre tecnologías de defensa y planificar actividades de investigación conjuntas que respondan a las futuras necesidades operativas.

e) Definir y aplicar medidas para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y mejorar la eficacia de los gastos militares.

De estas misiones de la Agencia Europea de Defensa la mayor parte son las propias de una agencia de tipo puramente industrial y económico en un contexto de cooperación a nivel internacional, pero las dos primeras tienen un particular alcance político que merece una cuidadosa consideración: contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los países de la Unión y evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por estos en esta materia, así como fomentar la armonización de las necesidades operativas entre ellos, son unas tareas eminentemente de política militar y de gran alcance estratégico que inicialmente parecen más propias del Comité Militar y del Estado Mayor Militar de la Unión que de la Agencia Europea de Defensa.

En 2017 los Estados miembros de la Agencia reforzaron el papel de la misma con los cometidos de ser:

1. El principal instrumento intergubernamental de priorización a nivel de la Unión Europea para apoyar el desarrollo de las capacidades de defensa mediante el Plan de Desarrollo de Capacidades (*Capability Development Plan*, CDP por sus siglas en inglés) y la Agenda Global de Investigación Estratégica (*Overarching Strategic Research Agenda*, OSRA por sus siglas en inglés).

2. El foro preferido de cooperación y estructura de gestión de apoyo a nivel de la Unión Europea para los Estados miembros de la Agencia participantes en actividades tecnología y desarrollo de capacidades.

3. El punto de contacto para coordinar los aspectos militares en políticas de la Unión más amplias para beneficiar a la comunidad de defensa, y un agente central respecto a actividades relacionadas con defensa, como la Acción Preparatoria de Investigación de Defensa de la Comisión Europea (Preparatory Action on Defence Research, PADR por sus siglas en inglés) y el Foro de Consulta para Energía Sostenible en Defensa<sup>137</sup>.

Todavía dentro del tema de las misiones y cometidos de la Agencia, el entonces director ejecutivo de la misma, embajador Jorge Domecq, propuso durante su mandato a

---

<sup>137</sup> European Defence Agency, Fact Sheet, [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)

la entonces Alta Representante Federica Mogherini una Revisión a Largo Plazo de la Agencia (*Long Term Review*) cifrando las futuras misiones de la Agencia en tres:

- que la Agencia sea el principal instrumento de priorización de proyectos tanto de capacidades como de tecnología,
- que sea un foro de cooperación para proyectos ad-hoc de capacidades o de investigación tecnológica (en abril de 2019 había en la Agencia alrededor de 100 proyectos ad-hoc por valor de más de 270 millones de euros),
- teniendo en cuenta que el mundo de la defensa en Europa se ve afectado por diferentes proyectos de la Comisión de elevado coste que inciden en la defensa común (por ejemplo, el programa Cielos Abiertos), que la Agencia sea el elemento de conexión entre la Comisión y las necesidades militares, de forma que, si hay financiación para estos proyectos, estos puedan beneficiar también a las fuerzas armadas de los países en que se apliquen.

Para poder proponer esta Revisión a Largo Plazo de la Agencia con ciertas garantías de éxito, el director ejecutivo de la misma había mantenido previamente reuniones con los representantes de los ministros de Defensa de los países miembros para poder consensuar previamente el contenido de la misma (Domecq, 2019).

Volviendo a uno de los hilos conductores de este capítulo, en concreto la importancia de la Agencia Europea de Defensa, el hecho de que el Tratado de Lisboa haya atribuido a esta las funciones que hemos expuesto en los párrafos anteriores ya nos da una idea de la importancia que la Unión Europea, y por ende las naciones que la componen, otorgan a la Agencia. También nos dice mucho el hecho de que la máxima autoridad de la misma sea precisamente el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ostenta además el puesto de vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Obviamente, todo ello sitúa a la Agencia, no solo en el centro de la gestión de amplísimos recursos económicos, sino también le otorga una flexibilidad diplomática notable para cumplir sus objetivos.

El artículo 45 del texto consolidado del Tratado de Lisboa establece que «podrán participar en la Agencia todos los Estados miembros que lo deseen», y actualmente lo hacen todos los países de la Unión menos Dinamarca, que no participa en decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Podemos concluir este epígrafe afirmando que la Agencia Europea de Defensa es ya en estos momentos, y

previsiblemente aun lo será más en el futuro, un organismo de enorme importancia por su contribución al proceso de fortalecimiento de la capacidad militar europea, las implicaciones industriales y económicas que conlleva, y su potencial contribución al proceso de integración europea. A continuación, y para reforzar la idea de su importancia en la práctica, veamos cómo trabaja la Agencia en el cumplimiento de sus misiones, sus realizaciones más importantes, y sus previsiones de futuro.

### **7.3. Actividades de la Agencia**

Este epígrafe pretende mostrar que la Agencia Europea de Defensa, desde su creación en 2004, y especialmente en los últimos años, ha realizado una importante labor de la que ya se ven sus frutos, y previsiblemente en los próximos años se consolidará como imprescindible para la mejora de las capacidades militares de los países de la Unión.

La Agencia Europea de Defensa, se fijó durante el año siguiente a su creación una estrategia para su colaboración en la defensa europea compuesta por tres pilares: investigación y tecnología, cooperación en el campo de los armamentos, y creación de una base industrial y tecnológica para la defensa. Todas estas actividades estuvieron orientadas y dirigidas por un Plan de Desarrollo de Capacidades (el CDP), documento vivo de revisión periódica que tras ser acordado con los países miembros de la Agencia se publicó por primera vez en el año 2008. De hecho, se había decidido que las capacidades que se estimasen necesarias para el conjunto de la Unión y los requisitos de las mismas serían los elementos de un Plan de Desarrollo de Capacidades que orientaría la actividad de la Agencia en el terreno de la cooperación.

Volviendo al año 2005, el primer objetivo a conseguir fue contribuir a la creación de un verdadero mercado europeo de equipos de defensa, y con este propósito el Consejo de Dirección de la Agencia acordó ir tomando progresivamente las funciones del *Western European Armaments Group*, disuelto años atrás, y de la *Western European Armaments Organisation* de las que ya hemos hablado páginas atrás. Seguidamente, el Consejo de Dirección de la Agencia acordó «un régimen intergubernamental para mejorar la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de equipamientos de defensa»<sup>138</sup> y un Código de Conducta para la adquisición de equipos de defensa, que

---

<sup>138</sup> Documento “10 años trabajando juntos” publicado por la Agencia Europea de Defensa en 2014. <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/our-history/10-years-in-50-dates>.

fue suscrito un año más tarde por todos los países miembros de la Agencia. También en el año 2005 se firmó el primer contrato de investigación y tecnología para un estudio sobre enlaces de datos digitales (*data link*) para su aplicación en sistemas y vehículos aéreos no tripulados.

La primera Conferencia anual de la Agencia tuvo lugar en el 2006, y permitió a esta profundizar en sus contactos con los países miembros y sus principales industrias de defensa. Ese año la Agencia firmó un acuerdo administrativo con Noruega, país perteneciente a la OTAN pero no a la Unión Europea, aunque sí ligada a la Unión a través de su pertenencia al Espacio Económico Europeo. De nuevo en ese año, y ya con la participación de Noruega, la Agencia comenzó el primer Programa Conjunto de Inversión en Investigación y Tecnología con objeto de desarrollar nuevas tecnologías para ciertas capacidades militares de protección de la fuerza. Además de Noruega contribuyeron 18 países más, alcanzando una inversión total en el programa de 55 millones de euros.

En 2007 se incorporaron a la Agencia Bulgaria y Rumania. Como estaba previsto, en ese año se celebró la segunda Conferencia Anual de la Agencia que se centró en la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (EDTIB), lo que permitió tres meses más tarde la aprobación de una estrategia para su desarrollo. Hasta entonces el director ejecutivo de la Agencia había sido el británico Nick Witney, y en octubre de ese año tomó el cargo el alemán Alexander Weis.

El año 2008 trajo novedades; la primera de ellas un aumento del presupuesto de la Agencia desde los 22 millones de euros de que había dispuesto en 2007 hasta 32 millones. También otra novedad fue que los ministros de Defensa lanzaron un segundo Programa Conjunto de Inversión en Investigación y Tecnología para el que los Estados miembros aportaron un total de 15,5 millones de euros.

Por otra parte, también en el 2008 el Consejo de Dirección aceptó formalmente la versión inicial del Plan de Desarrollo de Capacidades que constituye el marco de gran parte de la actividad de la Agencia. En él se establecieron definitivamente las tres líneas estratégicas mencionadas anteriormente para llevarlo a cabo: investigación y tecnología (R+T), cooperación en materia de armamentos, y construcción de una base tecnológica e industrial (el EDTIB).

El Plan de Desarrollo de Capacidades debía hacer frente a los retos que en el campo del armamento se presentasen a la Unión en el futuro y, según la información

proporcionada por la propia Agencia<sup>139</sup>, analizar estos posibles escenarios. El Plan hizo «recomendaciones sobre las capacidades militares europeas necesarias para reaccionar ante los diferentes potenciales acontecimientos». Esto tiene, a mi juicio, una particular importancia, ya que deja abierta la puerta, como lo hace el artículo 45 del Tratado de Lisboa, a que la Agencia llegue más allá de un papel industrial e intervenga de alguna manera en aspectos más operativos, como la planificación de necesidades militares, el análisis de la situación internacional, la coordinación entre los países miembros sobre aspectos relacionados con el concepto de *pooling and sharing*, y otros asuntos que hasta ahora, y como se ha considerado anteriormente, no habían sido competencia de una organización de tipo industrial y tecnológico, y que sobrepasaban las funciones de los responsables del armamento en los países miembros para pasar a participar en las responsabilidades de planeamiento operativo con el Comité Militar de la Unión y su Estado Mayor.

De gran interés para el conjunto de los ejércitos europeos fue una declaración de intenciones acordada en noviembre del mismo año 2008, que fue firmada inicialmente por 12 países de los miembros de la Agencia y a los que se unieron posteriormente al menos otros ocho más, para establecer una flota de transporte aéreo europeo (*European Air Transport Fleet*, EATF por sus siglas en inglés) con objeto de mejorar las capacidades de transporte aéreo de la Unión, e individualmente de los países que se adhirieran al proyecto, mediante una asociación flexible que permitiera mejorar la gestión y agilizar el empleo de estos medios<sup>140</sup>. El acuerdo sobre este programa se firmó el 23 de mayo de 2011, y como resultado de esta decisión, en 2016 once naciones firmaron un acuerdo técnico que condujo al establecimiento de un Centro Europeo de Transporte Aéreo Táctico en Zaragoza el 8 de junio de 2017, que sigue funcionando a pleno rendimiento a día de hoy.

En el 2009 se aprobó la Directiva de Adquisiciones de Seguridad y Defensa por el Consejo Europeo. También se aprobó un programa de entrenamiento para helicópteros, y, ya en el mes de noviembre, Catherine Ashton fue designada en sustitución de Javier Solana como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y con ello paso a ostentar la jefatura de la Agencia.

---

<sup>139</sup> European Defense Agency. Fact Sheet. [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)

<sup>140</sup> [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-\(eatf\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-(eatf))

El año 2010 tuvo como primer evento importante la Conferencia Anual de la Agencia. Poco más tarde se reunía un equipo de cinco almirantes prestigiosos para estudiar las necesidades en el campo del reconocimiento marítimo, y en la mitad del año se organizó una conferencia sobre los sistemas aéreos no tripulados, su potencial de utilización por los ejércitos europeos y como avanzar conjuntamente en este asunto.

En ese mismo año de 2010, y gracias a un documento de reflexión (*food for thought document*) germano-sueco llamado *Iniciativa de Gante*, la Agencia Europea de Defensa comenzó el desarrollo del concepto *pooling and sharing* (agrupar y compartir). Se trata de un concepto aplicable a cualquier tipo de programa cooperativo en materia de defensa por el que un número de países se juntan para producir un tipo de armamento o de sistema de armas que después compartirán su uso entre todos ellos. El resultado que se persigue es un aumento de efectividad del gasto al poder ampliar el volumen de los programas y poder compartir los medios obtenidos entre los países participantes en los mismos, obteniendo además un importante ahorro en sus costes de adquisición, mantenimiento y operación al ser compartidos entre todos ellos, y con la ventaja añadida de la interoperabilidad de los medios que se consigan.

El concepto *pooling and sharing* surgió igualmente en el ámbito de la OTAN como “defensa inteligente” (*smart defence*). Según la información conseguida, «para la OTAN este concepto -el de *pooling and sharing*- es una prioridad operativa y está incluido en la Iniciativa de Defensa Inteligente (*Smart Defence Initiative*) lanzada por su secretario general Fogh Rasmussen en 2011 y confirmada en la Cumbre de 2012» (Weinrod, 2014). En una primera aproximación parece que en la OTAN llevaban un cierto retraso en la identificación y publicación de este concepto con respecto a la Unión Europea, pero de hecho la Alianza Atlántica ya lo venía aplicándolo en la práctica desde hacía muchos años con la creación y utilización de su flota de aviones AWACS de detección radar para defensa y operaciones aéreas, financiada por los países aliados de la estructura militar integrada y operados por tripulaciones conjuntas de los países miembros. Estos aviones han sido desplegados en múltiples ocasiones en momentos de crisis y allí donde su presencia ha sido requerida.

También en el año 2010, y por decisión de los ministros de defensa en abril de ese año, la Agencia inició un proyecto para desarrollar un laboratorio de explotación del teatro de operaciones (*Theatre Exploitation Laboratory*), equipamiento capaz de analizar y poder contrarrestar sobre el terreno IEDs (artefactos explosivos improvisados, *Improvised*

*Explosive Devices* en inglés). Este laboratorio fue construido y entregado al año siguiente por la empresa española INDRA, y fue utilizado satisfactoriamente en Afganistán en el marco de la ISAF<sup>141</sup>.

En 2011 la Agencia, dentro del concepto *pooling and sharing*, propuso a los ministros de defensa una lista de prioridades sobre capacidades factibles de agrupar y compartir, y entre ellas estaban el reabastecimiento en vuelo, el entrenamiento conjunto de helicópteros, la vigilancia marítima, y el establecimiento de una célula para la adquisición de un satélite de comunicaciones europeo. El entusiasmo sobre este concepto no decayó, y al año siguiente la entonces directora ejecutiva de la Agencia, Claude-France Arnould, lo apoyó afirmando que «no debía ser un pretexto para disminuir esfuerzos, sino para coordinar y optimizar las inversiones, y que ofrecía una manera de adquirir conjuntamente lo que individualmente no se podría adquirir, y conseguir una mayor eficiencia en el empleo de estas capacidades».

En noviembre de 2012, los ministros de defensa aceptaron un Código de Conducta para el desarrollo del concepto *pooling and sharing* que exponía las acciones necesarias para apoyar los esfuerzos de cooperación que los Estados miembros deberían hacer para elaborar un planeamiento adecuado para materializar esta iniciativa.

La actividad de la Agencia en el 2012, además de avanzar en el desarrollo del concepto *pooling and sharing*, se concretó en la firma de un acuerdo marco de cooperación con Suiza que permitía a este país participar en los proyectos de la Agencia, la realización del primer evento del Entrenamiento Conjunto de Transporte Aéreo Europeo (EATT 2012), que tuvo lugar en Zaragoza, la firma de un acuerdo de colaboración con la Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamento (la OCCAR), la firma de un primer contrato con la industria europea para establecer una oficina para la construcción y adquisición de un satélite de comunicaciones europeo, y en el acuerdo de 12 Estados miembros para establecer un programa de entrenamiento conjunto de helicópteros.

El Consejo Europeo en diciembre del 2013 agradeció y mostró satisfacción por los resultados conseguidos hasta la fecha por la Agencia y, aunque el *pooling and sharing* es una idea más fácil de exponer que de llevar a la práctica, se siguió trabajando en ella con gran entusiasmo, en concreto para avanzar en los procesos de planeamiento y de toma de decisiones. En marzo de 2013 Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo

---

<sup>141</sup> EDA fact sheet. [http://www.eda.europa.eu/docs/.../cied-factsheet\\_060612\\_cs5\\_bl](http://www.eda.europa.eu/docs/.../cied-factsheet_060612_cs5_bl)



desde hacía poco, declaró en la Conferencia Anual de la Agencia Europea de Defensa de ese año, que «la cooperación en materia de defensa no consiste en gestionar un “venir a menos”, muy al contrario, ¡es la manera de garantizar que sigamos en la vanguardia y podamos desempeñar plenamente nuestro papel en el futuro!»<sup>142</sup>.

Quizás la idea más brillante desde un punto de vista operativo que lleva desarrollando la Agencia desde hace casi cinco años, y cuyos frutos están aún por madurar, sea precisamente este concepto del *pooling and sharing* que, como se ha dicho anteriormente, consiste básicamente en juntar y compartir capacidades militares de los países miembros, dejando la utilización de las mismas y la forma de utilizarlas a la decisión de las autoridades de la Unión en consenso con los países propietarios de los medios y financiadores de su adquisición. Este concepto es crucial para la integración de las necesidades europeas en el campo de la defensa y de hecho ha orientado buena parte del trabajo de la Agencia desde entonces. No es aventurado defender que el éxito y la puesta en práctica de este concepto, si se llega a materializar adecuadamente, contribuirá de forma importante al proceso no solo de optimizar el empleo de los gastos en defensa, sino también, una vez más, a favorecer el proceso de integración europeo.

No obstante, a día de hoy el concepto de *pooling and sharing* no ha prosperado tanto como se esperaba de él. Quizás se podría hasta decir que se ha difuminado parcialmente en los últimos años en las actividades de la Agencia (Domecq, 2019).

Continuando con las actividades de la Agencia, en junio de 2013 se llegaron a acuerdos con la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y con Italia para pruebas de su sistema KC-767 de reabastecimiento en vuelo. También en este año Croacia se incorporó a la Agencia totalizando así el número de países miembros de la misma en 27; todos los de la Unión menos Dinamarca, pues el Reino Unido todavía pertenecía a la Unión. Además, y con carácter de asociados, estaban Noruega (2008), Suiza (2012) y Serbia (2013).

En enero del año 2014 se cambió la estructura de la Agencia disminuyendo el número de sus Direcciones Generales a tres: la de Cooperación Planes y Apoyo, la de Capacidades, Armamentos y Tecnología, y la de Sinergias e Innovación. Esta última apoya a las industrias a acceder a los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión (ESIF por sus siglas en inglés) para desarrollar tecnologías de doble uso. En cuanto a la

---

<sup>142</sup> Documento EUCO 79/13, Bruselas 21 de marzo de 2013. Web oficial de la UE-

cooperación con la OTAN, la Agencia, en su papel de gestora en la adquisición de sistemas de armas, asumió el papel principal en la adquisición de los servicios de vigilancia desde el aire de Bosnia-Herzegovina en el marco de la Operación Althea, operación de la propia Unión Europea pero mandada por el *Deputy SACEUR* de la OTAN<sup>143</sup>.

El hasta hace muy poco director ejecutivo de la Agencia, el embajador Jorge Domecq, en una visita a Madrid en el año 2015 consideró que entre los campos de actuación más importantes que tenía en proceso en ese momento la Agencia se encontraba el de los sistemas aéreos no tripulados (en inglés *Remotely Piloted Aircraft Systems*, RPAS), comúnmente llamados “drones” o UAV’s (Unmanned Air Vehicles). Respecto a este asunto los dos desafíos más importantes eran el de poder integrar estos sistemas de aviones pilotados desde tierra en la circulación aérea general con total garantía para el tráfico aéreo civil (asunto en el que la Agencia sigue trabajando en la actualidad), y el de acordar los requisitos necesarios para obtener sus certificados de aeronavegabilidad.

También se refirió el director ejecutivo de la Agencia al establecimiento de un programa para dotar a las Fuerzas Aéreas de los países de la Unión de la capacidad de repostaje en vuelo, sobre el que afirmó que ya se había identificado una solución industrial, y que se debían encontrar las sinergias posibles con las flotas de reabastecimiento en vuelo de los países europeos que ya poseían esta capacidad (en particular Francia y Reino Unido). Se refería al programa *Multinational Multirole Tanker Transport Aircraft Fleet*, (MMF) que ya se ha mencionado anteriormente, y que está actualmente en plena ejecución. Esta flota será un magnífico ejemplo de *pooling and sharing* entre los países europeos y será propiedad de la OTAN, convirtiéndose en un sistema operativo similar al *NATO Airborne Early Warning & Control Force* (flota OTAN de aviones de detección radar desde el aire) y gestionada por la *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA). Esta agencia reconoce que «la Agencia Europea de Defensa jugó un papel crítico en los primeros momentos del programa MMF y la estrecha colaboración de la OCCAR será esencial durante la fase de adquisición»<sup>144</sup>.

El programa *Multinational Multirole Tanker and Transport Fleet* fue lanzado en 2016, por Holanda y Luxemburgo. Alemania y Noruega se unieron al programa en 2017.

---

<sup>143</sup> El autor de esta tesis ha sido jefe de la Célula de Mando de esta operación desde el 2007 al 2010.

<sup>144</sup> *Multinational Multi-Role Tanker and Transport Fleet (MMF)*. [www.nspa.nato.int/about/life-cycle-management/MMF](http://www.nspa.nato.int/about/life-cycle-management/MMF)

Belgica en 2018, y finalmente la República Checa lo hizo en octubre de 2019. Este sistema será operado por la *Multinational Multirole Tanker Transport Unit* (MMU), que comprende personal militar de los países participantes en el programa MMF. La Unidad MMU inicialmente estará compuesta por 9 aviones Airbus A330 MRTT (*Multi-Role TankerTransport*), ampliables a 11 en el futuro, que operarán desde las Bases Aereas de Eindhoven (Holanda) y Colonia-Wahn (Alemania). Está previsto que la Unidad alcanzará su completa capacidad operativa (FOC) en 2024. El quinto avión de la serie llegó a Eindhoven el 31 de agosto de 2021<sup>145</sup>, y en julio de 2022 se habrán entregado dos aviones más.

El programa MMF y los medios que lo componen proporcionará una capacidad estratégica de transporte y reabastecimiento en vuelo a los seis países participantes basada en el concepto *pooling and sharing*, de forma que cada una de estas naciones tendrá acceso operativo a los aviones A330 MRTT que les proporcionarán transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo y evacuación médica. El programa MMF sigue abierto a la posible incorporación de otros países y a la posibilidad de adquirir más unidades MRTT hasta un máximo de 11.

Otro programa de primera línea al que se refirió Jorge Domecq en su visita a Madrid es el desarrollo de la futura generación de satélites de comunicaciones gubernamentales, cuya finalización está fijada para 2025. Su gestión está liderada por España, y la Agencia había lanzado un estudio de viabilidad que realizaron las compañías HISDESAT (española) y AIRBUS con la colaboración activa de la Agencia Europea del Espacio.

El último programa “estrella” de la Agencia al que se refirió su entonces director ejecutivo en su intervención de 2015 en Madrid se refería al entorno ciber, y comprendía actividades en los campos de formación, entrenamiento y ejercicios, factores humanos, y nuevas tecnologías. Todas estas actividades se estaban ya desarrollando a través de proyectos ad-hoc, entre los cuales se encontraban paquetes de ciberdefensa para Cuarteles Generales desplegados. Afirmó el embajador Domecq que la naturaleza extremadamente sensible de la ciberdefensa no debería ser un obstáculo para alcanzar un trabajo conjunto a nivel europeo.

---

<sup>145</sup> *Multinational MRTT Fleet continues to grow.* [www.nspa.nato.int/news/2021/multinational-mrmt-fleet-continues-to-grow](http://www.nspa.nato.int/news/2021/multinational-mrmt-fleet-continues-to-grow)

En estos últimos años la Agencia Europea de Defensa ha centrado sus actividades en las misiones que los ministros de Defensa aprobaron en 2017 en la Revisión a Largo Plazo (*Long Term Review*), que establece tres prioridades como líneas principales de actuación:

- La Agencia como instrumento principal en el ámbito europeo para apoyar el desarrollo de capacidades, en coordinación con el Servicio de Acción Exterior Europeo e incluyendo al Estado Mayor Militar y al Comité Militar de la Unión en sus respectivas áreas de responsabilidad.
- La Agencia como el foro preferente de cooperación y como estructura prioritaria de gestión en el ámbito europeo en el desarrollo de capacidades y tecnologías de la defensa.
- La Agencia como facilitadora ante la Comisión y las Agencias Europeas, y como interface a petición de los países, para desarrollar políticas europeas más amplias en beneficio de la defensa y actuar como gestor en actividades de la defensa financiadas por la Unión Europea.

Derivadas de estas tres prioridades, las actividades de la Agencia (la EDA por sus siglas en inglés), han estado concentradas en los últimos años en las siguientes áreas:

- Iniciativas de la UE para la defensa: la EDA juega un papel muy importante en el apoyo e implantación de todas las iniciativas de defensa europea. Las herramientas desarrolladas han sido diseñadas para alcanzar el nivel de ambición establecido en la Estrategia Global de la Unión Europea a través del Plan de Desarrollo de Capacidades, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (*Coordinated Annual Review on Defence, CARD*), la Cooperación Estructurada Permanente (*Permanent Structured Cooperation, PESCO* por sus siglas en inglés) y el Fondo Europeo de Defensa (*European Defence Found, EDF* por sus siglas en inglés).
- Desarrollo de capacidades: una de las principales tareas de la EDA es la de proporcionar apoyo a los países en el desarrollo de proyectos cooperativos para el desarrollo de capacidades en los ámbitos aéreo, terrestre, marítimo, de ciberdefensa, y de espacio.
- Investigación y Tecnología: la EDA promueve y apoya la investigación en defensa en el ámbito europeo basándose en la Agenda Estratégica de Investigación (*Overarching Strategic Research Agenda, OSRA*), desarrollada

conjuntamente con los países miembros. La EDA coordina y planifica actividades de investigación conjunta y el estudio de soluciones técnicas para cubrir necesidades operativas futuras.

- Compromiso con la industria de defensa: la EDA es responsable de facilitar la implicación de las industrias de defensa en las actividades de la Agencia, y de apoyar el desarrollo de las prioridades establecidas por los países. También facilita el acceso de la industria a la información que necesite y a las oportunidades económicas proporcionadas por la Unión Europea.
- Políticas europeas que afectan a la defensa: la EDA trabaja en identificar las implicaciones de las políticas europeas civiles en el sector de la defensa, como por ejemplo la normativa REACH (*Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) para la protección humana y del medio ambiente, la gestión del tráfico aéreo en el marco de la iniciativa Cielo Único Europeo (*Single European Sky*, SES por sus siglas en inglés), medio ambiente y eficiencia energética, instrumentos financieros de la UE, y el análisis de cualquier desarrollo que pueda influenciar o afectar intereses militares o de defensa de la UE.
- Ejercicios y adiestramiento: la EDA promueve, desarrolla y gestiona actividades y cursos de adiestramiento y ejercicios conjuntos de helicópteros y aeronaves de ala fija incluyendo vehículos aéreos no tripulados, ciberdefensa, lucha contra artefactos explosivos improvisados (los IED citados anteriormente) y la gestión eficiente de la energía.
- Certificación y estandarización: la EDA ayuda a los países en la cooperación para el desarrollo de estándares de defensa que se consideran críticos para facilitar la cooperación y promover interoperabilidad en aeronavegabilidad, certificación y bancos de prueba.
- Apoyo a operaciones: las actividades incluyen la utilización de proyectos y programas de la EDA para apoyar operaciones y misiones de la UE, así como facilitar la provisión de servicios de comunicación por satélite, CIS y de evacuación médica.

#### **7.4. Como cumple la Agencia sus cometidos**

Para conocer cómo la Agencia Europea de Defensa avanza en el cumplimiento de sus cometidos, el autor de esta tesis se desplazó a la sede de la Agencia en Bruselas del 12 al 16 de abril de 2019 y mantuvo dos entrevistas con el director ejecutivo de la misma. Posteriormente ha mantenido contactos con otros directivos de la Agencia. El resultado de todo ello se expone a continuación.

Opinó el embajador Domecq en la sede de la Agencia en Bruselas que hasta entonces, los Estados miembros de la Agencia, que llevaba entonces 15 años funcionando, no habían utilizado todo su potencial, y que esta había hecho un buen trabajo en el terreno de la tecnología, donde había invertido más de 1000 millones de euros, pero no tanto en el resto de su campo actual de competencias. En concreto estimaba que el potencial de la Agencia para contribuir decisivamente a la mejora de las capacidades militares de la Unión era enorme y estaba todavía por desarrollar.

Para avanzar hacia una defensa común, aunque fuera de carácter intergubernamental, el mejor mecanismo en estos momentos sería la Cooperación Estructurada Permanente, y esta recibiría el apoyo de la Agencia Europea de Defensa «especialmente a través de la facilitación de proyectos de desarrollo de capacidades, en particular a través de la coordinación de la evaluación de las propuestas de proyectos»<sup>146</sup>. La Agencia sería la plataforma en la que los Estados irán avanzando hacia una política de defensa común en su aspecto de desarrollo de capacidades de defensa cooperativas, y con una política europea de armamentos orientada a la obtención de las mismas. Un asunto primordial sería planificar la defensa conjuntamente, y la Agencia, en contacto con el Comité Militar y el Estado Mayor Militar de la Unión Europea, participaría en la evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros.

En 2019, la Alta Representante, Federica Mogherini, rindió su primer informe al Consejo en formato de ministros de Defensa sobre el cumplimiento de los 20 compromisos más vinculantes, que aparecían listados en el anexo al documento Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 diciembre de 2017.

Para cumplir con sus cometidos, la Agencia elaboró un proceso que cubre desde la identificación de las prioridades de estudios y proyectos hasta el análisis del impacto que tienen los proyectos que se desarrollen. La Agencia comienza el proceso con el

---

<sup>146</sup> Artículo 7 de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 diciembre de 2017 por la que se establece una Cooperación Estructurada Permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

establecimiento de las prioridades relativas a las capacidades de defensa utilizando el Plan de Desarrollo de Capacidades, que proporciona la información de las capacidades existentes a nivel nacional y de la Unión, y favorece la coherencia entre los planeamientos de la defensa específicos de los países miembros. También analiza los riesgos de seguridad existentes en el panorama internacional y establece, una vez acordadas con los Estados miembros, las prioridades para el desarrollo de las capacidades que se estimen.

Estas prioridades, a fecha de abril de 2019 eran las 11 que fueron propuestas en el Plan de Desarrollo de Capacidades por la Agencia a los Estados miembros en 2018 y que estaban basadas en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de la Alta Representante, presentada al Consejo Europeo en su reunión del 28 de junio de 2016. Actualmente siguen siendo las mismas 11 del CDP identificadas originalmente, y únicamente cabe resaltar que estas prioridades se han desarrollado con la denominación de SSC (*Strategic Context Cases*). Estos 11 SCC, uno por cada prioridad del CDP, describen en términos concretos la situación actual de cada capacidad militar, incluyendo las actividades planificadas o en desarrollo en ámbitos nacionales e internacionales, con el objetivo de identificar las carencias y definir propuestas a corto, medio y largo plazo para cubrir estas necesidades. En todo este proceso se tienen en cuenta los resultados obtenidos en el proceso de planeamiento de la defensa de la OTAN (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) para asegurar su coherencia y evitar duplicidades innecesarias.

Desde la creación de la Agencia Europea de Defensa se han elaborado tres Planes de Desarrollo de Capacidades, en 2008, 2014 y 2018. Los dos primeros se dirigían a conseguir las capacidades necesarias establecidos en el *Headline Goal* inicialmente decidido en la Cumbre de la Unión Europea de Helsinki en 1999 para que esta dispusiera de una Fuerza Europea de Acción Rápida para el año 2003 (*Headline Goal 2003*), y posteriormente ampliado en el año 2004 con el nuevo *Headline Goal 2010*, cuyas descripciones nos llevarían fuera de los objetivos de este capítulo.

El Plan de Desarrollo de Capacidades del 2018 cubre no solo la Fuerza de Acción Rápida del *Headline Goal*, sino todo el espectro de capacidades y todas las fuerzas de la Unión en su conjunto, y lo hace como ya se ha dicho de forma coherente con el Proceso OTAN de Planeamiento de la Defensa (NDPP), y teniendo en cuenta lo que la OTAN exige a cada país, así como la necesidad de contar en la Unión con capacidades que actualmente y en el proceso de planeamiento de la OTAN las aporta Estados Unidos. La

Unión necesitaría muchas de estas capacidades en caso de tener que acometer por sí misma una operación militar de envergadura. El Plan de Desarrollo de Capacidades del 2018 fue aprobado por el Consejo de Administración de la Agencia en junio de ese año, y es la primera vez que el Consejo Europeo ha reconocido explícitamente su función y su importancia.

El Plan de Desarrollo de Capacidades del 2018 cubre cuatro asuntos. Dos de ellos, las lagunas operativas y las lecciones aprendidas de las operaciones, los aporta el Comité Militar de la Unión Europea, y los otros dos, los planes nacionales y las perspectivas tecnológicas para los próximos 15 años, los añade la propia Agencia. Con estos cuatro asuntos, integrando el estado del proceso correspondiente al *Headline Goal*, y tras la decisión consensuada de los Estados miembros sobre cuáles son las capacidades prioritarias, se elabora el Plan.

Se ha dicho ya que, para hacer el Plan de Desarrollo de Capacidades, la Agencia coordina con el proceso de planeamiento de la OTAN, el *NATO Defence Planning Process*, pero también con la Agenda Global de Investigación Estratégica (la OSRA anteriormente citada). Esta última es el mecanismo creado por la propia Agencia Europea de Defensa «para proporcionar una visión armonizada de las prioridades relevantes de investigación para la defensa europea y los posibles caminos para conseguirlas, teniendo en cuenta los diferentes instrumentos de financiación disponibles, como el Fondo Europeo de Defensa»<sup>147</sup>. En resumen, la OSRA identifica los ámbitos en que debemos investigar para poder hacer frente a las necesidades más importantes (en estos momentos las 11 prioridades que hemos mencionado anteriormente). Y lo hace estableciendo los llamados *Technology Buildings Blocks* (bloques de construcción de tecnología), de los que en 2019 existían un total de 139 que estudian aspectos específicos de investigación tecnológica de forma cooperativa con la participación de los países miembros para apoyar el desarrollo de capacidades de defensa identificadas en los Planes de Desarrollo de Capacidades. En cualquier caso, estos últimos deben también analizar y asesorar nuevas y futuras tendencias, y las necesidades de capacidad que estas impliquen.

El segundo paso del proceso es la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (el CARD), establecida por el Consejo en el marco de la Agencia en mayo de 2017. En esta revisión la Agencia recopila toda la información necesaria de los países miembros y

---

<sup>147</sup> European Defense Agency, Fact Sheet “Overarching Strategic Research Agenda (OSRA). [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)



proporciona una visión completa de las capacidades en ese momento, monitorizando el desarrollo de las capacidades de la Unión y de sus prioridades de investigación tecnológica, y asesorando sobre el estado de la cooperación de la defensa en Europa, así como identificando oportunidades de cooperación. La primera revisión dentro del CARD se ha hecho en 2018, y el primer informe a los ministros de defensa se les presentó en 2020.

En el tercer paso del proceso interviene la Cooperación Estructurada Permanente (conocida como PESCO en inglés) que hemos estudiado en el capítulo anterior de esta tesis. Para ello, la Agencia se constituye en la secretaria de la misma, y sirve como plataforma donde los países miembros de la PESCO pueden identificar, debatir y acordar los posibles proyectos, que la Agencia ayudará a desarrollar. Para ello la Agencia identifica posibles oportunidades de colaboración entre los Estados miembros, y planifica, establece requisitos, e implementa los proyectos o programas que se acuerden. Lo hace, tanto si son proyectos propios de la Agencia, de la OCCAR, o multinacionales, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrezca el Fondo de Defensa Europeo, y valorando el impacto que la realización de estos proyectos vaya a tener en el conjunto de las capacidades que tienen los países miembros.

En resumen, el CDP identifica prioridades, el CARD informa de “cómo van las cosas” en sus revisiones anuales, y la Cooperación Estructurada Permanente debe acometer los proyectos que el CARD ha identificado como más necesarios. Este proceso, engranado teóricamente desde un principio, va tomando progresivamente carta de normalidad, y en el futuro la elección de los proyectos a desarrollar por la Cooperación Estructurada Permanente saldrá con fluidez como resultado de las revisiones del CARD.

Este proceso de tres fases será el que se ha puesto ya en práctica, y siempre finalizará con el análisis de las capacidades obtenidas y de su impacto en la situación general de las capacidades de defensa europeas. Tendrá el carácter de un proceso vivo que se repetirá en el tiempo sin solución de continuidad, mejorando y armonizando permanentemente las capacidades de los Estados miembros de la Unión en su conjunto...si estos colaboran y cumplen los requisitos acordados, como han firmado que lo harían.

Con respecto a las dos primeras misiones de la Agencia expuestas en el punto 7.2, de contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y evaluar el cumplimiento de los mismos, y de fomentar la armonización de las necesidades

operativas, estas tareas las desarrollará la Agencia en colaboración con el Estado Mayor Militar de la Unión Europea y con el Servicio Europeo de Acción Exterior.

En cuanto a la relación de la Agencia con el Fondo Europeo de Defensa, este último tiene dos campos de actuación: el de investigación y tecnología (*Research and Technology*) y el de obtención de capacidades. Sobre el primero de estos campos, la investigación y la tecnología, la Agencia define las especificaciones y se ocupa del desarrollo de los programas de investigación que apoye el Fondo. Y lo hace mediante la llamada Acción Preparatoria sobre Investigación en Materia de Defensa (*Preparatory Action on Defence Research*, PARP), y en cuanto a la obtención y adquisición de capacidades, el objetivo de la Agencia es la ejecución del Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP).

Ya en 2016, cuando Federica Mogherini presentó al Consejo el 28 de junio de 2016 el documento *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*<sup>148</sup>, afirmó que para que se produjera un cambio radical en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión se tenían que cumplir dos requisitos: usar fondos comunes de la Unión, y utilizar todo el potencial de la Agencia Europea de Defensa. La necesidad de usar fondos comunes de la Unión está ya prevista en el recientemente constituido Fondo Europeo de Defensa, y respecto al aprovechamiento de todo el potencial de la Agencia Europea de Defensa, su hasta hace poco Director Ejecutivo estimaba que todavía quedaba mucho por hacer aunque se estaba avanzando cada vez más rápido en ello.

En resumen, hemos podido ver que las realizaciones de la Agencia Europea de Defensa desde su creación han sido muchas e importantes, y que los procedimientos para cumplir sus objetivos están ya desarrollados. La cuestión a impulsar en los Estados miembros de la Unión es la necesidad de que los programas comunes no solo aumenten, sino que se ajusten al interés operativo del conjunto de la UE, y no a satisfacer necesidades individuales de gobiernos concretos. De esta forma la Agencia podrá cumplir su misión de robustecer las fuerzas armadas de los países miembros de la Unión de manera que,

---

<sup>148</sup> *Estrategia Global para la Política Exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Enlace: [dsn.gob.es/actualidad/sala-prensa/estrategia-global-para-politica-exterior-seguridad-union-europea](https://dsn.gob.es/actualidad/sala-prensa/estrategia-global-para-politica-exterior-seguridad-union-europea)

llegado el caso, puedan contribuir eficazmente a la capacidad de defensa colectiva de la misma.

### **7.5. La Agencia Europea de Defensa y la Política Común de Seguridad y Defensa**

Como afirma Carlos Martí Sempere refiriéndose al Tratado de la Unión Europea en vigor desde 2009, «los cometidos de la Agencia Europea de Defensa no se pueden entender sin tener en cuenta los cambios introducidos en el nuevo Tratado en materia de cooperación militar» (Martí, 2008). lo que es indudablemente cierto, y que «el nuevo texto no habla ya de una definición progresiva de una política de defensa común, sino que asume implícitamente su existencia» (*Ibid*). Esto último en cambio no es exacto, pues si nos ajustamos con precisión al texto del Tratado de la Unión y leemos una vez más el artículo 42, vemos que su punto 2 establece que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión». Esa política común de defensa tiene todavía por delante mucho trabajo hasta verla definida, acordada y endosada por el Consejo Europeo.

En resumen, queda todavía mucho por hacer para consensuar y hacer vinculante una política común de defensa, y aún más tiempo para que esa política pueda conducir a una verdadera defensa común. Pues bien, parte de todo esto que queda por hacer está en poca medida en el ámbito de la Agencia Europea de Defensa.

En cualquier caso, el que el Tratado de Lisboa haya atribuido a la Agencia las funciones que hemos citado anteriormente ya nos da una idea de la importancia que la Unión Europea, y por ende las naciones que acordaron y firmaron el Tratado, otorgan a la Agencia. También nos dice mucho el hecho de que la máxima autoridad de la misma sea precisamente el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ostenta además el puesto de vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

Varios directores ejecutivos han dirigido la Agencia desde su creación, y hasta hace muy poco lo ha hecho el diplomático español Jorge Domecq, al que hemos citado anteriormente y todavía lo haremos en las páginas siguientes. Nuestro compatriota ha dado un verdadero gran impulso a la Agencia adaptándola para el cumplimiento de las misiones y nuevos cometidos que le ha asignado el Tratado de Lisboa, y su trabajo, siempre en contacto con las autoridades de los países miembros de la Unión, «ha marcado

un antes y un después en el quehacer de la Agencia» (según manifestación del Secretario General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa español al autor de esta tesis). Es de esperar que los futuros directores que le sustituyan llevarán a buen término la tarea que él ha comenzado. Por el momento le ha sucedido el checo Jifi Sedivi, quien previamente había sido embajador de la República Checa ante la OTAN y Secretario General Adjunto de la misma.

En relación con los cometidos que el Tratado de Lisboa establece para la Agencia Europea de Defensa, en una entrevista al periódico español El País, el embajador Domecq afirmó que «lo que debemos hacer es identificar cuáles son las capacidades militares que necesitamos para garantizar la autonomía estratégica de Europa y la base industrial para desarrollarla y mantenerla» (El País, 2017, 7 de abril). Esto es sin duda un buen resumen de los objetivos de la Agencia.

Anteriormente, en una visita de trabajo a España el 9 de junio de 2015, el entonces Director Ejecutivo de la Agencia impartió dos conferencias en unas jornadas sobre la industria de defensa organizadas por el Real Instituto Elcano y por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). En sus intervenciones recordó que los equipamientos de defensa eran cada vez más costosos y que cada vez era más claro que los países no podrán afrontar en el futuro los nuevos desafíos de manera individual. Afirmó que los países europeos eran reacios a aceptar cualquier tipo de soberanía compartida en el campo de la defensa, pero que estos países «solo podrán defender su propia soberanía si la defienden juntos». Por ello, continuó Jorge Domecq, «deberemos compaginar la autonomía de las naciones con los beneficios de la cooperación en desarrollos de capacidades conjuntas». Esto, añadió, es una tarea tan difícil como importante en una situación en que la percepción de las amenazas es distinta de un país a otro dependiendo de su posición en Europa. También dificultaba la situación, siempre según Domecq, el hecho de que el desarrollo de capacidades de forma conjunta y en un esquema cooperativo requieren una visión a largo plazo de los gobiernos, que deben entender que los ciclos de planeamiento y obtención de los programas de defensa necesitan un buen número de años para llevarlos a cabo<sup>149</sup>.

Fuera de sus intervenciones en aquella ocasión y a pregunta directa del autor de esta tesis, el embajador Domecq afirmó que un objetivo de la Agencia era «dotar a la Unión

---

<sup>149</sup> Jornada sobre la industria de Defensa en el CESEDEN patrocinada por el Real Instituto Elcano el 9 de junio de 2015.

de autonomía, y sin dependencias exteriores a la hora de elaborar su estrategia», y añadió que la Agencia tendría un «poder catalizador siempre que los Estados así lo quisieran» y recordó las palabras que había tenido al comienzo de la jornada el director de AIRBUS España, «para llegar más rápido se puede ir solo, pero si se quiere llegar más lejos es mejor ir acompañado».

En cualquier caso, y en cuanto al desarrollo de la industria europea de defensa, la Agencia será el organismo que gestionará el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente, y será imprescindible para hacerlo eficazmente que las 25 naciones firmantes de la misma honren los compromisos que han tomado al establecerla, y que lo hagan a través de su participación en los programas de la Agencia y el incremento de sus presupuestos de defensa.

Hasta aquí hemos procurado en este capítulo analizar la historia, la estructura, los cometidos y las realizaciones de la Agencia con el objetivo de subrayar la aportación que de hecho hace a la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, y en concreto a su Política Común de Seguridad y Defensa, y resaltar así que su actividad contribuirá muy sustancialmente a reforzar esta última.

Integrar la defensa de Europa mediante la cooperación e interoperabilidad de los sistemas de armas de los países miembros de la Unión y con el análisis de sus necesidades conjuntas desde una óptica operativa e industrial, favorecerá un entendimiento entre las naciones miembros de la Unión y también está en línea con la idea que expuso Javier Solana en su discurso en Tesalónica el 20 de junio de 2003: «la clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa es que juntos somos más fuertes»<sup>150</sup>.

El reto al que se enfrentan los directivos de la Agencia Europea de Defensa, podría ser, jugando con las palabras, convertirla en la práctica desde su condición actual de Agencia Europea de Defensa, como reza su denominación oficial, a la de Agencia de la Defensa Europea, entendiéndolo con ello que la Agencia debe constituir el foro de carácter tecnológico e industrial que una a los países miembros de la Unión y les permita reforzar la capacidad de defensa del conjunto de sus miembros. En concreto les favorecerá que compartan sus capacidades militares, disfruten de una base industrial común fuerte y

---

<sup>150</sup> Discurso del Alto Representante de la UE, Javier Solana en Tesalónica el 2 de junio de 2003. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf)

sólida a nivel mundial, y a que se puedan sentir protegidos unos por otros en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común, que deberá cumplir lo que declara el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea: «La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»<sup>151</sup>.

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC), que actualmente no ha llegado a ser todo lo “común” que un satisfactorio proceso de integración necesitaría, se ha visto dificultada desde el primer momento por los intereses particulares de las naciones, la complejidad de las reglamentaciones y procedimientos de la Unión, y la gran fragmentación de la industria europea de defensa. Todo ello, en palabras de Vicente Gonzalvo Navarro, «pueden impedir a la Unión Europea asumir el papel que como actor global le corresponde, y en el que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es quizás una de sus más importantes herramientas» (Gonzalvo Navarro, 2011, 2). En este contexto, el éxito de la Agencia Europea de Defensa, donde se insertará el funcionamiento de la Cooperación Estructurada Permanente, es en estos momentos un objetivo imprescindible a conseguir al contribuir decisivamente a establecer entre los Estados miembros de la Unión unas relaciones industriales, tecnológicas, económicas, e indirectamente de carácter operativo, que facilitarán el avance hacia la integración definitiva de la Unión Europea.

La Agencia Europea de Defensa está excelentemente preparada para apoyar el desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión y facilitar el acceso a todos los instrumentos financieros de la misma que ofrezcan oportunidades de ser utilizados, sobre todo aquellos que contemplan tecnologías duales. En la Agencia se han desarrollado las herramientas necesarias para identificar las necesidades y prioridades de capacidades militares, tanto operativas como de I+D+i e industriales, en estrecha colaboración con los Estados miembros y sus industrias, así como con otros organismos europeos relacionados con la defensa y con el Estado Mayor Militar, el Comité Militar y el Servicio de Acción Exterior Europeo. En este sentido, la Agencia además de ejercer el secretariado de la Cooperación Estructurada Permanente, lleva a cabo la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, instrumento que, como se ha dicho, permite apreciar el estado de desarrollo de

---

<sup>151</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea, Artículo 24, (antiguo artículo 11 del TUE).

las capacidades militares de los países miembros de la Unión y sirve para que estos puedan identificar las áreas que ofrecen gran potencial para la cooperación en materia de equipos de defensa. Los resultados de la primera revisión llevada a cabo por el CARD fueron presentados en noviembre del 2020, y el documento «identificó en concreto 55 nuevas oportunidades para que los países desarrollen conjuntamente capacidades de defensa y recomienda seis capacidades de próxima generación de alto impacto como áreas de enfoque para los esfuerzos conjuntos de desarrollo europeo» (Soriano, 2020, 1). En conjunto un instrumento imprescindible.

Como resumen de todo lo expuesto en este capítulo, la Agencia Europea de Defensa es el más importante organismo de la Unión Europea para promover avances en la cooperación militar de los países miembros de la misma y para favorecer el proceso de integración de sus capacidades. Por un lado, su valor como gestor industrial y tecnológico en el terreno de la defensa permitirá a los países de la Unión disponer de una industria del armamento más eficaz y más integrada, y por el otro, el trabajo y las realizaciones de la Agencia, junto a los beneficios económicos que producirá para los países miembros de la misma, favorecerán una mayor coordinación entre las fuerzas armadas de los países miembros, lo que sin duda será un factor muy importante en el proceso de integración europeo.

## **8. A UN NUEVO PANORAMA INTERNACIONAL NUEVAS FÓRMULAS PARA SU GESTIÓN**

### **8.1. Evolución de los conflictos, y de la manera de gestionarlos**

Los conflictos, y la manera de hacerles frente, han cambiado a lo largo de la Historia. Esto es indudable. Por no remontarnos a la antigüedad, lo haremos solo hasta el principio del siglo XIX, a los años del Congreso de Viena, que redefinió las fronteras de los Estados de Europa después de las guerras napoleónicas.

En aquellos tiempos las guerras eran generalmente en forma de campañas terrestres en que las que los ejércitos se enfrentaban en los campos de batalla o en los mares y traducían sus victorias en conquistas territoriales, o en resultados económicos de las confrontaciones marítimas, muchas de ellas de gran duración y casi siempre en apoyo de intereses comerciales de los países que las originaban. Los Estados procuraban aprovechar el resultado de las guerras para ampliar el espacio de su soberanía y convertirse en imperios o aumentar su influencia internacional. El componente económico de los conflictos era importante, especialmente en los conflictos marítimos, pero en los terrestres generalmente primaban además razones de orgullo nacional o personal, litigios dinásticos y, como siempre, el egoísmo, la falta de sentido común y el desprecio hacia el bienestar y los intereses de los ciudadanos. Una mezcla donde la legalidad no contaba apenas.

A partir de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas se va introduciendo el concepto de guerra total. Clausewitz afirma que «la guerra misma ha sufrido cambios importantes en su esencia y en sus formas, que le han acercado a su forma absoluta» (Clausewitz, 2005, 674), y que estos cambios «han surgido de la nueva política que partió de la Revolución Francesa tanto para Francia como para Europa» (*Ibid*, 674). Con el siglo XX se generaliza el concepto de guerra total, que aquí entendemos como aquella en que los contendientes movilizan hasta el límite todos sus capacidades civiles y militares y atacan todas las de su adversario, incluyendo a su población, su industria, sus infraestructuras y sus recursos agrícolas. Se había producido de hecho un cambio de objetivo: anteriormente era la destrucción del enemigo, ahora será la destrucción del país del enemigo, por supuesto con los enemigos incluidos. A escala mundial esta concepción de la guerra alcanzó la mayoría de edad en la Primera Guerra Mundial, y llegó a su culminación en la Segunda.



Poco más tarde, apenas tres años después de la finalización en Europa de la Segunda Guerra Mundial, se produjo el enfrentamiento a nivel global entre dos ideologías distintas: el comunismo y la democracia liberal. Este enfrentamiento, que se ha conocido como la Guerra Fría, aunque no llegó a materializarse en Europa en un conflicto abierto, creó una tensión permanente entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante cuarenta años. En Asia, el enfrentamiento con el comunismo chino dio lugar a la guerra de Corea de 1950 a 1953, uno de los últimos grandes conflictos, que causó cientos de miles de víctimas. Entre Estados Unidos y la Unión Soviética se produjo durante todo ese tiempo una carrera de armamentos nucleares que continuó hasta la desaparición de la Unión Soviética, que dejó en un segundo plano la posibilidad de una guerra convencional entre ambas potencias. Por la inmensa capacidad de destrucción del armamento atómico, desconocido hasta entonces, seguimos estando dentro de una concepción clásica de la guerra total, aunque con estrategias adaptadas a un posible conflicto nuclear a gran escala. En estas estrategias sobresalen dos conceptos que se explican por sí solos: el Equilibrio del Terror, y la Mutua Destrucción Asegurada.

Paralelamente, y también relacionada con el expansionismo comunista y los intentos norteamericanos de frenarlo, tuvo lugar la guerra de Vietnam de 1955 a 1973; una guerra que puede ya calificarse sin duda con el término de “guerra asimétrica.” Obviamente la guerra asimétrica implica una sustancial diferencia cualitativa y/o cuantitativa entre las fuerzas combatientes, y consecuentemente la actividad militar no es convencional, no existe un frente claramente preciso, y se utilizan tácticas atípicas como la guerrilla, el terrorismo, la propaganda o la subversión ideológica, y el adoctrinamiento de la población en el teatro de operaciones. Federico Aznar Fernández Montesinos considera, citando a Herfried Münkler, que «la asimetría es el rasgo más destacado de las nuevas guerras» (Aznar, 2018, 2). La guerra de Vietnam enfrentó al gigante norteamericano contra fuerzas comunistas locales apoyadas por China y la Unión Soviética, fuerzas numerosas pero ligeras, amparadas por la selva, cuyas formas de actuación eran en buena parte guerrillas y acciones terroristas. Realmente la de Vietnam fue una guerra asimétrica y particularmente cruel en la que el contrincante más débil empleó instrumentos nada convencionales. El resultado fue, con el apoyo generalizado de los medios de comunicación a nivel mundial y de la opinión pública, la primera derrota internacional de Estados Unidos.

También puede calificarse de guerra asimétrica la campaña que comenzó en 1979 a consecuencia de la intervención soviética en Afganistán en apoyo del gobierno comunista del país. En este caso los insurgentes (muyahidines) fueron apoyados por Estados Unidos, los soviéticos sufrieron unas pérdidas económicas y en vidas humanas insostenibles, y terminaron retirando sus fuerzas en 1989. El conflicto, según distintas y diversas fuentes, produjo alrededor de 150.000 bajas, más de 500.000 civiles muertos, más de 100.000 heridos, y del orden de cuatro millones de desplazados, la mayoría a Pakistán.

A dos mil kilómetros de allí se fraguaba una nueva crisis: Irak. Las fuerzas armadas de este país, bajo la presidencia de Sadam Hussein, invadieron el oeste de Irán dando lugar a una sangrienta guerra que duró de 1980 a 1988, y que fue principalmente una guerra clásica en su concepción, objetivos y desarrollo. El conflicto se convirtió desde muy pronto en una guerra de desgaste que causó «más de quinientos mil muertos y un millón de heridos» (Gutierrez y Silvela, 2006, 23). Poco tiempo después se produjeron, de 1991 a 2001, las guerras de los Balcanes en la hasta entonces República de Yugoslavia. Aquí es difícil discernir de qué tipo de guerra se trataba porque hubo de todo y principalmente odio étnico, y crueldad. Las partes enfrentadas eran de poca envergadura a nivel internacional pero todas ellas estaban animadas por ideologías radicales nacionalistas propias de siglos pasados, quizás no sentidas tanto por su población en general como impulsadas por la propaganda y por sus clases dirigentes, que vieron tras la muerte de Tito la ocasión de emanciparse de un nuevo gobierno central.

Las dos guerras del Golfo que tuvieron lugar en aquellos años (de 1990 a 1991, y de 2003 a 2011) se suman al panorama de conflictos entonces existente, y han sido guerras convencionales, y no totales, con el objetivo de responder a la invasión de Kuwait por las fuerzas armadas iraquíes la primera de las dos guerras, y de neutralizar sus programas de armas de destrucción masiva la segunda y, por supuesto, de derrocar al gobierno de Sadam Hussein ambas. Las dos fueron intervenciones puramente militares de carácter internacional amparadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>152</sup>. De estas Resoluciones, Estados Unidos interpretó más correctamente las que

---

<sup>152</sup> Del gran número de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Iraq y las dos guerras del golfo, las que justificaron las intervenciones norteamericanas y occidentales fueron la UNSCR 678 del 29 de noviembre 1990 S que "autoriza a los Estados Miembros que cooperen con el Gobierno de Kuwait para que a menos que Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 las resoluciones que anteceden, utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990)", que condenaba la invasión de Kuwait, y la UNSCR 1441 del 8 de noviembre de 2002, que "concede al Iraq una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme" y da "un plazo de 30 días para que el Gobierno de Iraq de una declaración que a esa fecha sea exacta, cabal y completa de

correspondieron a la primera guerra, especialmente la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990, que las que se produjeron respecto a la segunda, especialmente la Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002, en la que se basó la intervención internacional.

Para llevar a cabo estas operaciones los Estados Unidos recurrieron, en un panorama donde la OTAN y la OSCE ya existían como organizaciones de seguridad de carácter internacional, a formar bajo su dirección e independientemente de estas, una coalición de países comprometidos a participar. Esto no es nuevo en la Historia, pero sí los matices de esta última coalición con una formulación particular que ha quedado acuñada como *Coalition of the willing*, sistema que contribuye a dar un “plus” de legalidad internacional a la operación con la participación de muchas naciones de una forma o de otra y con el objetivo, al menos teórico, de hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta fórmula facilita a la nación que dirige la coalición el mando y la ejecución de las operaciones.

Quizás el punto de inflexión en cuanto a la manera en que el mundo libre, desde hace ya cien años bajo liderazgo norteamericano, ha hecho frente a situaciones que puedan poner en peligro el orden y la estabilidad internacional más allá del área de aplicación del Tratado del Atlántico Norte fue la respuesta de Estados Unidos a la invasión de Kuwait por Irak en 1990, que dio lugar a la Primera Guerra del Golfo. Estados Unidos montó entonces, como ya se ha dicho, una coalición internacional para expulsar a los invasores iraquíes. La operación recibió el nombre de *Tormenta del Desierto*. 34 países participaron en la coalición, se planeó la operación, se ejecutó, y se alcanzaron los objetivos y la victoria en 1991, «con menos de 200 bajas propias». Resultado: Kuwait se liberó y las bajas iraquíes fueron cuantiosas.

También a comienzos de este siglo se inició la intervención norteamericana en Afganistán, cuyos orígenes se encuentran en el año 2001 con el ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono. Estados Unidos declaró entonces la “Guerra contra el terrorismo” a nivel mundial después de invocar el artículo 5 del Tratado de Washington referente a la defensa colectiva de sus Estados firmantes. Esa guerra contra el terrorismo no iba a ser fácil en un país tan complicado orográfica y culturalmente como Afganistán. Fue inicialmente una guerra clásica basada en los primeros momentos

---

todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, misiles balísticos...”

en el uso de medios aéreos, que se centró en el ataque a los talibanes que gobernaban en aquel país, que habían acogido a los hombres de Bin Laden, y desde donde habían partido los terroristas de Al Qaeda que atacaron Estados Unidos. Posteriormente la intervención incluyó una participación paralela de Naciones Unidas (la ISAF) que pasó posteriormente la responsabilidad de la misma a la OTAN.

La reacción de Estados Unidos al ataque terrorista a su territorio, hasta entonces considerado como inalcanzable, declarando la guerra al terrorismo allá donde se encontrase, con mayor fortuna unas veces y con menor otras, ha sido desde entonces una constante en la que también se ha visto implicada la Unión Europea y el conjunto de nuestro continente.

En el conflicto de Afganistán han intervenido la gran mayoría de los países occidentales, y se han llevado a cabo simultáneamente dos tipos de operaciones militares: unas de carácter más operativo contra el régimen talibán y de contrainsurgencia y contraterrorismo (las operaciones *Enduring Freedom* y *Freedom's Sentinel* sucesivamente), y otras de colaboración con las autoridades civiles del país para la seguridad y la reconstrucción del mismo (operación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y posteriormente la operación *Resolute Support*).

Durante todo el tiempo que duró la presencia internacional en el país, los atentados terroristas fueron constantes por parte de los talibanes y de Al Qaeda, y, bajo estructuras de mando distintas, se ha mezclado la acción militar de lucha sin cuartel contra el terrorismo con la de estabilización y reconstrucción del país, lo que constituye una manera muy actual de gestionar un conflicto, aunque lamentablemente el resultado de 20 años de la ocupación occidental de Afganistán no ha sido satisfactorio. Veremos muy sucintamente a continuación como se desarrollaron los acontecimientos.

La primera consecuencia de la declaración de guerra al terrorismo por los Estados Unidos fue su ataque aéreo a las bases que se suponían de Al Qaeda en las montañas de Afganistán y la formación de una coalición internacional bajo mando norteamericano que invadió el país para combatir contra los talibanes y la organización terrorista Al Qaeda. El esfuerzo militar lo realizaron principalmente las fuerzas armadas norteamericanas, y la operación, que comenzó en octubre de 2001, recibió como se ha dicho el nombre de *Enduring Freedom* (Libertad Duradera). Esta operación, que derrocó al régimen talibán y contó en todo momento con un decidido apoyo británico, finalizó en diciembre de 2011 con el cese de las operaciones de combate, pero la presencia norteamericana se mantuvo

posteriormente en el país como garantía del nuevo régimen afgano. Casi paralelamente al inicio de la invasión, en diciembre del 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la ISAF para que apoyase «a la Autoridad Provisional Afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes»<sup>153</sup>.

A partir de agosto de 2003 la OTAN se hizo cargo de la ISAF y casi inmediatamente la Resolución 1510 (2003) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 13 de octubre de ese año canceló la inicial limitación geográfica autorizando la actuación de las fuerzas «en las zonas de Afganistán fuera de Kabul y sus alrededores»<sup>154</sup>. Esta misión, técnicamente una Operación de Paz de Naciones Unidas, sufrió numerosas bajas, aunque no tantas como la operación *Enduring Freedom* liderada por Estados Unidos hasta su finalización el 31 de diciembre de 2014, año en que fue sustituida por la operación *Resolute Support*, pero en conjunto constituyó una aportación importante en aquellos años para la reconstrucción y la mejora de la estabilidad del país.

Es interesante hacer notar que la ISAF, que desempeñó su actividad de forma paralela y complementaria a la operación *Enduring Freedom*, estuvo mandada durante los 13 años de su existencia por generales de ocho países de la OTAN, la mitad de ellos norteamericanos o británicos. De hecho, desde el año 2006, siete de sus nueve jefes fueron estadounidenses y dos británicos. En cuanto a la aportación de tropas, de los más de 130.000 efectivos que llegó a tener la ISAF<sup>155</sup> en 2012, año que dispuso de más efectivos, la aportación norteamericana fue del 69,8 por ciento de los mismos, y la británica del 7,4 por ciento.

La ocupación, los combates, el control político, y la costosa campaña de reconstrucción del país durante dos décadas no han tenido, como se ha dicho, el éxito que se esperaba; es más, han constituido un fracaso para Estados Unidos y para el mundo occidental, que ha tenido su manifestación más dolorosa en la toma de nuevo del poder por los talibanes, que habían sido expulsados del mismo por la intervención norteamericana de 20 años atrás. El capítulo más humillante de este fracaso tuvo lugar el mes de agosto de 2021 con la evacuación aérea de occidentales y colaboradores locales desde el aeropuerto de Kabul. Hay muchas razones para un análisis profundo y para el estudio de los errores que han llevado a esta situación, pero la inmediatez de los sucesos

---

<sup>153</sup> Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU. Documento S/RES/1386 (2001).

<sup>154</sup> Resolución 1510 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU. Documento S/RES/1510 (2003).

<sup>155</sup> Información de la OTAN, página [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)

ocurridos no aconseja hacerlo en estas páginas en momentos tan recientes. Se ha alegado que el ejército afgano, dotado y entrenado por occidente no ha luchado apenas, que la corrupción era galopante y que la ideología islámica ha jugado un papel importante.

Respecto a la postura del ejército afgano querría recordar aquí una afirmación de Alejandro Hermann Hartung de la Armada de Chile con respecto al elemento humano de este país durante la invasión soviética del mismo en la década de 1980: «las dos terceras partes del ejército afgano han desertado y lo que resta es empleado por los soviéticos en sus desplazamientos como primera línea para evitar las bajas propias» (Hermann Hartung, 1987, 8). La actuación de las fuerzas gubernamentales afganas en estos últimos años ha podido ser en cierto modo reacia a arriesgarse en la defensa de su país y en cualquier caso permite recordar de una manera u otra el precedente que hemos citado.

Volviendo atrás en el tiempo, consideremos de nuevo las guerras de Irak, en concreto la segunda. Al año siguiente del comienzo de las operaciones en Afganistán (2001) surgió una polémica sobre la existencia de armas de destrucción masiva en este país y ello condujo, por presión norteamericana, a una nueva intervención en este país que dividió a los Estados miembros de la Unión Europea: Francia, Alemania y Bélgica fueron contrarios a esta nueva intervención, mientras que el Reino Unido, Italia, España, Holanda, Polonia, Portugal, y otros ocho países que entrarían en la Unión Europea durante el tiempo que duró el conflicto, apoyaron política o militarmente a Estados Unidos. Este último formó, como había hecho en la década de 1990, una coalición internacional, obviamente liderada por ellos mismos, en la que participaron treinta países, aunque en los combates sólo participaron, además de Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia y Australia.

Fue George W. Bush el que, en Praga y justo antes de la Cumbre de la OTAN que se celebró allí en el año 2002, utilizó por vez primera el término *coalition of the willing* ofreciendo, sugiriendo o presionando a los países de la Alianza Atlántica durante la Cumbre a que participasen en la operación, que recibió el nombre de *Iraqi Freedom* y bajo la cual se llevó a cabo la invasión de Irak. El término *coalition of the willing* ha quedado acuñado desde entonces, y nos sirve en la práctica para definir coaliciones internacionales de países que de una manera u otra son voluntarios a participar en ellas aceptando el mando norteamericano de las mismas.

En cualquier caso, en 2002 Estados Unidos había decidido acabar definitivamente con el peligro que representaba Sadam Hussein. La excusa utilizada fue que este último

disponía de armas de destrucción masiva que ponían en peligro la estabilidad de la región y del mundo. Aunque no se consiguió comprobar la existencia de estas armas, Estados Unidos decidió que sí las había, y la guerra tuvo lugar. Comenzó en marzo de 2003 con la invasión de Irak y finalizó en diciembre de 2011. Participaron en esta *coalition of the willing*, de una manera o de otra, 23 países, de los cuales trece son actualmente miembros de la Unión Europea (sin contar al Reino Unido) y catorce de la OTAN. Doce de todos estos países son miembros de ambas organizaciones.

La posición de la Unión Europea en esta segunda guerra del Golfo podría resumirse con la palabra “desunión”. Una desunión política propia de una Unión que no estaba, ni está, suficientemente cohesionada, carente de una política exterior realmente común y de una autonomía estratégica, y consecuentemente carente también de una verdadera política común de seguridad y defensa. En el caso de la OTAN la palabra sería también desunión. Una desunión causada quizás por una decisión precipitada, errónea o acertada, pero no suficientemente consensuada por Estados Unidos con todos sus aliados, o quizás por un rechazo de no pocos países europeos a implicarse en riesgos que estimaron “no iba con ellos”.

En general, con la difusión de la democracia en el mundo occidental, y consecuentemente con la responsabilidad de los gobiernos occidentales ante su población, las guerras y los conflictos locales que en la actualidad se producen en la mayor parte de los casos en teatros de operaciones lejanos (Ucrania es la excepción relevante por su cercanía) tienen un componente importante de política interna para los países que comprometen sus fuerzas en operaciones de paz, que no son percibidas por su población como amenazas directas a su seguridad ni a su bienestar. Por ello los gobiernos europeos en la mayoría de los casos son renuentes a participar vigorosamente en este tipo de operaciones, entre otras razones por el desgaste político que implican las bajas propias. Ahí se fragua la desunión a que nos hemos referido en el párrafo anterior.

La enseñanza del segundo conflicto de Irak es que tanto la cohesión de la Unión Europea como la de la OTAN, se agrietaron en aquella ocasión por la falta de apoyo de parte de sus miembros a la decisión norteamericana de actuar en aquella región, fuera de Europa y del área de aplicación del Tratado del Atlántico Norte. Parece que en el futuro, tanto en Europa como en Estados Unidos se debería entender que en cuanto a la defensa y a la estabilidad internacional se refiere, en el área euroatlántica hay tres sujetos distintos a considerar cuidadosamente antes de emprender una acción de envergadura: la OTAN,

la Unión Europea, que desea ser un actor global, y los propios Estados Unidos, que tienen una política exterior que unas veces coincide con los postulados europeos y otras no. Si se quiere unidad hay que debatir previamente lo que se quiere hacer. Y hacerlo con respeto, comprensión, generosidad, y recordando también que a los amigos se les conoce cuando lo son en circunstancias delicadas. Y esta fórmula debería aplicarse en un sentido y en otro en las relaciones transatlánticas: Europa apoyando las posiciones de Estados Unidos en todo lo que no comprometa su identidad, y estos últimos entendiendo la vocación europea de ser un magnífico aliado, pero no un apéndice de las decisiones que unilateralmente se tomen al otro lado del Atlántico.

Lamentablemente, la invasión de Irak y el derrocamiento de Saddam Hussein no fue una intervención afortunada ya que, a pesar de una rápida victoria militar de la coalición y un largo periodo de reconstrucción del país, no se puede dar por definitivamente terminada porque, aunque se consiguió la victoria correspondiente a una guerra clásica, esta se prolongó con carácter de guerra híbrida generando una inestabilidad en la región que todavía se mantiene y que ha sido el caldo de cultivo para la creación de la más peligrosa organización terrorista que haya existido jamás: el Estado Islámico (Dáesh). Esta organización ha sido responsable de multitud de víctimas y de actos de barbarie inauditos. El Dáesh extendió su actividad a Siria, y solo recientemente ha sido derrotado, al menos en cuanto a la reconquista de los terrenos que ocupaba y a la muerte de su principal dirigente, Abu Bakr al-Baghdadi. Corrobora esta opinión sobre las raíces del Dáesh la periodista Loretta Napoleoni, autora del libro *El Fénix islamista, el Estado Islámico y el rediseño de Oriente Próximo*, que afirmó en una entrevista que «sin la guerra de 2003, la invasión de Irak, el Dáesh no habría podido existir» (Sáenz de Ugarte, 2015, 20 de marzo).

Pero el Dáesh existió, y existe todavía a pesar de su derrota en Irak y en Siria, como se ha podido comprobar en el atentado del 26 de agosto de 2021 en el aeropuerto de Kabul (Quintero, J.C., 2021, 27 de agosto), durante las duras jornadas en que se procedió a la evacuación de occidentales, colaboradores afganos y últimas fuerzas militares norteamericanas en el país.

Volviendo ahora a la primera década del siglo actual, y en el contexto de lo que se conoció como la “primavera árabe”, término que se pensaba en occidente conllevaba que las revoluciones internas en los países de la ribera sur del Mediterráneo buscaban la implantación de la democracia en sus países, surgió la crisis y la intervención aliada en



Libia. Esta intervención, iniciada por dos países de la Unión Europea (Francia y el Reino Unido) con la participación desde el primer momento de Estados Unidos, y tomada desde los primeros días su dirección y control por la OTAN, nos puede proporcionar algunas claves y sugerencias sobre la actuación de la Unión Europea en el futuro. Por ello será el objetivo específico del siguiente epígrafe de este capítulo.

Quizás la forma de gestionar los últimos conflictos que hemos visto es la que de una manera o de otra se estudia actualmente para aplicarla en aquellos que cada vez más se denominan guerras híbridas. Este tipo de conflictos no está claramente separado de las guerras asimétricas excepto por no ser necesario para su caracterización el desequilibrio de fuerzas entre los contendientes (imprescindible en las guerras asimétricas). A mi juicio la desigualdad cuantitativa o cualitativa de las fuerzas queda en un segundo plano mientras que cobra más relevancia el aprovechamiento de la vulnerabilidad de la sociedad enemiga en todos sus aspectos, y es a esta vulnerabilidad a la que hay que aplicar la capacidad militar y de todo tipo para lograr en conjunto los objetivos que la agresión (o la defensa) persiguen. En concreto, Francisco Javier Quiñones de la Iglesia cita a Erich Reichborn y Patrick Cullen para definir la guerra híbrida como el «empleo sincronizado de múltiples instrumentos adaptado a las vulnerabilidades específicas de la sociedad a través de todo el espectro de las funciones de ésta para lograr efectos sinérgicos» (Quiñones de la Iglesia, 2020, 3).

Los conflictos actuales y previsiblemente los futuros tendrán cada vez más un carácter híbrido. Por ello el estudio de este tipo de conflictos está de moda entre los estudiosos de la doctrina militar. El general español Fabian Sánchez García en un documentado e interesante artículo sobre este tipo de conflictos publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Sanchez García, 2012, 20) recoge una cita del coronel norteamericano John McCuen que completa la definición de este tipo de conflictos:

Las guerras híbridas son una combinación de guerra simétrica y asimétrica en la que las fuerzas que intervienen conducen operaciones militares tradicionales contra fuerzas militares y objetivos enemigos y, simultáneamente -y más decisivamente- intentan lograr el control de las poblaciones locales en la zona de combate dándoles seguridad y estabilidad (McCuen, 2008, 20).

El general Fabian Sánchez García, en el mismo artículo afirma que:

Aún cuando el término híbrido tiene indudablemente una gran fuerza expresiva y refleja muy gráficamente la complejidad de la guerra irregular, asimétrica, no convencional, revolucionaria o sin restricciones, el panorama terminológico es tan confuso que no parece aconsejable añadir un nuevo término para referirse a un fenómeno ya recogido en las denominaciones previamente existentes (Sánchez García, 2012, 23).

En cualquier caso, estas características específicas, o una mezcla de ellas, son las que caracterizan a todos los conflictos actuales, que en su inmensa mayoría también son asimétricos, y a los que la OTAN y, ¿por qué no?, la Unión Europea, se verán obligados a hacer frente en el futuro. Es por todo ello que, como establece el Concepto Estratégico de la Alianza, nuestros ejércitos deben adaptarse a las nuevas circunstancias y desarrollar capacidades para llevar a cabo operaciones de contrainsurgencia, estabilización y reconstrucción, así como el recurso a medios económicos, diplomáticos, políticos o de cualquier otra índole... y esto último lo hace mejor que nadie la Unión Europea.

La terminología de “guerra híbrida” podría utilizarse para la reciente confrontación con el autodenominado Estado Islámico de Irak y el Levante (o Dáesh según la denominación más extendida). El Dáesh lanzó el 5 de junio de 2014 una ofensiva contra el ejército iraquí, proclamó el Califato Islámico con aspiraciones mundiales, y extendió sus operaciones a Siria haciendo gala de una extrema crueldad contra la población, contra los occidentales y contra las fuerzas que le combatían. Empleó una concepción dictatorial aprovechando elementos religiosos (la Sharia), el carácter represivo de los anteriores Gobiernos de Irak y de Siria, la corrupción imperante en la zona, la injusticia existente en el país, y sobre todo ... el terror. Por supuesto también utilizó la fuerza militar y los recursos económicos de los territorios que controlaba (en particular el petróleo). En esta situación intervino una coalición internacional liderada en Irak por Estados Unidos, que también actuó en Siria, donde también lo hicieron Rusia y Turquía. El Dáesh fue finalmente derrotado, pero no aniquilado. Continúa agazapado y amparado por su ideología islamista radical, y particularmente tiene una presencia difícil de valorar en el Afganistán recientemente recuperado por los talibanes.

En cualquier caso, una primera conclusión de todo lo expuesto hasta aquí es que desgraciadamente ha tomado cuerpo en estos últimos años una era de inseguridad, de nuevos tipos de conflictos, de atentados terroristas, de movimientos migratorios incontrolados, y de Estados fallidos que amenazan la estabilidad internacional, con el riesgo creciente y difícil de valorar de la posible utilización criminal de armas de destrucción masiva. Sobre este tipo de conflictos y la situación actual en Oriente Medio y Asia central se ha vertido ya mucha tinta, y añadiremos alguna más en las conclusiones de este capítulo respecto a su posible incidencia en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

## **8.2. La intervención internacional en Libia. Un caso paradigmático**

Se ha dejado la intervención internacional en Libia el año 2011 para tratarla específicamente en este epígrafe. Se trata de un conflicto internacional con participación de muchas naciones que a juicio de esta tesis permite obtener enseñanzas concretas de gran interés tanto para la Unión Europea como para la OTAN y Estados Unidos y, porque no, para el resto de los países amigos o aliados.

Hasta aquí hemos tratado de analizar en general la nueva forma de gestionar la seguridad y la estabilidad internacional, en particular y como lo hacen nuestros aliados norteamericanos últimamente, y en la que nosotros los europeos, además de receptores de la seguridad y estabilidad que ellos procuran producir con sus intervenciones, somos una pieza más en su estrategia global. Una pregunta que no estaría de más hacernos es si la razón por la que participamos junto a Estados Unidos en su política internacional es por nuestra propia seguridad o por solidaridad con nuestro aliado más poderoso. Ninguna de estas razones es mala, pero en cualquier caso la respuesta es compleja: la Unión Europea quiere tomar actualmente una mayor responsabilidad en cuanto a su defensa, al menos así consta en el Tratado de Lisboa, y ser un actor global en la escena internacional pero sin dejar de lado la OTAN ni el vínculo transatlántico, y todo ello debe llevar lógicamente a los Gobiernos europeos a apoyar a la OTAN y a Estados Unidos, líder de la misma, tanto en la defensa de nuestro continente como en su actitud ante los riesgos y amenazas a la seguridad internacional.

En los años 90 parecía que la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia debería conducir a un modelo internacional de cooperación, y a una etapa de tranquilidad y de incorporación de los países de la Europa del Este y de la propia Rusia al resto del continente. Parecía que la Historia estaba dando un definitivo salto adelante hasta llegar a lo que el politólogo estadounidense Francis Fukuyama define como “el fin de la Historia”, que interpreta como «el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano» (Fukuyama, 1989, y alternativamente García-Morán, 2015, 57).

Desgraciadamente no acertó Fukuyama, porque el terrorismo yihadista fue tomando cuerpo, y una década después llegaba el ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas y al Pentágono. La desaparición de la amenaza comunista y la aparición de la violencia islamista a gran escala, aunque separados por un periodo de

transición de poco más de diez años, marcaron el comienzo de un nuevo capítulo en la historia de la humanidad. Desaparecía el peligro que entrañaba la amenaza permanente de la Unión Soviética de una tercera guerra mundial, pero cobraba fuerza el islamismo radical, una amenaza que no cesa y que se extiende desde entonces por todos los países con el objetivo de destruir nuestra civilización e implantar un régimen mundial islamista bajo el imperio del terror. El caso más conocido, el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono del 11 de septiembre de 2001.

Relacionado con este asunto, el SWI (swissinfo.ch,) publicó el 6 de septiembre de 2021 que Tony Blair, antiguo primer ministro británico, afirmó en el *Think Tank* del Royal United Services Institute (RUSI) el 6 de septiembre de 2021 con motivo del XX aniversario de los ataques terroristas a las Torres Gemelas que «en mi opinión, el islamismo (radical), tanto la ideología como la violencia, es de primer orden de riesgo de seguridad y, sin control, llegará a nosotros, incluso si está lejos de nosotros, como lo demostró el 11 de septiembre de 2001» (RUSI, 2021). Y podemos añadir aquí que el peligro de una acción terrorista similar sigue presente y siempre inspirado en una concepción radical religiosa más propia de hace diez siglos que de nuestros días, que sigue presente en no pocas partes del mundo.

Diez años más tarde, en 2011, se produjo la intervención internacional en la Libia de Gadafi. Estimo que esta intervención, y en concreto su gestación, refuerza aún más una de las ideas centrales de esta tesis: sin una política exterior realmente integrada, la Unión Europea no puede alcanzar ni la autonomía estratégica que busca, ni un estatus de agente global, ni por supuesto tampoco una capacidad militar integrada que sirva para apuntalar eficazmente su defensa y su posición en el mundo.

En cualquier caso, la intervención en Libia tiene un proceso de toma de decisión y posterior ejecución que la hace algo diferente al de las *coalitions of the willing* decididas y lideradas por los Estados Unidos. En la gestación de esta campaña intervinieron ya desde el primer momento dos países de la Unión Europea, Francia y el Reino Unido, junto a los Estados Unidos. Los otros países se incorporaron posteriormente. En esta ocasión se produjo de nuevo una división entre las naciones aliadas, y a partir de los primeros días de comenzar las operaciones, estas pasaron a desarrollarse formalmente bajo la dirección y el control de la OTAN, y en la práctica bajo el mando de Estados Unidos, que tenía los resortes necesarios (entre ellos medios suficientes y el liderazgo de la OTAN) para ejercerlo.

Veremos a continuación con una mayor profundidad los aspectos políticos de este conflicto porque aun habiendo pasado varios años desde entonces, puede ser un importante caso de estudio, en particular para la Unión Europea en el marco de su PESC y de su PCSD.

La intervención internacional en Libia permite ya desde un principio un par de comentarios de interés: el primero de ellos fue el traspaso de la responsabilidad de las operaciones a los pocos días a la OTAN, que esta aceptó sin estar respaldada por un consenso total (Alemania veía los riesgos que podía acarrear y se abstuvo en la reunión que decidió la intervención militar, reunión que tuvo lugar fuera del contexto interno del Consejo Atlántico). El segundo comentario se refiere a las posturas “de toda la vida” británica y francesa, la primera manteniendo su relación especial con los Estados Unidos, y la francesa empeñándose en cultivar un prestigio internacional de gran potencia quizás más allá de sus capacidades reales. A continuación, y repasando someramente el desarrollo del conflicto, podremos extraer algunas enseñanzas sobre las consecuencias a que nos puede conducir un *cocktail* con estos ingredientes si se mezclan en proporciones inadecuadas, y una idea sobre lo que podemos esperar del futuro, o lo que hay que hacer para evitar que algo así suceda de nuevo.

El conflicto de Libia en líneas generales es conocido de todos. Un dictador, Muammar el Gadafi, unas manifestaciones en Libia en el año 2011, una represión durísima de las mismas, revueltas que se extendieron por todo el país y que se convirtieron en una guerra civil, una intervención internacional liderada durante toda su duración por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, la utilización de las capacidades de mando y control de la OTAN, una campaña de ataques y bombardeos que decidió el conflicto a favor de los insurrectos, y el fin de la guerra... pero no la llegada de la paz.

De gran importancia para el caso de Libia, porque justificó la legalidad de la intervención internacional en este país, es que en el 2005 se aprobó en la Cumbre de la ONU de ese año el concepto de la “Responsabilidad de Proteger”. Según ese concepto «cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad»<sup>156</sup>. Las naciones que lo aprobaron se comprometieron a «adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta incluido su

---

<sup>156</sup> Documento A/RES/60/1 de 24 de octubre de 2005. Párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU de año 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General.

Capítulo VII, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población».

En un ambiente ya enrarecido, el 16 de febrero del 2011 una multitud se manifestó en Bengasi. La represión dejó un balance de al menos 24 muertos según el diario El País (2011, 16 de febrero) y de aproximadamente cerca de un centenar según otras fuentes. Este número fue aumentando exponencialmente según pasaron los días. El asunto había ya saltado a Naciones Unidas y se debatía en el Consejo de Seguridad. Como resultado, éste último emitió la Resolución 1970 el 26 de febrero de 2011 que literalmente exponía que «recordando la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población», instaba «a las autoridades libias a actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario»<sup>157</sup>.

Gadafi hizo caso omiso de la resolución de la ONU, la represión creció hasta límites intolerables, y también lo hizo la preocupación en las Naciones Unidas. Estados Unidos denunció la violación de la Resolución 1970 por parte de Libia.

Al “primer aviso” que había constituido la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad le siguió el definitivo veredicto menos de tres semanas más tarde: la Resolución del Consejo de Seguridad 1973 del 17 de marzo. El Consejo de Seguridad se reunió ese día para considerar el texto de un proyecto de Resolución presentado por el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y el Líbano<sup>158</sup>, ¡y el Líbano! Dos días antes se había reunido el G-8 en París para discutir una posible intervención militar sin llegar a ningún acuerdo definitivo.

En la reunión del Consejo de Seguridad del 17 de marzo, 11 países se mostraron partidarios de una intervención militar inmediata, y Alemania, Rusia, Brasil, India, y China optaron por abstenerse. Por su interés a la luz de los acontecimientos posteriores, y por tratarse de un Estado miembro importante de la Unión Europea, se transcriben a continuación los argumentos expuestos por el embajador de Alemania, que manifestó literalmente «percibimos que hay grandes riesgos. Si las medidas propuestas resultan ineficaces corremos el riesgo de vernos sumidos en un conflicto militar prolongado que podría afectar a la región en general»<sup>159</sup>. Los temores alemanes se cumplieron casi al pie de la letra.

---

<sup>157</sup> Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 26 de febrero.

<sup>158</sup> Documento S/2011/142, borrador de Resolución del Consejo de seguridad de ONU, de 17 marzo 2011.

<sup>159</sup> Documento SC/10200 de 17 de marzo de 2011, del acta de la reunión del Consejo de Seguridad.

El resultado final de la reunión del 17 de marzo es que se aprobó la Resolución 1973 ese mismo día, cuyo cuarto punto «autoriza a los Estados miembros a que actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales...adopten todas las medidas necesarias...para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque» y «decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles»<sup>160</sup>.

Dos días más tarde, el 19 de marzo, tuvo lugar una Cumbre en París para ultimar la decisión de lanzar una campaña de ataques aéreos, que ya estaba prácticamente decidida por sus principales protagonistas: Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos. En la Cumbre participaron un gran número de representantes de países y organismos internacionales, y el resultado de la misma fue dar luz verde definitiva al inicio de los ataques aéreos... que comenzaron ese mismo día, apenas un par de horas más tarde, con un ataque de los aviones franceses<sup>161</sup>. La noche entre el 19 y el 20 de marzo se sucedieron los ataques de las fuerzas aéreas francesas, británicas y norteamericanas, así como el lanzamiento por Estados Unidos de más de un centenar de misiles Tomahawk.

La Coalición formada como consecuencia de la Cumbre de París estuvo compuesta además de por Francia, Estados Unidos, y Reino Unido, por Dinamarca, Canadá, Italia, Qatar, España, Bélgica, Noruega, Ucrania, y Emiratos Árabes Unidos, y los medios aéreos que aportaron estos países se incorporaron en los siguientes días a las bases aéreas de despliegue. Se impuso con éxito la zona de prohibición de vuelos objeto del mandato de la ONU, continuaron los ataques, y a los cinco días de combate el portavoz de la aviación británica pudo declarar que ya no existía la aviación libia.

El mando de la intervención, que inicialmente recibió el nombre de operación *Odissey Dawn*, lo ejerció el almirante norteamericano comandante del Mando Conjunto de Fuerzas de la OTAN en Nápoles y comandante de todas las fuerzas navales norteamericanas en Europa. El almirante norteamericano desempeñó inicialmente sus funciones desde el puesto de mando embarcado de la Sexta Flota desplegada en el Mediterráneo, y posteriormente lo hizo desde Nápoles, una vez transferida a la OTAN la responsabilidad del mando de la intervención internacional, momento en que la operación

---

<sup>160</sup> Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de la ONU, tomada en la 6498 sesión del Consejo de Seguridad el 17 de marzo de 2011. Documento S/PV.6498.

<sup>161</sup> Información contrastada con “lainformación.com” y “Made for minds”, ambos de 19 de marzo 2011.

pasó a denominarse *Unified Protector*. El objetivo debía ser el cumplimiento del embargo marítimo establecido por la ONU y el establecimiento de una zona de exclusión aérea sobre todo el territorio de Libia.

La actividad aérea aliada, que había sido dirigida desde el principio de los ataques por el Centro de Operaciones Aéreas de Ramstein (Alemania) bajo el mando del general norteamericano comandante de la 17 Fuerza Aérea, pasó a ser ejercida desde el Centro de Operaciones Aéreas de la OTAN de Poggio Renatico (Italia) bajo el mando del teniente general norteamericano comandante del *Air Component Command* del Mando Conjunto de Fuerzas de la OTAN de Nápoles, con sede en Izmir (Turquía)

El mando directo de toda la operación pasó posteriormente a manos del comandante adjunto (*deputy commander*) del Mando Conjunto de Fuerzas de la OTAN en Nápoles, un teniente general canadiense, que tuvo como segundo a un contralmirante británico.

Los dos párrafos anteriores demuestran que, en la práctica, y como ya se ha dicho anteriormente, la intervención internacional en Libia estuvo de hecho dirigida y mandada por Estados Unidos como si fuera una operación *coalition of the willing*, que en este caso dispuso de la OTAN como un organismo al servicio de un conjunto de naciones, si se permite la expresión, *willing to participate*.

Quizás sea este el momento de considerar en este análisis si con el conflicto de Libia y la transferencia del mando de las operaciones a la OTAN (ejercido dentro de ella por generales o almirantes estadounidenses, británicos o canadienses) se estaba estableciendo de hecho una nueva estrategia norteamericana que respondería al término *leadership from behind* (un liderazgo desde atrás), según el cual Estados Unidos favorece una intervención, la impulsa, procura no ejercer un protagonismo muy visible (en este caso al pasar el mando de la misma a la OTAN), y busca la participación de cuantos más países mejor para encontrar en ellos una mayor legitimación internacional a la operación.

En cuanto a la actitud de la Unión Europea ante este conflicto, el Consejo Europeo se reunió los días 24 y 25 de marzo de 2011 para tratar la situación en Libia, apenas una semana después de la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de autorizar la intervención. En este Consejo se consideró que «las medidas adoptadas de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad han contribuido de manera significativa a proteger a la población civil y las zonas pobladas por civiles que se hayan bajo amenaza



de ataques»<sup>162</sup>. Considero esta afirmación como una declaración política prematura sobre una situación que la Unión Europea en su conjunto no había analizado con suficiente profundidad, y también como una consecuencia indirecta de la habitual dejación de responsabilidades en el campo de la seguridad y la defensa por parte de Europa, que prefiere dejar las tomas de decisiones arriesgadas en manos de los Estados Unidos, en este caso a través de la Alianza Atlántica, con el decidido apoyo británico y la intervención destacada de Francia.

Los bombardeos aéreos continuaron con la misma intensidad y sin interrupción en los meses siguientes, pero los esfuerzos de la Coalición ya no estaban guiados por los principios establecidos en la Resolución 1973 de Consejo de Seguridad de la ONU, sino que quedaba meridianamente claro que el objetivo había pasado a ser el de derrotar al régimen libio y a deponer al Coronel Gadafi, dictador despótico al que las principales potencias occidentales, según la expresión castiza, “le tenían ganas”; especial y justificadamente Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia que habían sido años atrás el principal blanco de sus actividades terroristas. Con la contribución directa o indirecta de la OTAN como tal y la de un importante número de países, de ellos seis de la Unión Europea, lo lograron.

No obstante, también es cierto que en esta crisis la comunidad internacional tomó partido por los más débiles y que dirigió su poder aéreo y naval contra un régimen tan despótico como absurdo, pero quizás no pensó suficientemente que además de derrocar al tirano hacía falta garantizar un futuro estable y justo para su pueblo, lo que, a fecha de hoy, más de una década más tarde, todavía no está conseguido.

La conclusión que podríamos sacar de la intervención internacional en Libia está en línea con lo expuesto anteriormente en este trabajo: Estados Unidos no solo mantiene el control de la OTAN para la consecución de los objetivos del Tratado del Atlántico Norte sino que también lo hace en el contexto más general de la seguridad mundial, su liderazgo está firmemente apoyado por Gran Bretaña, y Francia mantiene perfectamente “inoxidable” desde hace décadas su anhelo y su objetivo de estar a la cabeza de la actividad política y de seguridad de nuestro continente. Estas tres afirmaciones son difíciles de negar y reflejan un importante aspecto de la situación internacional actual, a la que no sería inteligente posicionarse directamente en contra, y que a día de hoy hay

---

<sup>162</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 24-25 de marzo de 2011. Documento EUCO 10/1/11 Rev. 1, publicado en Bruselas el 20 de abril de 2011.

que valorar y vivir con ella. Al menos hasta que el proceso de integración europeo avance lo suficiente para que la Unión Europea disponga de una verdadera política exterior común, una política de defensa común e integrada, y una autonomía estratégica de la que, como se desprende de lo expuesto hasta aquí, no dispone.

Llegados a este punto nos deberíamos preguntar, como pregunta complementaria a la que nos hacíamos al principio de este epígrafe, en que forma estas intervenciones en apoyo de la estrategia de seguridad global norteamericana en Afganistán, Irak o Libia colaboran a la seguridad de Europa. Aun no siendo demostrable la respuesta, desde la óptica de este trabajo habría que juzgarlas como esas jugadas de ajedrez que hay que valorar por sus consecuencias al cabo de varios movimientos posteriores en vez de hacerlo por sus resultados más directos a corto plazo. También podríamos pensar que en el terreno de la seguridad y a veces con carácter preventivo, la superpotencia norteamericana a la hora de llevar a cabo este tipo de operaciones aplica un “atajo” para evitar la lentitud de las decisiones compartidas entre los 30 miembros de la Unión y los posibles rechazos de algunas naciones de la OTAN o de la Unión Europea a colaborar militarmente en cualquier tipo de intervención internacional.

### **8.3. Consideraciones para la Unión y para la OTAN**

Como hemos visto, las *coalitions of the willing* son estructuras operativas muy importantes que complementan o sustituyen a la OTAN cuando la estrategia de defensa norteamericana lo necesita. Son importantes políticamente porque apuntalan legalmente la actuación de los países que intervienen en ellas y en particular a aquellos que las lideran, y técnicamente porque sus intervenciones pretenden hacer frente cuanto antes a situaciones peligrosas para la paz internacional o para la propia población de los países donde actúan sin someterse a los largos procesos de decisión que caracterizan a las organizaciones internacionales. No obstante, podríamos fácilmente estimar que hasta ahora estas operaciones han tenido unos resultados discutibles o al menos, como se dice de las fincas agrícolas no bien gestionadas, “manifiestamente mejorables”. No obstante, también podríamos pensar, a favor o en contra, cómo sería la situación internacional si estas intervenciones internacionales no hubieran tenido lugar, y en particular cuales habrían sido en este caso los avances del terrorismo y de la violencia yihadista.

Es muy importante, y no se debe perder nunca de vista, que para llevar a cabo estas intervenciones la causa debe ser justa, no deben retorcerse los argumentos legales que generalmente la justifican (las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), y que se debe sopesar muy cuidadosamente si la intervención beneficia tanto a la seguridad de nuestra sociedad occidental como a la de la población de la zona donde se realiza la operación.

En el caso de la Unión Europea, los factores citados en el párrafo anterior los debe sopesar y considerar el Consejo Europeo antes de tomar las decisiones que estime más convenientes. Y para poder tomar las decisiones con el consenso y unanimidad deseables es imprescindible que la Unión progrese en su proceso de integración, disponga de una Política Exterior y de Seguridad Común más comprometida, fuerte y firmemente aceptada por todos los Estados miembros, así como de una PCSD que coordine satisfactoriamente las fuerzas armadas de los diferentes países de la Unión, y una autonomía estratégica que le permita tomar en todo momento las decisiones que crea más convenientes. Solo así podrá tomar decisiones sobre su participación o no en operaciones *coalitions of the willing* al margen o no de la OTAN, y que lidere Estados Unidos o cualquier otra potencia interna o externa a la Unión.

No obstante, admitiendo que la realidad internacional es la que es, querría introducir aquí de nuevo la idea de que a los aliados se les reconoce cuando en circunstancias adversas o difíciles se recibe de ellos su apoyo, y en tiempos de paz cuando se comparten los posicionamientos y se aceptan sus consejos. Así es como se ha formado esa *special relationship* entre británicos y norteamericanos de la que hemos hablado anteriormente, que tan buen resultado proporciona a ambos, y que es sin duda una relación deseada por todos los Gobiernos europeos.

¿Y qué tipo de relación especial quiere tener la Unión Europea con los Estados Unidos y con la OTAN? Esa Alianza y amistad con Estados Unidos ¿debería ser parte de la PESC y suscrita por el conjunto de los Estados miembros de la Unión, o únicamente podrá ser en términos bilaterales, caso por caso y en el marco de la OTAN? Tres preguntas para reflexionar sobre ellas.

Este epígrafe pretende identificar conceptos, aspectos doctrinales y necesidades de carácter general que se estima deberían tener en cuenta ambas organizaciones para ampliar su coordinación y su capacidad de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas

que, como europeos, o mejor dicho como “euroatlánticos” incluyendo a nuestros aliados del otro lado del océano, nos ha tocado vivir.

El terrorismo islamista, con sus ataques a Nueva York y al Pentágono en septiembre del 2001 dejó patente que había encontrado armas de destrucción masiva en instrumentos no militares al utilizar aviones comerciales para asesinar en una sola acción a miles de personas, y que no se ve limitado por distancias o dificultades geográficas. Este terrorismo ha llevado a cabo desde entonces numerosos atentados de grandes proporciones en todo el globo y se ha convertido quizás en la amenaza más peligrosa y más importante, hasta la invasión rusa de Ucrania, no solo para nuestra sociedad occidental sino también para los propios países de religión musulmana. La OTAN, en su Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre de la Alianza Atlántica de Lisboa en el año 2010, consideró que «el terrorismo constituye una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de los países de la OTAN y a la estabilidad y prosperidad internacionales» y cerró filas ante esta amenaza comprometiéndose en el mismo documento a «mejorar su capacidad de detectar y defenderse contra el terrorismo internacional». Para ello, nuestros ejércitos deben adaptarse a las nuevas circunstancias y «desarrollar capacidades para operaciones expedicionarias, incluyendo operaciones de contrainsurgencia, estabilización y reconstrucción»<sup>163</sup>.

Para abordar con las mejores garantías de éxito por parte occidental conflictos de las características que se han mencionado aquí (se entiendan estos como simples crisis, o como conflictos totales, asimétricos o híbridos), es extremadamente útil la cooperación estrecha y leal entre la Unión Europea y la OTAN, de la que hemos anteriormente. Ambas organizaciones tienen en la actualidad mucho que aportar: en el caso de la Unión su probada experiencia en el terreno de la cooperación, su presión económica y diplomática, e incluso su capacidad de articular una operación militar, y, por parte de la OTAN, esta puede aportar sus mayores capacidades militares, su disposición a prestar a la Unión la colaboración y los medios que esta pueda necesitar, y la posibilidad siempre presente de intervención directa norteamericana como líder de la Alianza.

El tratamiento que da la Alianza Atlántica en su Concepto Estratégico al terrorismo implica en la práctica la posible participación de la OTAN en misiones por decisión de Naciones Unidas (el caso de la ISAF) o la posible participación individual de sus

---

<sup>163</sup> Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en la Cumbre de Lisboa el 20 de noviembre de 2010. Puntos 10, 19 y 25.

miembros en *coalitions of the willing* lideradas por los Estados Unidos, ¿quién las iba a liderar si no?, para hacer frente al mal endémico de nuestro siglo que constituye el terrorismo. La razón última de estas operaciones creo que encaja bien con la idea, dicen que acuñada por los británicos, de “ir a la crisis antes de que la crisis llegue a nosotros”. No obstante, y a pesar de la rotundidad con la que el Concepto Estratégico trata este asunto, últimamente las naciones occidentales, incluidos los Estados Unidos, no son proclives a intervenir con sus tropas en misiones de combate en el exterior, y se limitan a apoyar las operaciones con sus medios navales y sobre todo aéreos. El resultado es que los conflictos no se resuelven totalmente y, como en el caso de Libia y Siria, de una u otra manera “las crisis sí llegan a nosotros”. Por el momento llegan en forma de atentados terroristas y de la emigración ilegal a Europa de millones de refugiados.

En la Alianza Atlántica su Concepto Estratégico también proporciona con carácter general las líneas maestras de por dónde estima que va a discurrir la actividad terrorista en los próximos años. En el documento queda confirmado el compromiso de los miembros a la defensa colectiva, incluso ante las nuevas amenazas y el terrorismo, y, algo muy interesante, aparecen como tareas esenciales de la Alianza no solo la de la defensa colectiva, sino también las de la gestión de crisis y la de buscar la seguridad a través de la cooperación (*cooperative security*), incluso más allá de las fronteras de aplicación del Tratado del Atlántico Norte <sup>164</sup>.

Esta estrategia de la “seguridad cooperativa” de la OTAN es compatible con la acción exterior de la Unión Europea y su estrategia de *soft power*. Es más, ofrece la perspectiva de una colaboración entre las dos organizaciones que sería beneficiosa para ambas, especialmente teniendo en cuenta que hasta ahora las operaciones de esta última están caracterizadas generalmente por un fuerte componente civil de cooperación económica y de impulso político en los lugares en los que actúa. Si la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión no llega en un momento dado a desarrollar la cooperación necesaria ante una situación de conflicto o de acción terrorista, la OTAN como tal podría siempre garantizar militarmente la seguridad de la zona, quizás particularmente gracias a la presencia y apoyo de los Estados Unidos en la misión, y permitir así el éxito de la misma, que sería ya conjunta entre la Unión y la OTAN.

---

<sup>164</sup> *Ibid.* Capítulo “Misiones fundamentales y principios”, punto 4.

Lo anterior no equivale en absoluto a que la Unión Europea deba limitarse a ser la parte civil de una misión conjunta o a ser la que únicamente realice operaciones de baja o muy baja intensidad. Las capacidades militares de la Unión en la actualidad podrían identificarse sumando las que cada país miembro estima oportuno disponer en ejercicio de su soberanía en cuanto a su seguridad y defensa, pero coordinando las mismas de forma que sean más útiles para la defensa colectiva de los Estados miembros de la Unión en el marco de su pertenencia a la misma y, bajo una fórmula creativa y eficaz, además a la OTAN. Esto le permitiría desarrollar con eficacia tanto las misiones de Petersberg acordadas con la OTAN y contenidas (ligeramente ampliadas) en el Tratado de Lisboa, como las que el Consejo Europeo decida llevar a cabo directamente a petición o en apoyo de la ONU o en virtud de la autonomía estratégica que desea conseguir. Obviamente la respuesta a este complicado objetivo sería, utilizando la terminología actual, un “mix” compatible con las capacidades económicas de la Unión y de sus miembros que permitiera a la misma y a los países que la componen apoyar a la OTAN y atender razonablemente a las situaciones imprevistas que se presenten.

¿Sería necesario y suficiente modificar el Tratado de la Unión en vigor de forma que hiciera innecesario un acuerdo formal internacional sobre estos asuntos entre los países que componen la Unión y la OTAN? En cualquier caso, sería imprescindible un estudio conjunto previo y profundo entre la Alianza Atlántica, la Unión Europea y los países que componen ambas organizaciones.

Respetando la soberanía de los países miembros en cuanto a la composición, volumen y financiación de sus fuerzas armadas, habría que conseguir una mayor integración y coordinación de las mismas en aspectos como su formación y adiestramiento, sus formas de actuar, las *Rules of Engagement* (reglas de actuación táctica para cada operación militar, que en muchas ocasiones dan lugar a problemas en la ejecución de las misiones), una interoperabilidad de sus armamentos, y, finalmente, un cierto reparto inteligente de funciones operativas por países en el contexto de la defensa colectiva.

En definitiva, a nivel europeo sería necesario abrir un debate en el marco del Consejo Europeo con la participación de la Comisión, los órganos de la Política Común de Seguridad y Defensa, la Agencia Europea de Defensa, el Estado Mayor de la Unión y los países participantes en la PESCO sobre las capacidades militares y civiles necesarias para las situaciones que puedan presentarse en el futuro (como por ejemplo los conflictos híbridos), sobre las nuevas doctrinas y estructuras de mando, y sobre el encaje que deban

tener en la OTAN las fuerzas de los Estados miembros de la Unión una vez conseguida en la medida de lo posible una mayor integración de la que existe actualmente.

Específicamente para la preparación y adiestramiento en conflictos híbridos, que a mi juicio de una manera o de otra lo serán casi todos los que aparezcan en el futuro, no solo será necesario estar preparados para contrarrestar las actividades de un potencial enemigo, sino que esta preparación, de tipo *reactive*, debería ser complementada con una preparación de tipo *proactive* para poder desarrollar con éxito acciones de amplio espectro que puedan neutralizar las que nuestros oponentes pueden llevar a cabo contra nosotros. Quizás la forma de impartir esta experiencia y capacidad a un personal convenientemente seleccionado por sus dotes intelectuales y conocimientos de todo tipo, sería una academia, escuela militar o institución compartida por la Unión Europea y la OTAN en todos sus aspectos, financiación incluida, que preparase convenientemente a personal procedente de todas las naciones miembros de ambas organizaciones que, en caso de un conflicto, supiera y pudiera manejar todos los resortes necesarios (diplomáticos, políticos, financieros, sociales, culturales y, por supuesto militares) que dispongan tanto la OTAN como la Unión para hacer frente al mismo.

En conjunto, y en un nivel más puramente político, en el seno del Consejo Atlántico y del Consejo Europeo deberían producirse debates centrados en el nivel de integración que se desearía alcanzar entre las fuerzas armadas de los Estados miembros de la Unión y de la OTAN, y al acuerdo al que se podría llegar sobre la manera de participación de estas fuerzas en la estructura de la OTAN sin perder su identidad conjunta europea y como aportación de la Unión Europea a la defensa del área euroatlántica de responsabilidad primordialmente de la Alianza Atlántica (que incluye tanto a Europa como a nuestros aliados del otro lado del Atlántico). Esto sin duda daría lugar a una consolidación y avance de la actual Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión y de su Política Común de Seguridad y Defensa.

## **9. EL FUTURO POR CONSTRUIR: ALGUNAS CONSIDERACIONES**

El objetivo de este capítulo es concretar algunas ideas (algunas de ellas sobre temas que ya han sido tratados en capítulos anteriores) que van a constituir en buena medida el soporte para las conclusiones que serán expuestas en el siguiente y último capítulo de esta tesis.

### **9.1. La unión hace la fuerza**

Los hechos históricos son, como las huellas dactilares, únicos; no se vuelven a repetir exactamente de la misma forma. No obstante, no es menos cierto que la Historia es una buena maestra del futuro. Esta consideración sugiere el posible interés de considerar en las primeras líneas de este capítulo un cierto paralelismo entre el proceso de la unificación alemana y el proceso de integración europeo.

En la primera mitad del siglo XIX existían 39 pequeños Estados germánicos en Centroeuropa cuando Prusia y Austria iniciaron un proceso de acercamiento entre todos ellos que comenzó en 1815 con el establecimiento de la Confederación Germánica bajo presidencia austriaca.

El camino emprendido continuó, y se afianzó gracias a la acción política y al progreso económico de Prusia, así como a través de varias guerras que esta última provocó (la de los Ducados en 1864 que enfrentó a Austria y Prusia contra Dinamarca, la Austroprusiana en 1866, que expulsó a Austria de la Confederación Germánica, y la Francoprusiana en 1870, que incorporó a Prusia los territorios de Alsacia y Lorena). El proceso triunfó con la fundación del Imperio Alemán el 18 de enero de 1871 y se consolidó con una campaña de germanización, que se centró en la lengua, la educación y la religión. El resultado final es que Alemania irrumpió en la escena internacional como una gran potencia y, utilizando la terminología actualmente en uso, con un estatus de actor global en el mundo de su tiempo.

Hoy podemos encontrar ciertas similitudes entre el proceso de unificación alemana y el proceso de integración europeo, que se inició con el establecimiento de la CECA, la CEE y el EURATOM, y que ha continuado primero a través de realizaciones económicas, después con la creación de la Unión Europea, y en los últimos años con el fortalecimiento, lento pero constante, de sus principales instituciones. Recordemos entre otras, algunas recientes iniciativas de la Unión en el campo de las relaciones internacionales y en el de



la seguridad y la defensa sobre las que hemos hablado ya en anteriores capítulos de esta tesis: la PESC, la PCSD, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Agencia Europea de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente, y el Fondo Europeo de Defensa.

En la comparación que se pretende hacer en esta tesis, el papel de Prusia en el proceso de unificación alemana podría ser, sin el componente de violencia que conllevó aquel, el que han desempeñado Francia y Alemania como impulsores del desarrollo del proyecto europeo a lo largo de las últimas siete décadas. En el siglo XIX, el papel de Austria, que participó desde un primer momento en la Confederación Germánica, fue el de intentar también formar parte del proyecto de unificación, pero no de forma subordinada a Prusia, aunque finalmente quedó fuera del mismo. Este papel podría ser algo similar al jugado estos años por el Reino Unido, que hubiera deseado una asociación con Europa continental sin sentirse subordinado a ninguna nación del continente ni a ninguna estructura supranacional. De hecho, hubiera preferido más una asociación de libre comercio que una unificación europea con objetivos políticos supranacionales, ya que siempre ha estimado que estos objetivos van demasiado lejos y atentan contra su soberanía. ¿Quizás contra su nostalgia imperial?

El proceso de unificación se fortaleció en 1834 con el establecimiento de una unión aduanera de los Estados germánicos, el *Zollverein*, de la que Austria quedó ya fuera. Hasta cierto punto este podría ser el caso hoy de la creación de las Comunidades Europeas y, de nuevo, con la posición del Reino Unido, que quedó inicialmente fuera de ellas aunque sí ha formado posteriormente parte de las mismas, pero nunca ha favorecido una integración total entre sus miembros y ha terminado por abandonar la Unión después de dos consultas plebiscitarias a su población. Citando a George Friedman, «la estrategia británica ha sido siempre la de poner impedimentos a la creación de una Europa unificada, peligrosa para su seguridad, entre otras cosas, porque la idea de una Europa dominada militarmente por Francia y Alemania es intolerable» (Friedman, 2011, 200).

Ciertamente el proceso de la creación y el desarrollo de la Unión Europea, todavía inconcluso en cuanto a los objetivos finales que se marcaron en un principio, no ha utilizado ni necesitado nunca conflictos bélicos para consolidarse. En cambio, en 1862 el Canciller alemán Otto von Bismarck emprendió el camino de la unificación sin evitar la vía militar. En el caso de las Comunidades Europeas y de la posterior Unión Europea uno de sus principales objetivos ha sido lograr construir la paz entre sus miembros, que salían de un conflicto pavoroso que había arruinado Europa y también de una larga historia de

guerras y rivalidades. Este objetivo se ha cumplido muy satisfactoriamente, y el procedimiento seguido para ello ha sido el de aplicar la “formula” de la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 (ya citada repetidamente a lo largo de esta tesis), de la que este capítulo recoge de nuevo las siguientes palabras:

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas...Europa no se construyó y hubo la guerra... Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho (Fundación Schuman, 2011).

La unificación alemana en el siglo XIX no fue un proceso fácil, costó tres guerras y tuvo un importante componente económico que, de hecho, apoyaba al objetivo final que era primordialmente político. A diferencia de este proceso, el actual de integración europea que ha llevado a la constitución de la Unión no ha tenido ningún tipo de componente militar ni de violencia. No obstante, el camino recorrido está siendo quizás aún más difícil que el de la unificación alemana al recurrir a la razón en vez de a la vía militar, que suele necesitar menos argumentos. El proceso ha sufrido y sufre vaivenes y retrocesos, pero sus objetivos son más trascendentes: la unión y pervivencia de Europa como centro del progreso y como actor global en la escena internacional, y su contribución a la paz y a la seguridad internacional. Una empresa gigantesca a la que debemos dedicar toda la atención y el esfuerzo que merece

Parece fuera de toda duda que podemos fácilmente aceptar la validez universal de la frase popular “la unión hace la fuerza”. El mejor ejemplo de ello lo hemos visto en las páginas anteriores sobre la unificación de Alemania, que dio como resultado una nación que actualmente y por sí sola es una de las principales potencias del planeta. En estos tiempos y en el contexto de la Unión Europea, la unión hace la fuerza es una frase particularmente válida. Así lo expresa con otras palabras el documento *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión*, presentada como ya se ha dicho anteriormente por la Alta Representante Federica Mogherini en junio de 2016 al Consejo Europeo, cuyo subtítulo es *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Desgraciadamente y como nos recuerda Félix Arteaga, Investigador Principal del Real Instituto Elcano, este documento llegó en un mal momento porque el proceso de integración europeo estaba atravesando un periodo muy delicado, y en aquel momento «el Consejo Europeo solo ha tomado nota de la Estrategia, sin endosarla» (Arteaga, 2016, 1).

En cuanto a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (la OTAN), ya hemos hablado de ella suficientemente a lo largo de esta tesis y solo añadiríamos que, respecto a ella, el dicho popular la unión hace la fuerza tiene la misma vigencia que para la Unión Europea, en el caso de la OTAN con una aplicación centrada en el campo de la defensa militar. Además, en este último caso esa unión que hace la fuerza se refiere a la que existe entre los dos lados del Atlántico gracias al Tratado del Atlántico Norte, que es el eje de las relaciones de Europa con los Estados Unidos y de la que nos ocuparemos a continuación.

## **9.2. El Vínculo Transatlántico**

No podemos dejar de considerar en esta tesis como un elemento de extrema importancia en las relaciones internacionales que unen América del Norte y Europa: el llamado “vínculo transatlántico”. Su importancia para la seguridad y la defensa de nuestro continente se deriva tanto de su valor geoestratégico al ser la raíz conceptual sobre la que se ha establecido la OTAN, como por ser una relación que une política y culturalmente, además de en el terreno de la defensa común, a dos grupos de países muy importantes para la civilización occidental en el mundo actual: los Estados Unidos y Canadá, por un lado, y los países de Europa pertenecientes a la Alianza Atlántica por el otro.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la desaparición de la Unión Soviética, Europa vivió siempre con el temor a una agresión comunista a gran escala, pero ésta, felizmente y gracias a la existencia de la OTAN, nunca tuvo lugar. El mundo se polarizó en dos bloques antagónicos, ambos dotados de armas nucleares, donde Europa fue en todo momento el principal campo de batalla potencial. Paralelamente a su cometido defensivo de carácter militar, la Alianza Atlántica ha servido también como un foro político privilegiado donde sus miembros comparten sus preocupaciones en cuanto a la seguridad internacional y, aunque con mucha menos intensidad, hasta ha desempeñado un papel no desdeñable de cooperación industrial.

La estrecha relación entre las naciones aliadas a uno y otro lado del Atlántico, forjada en el marco del Tratado de Washington no se trata de una relación reglamentada, aunque tenga una base legal en el tratado citado, ni tiene una fecha de caducidad. Es una profunda relación cuyo origen podríamos situarlo en la participación norteamericana en las dos guerras mundiales, y que en la actualidad debe fundarse en el reconocimiento de los

aspectos positivos que nos unen en la región del globo que compartimos y en un mutuo respeto de las diferencias que nos distinguen. Es una relación que no hay que descuidar, sino alimentar permanentemente con una dedicación especial a ambos lados del océano. Es un hecho demostrado que las relaciones y el afecto se afianzan con el tiempo, y su balance no puede ser de carácter anual, cortoplacista, o cicatero. Los frutos del vínculo transatlántico serán proporcionales a la generosidad y a la cooperación entre los participantes en esta relación entre Europa y sus aliados norteamericanos, una relación que debe funcionar en ambos sentidos y que se mantiene desde hace ya muchos años.

En los tiempos en que vivimos la amenaza soviética a la seguridad europea, y en concreto a su modelo de sociedad, ha cambiado respecto a la existente en la Guerra Fría, pero sigue existiendo, y la necesidad de la defensa colectiva de nuestro continente sigue vigente, aunque ahora deba hacer frente a un espectro más amplio y complejo de peligros y de riesgos que hace unas décadas. En cualquier caso, es evidente que las capacidades militares de los Estados Unidos siguen siendo, y lo serán durante las próximas décadas, la mejor garantía contra una agresión nuclear o convencional a gran escala contra nuestra vieja Europa. Además, es precisamente la gran potencia norteamericana la única que dispone en su panoplia de armamentos de las capacidades necesarias para acometer con razonables perspectivas de éxito todos los nuevos conflictos que puedan surgir en el futuro a corto y medio plazo. Uniendo estas ideas parece evidente que la relación entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico sigue siendo vital para la seguridad de nuestro continente, y el liderazgo de Estados Unidos es lógico e inevitable. Matizar este liderazgo y equilibrarlo con una Europa cada vez más unida es quizás la tarea principal de estos años en cuestiones de seguridad.

Este vínculo transatlántico que estamos comentando se ha ampliado territorialmente en los últimos años, al hacerlo tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea a la gran mayoría de las naciones de nuestro continente, en particular a muchos países del antiguo Pacto de Varsovia que se han ido incorporando a la Alianza y a la Unión después de haber recuperado su libertad. No obstante, estas ampliaciones tienen unos matices y unas características que es oportuno considerar. Con respecto a los países del antiguo Pacto de Varsovia que se han incorporado a la Unión Europea, Gracia Abad Quintanal, doctora y profesora de relaciones internacionales en la Universidad Nebrija, nos dice que:

La actitud respecto a la incorporación a la Unión Europea y el conjunto del proceso de integración europea en sí variaba notablemente de Estado a Estado, situándose quizás parte de las élites polacas y checas entre los más escépticos. Esta situación no solo se ha mantenido en el tiempo, como pone de

manifiesto la tardanza de checos y polacos de cara a la ratificación del Tratado de Lisboa, sino que se ha ido agravando de la mano de la aparición de una nueva generación de líderes en los Estados de la antigua Europa Central y Oriental que nada tienen que ver con los que lideraron la transición (Abad, 2021, 99).

Habría que subrayar que estos posicionamientos de algunas naciones se refieren a la Unión Europea pero no a la OTAN, donde estos Estados han entrado gracias a la política de “puertas abiertas” de la Alianza, y estimo que en buena parte gracias al decidido apoyo de Estados Unidos. Gracia Abad continúa en su artículo citado afirmando que «los teóricos de la gobernanza no se equivocaban al apuntar que la creciente heterogeneidad derivada de la ampliación podía traducirse en la aparición de una fractura, que es una realidad, entre europeístas y euroescépticos» (*Ibid*, 100). En cualquier caso, también es una realidad el que los países de la OTAN antiguos miembros del Pacto de Varsovia se han integrado sin fisuras en el vínculo transatlántico. Sobre este particular, Gracia Abad nos dice que estos Estados se han decantado por el atlantismo y que «desconfiaban de las capacidades militares y de disuasión de la Unión Europea mientras veían en la OTAN una garantía mucho mayor de su seguridad, en particular frente a un vecino, Rusia, cuya conducta e intenciones futuras veían con recelo» (*Ibid*, 101).

Centrándonos de nuevo en el vínculo transatlántico, quizás podría alguien sentirse incomodo con la posición hegemónica de los Estados Unidos, pero tendría que admitir que esta posición entra en la dinámica propia de una nación que ya en la Segunda Guerra Mundial se convirtió en la gran superpotencia mundial, y reconocer que precisamente esa fuerza de la que disponía, y una mezcla de generosidad y de defensa de sus propios intereses estratégicos, era la que les había impulsado, primero a salvar Europa del nazismo y, sin prácticamente solución de continuidad, de la amenaza comunista. En total tres cuartos de siglo ininterrumpidos de una relación que arroja un balance indiscutiblemente muy positivo.

Desde la desaparición de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia han cambiado muchas cosas. Lo que antes se percibía como una amenaza clara y tangible contra la seguridad de las naciones miembros de la Alianza Atlántica y dio origen a la misma y al establecimiento de la seguridad colectiva, se ha transformado. Ya no se considera la posibilidad de un ataque masivo y por sorpresa, pero en cambio han surgido nuevos riesgos que constituyen en estos momentos una verdadera y seria amenaza. Una amenaza difícil de hacer frente. Una amenaza caracterizada por la asimetría y los conflictos híbridos, por el empleo del terror, por la utilización de la religión como un factor

desencadenante de violencia, y por el vil manejo del elemento humano más desprotegido y menos desarrollado. Y se trata de una amenaza que ya se ha manifestado con toda su crueldad tanto en Estados Unidos como en Europa y en su entorno, y el país que más experiencia tiene en combatirla, no siempre victoriosa, es precisamente Estados Unidos.

Aunque no profundizaremos en ello, no debemos olvidar a la hora de percibir los riesgos y peligros actuales para Europa, que la actitud expansionista de Rusia con sus intervenciones en Ucrania y en el conflicto entre Georgia y Osetia es un importante elemento de preocupación. No obstante, el “no profundizar” no es olvidar que lindando con las fronteras del este de la Unión Europea existe de hecho un cinturón de inestabilidad compuesto por Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y Rusia, que afecta a la seguridad del conjunto de la Unión Europea. De aquí que el apoyo norteamericano siga siendo crucial a la hora de asegurar estas fronteras e incluso cooperar con los países implicados.

En los diez últimos años la posición europea de respaldo al liderazgo norteamericano ha sufrido importantes modificaciones en los Estados miembros de la Unión. La intervención de los Estados Unidos en la Segunda Guerra del Golfo mediante una *coalition of the willing* y no a través de una participación consensuada con la OTAN o con la Unión Europea, marcó el principio de un distanciamiento y el establecimiento de diferentes posturas en los países de la Unión, que debían haber respondido en cualquier caso con una única voz.

El rechazo político de no pocos países europeos a la Segunda Guerra del Golfo afectó seriamente al vínculo transatlántico. Aunque esta herida se ha corregido con la generalizada contribución europea en el proceso de estabilización de Afganistán en el marco de la ISAF (aunque con un resultado decepcionante), e incluso con la prematura y a mi juicio equivocada intervención en Libia, aún queda un camino importante por recorrer para acercar las posturas a ambos lados del Atlántico, y ello no es un trabajo solamente de una de las dos partes, sino tanto de europeos como de norteamericanos, y la mayor garantía de éxito es cuidar la relación transatlántica con amplitud de miras, comprensión mutua, generosidad, realismo, y una buena dosis de sentido de futuro.

Aquí y ahora, creo que deberíamos esforzarnos por lograr una OTAN realmente de dos pilares, uno a cada lado del Atlántico, como apoyaba Kennedy, y siendo el europeo el resultado del esfuerzo integrador de la Unión Europea, con una *special relationship* extendida más allá de las relaciones anglonorteamericanas y participando en ella todos los miembros de la Alianza y de la Unión a través de un vínculo transatlántico cada día

más potente y más amplio. Esa relación podría abarcar además aspectos culturales y unas relaciones industriales y comerciales más profundas, y siempre sin olvidar la capacidad que ofrece la OTAN de constituir no solo un formidable instrumento de defensa colectiva sino también un foro de consulta y de debate político con la Unión Europea. Podríamos hacer nuestra la opinión de Kissinger de hace ya más de veinte años: «la tarea que aguarda a la Alianza consiste en adaptar las dos instituciones básicas que forman la relación atlántica, la OTAN y la Unión Europea, a las realidades del mundo posterior a la guerra fría» (Kissinger, 2020, 883).

Con respecto a la posible incompatibilidad entre la OTAN y la autonomía estratégica que la Unión desea, Nathalie Tocci, experta italiana en relaciones internacionales, directora del *Instituto Affari Internazionali*, y consejera especial del actual Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell, afirma con respecto a la autonomía estratégica en relación con el vínculo transatlántico que «la autonomía estratégica no es incompatible con un vínculo transatlántico más fuerte, es la condición previa para ello» (Tocci, 2020) y que «tenemos una buena oportunidad de tener éxito si, y solo si, entendemos que la autonomía estratégica europea y un renovado vínculo transatlántico son dos caras de una misma moneda. En el siglo XXI, una no puede existir sin la otra» (*Ibid*).

### **9.3. El Proceso de Integración Europeo**

Llegados a este punto podríamos plantearnos con respecto a la Unión Europea esas cuestiones fundamentales que están grabadas en todo ser humano, ¿quiénes somos, de dónde venimos y adónde vamos? y aplicarlas no solo al conjunto de la Unión, sino también y particularmente a sus principales realizaciones en el campo de su seguridad: la Política Exterior y de Seguridad Común, y la Política Común de Seguridad y Defensa.

Con respecto a la primera pregunta, ¿quiénes somos?, la respuesta la podríamos encontrar en el preámbulo de la última versión del Tratado de la Unión Europea, actualmente en vigor, que afirma que los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros se inspiraron en «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado

de Derecho»<sup>165</sup>. El entrecomillado es lo que hoy en día constituye el resumen de lo que políticamente somos, y la esencia de la Unión Europea y de la Europa que debemos defender.

La pregunta ¿de dónde venimos? ya ha quedado contestada anteriormente en esta investigación al describir el camino que desde 1951 nos ha llevado hasta la PESC y el Tratado de Lisboa. Obviamente nos hemos limitado al terreno de la acción exterior y a la seguridad y defensa para ajustarnos al propósito de esta tesis.

En cuanto a la pregunta más importante a día de hoy, ¿a dónde vamos?, la respuesta no está tan clara. Para algunos países de la Unión casi podríamos decir que ya hemos llegado a dónde íbamos: hemos alcanzado un espacio económico común que nos permite mantener unas relaciones fructíferas tanto económicas como políticas, y todo lo demás no debe afectar a la soberanía, intereses y libertad de actuación de los Estados miembros. Sin embargo, no fue este el objetivo de los padres fundadores de Europa ni es el espíritu del actual Tratado de la Unión que, también en su preámbulo, afirma que los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión están

Resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 42, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo<sup>166</sup>.

El artículo 42 del Tratado de Lisboa, coloca la Política Común de Seguridad y Defensa como dependiente de la Política Exterior y de Seguridad Común, y especifica que la primera «ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares»<sup>167</sup> y que «la Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional». También el mismo artículo añade en su tercer punto que «los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares»<sup>168</sup>, y que la Agencia Europea de Defensa

determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares (*Ibid*).

---

<sup>165</sup> Preámbulo de la Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (2010/C 83/01) publicada en el Diario Oficial de la UE el 30 de marzo de 2010.

<sup>166</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea. Preámbulo.

<sup>167</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea. Sección 2. Artículo 42.1.

<sup>168</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea. Sección 2. Artículo 42.3.



No obstante, paralelamente al compromiso que implican estas afirmaciones contenidas en el Tratado puede percibirse una cierta falta de sintonía entre lo que dispone el mismo, que todos los Estados miembros han suscrito, y el comportamiento de algunos de ellos que no favorece el avance de un proceso integrador en el campo de la defensa común. Un ejemplo de ello lo tenemos en el compromiso que hemos citado de los países miembros de la Unión de mejorar progresivamente sus capacidades militares, que posteriormente no es cumplido adecuadamente por un buen número de los que se comprometieron a ello. Este compromiso implicaría obviamente el aumento de sus presupuestos de defensa, a lo que son renuentes no pocos Estados miembros.

Citábamos en el anterior apartado de este capítulo a Abad Quintanal respecto a la actitud de los países procedentes de la ampliación de la Unión a los países del este de Europa. La volvemos a citar ahora en el contexto de la integración europea y la ampliación hacia el este de la misma:

De acuerdo con la decisión adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 1997, el 31 de marzo de 1998 se iniciaron negociaciones para la adhesión de la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Chipre, y un año después con Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía, un impulso que se mantendría claramente con ocasión del Consejo Europeo de Helsinki (Abad, 2021, 100).

En el año 2004 todos estos países formaban ya parte de la Unión Europea menos Bulgaria y Rumanía, que ingresarían en 2007. Y el número de Estados miembros se ampliaría aún más con la posterior incorporación de los nuevos países surgidos tras el conflicto de los Balcanes.

Siempre dentro del proceso de integración europeo podríamos criticar la situación actual de la política exterior de la Unión Europea, plasmada en la PESC y de la Política Común de Seguridad y Defensa (ahora la PCSD, antiguamente la PESD), por no apoyar suficientemente ni explícitamente un proceso cuya “languidez” afecta negativamente a la consideración de la Unión Europea como actor global en la escena internacional. Pero esta crítica sería en estos momentos un empeño inútil, dado que la realidad es que la mayoría de los países previsiblemente no van a renunciar ni poco ni mucho, ni a corto ni a medio plazo, a su soberanía nacional en cuanto a su política exterior y a su defensa, ni a dejar en ningún caso de primar sus intereses nacionales cuando estos no coinciden con los de la Unión. Sus compromisos y acuerdos en estos campos en el seno de la Unión han sido y siguen siendo legalmente de carácter intergubernamental.

A pesar de lo anterior, el mero reconocimiento de la PESC y de la PCSD en el Tratado de Lisboa ya marca una dirección y unos objetivos, y es en el Consejo y en el Consejo Europeo donde se deben producir los debates de hasta donde se debe llegar en el proceso de integración y como deben colaborar en él la PESC y la PCSD. En este aspecto, el Título V del Tratado de la Unión Europea (artículos 21 a 46, de alguno de los cuales hemos hablado en detalle anteriormente), son suficientemente explícitos y dan mucho margen para debatir sobre el sentido y la intensidad en que se debe avanzar.

El establecimiento del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor Militar de la Unión, la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Servicio Europeo de Acción Exterior, y la creación de la Agencia Europea de Defensa constituyen un amplio abanico de instrumentos responsabilidades, dentro de los cuales la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa son dos elementos de la máxima importancia. Aunque algunas de estas realizaciones no estén todavía plenamente desarrolladas, son garantía de que no se ha abandonado la idea de una Europa unida en el terreno de la defensa, y nos dan una clara señal de hacia dónde caminamos y hacia donde deberemos dirigir nuestros esfuerzos en el futuro.

Hemos condicionado el resultado de muchas de las propuestas e ideas que hemos defendido a lo largo de esta tesis al avance del proceso de integración europeo. No podía ser de otra manera. En estos momentos, y aunque es cierto que se han producido avances en la Política Exterior y de Seguridad Común, y en particular en el campo de la seguridad y la defensa, su incidencia real en el proceso de integración de los países de la Unión puede ser todavía objeto de discusión: uno de los miembros de la Unión con mayor capacidad para colaborar a la defensa de la misma, el Reino Unido, la ha abandonado; otro miembro “de toda la vida”, Dinamarca, ni forma parte de la Política Común de Seguridad y Defensa ni de la Cooperación Estructurada Permanente; Noruega, país miembro de la OTAN, no desea serlo de la Unión; y finalmente los países del este de Europa son más atlantistas que europeístas. No es un panorama muy prometedor, pero a pesar de ello hay que continuar sin desfallecer. Todo lo importante en la vida (ya sea a nivel individual o al de las relaciones internacionales) es una carrera de fondo.

En cualquier caso. desde 1951 en que se firmó el Tratado de París por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, han pasado muchas cosas, en general positivas, para impulsar una nueva Europa que una a las naciones de nuestro viejo

continente. En 1954 no se ratificó el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, pero su aspecto positivo, y muestra del interés general por el tema, es que éste tratado se había discutido y aprobado dos años antes por los representantes de todas las naciones convocadas. Posteriormente, en 1957 se firmaron en Roma los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Trece años más tarde, y ya entrando en el terreno de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa, se instituyó en la práctica el mecanismo llamado Cooperación Política Europea y en 1986 se firmó en Luxemburgo y en La Haya el Acta Única Europea que lo regulaba. Se habían dado los primeros pasos para superar el carácter económico inicial de los Tratados comunitarios.

En 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea que creó formalmente la Unión Europea y dentro de ella la Política Exterior y de Seguridad Común. Posteriormente se firmaron los Tratados de Ámsterdam en 1997, Niza en 2001, y el que establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma en 2004, que no fue finalmente ratificado por todos los Estados miembros.

En el año 2007 se acordó el Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2009 y que reformó por tercera vez el Tratado de la Unión dejándolo tal como se encuentra actualmente. Este Tratado amplió la PESC creando el Servicio Europeo de Acción Exterior y estableció, dependiente de la primera, la Política Común de Seguridad y Defensa. Se estableció así un orden lógico de dependencia según el cual la PESC cuenta a partir de entonces con dos instrumentos que la hacen creíble para llevar a cabo sus funciones: la Política Común de Seguridad y Defensa, y el Servicio Europeo de Acción Exterior que da apoyo diplomático al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Con respecto a la PESC y al proceso de integración europeo, podemos citar, y desear que sea cierto, el efecto que Laia Mestres, investigadora del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, califica como *spill-over*, por el cual «cuando los Estados deciden emprender la integración en un sector concreto, se genera una espiral de integración en otros sectores. Es decir, que, a través del proceso de integración, los Estados van cediendo parte de su soberanía a favor del nuevo ente supranacional» (Mestres, 2014, 156). A estas alturas no parece que esto haya sucedido claramente en el sector de la defensa, pero el pensamiento es acertado y obviamente necesita tiempo para cumplirse.

Citando ahora a Christopher Hill, la actual política exterior de la Unión Europea sería «un sistema de relaciones exteriores, una empresa colectiva a través de la cual los actores nacionales conducen, en parte conjuntamente y en parte separadamente, acciones internacionales» (Hill, 1993, 322). De esta definición subrayaríamos el hecho que afirma Hill de que la actual política exterior de la Unión se compone actualmente de una parte unificada y otra separada, y que esta última la llevan a cabo los Estados de la Unión Europea en ejercicio de su soberanía nacional y buscando sus propios intereses.

Podría también parecer que ya hemos tocado techo en el alcance de esta política exterior de la Unión ante la defensa a ultranza por parte de algunas naciones de su soberanía en sus relaciones exteriores y en defensa, pero sería justo reconocer también que se han ido haciendo progresos. En cualquier caso, las relaciones internacionales de la Unión Europea deben pretender ser algo más, mucho más, que la suma del conjunto de relaciones internacionales más o menos coordinadas de los países miembros de la Unión.

Desde el mismo momento de su creación, las dos tendencias que están enfrentadas respecto a la PESC serían la integración de las políticas exteriores de los Estados miembros, basada actualmente según Laia Mestres en el efecto *spill-over* como impulsor de la integración, “por contagio” de un sector concreto a otros sectores, y el intergubernamentalismo, que aceptaría «una cierta cesión de soberanía por parte de los Estados miembros a la Unión, pero dando por hecho que dicha cesión es indefectiblemente voluntaria, y solo en aquellas políticas concretas en las que los gobiernos creen que obtendrán más beneficios con la gestión conjunta que con la acción individual» (Mestres, 2014, 156). Por el momento esta dualidad persiste, pero es claramente el intergubernamentalismo dentro de un ambiente de cooperación el que actualmente rige la PESC.

Respecto al enfrentamiento entre las concepciones supranacionalista e intergubernamentalista, podríamos añadir que también es cierto que las políticas exteriores de los Estados miembros se han visto influenciadas por el desarrollo gradual de la política exterior de la Unión, y que las primeras se han ido en cierto modo adaptando a la situación de cada momento. En cualquier caso, la definición que da Esther Barbé en su libro *Política Exterior Europea* es particularmente afortunada:

La política exterior europea es un edificio en construcción sobre un terreno poco estable, en el que los cimientos serían los Estados; la estructura estaría formada por las relaciones económicas exteriores de la Comunidad Europea; y la fachada, siempre más vulnerable y llamativa que cualquier otra parte del edificio, sería la PESC y la Defensa Común (Barbé, 2000, 15).

La PCSD es a la PESC como el Ministerio de Defensa de un país es a su política exterior. Por ello será muy difícil estrechar las relaciones y la colaboración entre los ejércitos de los países miembros si no se coordinan o integran previamente sus respectivas políticas exteriores. El grado de colaboración y de integración que podamos alcanzar en la PCSD será proporcional al grado de colaboración y de integración que alcance la PESC.

En cuanto al futuro del proceso de integración europeo, no querría dejar de plantear aquí una idea que quizás pueda colaborar con el propósito de este trabajo, centrado en los aspectos de seguridad y defensa, aunque no se apoye en los análisis que hasta aquí se han hecho. Es difícil negar que para hacer posible todo lo que defiende esta tesis sería imprescindible o al menos muy beneficioso avanzar en el proceso de integración europeo; es cierto, pero ¿se podría apoyar indirectamente el avance de la integración en cuanto a la defensa y seguridad de nuestro continente de alguna otra forma, aunque no tenga nada que ver con la capacidad de defensa militar de la Unión? Vamos a profundizar un poco en ello.

Es elemental que la integración europea tiene muchas facetas, y así lo vio desde un principio Robert Schuman en su famosa declaración del 9 de mayo de 1950 en el *Quai d'Orsay* (Ministerio de Asuntos Exteriores francés), a la que nos hemos referido en otros capítulos, afirmando que Europa «se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho» (Fundación Schuman, 2011). Desde entonces se han llevado a cabo ya muchas de estas “realizaciones”, al margen de la seguridad y defensa la mayoría de ellas. Aquí se propone profundizar en una de carácter social y cultural, cuyo objetivo sería, como no, reforzar la idea de la identidad europea y el interés de avanzar en la construcción de la Europa que queramos todos, y cuidar ese avance atendiendo a los deseos y expectativas de los ciudadanos europeos. Todo ello incidiría positivamente en una futura integración en materia de la defensa de Europa si los europeos se sienten solidarios y responsables de la misma. En fin, se trataría de profundizar en una “Europa de los valores” que últimamente se están perdiendo en mor de una progresiva practicidad y materialismo.

La manera de hacerlo podría ser a nivel del propio ciudadano europeo ofreciéndole posibilidades atractivas de conocer las bondades, la cultura, el carácter y el alma de los pueblos que componen la Unión y promover su afecto por ellos, pues hasta ahora el proceso de integración, descontando las becas Erasmus a los estudiantes, ha sido quizás demasiado economicista y legalista (industrias, un mercado común, tecnología, trabajo y

paro, etc.) sin preocuparse demasiado de los sentimientos de los ciudadanos, que son los que dan origen a las decisiones políticas de sus gobiernos. Ahora el empujón podría venir de los propios ciudadanos europeos si se les da pie y posibilidades para ello.

¿Se les podría ofrecer oportunidades o facilidades para que, con toda libertad, los ciudadanos europeos de todo tipo o condición se pudiera desarrollar un progresivo sentimiento de pertenecer a la “casa común” de una Europa como entidad política digna de defender, o una voluntad de contribuir a la causa de un continente más unido? En este sentido, y a modo de pequeño ejemplo, no son a descartar, aunque hayan sido discutidos por parte de la población, los esfuerzos de la Comisión Europea en la vacunación contra la pandemia del Covid 19. Se quiera reconocer o no, un enemigo común une mucho.

Esta posibilidad de incentivar un sentimiento europeo no tendría éxito por sí solo en la sociedad occidental actual, que se mueve en gran parte por intereses materiales y de beneficio personal. Habría que promover sentimientos de acercamiento a través de un mayor conocimiento entre los pueblos que componen la Unión y de favorecer una mayor interacción de sus ciudadanos. Algo así como un programa “super Erasmus” no limitado solamente a la juventud universitaria. Sería un programa de grandes proporciones que debería cubrir amplios campos de actuación. El resultado se reflejaría con el tiempo en las elecciones parlamentarias internas de los Estados de la Unión, cuando se eligen a los que serán responsables de dirigir la vida de cada país en cada legislatura. En ellas, si las iniciativas que favorecen una integración humana y progresiva de los ciudadanos europeos tuvieran éxito, estos apoyarían con sus votos a los políticos más europeístas y partidarios de construir una Europa más unida e integrada, heredera sí de un pasado lleno de rivalidades y luchas, pero en la que serían defensores de un futuro a compartir entre todos de una forma más estrecha y solidaria.

Para que la Unión Europea pueda contribuir sustancialmente al establecimiento de una única Europa, unida y factor de bienestar y estabilidad para sus ciudadanos, es imprescindible proporcionar a los mismos una idea común y atractiva de la Europa que queremos, que sea aceptable para todos los Estados miembros, y que esa idea sea la de una progresiva solidaridad que uniera a todos y a la que, consecuentemente, se querría dotar de los instrumentos necesarios para su defensa y para su acción exterior.

En todo lo dicho a lo largo de esta tesis una idea capital es sin duda llevar a buen puerto el proceso de integración europeo. En ese proceso, al que como hemos citado líneas atrás se refirió Schuman hace ya setenta años, la Política Común de Seguridad y

Defensa de la Unión encaja perfectamente como una de las más importantes “realizaciones concretas” de las que hablaba el ministro francés.

#### **9.4. El Ejército Europeo**

Ante todo, hay que reconocer la dificultad de integrar en una única estructura la colaboración entre los ejércitos de los países miembros de la Unión. Estamos hablando de 27 estructuras militares y Ministerios de Defensa de 27 países, y la mayoría de ellos entienden que su soberanía conlleva disponer de una defensa propia y que la defensa colectiva es únicamente el fruto de un tratado que obliga en momentos puntuales. Por estos motivos y por atender a objetivos conceptualmente similares, los dispositivos individuales de defensa de los países de la Unión duplican en muchos casos actividades y medios con los de otros Estados miembros. Y todo ello en detrimento de la eficiencia y eficacia de un único dispositivo común.

En el caso de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión, también tenemos que tener en cuenta que esta es en estos momentos un instrumento político sin fuerzas militares asignadas en permanencia ni estructura directa que las organice y sostenga, y qué es lo que su mismo nombre indica qué es: una política. Una política que sirve para guiar e inspirar, para impulsar la coordinación en materia de seguridad y defensa en la Unión, y para orientar la toma de decisiones por otros organismos como el Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Militar, o la Agencia Europea de Defensa.

A la hora de considerar la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión, y en concreto el cumplimiento de las expectativas que le marca el Tratado de Lisboa, debemos tener en cuenta una vez más que vivimos en una Europa donde la responsabilidad de su defensa ha estado garantizada y en su mayor parte financiada desde hace más de siete décadas por nuestros aliados norteamericanos a través de la OTAN. Recientemente Estados Unidos ha dado signos de fatiga por nuestra escasa participación económica y militar en la Alianza Atlántica, y es opinión común de los analistas que está desplazando progresivamente el centro de gravedad de su interés geoestratégico hacia el Pacífico.

En esta situación, es lógico que cause preocupación en los responsables nacionales de la seguridad y defensa de los Estados de la Unión el que Estados Unidos muestre cualquier tipo de cansancio o alejamiento de los asuntos de la seguridad y defensa de nuestro

continente. No obstante, estimo que este alejamiento es circunstancial, que se producirá un mayor acercamiento con la administración norteamericana del presidente Biden, y que además está en las manos de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión remediar la situación aumentando sus capacidades militares individuales y sus contribuciones económicas y operativas a la Alianza Atlántica.

Podemos pensar sin gran riesgo de equivocarnos, que Estados Unidos, a pesar de su creciente interés geoestratégico en la región del Pacífico, no va a abandonar la OTAN ni su compromiso con Europa, aunque sí nos seguirá exigiendo, como de hecho lo está haciendo desde hace años, una superior contribución económica europea a la defensa, un mayor ofrecimiento de capacidades militares a la Alianza Atlántica, y un decidido apoyo político y operativo a su estrategia mundial. Todo esto estrecharía las relaciones a ambos lados del océano de forma que nuestros aliados norteamericanos se sentirían más ligados en todos los órdenes a nuestro continente. No obstante, actualmente hay un par de asuntos que no favorecen precisamente estas relaciones: la precipitada retirada norteamericana de Afganistán en agosto de 2021, y el recientemente anunciado establecimiento del acuerdo estratégico de carácter militar entre Estados Unidos, el Reino Unido y Australia para la región del Pacífico (el AUKUS), dado a conocer el 15 de septiembre de 2021, que iba acompañado de la decisión de sustituir el contrato acordado previamente entre este último país y Francia para adquirir 12 submarinos franceses por la adquisición de 9 submarinos nucleares norteamericanos, y por una nueva colaboración entre los tres países en materia de cuestiones de defensa tecnológicamente muy avanzadas (Infodefensa, 2022, 3 de enero).

La situación de la seguridad en el Pacífico y en Europa puede ser objeto de debate, pero en cualquier caso no afecta a la importancia de preservar el vínculo transatlántico. En cualquier caso, las decisiones que tomen los gobiernos europeos al respecto en la Unión Europea deberían acordarse por unanimidad y respetar los intereses de la misma. Y lo que no cabe duda es que atender las expectativas norteamericanas de carácter económico y operativo en el marco de la OTAN es algo que sí hay que hacer; y que hay que hacerlo sin afectar negativamente al desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión.

En justa reciprocidad, si los europeos damos satisfacción a las demandas norteamericanas, las relaciones con nuestros aliados del otro lado del océano en el marco



de la OTAN, como ya se ha defendido en el capítulo sexto de esta tesis, deberían ser en términos de una progresiva igualdad, como la que sugería Kennedy en 1962. También es cierto que para ello sería imprescindible que diéramos en la Unión Europea una progresiva mayor importancia a nuestra defensa colectiva, tanto en términos económicos y de capacidades militares como operativos.

Para concluir la consideración de la postura norteamericana respecto a Europa, se dan actualmente unos factores que favorecen directa e indirectamente el mantenimiento de su apoyo a nuestra defensa: la condición de los Estados Unidos de superpotencia militar y líder mundial, que les impulsa a mantener su interés en la estabilidad internacional a nivel global (no solo en el Pacífico), y su confrontación con Rusia en el este de Europa en el marco de la Alianza Atlántica. Obviamente, a estos factores le debemos añadir el vínculo transatlántico tratado anteriormente en este capítulo, nacido en la práctica hace ya un siglo, y mantenido desde entonces a través de unas estrechas relaciones políticas a nivel gubernamental con los países europeos antes, durante y después de la guerra fría, y apoyado también por el hecho de que Estados Unidos y Canadá comparten con nosotros el modelo de sociedad y la cultura occidentales. Todos estos factores, ahora y en el futuro previsible, favorecen y confluyen con nuestras necesidades en el campo de la seguridad y la defensa, aunque en la práctica no favorezcan actualmente las aspiraciones europeas relativas a una integración política de nuestro continente.

Sin lugar a dudas, Estados Unidos, con la OTAN bajo su dirección, siguen ofreciendo hoy en día la solución más solvente para la defensa de nuestro continente. Incluso lo reconoce así indirectamente la Unión Europea en las Declaraciones Conjuntas UE-OTAN firmadas en Varsovia en 2016, y en Bruselas en 2018, o en la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de julio de 2021 sobre la Cooperación OTAN-UE en el Contexto de las Relaciones Transatlánticas, que en su punto 2 «subraya que la OTAN sigue siendo el fundamento de la seguridad y la defensa colectiva y de la comunidad transatlántica en su conjunto»<sup>169</sup>. También lo reconocen así la mayoría de los países de la Unión, al pertenecer simultáneamente a las dos organizaciones y confiar primordialmente su defensa a la Alianza Atlántica. Esta situación no deja de beneficiar también a Estados Unidos, que ve reforzadas generalmente sus intervenciones en la escena internacional con el apoyo político de la Unión y de los países miembros de la OTAN, lo que refuerza su nivel de

---

<sup>169</sup> Documento del Parlamento Europeo [https://europarl.europa.eu/document/TA-9-2021-0346\\_ES.html](https://europarl.europa.eu/document/TA-9-2021-0346_ES.html)

legalidad (como en la práctica el caso de la intervención internacional en Libia en el marco de la OTAN), y que además se beneficia de una participación militar europea en ellas que, aunque sea reducida o limitada, les ofrece país por país un respaldo adicional a sus operaciones en cuanto a su legitimidad internacional.

Como se ha dicho, es indudable que actualmente la defensa europea la garantiza mucho mejor la OTAN (con Estados Unidos) que la Unión Europea, tanto por la capacidad militar de nuestro aliado transatlántico como por su voluntad política de hacer frente sin complejos a los problemas que puedan requerir intervenciones de carácter militar. No obstante, también es evidente que esta fórmula y el liderazgo norteamericano a nivel mundial relegan en la práctica a la Unión Europea a un papel secundario en la escena internacional, frenan sus aspiraciones de ser un agente global, y obstaculizan la consecución de una autonomía estratégica que le permita tomar con más libertad sus propias decisiones.

En esta situación, la Unión Europea podría proponer a la OTAN negociaciones para llegar a un acuerdo entre las dos organizaciones en las que, respetando el liderazgo norteamericano de la Alianza Atlántica, se articulase una contribución europea conjunta y no individual a la misma de los Estados de la Unión miembros de ambas organizaciones. Sería como una contribución de la Unión, más que de sus miembros, y bajo la autoridad del Consejo Europeo y la coordinación del Comité Militar de la misma y del Servicio Europeo de Acción Exterior, subordinado al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta contribución tendría como objetivos declarados un refuerzo colectivo de la seguridad europea y un apoyo a la propia OTAN, y como objetivos implícitos los de impulsar el proceso de integración europeo y la posición de la Unión como actor global en la escena internacional. Una Unión Europea que sería participante en la OTAN y no competidora de los Estados Unidos. Ello conllevaría un aumento de la autonomía estratégica de la Unión, autonomía que toda organización política importante quiere poseer, y también favorecería una mayor fluidez en las relaciones interatlánticas y una unión más sincera y natural con nuestros aliados del otro lado del océano en estos momentos de la Historia.

El Comité Militar y el Estado Mayor Militar de la Unión podrían utilizar las fuerzas de los países miembros de la Unión, siempre tras decisión de sus gobiernos caso por caso, para las misiones militares que esta decida emprender, con o sin la colaboración de la

OTAN, pero siempre en coordinación y acuerdo con ella, y en virtud de una previamente acordada autonomía estratégica de la Unión. Esto ya lo han hecho en algunas circunstancias Estados Unidos y el Reino Unido (este último con una autonomía estratégica real), en particular en la guerra de las Malvinas y recibiendo entonces incluso el apoyo de Estados Unidos en un esquema bilateral.

En conclusión, la situación es compleja y en estos momentos no sabemos hasta donde podrá llegar la Unión Europea en su intento de integrar y mejorar progresivamente las capacidades militares de sus Estados miembros, y en hacerlo en coordinación con la OTAN. A esto podríamos añadir que tampoco está claro el impacto que puede tener en nuestra seguridad y defensa la salida del Reino Unido de la Unión, asunto que ya hemos tratado anteriormente en esta tesis y del que no podemos añadir nada más hasta que se produzcan las negociaciones entre los británicos y la Unión Europea sobre este particular.

Como culminación de estas reflexiones, debemos considerar la posibilidad de un Ejército Europeo, tema recurrente, y si lo es, es por algo. Sobre este asunto, y aunque sin mencionarlo, ya en 2015 se publicó un informe del *Centre for European Policy Studies* (CEPS) de Bruselas que recomendó profundizar en el tratamiento de la defensa en el ámbito de la Unión Europea creando un marco de la defensa europea más integrado, que recibiría el nombre de *European Defence Union* (EDU), considerándolo como «un proceso gradualmente integrativo para desarrollar nuevos hábitos de cooperación basados en una convergencia estratégica» (Blockmans y Faleg, 2015, 14). En sus conclusiones el documento afirmaba que «creemos firmemente que ha llegado el tiempo de crear una Unión de Defensa Europea que apoye a la OTAN en su tarea de proporcionar defensa territorial» (*Ibid*, 17), y más adelante finalizaba estimando que «aunque el proceso de llevar a los ejércitos europeos a una cooperación más estructurada y, cuando proceda, a una mayor integración, será sin duda complejo, las numerosas crisis a que hace frente Europa harán posible el cambio» (*Ibid*, 17).

Entrando ya directamente en el tema del Ejército Europeo querría inicialmente recoger aquí una noticia del Parlamento Europeo del 26 de junio de 2019: «Según la encuesta del Eurobarómetro<sup>170</sup> especial sobre seguridad y defensa de 2017, una mayoría (55%) estuvo

---

<sup>170</sup> Eurobarómetro es un sondeo de opinión del Parlamento Europeo mediante encuestas de opinión pública del Parlamento Europeo con un abanico amplio de temas.

a favor de la creación de un ejército de la Unión Europea»<sup>171</sup>. En un gráfico de ese mismo documento referente a la situación en 2018 sobre los porcentajes de europeos (por países) que piensan que la Unión debería hacer más en seguridad y defensa, en la parte alta se sitúan Chipre con el 92% de los encuestados, Rumanía con el 80% y España con el 78% y, con los porcentajes mínimos, Dinamarca con el 50%, la República Checa con el 51%, y el Reino Unido con el 56%. Finalmente, el mismo documento también nos dice que

El presidente francés, Emmanuel Macron, apoyó en 2017 la idea de un proyecto militar europeo conjunto. La canciller alemana, Angela Merkel, reconoció por su parte que deberíamos trabajar en la visión de algún día establecer un ejército europeo adecuado en su discurso ante el Parlamento Europeo en noviembre de 2018.

En esta situación, el primer comentario a estas declaraciones de Macron y Merkel sería sobre la comprensible imprecisión de los términos empleados por ambos. Un “proyecto militar europeo conjunto” ¿es un ejército europeo?, ¿qué significado tiene el calificativo “adecuado” en las palabras de Merkel? En palabras del Investigador Principal del Real Instituto Elcano, Félix Arteaga, «ninguno de los dos ha explicado en qué tipo de ejército están pensando, si en uno que dependa de las instituciones europeas y defienda el territorio de los Estados miembros (Ejército Europeo) o en una fuerza militar que proporcione seguridad a terceros bajo el control de los Estados participantes (Ejército de europeos)» (Arteaga, 2018, 1). En otro punto de su análisis, Arteaga afirma que «la diferencia conceptual entre Ejército europeo y Ejército con europeos es importante porque solo el primero ostenta la legitimidad soberana de la Unión Política mientras que el segundo responde a la soberanía de los Estados miembros» (*Ibid*, 2).

También merece la pena considerar la validez actual en cuanto a un posible futuro ejército europeo de la famosa afirmación de Robert Schuman en 1950 cambiando la palabra Europa por Ejército Europeo. Sería así: “el Ejército Europeo se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Y ya se han hecho “realizaciones concretas” con la creación de la PCSD y de los *Battle Groups* (aunque todavía no se hayan empleado estos últimos en ninguna misión), con el establecimiento de la Brigada Franco-alemana y del Eurocuerpo, y con otras realizaciones bilaterales o multilaterales. A todas estas habría que añadir la Iniciativa Europea de Intervención propuesta por Macron en 2014 y liderada por Francia, y hasta el *Framework*

---

<sup>171</sup> Parlamento Europeo. *Noticias del Parlamento Europeo. Defensa: ¿Está la UE creando un Ejército Europeo?* <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20190612STO54310/defensa-esta-la-ue-creando-un-ejercito-europeo>

*Nation Concept* patrocinado por Alemania en 2013 aunque sea en el contexto de la OTAN.

La conclusión de cualquier tipo de análisis sobre la creación de un ejército europeo es muy clara y muy breve: a corto y medio plazo no es factible. Actualmente es únicamente un tema de debate. Solamente podríamos considerar, siendo optimistas, que sería posible acometer seriamente la idea dentro de un tiempo y si se cumplieran las condiciones necesarias (voluntad política, financiación necesaria... ¡y un acuerdo con Estados Unidos para que no lo obstaculizase!), condiciones que no se dan en la actualidad. Por el momento la manera de avanzar sería más gracias a “realizaciones concretas” parciales como las que hemos visto líneas atrás, que a proponer a corto plazo un acuerdo *ad-hoc* de todos los Estados de la Unión que, obviamente, no prosperaría.

Lo más que si podría intentarse en estos momentos sería la creación de una fuerza militar europea de dimensión progresivamente creciente que estuviera inicialmente acordada con la OTAN para no causar recelos en nuestro aliado norteamericano, y que tuviera paralelamente una dirección y una capacidad de planeamiento en el Estado Mayor Militar de la Unión Europea de forma que, caso por caso y como se estableciera, la Unión tuviera la autonomía estratégica necesaria para poder emplearla cuando lo creyera necesario como una agrupación tipo CJTF (Fuerza de Tarea Conjunto-Combinada, en inglés *Combined Joint Task Force*) de suficiente dimensión, siempre en permanente coordinación con la OTAN. Mucho de eso hay ya en el *Strategic Compass* del que se ha hablado en el capítulo 6 de esta tesis. En ese documento se afirma literalmente que

Desarrollaremos una *EU Rapid Deployment Capacity* -en español, Capacidad de Despliegue Rápido de la UE- que nos permitirá desplegar con rapidez una fuerza modular de hasta 5000 hombres incluyendo componentes terrestres, aéreos y navales [...] Consistirá en una sustancial modificación de los *battle groups* y otras fuerzas y capacidades de los Estados miembros<sup>172</sup>.

Más adelante, y cuando habla de objetivos de acción, el *Strategic Compass* considera que esta Capacidad de Despliegue Rápido de la Unión deberá estar completamente operativa para 2025.

Podemos concluir que la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea es imprescindible para la acción exterior de la misma pero no es suficiente si no va progresando en el tiempo para preparar lo dispuesto en el artículo 42.2 del Tratado de la

---

<sup>172</sup> Consejo de la Unión Europea. European External Action Service. *A Strategic Compass for Security and Defence*. Pag.9. Documento EEAS (2021) 1169. Bruselas, 9 de noviembre de 2021.

Unión: incluir la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión que podrá conducir a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. A día de hoy, los objetivos a corto y medio plazo de la PCSD son las misiones responsabilidad de la Unión y disponer de una suficiente autonomía estratégica para llevarlas a cabo.

## **9.5. El creciente peligro ruso**

En los momentos de escribir estas líneas Ucrania está luchando desde hace un año para defenderse de una invasión rusa decidida por el presidente ruso Vladimir Putin. El resultado de esta guerra es incierto, aunque la enorme diferencia de fuerzas y efectivos militares entre ambos países no permite ser muy optimista ni tampoco un pronóstico favorable a la legalidad internacional. No obstante, la ayuda internacional y la férrea defensa ucraniana están conteniendo por el momento la agresión rusa

Si las fuerzas armadas rusas logran invadir totalmente Ucrania e instalar allí un gobierno favorable a sus intereses, la seguridad de Europa se vería seriamente afectada en el futuro y entraríamos en una época de inestabilidad creciente muy peligrosa para nuestro continente. Aun en el caso más favorable, si Rusia no consiguiese completamente sus objetivos y se lograra finalmente el cese de las hostilidades, el futuro de la región será una incógnita, y siempre estará presente la amenaza de que se vuelva a repetir una agresión como esta, que comenzó en 2014 con la anexión rusa de Crimea y enfrentamientos en la región de Donetsk y Lugansk, que ha causado desde entonces miles de víctimas, y que se ha recrudecido con la actual invasión rusa que comenzó el 24 de febrero del pasado año.

En esta situación, el objetivo de tratar este asunto en estas líneas es hacer unas consideraciones que afectan al papel que Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea desempeñan en la defensa de Europa y en la estabilidad internacional.

La seguridad de Europa hoy en día no está garantizada, como nos lo muestra el conflicto en Ucrania, que aún en el caso más favorable producirá durante décadas una gran inestabilidad en el este de Europa y un riesgo permanente para todo el continente, y que afectara a la Unión Europea y particularmente a sus objetivos de promover la paz, la estabilidad y el desarrollo no solo en el interior de la misma sino también en todo el resto

del mundo, en particular y en lugar destacado en una nación vecina y amiga como es Ucrania.

La OTAN, con Estados Unidos a la cabeza, y con los mismos objetivos que la Unión Europea en el contexto internacional, se ve en la dolorosa situación de no poder defender directamente con su capacidad militar a una nación democrática injustamente atacada, al verse sometida al chantaje de Vladimir Putin de agravar el conflicto sobrepasando el umbral nuclear según no pocas manifestaciones ya publicadas al respecto.

El camino elegido por la OTAN y la Unión, contrarrestar la ofensiva con sanciones económicas muy severas y con abundante material militar, puede dar lugar a un síndrome del tipo del conocido juego de cartas español de las siete y media, “donde el no llegar da dolor pues indica que mal tasas y eres del otro deudor, más, hay de ti si te pasas, si te pasas es peor”. Pasarse en este caso sería que, si el desarrollo de los acontecimientos lleva a Rusia a una situación extrema que Putin pudiera considerar como agresión a los intereses vitales de su país (y a su persona), decidiera extender el conflicto de una manera u otra a buscar la intervención de Bielorrusia o a provocar otro con algún país de la zona perteneciente o en vías de pertenecer a la Alianza Atlántica.

La conclusión de la situación actual es doble. Por un lado, el temor de que Estados Unidos se desentienda de la defensa de Europa es infundado, pues no puede dejar de ver el peligro para la paz mundial, e incluso para la supremacía norteamericana en la escena internacional, que representa una Rusia expansionista que logre recuperar el poder que tenía la Unión Soviética. Por otro lado, la situación actual puede ser un catalizador para el proceso de integración europeo al implicar un riesgo o una amenaza para la seguridad de todos los países de la Unión Europea el peligro de una Rusia de carácter imperialista. Ya se ha dicho anteriormente en esta tesis, “no hay nada que una más que un enemigo común”, y en este caso podría ser el acicate para lograr una mayor integración y mayores dotaciones presupuestarias para las fuerzas armadas de los países de la Unión.

Podría parecer que en estas consideraciones no se da la importancia que merece al sufrimiento del pueblo ucraniano ni la extremadamente grave situación que está atravesando su país, que por cierto ha venido expresando durante estos últimos años su vocación de formar parte de la comunidad europea. Desde aquí hay que subrayar que, por supuesto, la situación de Ucrania y las calamidades que sufre su pueblo deben ser

apoyadas por las naciones democráticas y con toda la ayuda internacional posible, en especial la que pueda aportarles la Unión Europea, los Estados Unidos y la OTAN en una difícil fórmula que neutralice los designios de Vladimir Putin sin producir una excusa para desencadenar un conflicto de mayor envergadura. Con este objetivo se han establecido las sanciones económicas y es de esperar que con el tiempo den el resultado deseado. No obstante, el hecho de que el poder en Rusia este concentrado en una sola persona hace que las reacciones de Putin sean muy difíciles de prever. El tiempo tiene la última palabra.

## **9.6. La asociación estratégica entre la OTAN y la UE**

La palabra estrategia la define el diccionario de la Real Academia Española como “arte para dirigir las operaciones militares”, y, con carácter de aplicación más general y no limitado a lo militar, como “arte para dirigir un asunto” y “conjunto de las reglas que buscan una decisión óptima en cada momento”. Podemos deducir de estas definiciones que las estrategias no son solo elementos que se crean para tomar una decisión en un momento dado sino también conjuntos de ideas y disposiciones que sirven para hacer frente a circunstancias que pueden aparecer en un futuro y que pueden ser previsibles, imprevisibles, o al menos cambiantes (recordemos el conocido aforismo “lo único permanente es el cambio”). Por ello, siempre habrá que actualizar periódicamente las estrategias para mantener su vigencia y su eficacia.

El interés de tratar aquí las estrategias de la OTAN y de la Unión Europea, organizaciones internacionales profundamente unidas por la compatibilidad de sus objetivos y, porque no, por la simultánea pertenencia a ambas de la gran mayoría de sus miembros, es hacer unas consideraciones sobre la imbricación de la una en la otra, su incidencia en el vínculo transatlántico, y su necesidad de coordinarlas para establecer una aún más profunda cooperación entre las dos organizaciones, por encima de los intereses concretos de cada una de ellas.

De hecho, la cooperación entre la OTAN y lo que con el tiempo llegaría a ser la Unión Europea se remonta a los tiempos en que la Unión Europea Occidental (UEO) era en el siglo pasado el máximo exponente específicamente europeo, de colaboración en materia de defensa en virtud de lo dispuesto en el Tratado de Bruselas. Como ya se ha dicho, la



relación entre ambas instituciones fue la de una UEO a la sombra de la OTAN y con un papel muy secundario, del que no comenzó a despegar hasta la década de los noventa.

La Declaración Conjunta sobre Política Exterior y de Seguridad Común del 16 de diciembre de 2002, supuso ya en aquellas fechas y según la opinión de Pablo Blesa Aledo, «el principio de una asociación estratégica entre la Unión Europea y la OTAN en el terreno de la gestión de crisis» (Blesa, 2003, 1108). Apenas tres meses más tarde, el 17 de marzo de 2003, se adoptaban los acuerdos Berlín Plus, que sentaron la base política de la cooperación entre la OTAN y la Unión en el ámbito de la gestión de crisis.

Más recientemente se han producido otras dos declaraciones conjuntas OTAN-UE de gran importancia: en la Cumbre de la Alianza Atlántica de Varsovia el 8 de julio de 2016 (refrendada en la práctica por el Consejo Europeo de Bratislava el 16 de septiembre del mismo año) y en la Cumbre de Bruselas del 10 de julio de 2018, siempre subrayando la cooperación entre las dos organizaciones y exponiendo propuestas para su cumplimiento. Posteriormente se han ido produciendo informes de situación sobre el cumplimiento de las mismas. Como prueba de ello, el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea respecto al séptimo y último informe de situación fue emitido el 20 de junio de este año, e informa textualmente:

El Consejo de la UE ha tomado nota hoy del séptimo informe de situación relativo a la aplicación de las 74 propuestas comunes aprobadas por los Consejos de la UE y la OTAN el 6 de diciembre de 2016 y el 5 de diciembre de 2017 a partir de las dos Declaraciones Conjuntas de 2016 y 2018 sobre la cooperación entre la UE y la OTAN y los principios rectores acordados por la asociación estratégica entre la UE y la OTAN. El informe detalla los progresos realizados entre junio de 2021 y mayo de 2022<sup>173</sup>.

Como puede verse, la asociación estratégica entre las dos organizaciones no solamente existe, sino que está funcionando, y se vigila el cumplimiento de las propuestas y acuerdos concretos adoptados.

La razón última para mantener y ampliar el espíritu de cooperación que establecen las declaraciones conjuntas sería siempre la misma: reforzar la seguridad, la defensa, e incluso la estabilidad y pervivencia de lo que entendemos como la sociedad occidental. La estructura para ello, tanto militar como política, podría ser el establecimiento de un doble sistema, la OTAN y la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión que, a la OTAN, le permitiría mantenerse como principal organización para la defensa colectiva del área euroatlántica (y en particular de Europa) y descargarse de algunas misiones tanto

---

<sup>173</sup> Consejo de la Unión Europea del 20 de junio de 2022. Comunicado de Prensa del mismo día.

en el terreno militar como político (siempre misiones de gestión de crisis) y, para la Unión Europea, conseguir una mayor cohesión entre las fuerzas de los distintos países que la forman, implicarse progresivamente en la responsabilidad de defensa de su territorio, y alcanzar una autonomía estratégica y el carácter de actor global que desea y le corresponde por su historia, su cultura, su desarrollo tecnológico, y su capacidad económica.

En el caso de la OTAN, sus Conceptos Estratégicos son sus documentos públicos de mayor trascendencia, y exponen la forma en que sus miembros, obviamente bajo el liderazgo de Estados Unidos, afrontarán las amenazas y los desafíos para su seguridad que se puedan presentar en los próximos años. Estos documentos no establecen precisiones sobre las fuerzas aliadas ni determinan acciones concretas, pero exponen las tareas fundamentales de la Alianza y su percepción del panorama actual de la seguridad internacional. También son muy útiles para reforzar la cohesión entre los países aliados y el vínculo transatlántico, y para comunicar a los Estados tanto amigos como potencialmente enemigos, a modo de un “aviso a navegantes”, los objetivos y la posición de la Alianza Atlántica en el mundo. Con todo ello, el Concepto Estratégico es una pieza más de la disuasión, dirigida en este caso para evitar posibles conflictos originados por percepciones erróneas de países potencialmente hostiles. Naturalmente la OTAN también dispone de una estrategia específicamente militar, a la que no nos referiremos en esta tesis, que es más concreta, detallada y por supuesto secreta, y que se encuentra en los documentos de la serie MC 400 y otros de carácter puntual que se vienen elaborando o actualizando con carácter confidencial desde hace decenas de años.

El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica hasta ahora en vigor era el aprobado en la Cumbre de la Alianza en Lisboa el 19 de noviembre de 2010, que sustituyó al acordado en la Cumbre de Washington de 1999. Este documento identificaba tres tareas esenciales que debían guiar la actividad de la organización: la defensa colectiva de sus miembros, la gestión de las crisis que puedan surgir en el panorama internacional que puedan afectar a la seguridad de la Alianza, y la seguridad cooperativa; esta última promoviendo la seguridad internacional a través de la asociación (*partnership*) con otros países y organizaciones internacionales. Fácilmente podemos percibir que estas tareas encajan perfectamente con los objetivos de la Política Común de Seguridad y Defensa expuestos en los artículos 42 (apartados 1, 2 y 7) y 43 del Tratado de la Unión Europea. Quizás la única diferencia sustancial con documentos similares de la Unión Europea es

que estos que contemplan la utilización con carácter general en todas las misiones de la misma no solamente de medios militares sino también civiles, mientras que en la OTAN el papel de los elementos civiles en sus operaciones está más limitado y principalmente dedicado a servir de enlace con las autoridades y la población local donde la Alianza intervenga y a colaborar en el planeamiento de estos aspectos. (párrafo 25 del Concepto Estratégico de Lisboa),

Recientemente, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN han aprobado en la Cumbre de Madrid del 29 y 30 de junio de este año un nuevo Concepto Estratégico que actualiza el de Lisboa del año 2010 y nos muestra cómo se desenvolverá la Alianza Atlántica en esta década. Este Concepto Estratégico mantiene las tres tareas principales del Concepto Estratégico anterior (disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis, y la seguridad cooperativa), e identifica en su punto 8 a la Federación Rusa como «la más significativa y directa amenaza para la seguridad de los aliados y para la paz y estabilidad en el área euroatlántica», y afirma que Rusia «está modernizando sus fuerzas nucleares e introduciendo nuevos y revolucionarios sistemas de lanzamiento de capacidad dual». En su punto 6 el nuevo Concepto Estratégico considera que «no podemos descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial aliada». Como puede apreciarse, el documento muestra una rotundidad en sus apreciaciones que, a poco que los acontecimientos no lleven a un final satisfactorio del conflicto en Ucrania a corto plazo, lo cual es muy improbable, conducirán a una nueva versión de la Guerra Fría, esta vez sin motivaciones ideológicas.

Consecuentemente, un elemento de gran importancia que considera el nuevo Concepto con especial atención es el factor nuclear. Inicia este asunto ya en el prefacio afirmando con toda claridad que la OTAN es «una alianza nuclear», y su punto 28 expone en que consiste esta afirmación:

Las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, particularmente las de los Estados Unidos, son la suprema garantía de seguridad de la Alianza. Las fuerzas nucleares estratégicas independientes del Reino Unido y Francia tienen un papel disuasivo por sí mismas y contribuyen significativamente a la seguridad total de la Alianza. Estos centros de decisión aliados contribuyen a la disuasión complicando los cálculos de los potenciales adversarios. El dispositivo de disuasión nuclear de la OTAN depende también de las armas nucleares de Estados Unidos desplegadas en Europa y de las contribuciones de los aliados implicados. Las contribuciones nacionales con aviones de doble capacidad a la misión de disuasión nuclear de la OTAN siguen siendo fundamentales para este esfuerzo<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> *NATO 2022 Strategic Concept*. 30 de junio de 2022. Punto 28.

Esto, y la consideración unánime de los países de la OTAN, al suscribir todos ellos el Concepto Estratégico, de que «las declaradas ambiciones y políticas coercitivas de la República Popular China desafían nuestros valores, seguridad e intereses» (punto 13) y que «La región indo-pacífica es importante para la OTAN dado que los acontecimientos en esa región pueden afectar directamente la seguridad euroatlántica» (punto 45) son una muestra más de la resolución aliada de no temer ir hacia una especie de guerra fría si los adversarios que el Concepto identifica no varían sus actuales comportamientos.

Un punto que introduce una cierta novedad en la postura aliada contenida en anteriores versiones del Concepto Estratégico, es que en el capítulo dedicado a “Disuasión y Defensa”, el documento establece con gran claridad en su punto 20 que «nadie debe dudar de nuestra capacidad y resolución de defender cada pulgada del territorio aliado, preservar la soberanía e integridad territorial de todos los aliados, y de imponerse contra cualquier agresor», e identifica como zona de inestabilidad y de posibles amenazas la región al sur del Mediterráneo, en particular cita el norte de África y el Sahel,.

El resto del Concepto Estratégico “discurre” en general por los cauces habituales de anteriores versiones del documento: la lucha contra el terrorismo, la seguridad marítima, la ciberdefensa, la prevención y gestión de las crisis, el control de armamentos y la proliferación, el peligro nuclear de Corea del Norte e Irán, la influencia del cambio climático y la política de puertas abiertas.

Respecto a este último asunto, la incorporación de nuevos miembros a la Alianza, en el marco de la Cumbre se gestó la incorporación a la Alianza de Suecia y Finlandia, tras la firma de un memorándum de estos países con Turquía que exigía inicialmente para dar su consentimiento la extradición forzosa de unos setenta kurdos que este país considera como terroristas, y la finalización del embargo de armamentos al que estaba sometida por los dos países nórdicos desde 2019 por su intervención militar en Siria. Unos pocos días más tarde de la Cumbre se daba el siguiente paso para la incorporación de los dos países, con la firma el 5 de julio por los ministros de Asuntos Exteriores de Suecia y Finlandia de los respectivos protocolos de adhesión de sus países al Tratado de Washington como nuevos miembros de la Alianza Atlántica, y lo mismo hicieron los embajadores de los miembros de la OTAN en su sede de Bruselas. Para completar este proceso solo queda ya la ratificación de todos los miembros de la Alianza, que previsiblemente se habrá finalizado en este mismo año. En cualquier caso, estos países tienen ya el compromiso de ser defendidos por la Alianza si fueran atacados por Rusia ((Serbeto, 2022, 6 de julio).

Un asunto de particular importancia para nosotros como europeos es la relación entre la OTAN y la Unión Europea, que se contempla en un solo punto del documento, el 43. La redacción de este punto es en su mayor parte idéntica a la que dedicó a este asunto el Concepto Estratégico de 2010, excepto en dos aspectos: especifica una lista de temas obvios en los que se debe aumentar la cooperación entre la OTAN y la UE, pero entre ellos añade el de «abordar los desafíos sistémicos planteados por la República Popular China a la seguridad euroatlántica», y seguidamente afirma que «para el desarrollo de la asociación estratégica entre la OTAN y la UE es esencial la completa participación de los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE en los esfuerzos de defensa de esta». Finaliza el párrafo dedicando, como no, una consideración referente a los gastos de defensa, obviamente de los países de la Unión: «las iniciativas para aumentar el gasto en defensa y desarrollar capacidades coherentes que se refuercen mutuamente, evitando duplicaciones innecesarias, son clave para nuestros esfuerzos conjuntos para hacer más segura el área euroatlántica»<sup>175</sup>.

Este tratamiento de las relaciones entre la OTAN y la UE en el nuevo Concepto Estratégico no avanza gran cosa respecto a los últimos años en cuanto a una consideración de igualdad de las dos organizaciones. Además, el documento no menciona la Brújula Estratégica de la UE, que marca su estrategia a seguir en los próximos años, y tampoco lo hace respecto a la autonomía estratégica que la Unión persigue, e incluso ni siquiera menciona su Política Común de Seguridad y Defensa. Parece como si el Concepto hubiera sido redactado por miembros de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea, de la que en cualquier caso son parte la inmensa mayoría de los miembros de la Alianza. Más aún, las citas del párrafo del Concepto Estratégico dedicado a la Unión Europea que se han recogido líneas atrás parecen sugerencias o instrucciones a la Unión sobre su posicionamiento respecto a China, la inclusión de los miembros de la OTAN no pertenecientes a la Unión en los “esfuerzos de defensa” de esta, y la necesidad de incrementar sus presupuestos de defensa. Todo ello marca de alguna manera un cierto condicionamiento del apoyo y cooperación de la OTAN con la Unión en función del comportamiento de esta última.

Con motivo de la Cumbre de Madrid, y como es habitual en estas reuniones, los jefes de Estado y de Gobierno emitieron una declaración conjunta al término de la misma en la que suscribían los puntos más importantes del contenido del Concepto Estratégico y,

---

<sup>175</sup> *NATO 2022 Strategic Concept*. 30 de junio de 2022.

con respecto a la UE, esta vez manifestaron su respeto por los diferentes mandatos de las dos organizaciones y por la «autonomía en la toma de decisiones» de esta última. También anunciaron su «decisión de invitar a Suecia y Finlandia a ser miembros de la OTAN y acordaron firmar los protocolos de adhesión de ambas». Finalmente, y respecto al compromiso de aumento de los presupuestos de defensa, los jefes de Estado y de Gobierno declararon que «reafirmamos nuestro compromiso con el Compromiso de Inversiones en Defensa», que llevará a todos ellos a aumentar su gasto en defensa a no menos del dos por ciento del PIB de sus respectivos países<sup>176</sup>.

Por parte de la Unión Europea, el Consejo de la misma celebrado el 21 de marzo pasado aprobó el documento llamado *La Brújula Estratégica*<sup>177</sup> que se venía ya fraguando desde hace un par de años y que podemos considerar equivalente al Concepto Estratégico. Este documento contiene «un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la Unión Europea de aquí a 2030»<sup>178</sup>.

El documento, elaborado bajo la dirección de Josep Borrell, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, sustituye a la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, presentada al Consejo el 29 de junio de 2016 por la Alta Representante Federica Mogherini, que a su vez sustituyó al elaborado en 2003 por el entonces Alto Representante Javier Solana.

Cuando Federica Mogherini presentó en 2016 su documento *Estrategia Global*, el conflicto de Libia, las actividades del Daesh, la intervención rusa en Ucrania de 2014, y el resultado del referéndum británico sobre la separación de este país de la Unión Europea eran factores mucho más inquietantes que sin duda incidieron en el proceso de aprobación y seguimiento del documento<sup>179</sup>, que no obstante fue considerado por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2016, considerando al refrendarlo que establecía el nivel de ambición de la UE<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> *Madrid Summit Declaration*. 29 de junio de 2022. Press Release (2022) 095.

<sup>177</sup> Su título completo es *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*.

<sup>178</sup> Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa del 21 de marzo de 2022.

<sup>179</sup> *Estrategia Global para la Política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Enlace [eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>180</sup> Conclusiones de la Reunión del Consejo Europeo del 15 diciembre de 2016. Documento EUCO 34/16.

Sobre el contenido de la Estrategia Global de 2016, al día siguiente de su presentación, el 29 de junio, el investigador del Real Instituto Elcano, Félix Arteaga, escribía, y con razón, que el documento «refleja más una serie de reflexiones sobre la acción externa europea y sus objetivos deseables, que una estrategia donde se relacionan medios con modos para obtener fines» (Arteaga, 2016).

La Estrategia Global de 2016 afirmaba que «la UE profundizará la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en complementariedad, sinergia y pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía en la toma de decisiones de los dos» y que «los esfuerzos europeos en materia de seguridad y defensa deberían permitir que la UE actúe de forma autónoma y, al mismo tiempo, contribuya y emprenda acciones en cooperación con la OTAN. Una defensa europea más creíble es esencial también en aras de una asociación transatlántica sana con los Estados Unidos»<sup>181</sup>. Estas afirmaciones marcaban un camino, no una decisión, y en cualquier caso la Estrategia Global de 2016 era demasiado vaga.

Posiblemente, por ello Javier de Carlos Izquierdo afirmó ese mismo año en un Documento Marco del IIEE que «no hay que olvidar que la Estrategia Global es un ejercicio de comunicación política, que trata de avanzar en la construcción de una cultura de seguridad y defensa europeas» (De Carlos, 2016). Quizás no podía ser otra cosa en aquellos momentos.

El tema de la autonomía estratégica de la Unión Europea ha ido cobrando importancia progresivamente en los últimos años, paralelamente al interés de la Unión por su seguridad y su defensa. Sophia Besch, del EUISS (*European Union Institute for Security Studies*), considera que para la Unión Europea hay tres posibles interpretaciones sobre de la autonomía estratégica: como responsabilidad, como cobertura, y como emancipación. Según ella, la primera de estas interpretaciones reconoce la contribución y la importancia del vínculo transatlántico por lo que «los Estados europeos deberían asumir una mayor participación de la carga --financiera-- dentro de la OTAN y, cuando sea apropiado, a través de la UE» (Besch, 2016, 2). Con respecto a la consideración de la autonomía estratégica como cobertura, piensa que se trataría de «una manera de asegurar que las políticas y estructuras de defensa de la UE sean autónomas y suficientemente eficaces para asumir una serie de tareas si Estados Unidos se retira gradualmente de Europa» (*Ibid*,

---

<sup>181</sup> Estrategia Global para la Política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Punto 3.1 Enlace [eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)

4). La tercera posible interpretación, la de autonomía como emancipación, sería que «en vez de aceptar que la Unión Europea sea un poder de segundo orden en un relativo declive, una mayor autonomía permitiría a la Unión alcanzar todo su potencial como poder global» (*Ibid*, 6). A juicio de esta tesis, las tres consideraciones sobre la autonomía estratégica de la UE eran relevantes y cada Estado miembro podría elegir en que proporciones mezcla estos conceptos, pero una cosa es innegable: que el concepto de autonomía estratégica está ahí, y es necesario saber y acordar en que se concreta (misiones, capacidades, estructura de sus fuerzas armadas...). Y a esto deben contribuir los documentos de carácter estratégico de la Unión y de la OTAN.

El 15 de noviembre de 2021 el Alto Representante Josep Borrell presentó su documento *La Brújula Estratégica* para sustituir a la Estrategia Global de 2016 cuando fuera aprobada por el Consejo de la Unión Europea, lo que sucedió, como se ha dicho el pasado 21 de marzo. El documento se ha basado en un análisis global de posibles amenazas para la Unión llevado a cabo por el Servicio Europeo de Acción Exterior. En una primera aproximación la Brújula Estratégica ha suplido las imprecisiones y vaguedad de la Estrategia Global y se puede considerar ya como una verdadera estrategia, no de operaciones militares, pero si de planificación de recursos y capacidades.

En este sentido, cuando se conoció el borrador del documento, el profesor Francisco Aldecoa, catedrático de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, afirmó en un artículo que «a mi juicio, este documento es un primer paso positivo para el refuerzo y desarrollo de la autonomía estratégica desde el punto de vista de la seguridad y la defensa con objeto de clarificar el horizonte para los próximos años, ya que establece un calendario claro» (Aldecoa, 2021). Realmente para la Unión Europea clarificar la autonomía estratégica y su alcance es un asunto crucial, y si los países respaldan plenamente la Brújula Estratégica se habrá dado un paso muy importante para el futuro de la organización.

Habría sido de esperar que los redactores del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y los de la Brújula Estratégica se hubieran coordinado y que hubieran tenido en cuenta la resolución del Parlamento Europeo efectuada en Estrasburgo el 7 de julio de 2021 en la que literalmente éste:

hace un llamamiento para que los trabajos en curso y futuros se lleven a cabo en paralelo sobre la Brújula Estratégica de la Unión y la labor de preparación del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN



[...] para establecer prioridades claras e identificar sinergias adicionales con el fin de reforzar el vínculo transatlántico e impulsar la cooperación UE-OTAN<sup>182</sup>.

Quizás haya sido así pero, como se ha expuesto anteriormente en esta tesis al analizar el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, el tratamiento que el documento de la Alianza Atlántica da a la Unión Europea en su punto 43 añade muy poco sobre las relaciones entre ambas instituciones desde la anterior versión del Concepto, que data del año 2010, y lo que añade tiene un cierto tono de prepotencia sobre los esfuerzos europeos de tener más protagonismo en su defensa, y además mantiene las antiguas consideraciones, que vienen de la Cumbre de Washington de 1999, de permitir una completa implicación de los miembros de la Alianza que no son parte de la Unión en los esfuerzos de esta en el campo de la defensa, y de evitar duplicaciones innecesarias con las capacidades de la Alianza.

Realmente la Brújula Estratégica es un documento mucho más ambicioso, y muchísimo más concreto y detallado, que la Estrategia Global de 2016. Marca claramente los fines de la Unión en cuanto a su seguridad y defensa y los medios para conseguirlos, e incorpora en muchos casos un calendario que añade una precisión importante, aunque a mi juicio muy difícil de cumplir en toda su extensión por más que los Estados miembros de la Unión se esfuercen por cumplir los compromisos que de hecho contiene.

En una breve síntesis, la Brújula Estratégica afirma que la UE se compromete a cuatro líneas de trabajo: actuar, garantizar nuestra seguridad, invertir, y a trabajar de manera asociativa, y desarrolla cada una de ellas marcándose en toda una extensa serie de objetivos, tan extensa y detallada que su exposición aquí iría más allá del propósito de esta tesis. No obstante, por señalar algunos que tendrán mayor importancia o visibilidad citaríamos su repetida mención al artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea que establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio los demás Estados miembros la deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance», la creación de «una capacidad de despliegue rápido de la UE de hasta 5.000 militares en entornos inciertos para distintos tipos de crisis» que deberá estar plenamente operativa en 2025, un «aumento sustancial de nuestro gasto en defensa para que corresponda a nuestro nivel de ambición colectiva», el refuerzo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, y el cumplimiento de los compromisos vinculantes

---

<sup>182</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 7 de julio en Estrasburgo sobre “Cooperación UE-OTAN en el contexto de las relaciones transatlánticas”. Punto 11. Documento TA-9-2021-0346.

contraídos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente, y una dedicación especial a los ámbitos espacial y cibernético.

En el terreno político, en el marco de su línea de trabajo de asociación cooperativa la Brújula refleja el interés de la Unión en ser un actor global en la escena internacional, considera la relación con la OTAN y en particular con los Estados Unidos como esencial, y defiende «el diálogo estratégico específico sobre seguridad y defensa entre la UE y los EE.UU.»<sup>183</sup>. Con respecto al Reino Unido, el documento afirma textualmente «Seguimos dispuestos a mantener una colaboración amplia y ambiciosa con el Reino Unido en materia de Seguridad y Defensa». Estas dos relaciones bilaterales son dos asuntos muy importantes.

No obstante todo lo anterior, hay quienes opinan que el documento no interpreta suficientemente bien la relación que debe haber entre la UE y la OTAN, y un ejemplo de ello es Riccardo Perissich, antiguo Director General en la Comisión de la Unión Europea y actualmente miembro de la Escuela de Economía Política de la *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali* de Roma, que sostiene que:

Es lamentable que el *Strategic Compass* hace poco por clarificar la relación entre la defensa de la UE, la OTAN y los Estados Unidos. Una mejor aproximación podría haber sido concebir la nueva estrategia de seguridad de la UE no como una empresa paralela y separada con relación a la OTAN, sino como una contribución a la creación de un pilar europeo dentro de la Alianza (Perissich, 2021, 3).

Esta tesis no comparte la opinión de Perissich expuesta en la segunda frase del párrafo citado, considerando que en ningún caso la Brújula Estratégica pretende considerar la estrategia de seguridad de la Unión “separada con relación a la OTAN”, sino como una estrategia propia de la Unión, lo que no va en absoluto en contra de crear un pilar europeo dentro de la Alianza.

En cualquier caso, y como se desprende de lo expuesto hasta aquí, los objetivos de la Unión y de la OTAN en cuanto a la seguridad y la defensa de Europa son equiparables, y la estrategia para trabajar por ellos muy similar (al menos teóricamente). La Unión reconoce la primacía de la OTAN en la defensa de Europa, en lo que obviamente coincide con la visión de Estados Unidos, pero sin renunciar a una autonomía de decisión (autonomía estratégica) a un nivel que le permita tener una libre capacidad de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. En concreto, la Unión Europea considera una participación más destacada de su diplomacia (el Servicio

---

<sup>183</sup> Documento EEAS (2021) 1169 *A Strategic Compass for Security and Defence*. Pag. 25. European External Action Service. Bruselas 8 de noviembre de 2021.

Europeo de Acción Exterior) y de su capacidad económica para colaborar en la resolución de las crisis (lo que se ha venido en llamar el *soft power*).

En esta situación parece elemental el interés de alcanzar entre la OTAN (con Estados Unidos) y la Unión Europea (en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa) una íntima asociación estratégica y de cooperación en la seguridad y defensa común que sea satisfactoria para todos los Estados miembros de ambas organizaciones y que refuerce la seguridad y defensa del área euroatlántica, que abarca a Europa y a sus aliados norteamericanos. Esta asociación estratégica debería tener simultáneamente en cuenta los intereses de la Unión Europea, y contribuir a la estabilidad y bienestar de los pueblos a nivel mundial. Quizás en estos momentos el elemento central de debate podría ser como conseguir un honesto *Burden Sharing*, el reparto de la carga de la defensa, pero no solo en el terreno de la financiación de la defensa común de la OTAN, sino también en cuanto a compartir en pie de igualdad, OTAN y Unión Europea, las responsabilidades de análisis y de toma de decisiones, tanto políticas como militares, para hacer frente a los riesgos y amenazas actuales. Sería este un asunto de carácter político que debería consensuarse dando satisfacción a las expectativas en todos los órdenes de las dos partes.

## **10. CONCLUSIONES. LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN EN LA DEFENSA DE EUROPA**

### **10.1. Respuestas a las preguntas de investigación planteadas al inicio de esta tesis**

A lo largo de los anteriores capítulos se han analizado diferentes elementos que nos permiten ahora abordar los objetivos de esta tesis marcados en el primer capítulo de la misma y contestar a las preguntas de investigación allí planteadas. Con ello podremos juzgar la veracidad o no de la hipótesis de partida, hacer un análisis sobre la misma, y dar por finalizado este trabajo.

Vayamos ahora a la primera pregunta de investigación formulada al comienzo de esta tesis: ¿tienen los países de la Unión fuerzas militares suficientes para contribuir eficazmente a su defensa y colaborar en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa en las que participan (en la práctica en la OTAN y en Naciones Unidas)? En términos muy breves la respuesta es: razonablemente, sí. A continuación, justificaremos esta respuesta.

Es indudable que, en su conjunto, las fuerzas militares de los Estados miembros de la Unión poseen efectivos y capacidad financiera suficientes para, sin llegar a disponer de la tecnología y capacidad operativa de las de los Estados Unidos, contribuir eficazmente a la defensa de Europa ante cualquier amenaza, y proporcionar una defensa independiente en no pocos casos. Lo hemos analizado en el capítulo cuarto de esta tesis basándonos en el estudio de los presupuestos y gastos en defensa de los miembros de la Unión Europea, de la OTAN y de los países más importantes del mundo en cuanto a inversiones en materia militar. No obstante, para apoyar la afirmación positiva que hemos hecho sería necesaria una generalizada y decidida voluntad política por parte de los países miembros de la Unión para organizar o integrar de una manera o de otra sus capacidades militares individuales en un instrumento, o en un conjunto de instrumentos suficientemente coordinados, para que su contribución a la defensa de la Unión, y por extensión a la defensa de Europa y del área euroatlántica, fuera la óptima.

En cualquier caso, un punto clave es que sería necesario aumentar los presupuestos de defensa y, sobre todo, gastar en defensa de una manera más inteligente. El problema de carácter estructural y organizativo es que las fuerzas militares europeas están divididas entre los distintos Estados de la Unión, sus capacidades repetidas en buena parte de ellos

y no suficientemente coordinadas para constituir en caso de necesidad un único sistema operativo. El problema político, que ya hemos apuntado repetidamente, es la falta de voluntad por parte de no pocos Estados miembros de la Unión de progresar decididamente en la integración de sus capacidades militares individuales hacia un todo común.

En la práctica, las fuerzas armadas europeas son muchas pequeñas fuerzas, pero no una única fuerza suficientemente dotada en medios, tecnología, personal, adiestramiento y capacidad de planificación para proporcionar a la Unión un nivel suficiente de disuasión y la consideración de ser un actor global en todos los órdenes. Y mucho menos aún para, llegado el caso, ejercer la autonomía estratégica que oficialmente la Unión desea. Todos estos problemas se pueden resolver, pero por supuesto haría falta para ello la decisión de los gobiernos de los Estados que componen la Unión de compartir parte de su soberanía en cuestiones de defensa, tema crítico y difícil de abordar, pero fórmulas las hay. Una de ellas quizás podría inspirarse en el Eurocuerpo, que es un Cuartel General de Cuerpo de Ejército de carácter autónomo: es de la Unión, está formado por cinco países de la Unión Europea y otros cinco en calidad de asociados (entre ellos Turquía), y se encuentra a disposición tanto de la Unión como de la OTAN. En esta última ha asumido durante todo el año 2020 el mando del Componente Terrestre de su Fuerza de Acción Rápida (NRF LCC)<sup>184</sup>.

A la hora de conseguir un consenso sobre esa voluntad política que hemos mencionado, todos, y Estados Unidos el primero, deberían tener en cuenta que un nivel aceptable y eficaz de defensa colectiva integrado y propio de la Unión no tendría que sustituir a la Alianza Atlántica o al cumplimiento de sus misiones, en particular la disuasión nuclear. Tampoco tendría que afectar a la participación de los Estados miembros de la Unión en ella, y únicamente sería deseable, y un objetivo a conseguir, que las contribuciones a la Alianza de los países de la misma miembros también de la Unión estuvieran coordinadas y estructuradas de forma que tuvieran una cierta identidad propia en su conjunto; una identidad europea bajo el paraguas de la Unión como contribución de esta a la defensa común euroatlántica, y no que fueran como sucede actualmente, contribuciones totalmente independientes del control de la Unión Europea y sin coordinación entre sí excepto la que ejerce la OTAN en su proceso de planeamiento de la defensa a través del *Defence Policy and Planning Committee*.

---

<sup>184</sup> Web del Eurocuerpo. [www.eurocorps.org/a-force-for-the-eu-nato](http://www.eurocorps.org/a-force-for-the-eu-nato)

El límite operativo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión lo marcarán “de facto” los Estados miembros de la misma, el Tratado de Lisboa, la PESC, el propio proceso de integración europeo... y la OTAN, esta última liderada por Estados Unidos. En cualquier caso, lo expuesto aquí en esta contestación a la primera pregunta de investigación necesitaría para tener éxito, no solo la voluntad política de los Estados miembros de la Unión, sino también el cumplimiento del compromiso de incremento de las inversiones en defensa que tomaron los países de la misma en el Tratado de Lisboa y en la Cumbre de Gales de la Alianza Atlántica y, por supuesto, una negociación con la OTAN y con Estados Unidos.

Resumiendo, la suma de las capacidades militares de los países de la Unión Europea, convenientemente gestionadas, permitirían establecer un instrumento específico o sistema de defensa europeo, encajado en la OTAN según aconsejasen las circunstancias, que podría contribuir eficazmente a la defensa convencional de Europa y del área euroatlántica, y que a la vez facilitaría a la Unión la ejecución de las operaciones militares que estime necesarias para cumplir con las misiones que se atribuye a sí misma en el Tratado de Lisboa.

La segunda pregunta de investigación era si podría la Unión Europea integrar los dispositivos militares de los países que la componen. Esta segunda pregunta es realmente la más difícil de responder, aunque se haya tratado indirectamente al responder a la anterior pregunta. Por supuesto, técnicamente es posible; pero en el estado actual del proceso de integración europeo, la respuesta sería: todavía no. No obstante, esta sería una respuesta algo apresurada, puesto que una integración es generalmente un proceso, un proceso que siempre se puede acometer por fases, y en este caso las primeras a llevar a cabo no serían muy difíciles de abordar.

También complica la respuesta a esta pregunta, aunque a la vez la flexibiliza, el término “integración”. ¿Hay solo una forma de integración? En el proceso por fases que se sugiere en el párrafo anterior, según se fuera avanzando en él se podría matizar o incluso modificar el nivel de integración final planteado en un primer momento. El éxito de una fase influiría sin duda en el nivel de ambición de la siguiente. Algo así como el efecto *spill over* del que hablaba Laia Mestres y que hemos citado en el capítulo anterior, definiéndolo como efecto impulsor “por contagio” de un sector concreto en otros sectores, pero refiriéndolo en este caso a la influencia del éxito en una fase para favorecer o incluso ampliar el alcance de la siguiente.

En cualquier caso, el marco teórico del neoliberalismo que elegimos para desarrollar esta tesis en su capítulo primero y del que subrayamos entonces que encuentra en la cooperación entre los Estados a través de las instituciones internacionales la forma de conseguir y mantener el nivel de bienestar y de seguridad de los mismos, apoya la idea de proseguir fase por fase una integración más profunda según vaya siendo ésta deseable para los Estados miembros de la Unión, en los que el dilema entre supranacionalidad e intergubernamentalismo siempre ha estado presente, especialmente en los campos de la acción exterior y de la seguridad y defensa.

Inicialmente, la primera fase se dirigiría a proteger las industrias de armamento europeas impulsando unas relaciones cada vez más estrechas entre ellas, favoreciendo fusiones, y compartiendo tecnología a cambio de beneficios económicos para los Estados miembros como resultado de su participación. Todas estas actividades serían muy bien vistas por los gobiernos a los que pertenecieran las empresas involucradas, que incluso colaborarían con ellas para facilitar sus negociaciones. Podemos sostener sin riesgo de equivocarnos que esta primera fase ya está en marcha.

Progresivamente iría aumentando el apoyo y confianza de los gobiernos en los instrumentos creados o reforzados por el Tratado de Lisboa (la Cooperación Estructurada Permanente y la Agencia Europea de Defensa) y posteriormente por la Comisión (no olvidar el papel a desempeñar por el Fondo Europeo de Defensa que se encuentra en sus primeros años de andadura). Estos instrumentos son de extraordinario valor para promover proyectos e inversiones comunes, y estas contribuirán a unir progresivamente los intereses de los países miembros.

Avanzando en el tiempo, las funciones de la Agencia Europea de Defensa, como la definición de necesidades militares comunes y la promoción de iniciativas imaginativas como la de *pooling and sharing*, jugarían un importantísimo papel en este proceso, aumentando la coordinación entre los países y colaborando a que las fuerzas armadas de los mismos progresivamente se complementen más estrechamente, y favorezcan la confianza de sus responsables políticos en que “todas sirven para todos”.

El proceso de integración progresiva de las fuerzas militares de los países de la Unión y el aumento de sus presupuestos de defensa conduciría previsiblemente a que las contribuciones a la OTAN de los países miembros se incrementasen en términos económicos o de capacidades militares tecnológicamente más avanzadas, y ese podría ser el momento adecuado para negociar que esas capacidades se coordinasen entre sí de

manera que tuvieran una identidad europea propia en su conjunto y sirvieran igualmente tanto a la OTAN como a la Unión Europea, como en el ejemplo planteado anteriormente del Eurocuerpo. Sería quizás el momento de comenzar a plantearse la creación del Ejército Europeo.

A la cuestión de si la Unión Europea dispone de la tecnología o los medios para obtenerla para que sus fuerzas armadas puedan disponer de las capacidades adecuadas para hacer frente a los conflictos o crisis en que decida intervenir o no tenga más remedio que hacerlo, tercera pregunta de investigación, la respuesta no puede ser más que afirmativa. La tecnología, en Europa y en todas partes, es una cuestión de investigación, dinero, y de invertirlo adecuadamente. Desde luego la capacidad tecnológica de los principales países de la Unión ya es muy grande, y además también lo es la actividad de la Agencia Europea de Defensa para impulsarla, mejorarla y coordinarla, siempre en un esquema voluntario y cooperativo, como hemos visto en el capítulo séptimo de esta tesis. Ahora se trata de que los beneficios de esta capacidad y de esta coordinación alcancen a todos los países miembros de la Unión.

En los momentos actuales la Agencia Europea de Defensa, y la Cooperación Estructurada Permanente, tienen en fase de ejecución importantes proyectos de investigación tecnológica que se espera den resultados muy positivos a corto y medio plazo para beneficio de todos. Ciertamente es que por la escasez de los presupuestos de defensa no se llega a donde se podría llegar en otras circunstancias, pero el nivel de la tecnología europea en el campo de los armamentos es elevado, y la capacidad de llegar a cotas tecnológicas más altas, la hay. No obstante, hacer frente a las inversiones necesarias es un asunto de capacidad económica y de voluntad política y por lo tanto no exento de dificultades.

La cuarta y última pregunta de investigación de esta tesis es si la Unión Europea podría establecer una relación con la OTAN compatible con los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 42.2 del Tratado de Lisboa para la PCSD: ser un actor global en la escena internacional y conseguir la autonomía estratégica que actualmente persigue. La respuesta a esta pregunta no tiene por qué ser negativa: fuerzas de 21 países de la Unión están ya declaradas a la OTAN para que esta pueda hacer uso de ellas tras decisiones caso por caso de sus gobiernos. Los acuerdos Berlín Plus de 2002 dan acceso a la Unión Europea para utilizar la capacidad de planeamiento de la OTAN en operaciones dirigidas por la Unión, y ésta y la OTAN han hecho declaraciones conjuntas de



acercamiento y alianza estratégica. El documento *Strategic Compass* de la Unión Europea, que ha sido aprobado por el Consejo Europeo el 21 de marzo del pasado año<sup>185</sup>, expone las capacidades operativas necesarias y los plazos para alcanzarlas. ¿Qué hace falta más para responder afirmativamente?

La condición que desarrollaremos posteriormente como conclusión final de esta tesis, es que Estados Unidos y la propia OTAN consideren a Europa, representada por la Unión Europea, como el pilar europeo de la Alianza Atlántica en los términos de igualdad que propuso Kennedy en Filadelfia en 1962 y en Frankfort en 1963 y que recordaremos literalmente en el siguiente epígrafe.

En cualquier caso, el objetivo final de articular una defensa europea común, planeamiento operativo incluido, en mayor o menor integración con la OTAN y en la medida que las capacidades económicas de los países de la Unión Europea lo permitan, se verá favorecido por lo acordado ya por todos sus miembros en el artículo 42.2 del Tratado de Lisboa:

La política de la Unión respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN, y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco<sup>186</sup>.

De hecho, el respeto de la Unión Europea a las obligaciones de muchos de sus miembros con la OTAN es un buen punto para el comienzo de negociaciones entre ambas instituciones y para que estas puedan llegar a un acuerdo satisfactorio, que es la idea central de esta tesis. Cualquier acuerdo que se lograra, siempre que no afecte negativamente, y no tiene por qué hacerlo, a la cohesión de los miembros de la Unión Europea, sería política y operativamente muy útil para la Unión, para Europa, y para los Estados Unidos. Obviamente es un objetivo difícil de conseguir, pero también sería la mejor vía para avanzar en las aspiraciones europeas respecto a su defensa contenidas en el Tratado de Lisboa y para el fortalecimiento de la actual relación transatlántica.

Recientemente ha causado inquietud en la Unión Europea la unilateralidad de la decisión y de la acción de los Estados Unidos en la retirada de Afganistán, así como la decisión común norteamericana y británica de establecer el AUKUS sin consulta previa con los países europeos, ni con la Unión Europea ni con la OTAN. Esto último reforzaría la idea de que Estados Unidos estaría desplazando el eje de su estrategia hacia el Pacífico,

---

<sup>185</sup> <https://www.dsn.gob.es/sala-prensa/brujula-estrategica...>

<sup>186</sup> Tratado Consolidado de la Unión Europea. Artículo 42.2

pero su actual posición en cuanto al conflicto en Ucrania demuestra lo contrario. En cualquier caso, este conflicto contribuirá a unir a los países de la Unión (como todo problema común) en lo que respecta a su seguridad y defensa, y la crisis provocada por la invasión rusa reforzará el vínculo transatlántico sin afectar a la idea de que Europa no puede estar satisfecha sin disponer de una autonomía estratégica que le permita tomar las decisiones conjuntas que estime oportunas en cada momento.

En lo que respecta a esta tesis, estos recientes acontecimientos no cambian la idea de la necesidad de trabajar para conseguir una asociación de defensa más equilibrada a ambos lados del Atlántico y en ese terreno “no poner todas las monedas en un mismo cesto”, la OTAN, que, además, tiene su centro de gravedad al otro lado del Atlántico.

## **10.2. Últimas reflexiones**

Esta tesis defiende la posibilidad de un compromiso. Un compromiso entre el reconocimiento de la contribución de Estados Unidos a la seguridad y la defensa de Europa en un mundo actualmente complicado por las aspiraciones de Rusia y China, y la realidad de la existencia de 27 países europeos (o 29 contando Finlandia y Suecia) embarcados en un proceso de integración, que no es compartido por todos de igual manera.

La Unión Europea, en el marco de lo hecho hasta ahora, y tras un magnífico éxito en el terreno económico y en otros muchos aspectos, se plantea llena de dudas su porvenir político. Un porvenir político que debe ser capaz de asumir la seguridad y defensa de su población y simultáneamente ser promotor de seguridad, bienestar y estabilidad en todo el planeta.

Los compromisos son siempre difíciles de alcanzar, más aún si afectan a cientos de millones de personas y a más de una treintena de Estados. De hecho, nada importante ha sido fácil en la Historia, pero hay que luchar por todo aquello que merece la pena y, con la generosidad de muchos Estados y el esfuerzo de todos, los compromisos terminan siendo realizables. Este pensamiento nos debería alentar para avanzar en el proceso de integración europeo. En este contexto, las ideas que se han expuesto hasta aquí, aunque quizás tengan que ir adaptándose a las circunstancias que sin duda irán surgiendo en el panorama mundial, y particularmente en el europeo, no dejan por ello de ser realizables

y, siempre a juicio de esta tesis, beneficiosas para todas las naciones de la sociedad occidental y la seguridad de todos sus miembros.

Interpretando las respuestas a las preguntas de investigación planteadas al inicio de este trabajo y los análisis que se han hecho a lo largo del mismo, creo que podemos concluirlo defendiendo que en estos momentos de asunción progresiva de responsabilidades en el ámbito de su seguridad y defensa por la Unión Europea, ésta podría establecer una estructura de defensa común para todos sus miembros que, en colaboración con la OTAN y sin intentar en absoluto prescindir de ella ni del vínculo transatlántico, fortalecería la defensa de nuestro continente y del área euroatlántica, mostraría al mundo la capacidad militar de la Unión para ser un actor global en la escena internacional, y ayudaría a alcanzar la autonomía estratégica que necesita para su desarrollo.

Hoy en día, el éxito en la construcción de esta estructura de defensa depende del aumento de los presupuestos de defensa de los Estados de la Unión, de la voluntad política de los mismos de proseguir el proceso de integración emprendido hace ya muchos años, y del desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa junto a los elementos de la misma que ahora se encuentran en sus primeras fases y de los que ya hemos hablado anteriormente: la Agencia Europea de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa.

Cierto es que un ejército europeo sería un posible “instrumento” concreto que cubriría lo contemplado en esta tesis, pero esto no es factible a corto ni a medio plazo. Necesitaría una voluntad política unánime, decidida y real de crearlo, que hoy no existe. Solo podría empezar a tomar cuerpo cuando el proceso de integración europeo estuviera más avanzado y en vías de finalizar, y siempre que lo hubiera hecho con éxito. Lamentablemente en estos momentos no se contempla ni cuándo ni cómo podrá finalizar este proceso, y en cualquier caso siempre sería necesario que paralelamente hubieran mejorado muy sustancialmente las capacidades militares de los países de la Unión. Mucho tiene que llover hasta que todo esto suceda.

Por ahora, la Cooperación Estructurada Permanente, la Agencia Europea de Defensa y el Fondo de Defensa Europeo son los elementos de mayor componente económico, tecnológico y político que darían lugar, si triunfan, a una mayor cohesión militar y política entre los Estados miembros de la Unión, y a una mejora importante de sus capacidades de defensa.

En cualquier caso, los avances en el proceso de integración, por pequeños que sean, favorecerán también una Política Exterior de Seguridad y Defensa más amplia, más profunda y más integrada, que llevará por la vía de los hechos a una mayor cooperación entre las fuerzas armadas de los países miembros. En este contexto las fuerzas armadas de los países de la Unión podrían estar ofrecidas, como se ha sugerido aquí, a la estructura militar integrada de la Alianza Atlántica manteniendo lo más parecido a una identidad europea propia. Esto a mi juicio también contribuiría a mantener en todo su vigor político el vínculo transatlántico con nuestros aliados del otro lado del océano al constituir una voz común europea a la hora de establecer en el campo de la seguridad y defensa un dialogo constante de entendimiento y cooperación entre Europa y Norteamérica en igualdad de condiciones.

Como hemos visto en el capítulo segundo, la identidad europea en materia de seguridad y defensa, la ESDI por su acrónimo en inglés, se aceptó en la Cumbre de la Alianza de Washington en 1999 pero limitándola a que se mantuviese *within the Alliance* (dentro de la Alianza). Hoy esa limitación tan exigente no es la más adecuada para favorecer el proceso de integración europeo. Aquí se sugiere el establecimiento de una íntima cooperación y coordinación con la OTAN en el marco de su Estructura Militar Integrada, pero simultáneamente manteniendo una identidad europea de defensa en el marco de la Unión. Alianza Atlántica sí, y el Artículo 42 del Tratado de la Unión Europea también. Todo ello encajaría en lo que ya hemos dicho que defendió Kennedy en sus discursos de 1962 en Filadelfia y de 1963 en Frankfurt, en los que se mostró partidario de una asociación atlántica de dos pilares, uno a cada lado del Atlántico y en pie de igualdad.

Sobre estos discursos del presidente Kennedy se transcriben a continuación primeramente dos párrafos de su Declaración de Interdependencia entre Estados Unidos y una Europa Unida, pronunciada en el *Independence Hall* de Filadelfia el 4 de julio de 1962:

No consideramos a una Europa fuerte y unida como un rival sino como un socio. Ayudar a su progreso ha sido el objeto básico de nuestra política exterior durante 17 años. Creemos que una Europa unida será capaz de desempeñar un papel más importante en la defensa común, de responder más generosamente a las necesidades de las naciones más pobres, de unirse a los Estados Unidos y a otros para reducir las barreras comerciales, resolver problemas de comercio, productos básicos, y moneda, y el desarrollo de políticas coordinadas en todas las áreas económicas, políticas y diplomáticas. Vemos en esa Europa un socio con el que podemos tratar sobre una base de plena igualdad en todas las grandes y pesadas tareas de construir y defender una comunidad de naciones libres.

Diré aquí y ahora, en este Día de la Independencia, que Estados Unidos estará listo para una Declaración de Interdependencia, que estaremos preparados para discutir con una Europa unida las formas y medios de formar una asociación atlántica concreta, una asociación mutuamente beneficiosa entre la nueva unión que ahora está surgiendo en Europa y la antigua Unión Americana fundada aquí hace 175 años (Kennedy, 1962, 1).

Y no podemos dejar de complementar la cita anterior con otra perteneciente al discurso que pronunció el presidente norteamericano al año siguiente, el 25 de junio de 1963, en la *Paulskirche* de Frankfurt, la famosa iglesia donde se reunió por primera vez en 1848 la Asamblea Nacional de la recién nacida Alemania, que refuerza lo que había dicho ya en Filadelfia. Recogemos a continuación los párrafos más relevantes para los objetivos de esta tesis que dijo Kennedy en esta ocasión:

No nos interesa tratar de dominar los consejos de decisión europeos. Si ese fuera nuestro objetivo, preferiríamos ver a Europa dividida y débil, lo que permitiría a Estados Unidos lidiar con cada fragmento individualmente. En cambio, tenemos y esperamos una Europa unida y fuerte, hablando con una voz común, actuando con una voluntad común, una potencia mundial capaz de resolver los problemas mundiales como un socio pleno e igualitario.

Ahora esperamos una Europa unida en una asociación atlántica, una entidad de partes interdependientes, que compartan tanto las cargas como las decisiones, y que se unan en la tarea de defensa y las artes de la paz (Kennedy, 1963).

Con este espíritu, la antigua ESDI (Identidad Europea de Seguridad y Defensa), se podría materializar en los países de la Unión que también son miembros de la OTAN en que las capacidades militares que actualmente estos países declaran individualmente a la Alianza pudieran hacerse, como ya se ha dicho repetidamente, con una coordinación de conjunto ejercida por la Unión Europea (ya que un Ejército Europeo es en estos momentos prematuro), y en la que estas fuerzas pudieran ser tenidas en cuenta a todos los efectos como constituyentes del “pilar europeo” de la Alianza, mientras que a la vez constituirían un “sistema europeo de defensa” (quizás el embrión de un futuro ejército común) para llevar a cabo las operaciones que la OTAN y la propia Unión Europea, hoy por hoy según el Tratado de Lisboa, consideren en el futuro como misiones propias de la misma.

Todo esto, como se ha dicho, sería “solo” cuestión de voluntad política, de generosidad a la hora de compartir esfuerzos y responsabilidades, y de buscar fórmulas imaginativas para llevar a cabo una verdadera asociación al mismo nivel político entre la OTAN (con los Estados Unidos liderándola) y la PCSD (como rama político-militar de la Unión Europea). Una integración “con” más que “en” la OTAN, que, como también se ha dicho líneas atrás, podría encajar perfectamente con lo que acabamos de transcribir que afirmó públicamente Kennedy en plena Guerra Fría, al principio de los años sesenta del siglo pasado.

Este trabajo defiende que lo hecho por Estados Unidos y la mayoría de los Estados europeos, la OTAN, ha sido imprescindible para la seguridad de Europa y para la supervivencia de la civilización occidental. La OTAN se debe mantener, y son compatibles la Alianza Atlántica y una relación privilegiada con los Estados Unidos con una Unión Europea que haga frente sin complejos a sus responsabilidades en la defensa de nuestro continente y contribuya a la estabilidad de todas las regiones de nuestro planeta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD QUINTANAL, G. (2021). La repercusión de las ampliaciones al este en la seguridad y defensa de la Unión Europea. *Comillas Journal of International Relations* nº 21.
- ALCARAZ ALBERO, F. (2011). La configuración del marco defensivo europeo tras la Segunda Guerra Mundial: el papel de la UEO. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Documento Marco 07/2011.
- ALDECOA, F. Y PEREZ CAVA, P. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes. *Observatorio de la Política Exterior Española*. Documento de trabajo Opex nº 94 /2018.
- ARON, R. (1976). *La Republica Imperial. Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*. Madrid: Alianza Editorial.
- ARTEAGA, F. (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Cuadernos de Estrategia nº 145.
- ARTEAGA, F. (2010). El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura. *Real Instituto Elcano*. ARI 72/2010.
- ARTEAGA, F. (2016). La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo 16/2016.
- ARTEAGA, F. (2018). Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel? *Real Instituto Elcano*. ARI 125/2018.
- ARTEAGA, F, Y SIMÓN, L. (2021). La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid. *Real Instituto Elcano*. ARI 106/2021
- AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, F. (2018). Repensando la guerra asimétrica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento Análisis 11/2018.
- BARBÉ, E. (2000). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BARBÉ, E. (2014). La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis. En E. Barbé (dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 17-31.
- BESCH, S. (2016). Capítulo 1. En J. Anderson, D. Fiott, y A. Missiroli. *After the EU Global Strategy. Consulting the experts*. European Union Institute for Security Studies, pp 7-9.
- BLES ALEDO, P S. (2006). *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa*. Murcia: Quaderna Editorial. Universidad Católica San Antonio.
- CARPINTERO SANTAMARÍA, N. (2007). *La bomba atómica. El factor humano en la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Ediciones Diaz de Santos.
- CARRIÓN RAMIREZ, B. (2004). De Dunkerque a Bosnia. Cincuenta años de defensa de Europa. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Cuadernos de Estrategia nº 129.
- CLAUSEWITZ, C. (2005) *De la guerra*. Madrid. La esfera de los libros.
- COKER, C. (1984). *The future of the Atlantic Alliance*. Londres: RUSI Defence Studies Series. The Macmillan Press LTD.
- COOK, D. (1989). *Forging the Alliance. NATO 1945 to 1950*. London: Seecker and Warburg.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2016). La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento Marco 16/2016.

- DE CASTRO RUANO, J. L. (2020). *La integración de la seguridad y la defensa en la Unión Europea. Un nuevo instrumento de actuación internacional para un actor global en el siglo XXI*. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.
- FERGUSON, N. (2007). *La Guerra del Mundo. Los conflictos del siglo XX y el declive de occidente*. Barcelona: Random House Mondadori S.A.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2003). La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, *Boletín europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 11.
- FIOTT, D, MISSIROLI, A, Y TARDY, T. (2017). Permanent Structured Cooperation: What's in a name? *European Union Institute for Security Studies*. Chaillot papers nº 142.
- FIOTT, D. (2018). Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence? *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*. Brief Issue 12/2018.
- FOJÓN LAGO, J E. (2016). *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013*. Madrid: Tesis doctoral. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- FOJÓN LAGO, J E. (2017). El impulso franco-alemán a la defensa europea. *Real Instituto Elcano ARI* 90/2017.
- FRIEDMAN, G. (2011). *La próxima década*. Barcelona: Ediciones Destino S.A. Colección Imago Mundi.
- FUENTES MONZONIS, J. (2011). La Defensa Europea del Tratado de Bruselas de 1948 al de Lisboa 2010. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Documento Opinión 50/2011.
- FUKUYAMA, F. (1989). ¿El fin de la Historia? *Revista The National Interest*, nº 16, Verano.
- FURSDON, E. (1980). *The European Defence Community. A History*. London: The Macmillan Press LTD.
- GADDIS, J. L. (2008). *La Guerra Fría*. Barcelona: RBA Libros S.A.
- GARCÍA-MORÁN, J. (2015). *Francis Fukuyama. El fin de la Historia y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARRIDO REBOLLEDO, V. (2019). La Política Exterior y de Seguridad Común Nociónes básicas de derecho de la Unión Europea. En V. Garrido Rebolledo. *Nociónes Básicas de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, pp. 403-450.
- GONZALO NAVARRO, V. (2011). Marco estratégico de la Agencia Europea de Defensa. Nuevas iniciativas operativas. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento 61/2011.
- GUTIERREZ ESPADA, C Y SILVELA DIAZ-CRIADO, E. (2006). El conflicto de Irak I. *Ministerio de Defensa (SEGENTE) y el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria (UCIII)*.
- HILL, C. (1993). The Capabilities-Expectations of Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, Vol 31. Nº 3.
- HUNTER, R. (2002). *The European Security and Defense Policy. NATO's Companion or Competitor*. Santa Monica (Estados Unidos): RAND Europe. National Defense Research Institute.
- JUDT, T. (2013). *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- JUDT, T. (2008). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid. Editorial Santillana. Taurus historia.
- KERSHAW, I. (2019). *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017. Un camino incierto*. Barcelona: Editorial Planeta.



- KISSINGER, H. (2010). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.S.A.
- LARIVÉ, MAXIME H. A. (2014). *Debating European Security and Defense Policy: understanding the complexity*. Londres: Routledge Global Interdisciplinary Studies Series.
- LEFFLER, M P. (2007). *La Guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*. Barcelona: Crítica SL.
- LEFFLER, M. P. ET AL. (1994). *Origins of the Cold War. An international history*. New York: Routledge.
- LÓPEZ ARANDA, R. (2020). Capítulo primero. En *Panorama Estratégico 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo. pp. 104-106.
- LÓPEZ I VIDAL, LL., SERRA, F. Y SORIANO J.P. (2014). Relaciones de la Unión Europea con los socios estratégicos: Estados Unidos, Rusia y China. En E. Barbé (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 239-265.
- LOWE, K. (2012). *Continente Salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- LOWE, K. (2017). *El miedo y la libertad*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MARK, E. (2010). *Origins of the Cold War. The Turkish war scare of 1946*. New York: Routledge.
- MARTÍ SEMPERE, C. (2008). La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa. *Real Instituto Elcano*. ARI 33/2008.
- MARTÍ SEMPERE, C. (2013). Irán y el arma nuclear. Un análisis del problema. *Documento marco 13/2013*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid.
- MATO, A. (2010). *El significado actual de la cuestión de Cachemira*. Real Instituto Elcano ARI 151/2010. Madrid.
- MCCUEN, J. (2008). Hybrid Wars. *Military Review*. Marzo-abril 2008.
- MEARSHEIMER, J. J. (1993). The case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. *Revista Foreign Affairs*, Vol 72, N° 3, Summer, p. 50.
- MESTRES, L. (2014). La europeización de las políticas exteriores nacionales. E. Barbé (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 154-171.
- MISSIROLI, A. (2017). *The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook*. París: EU Institute for Security Studies.
- MOLINER GONZÁLEZ, J. A. (2008). De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. *Real Instituto Elcano*. ARI nº 55/2008.
- MORA BENAVENTE, E. (2010). La PESD tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Introducción. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Cuadernos de Estrategia nº 145.
- MORENO JUSTE, A Y NÚÑEZ PEÑAS, V. (2017). *Historia de la construcción europea desde 1945*. Madrid: Alianza Editorial.
- ORTEGA KLEIN, A. (1980). El manto de Penelope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa. *Revista de Estudios Internacionales (CEPI)*, nº 1.
- ORWELL, G. (1983). *1984*. Barcelona: Ediciones Destino.
- PERISSICH, R. (2021). Europe's Strategic Compass: Merits and Shortcomings. *Instituto Affari Internazionali*. IAI Commentaries 21/57, diciembre.
- PONTIJAS CALDERÓN, J L. (2021). The European Union Strategic Compass. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Analysis Paper 45/2021.

- PONTIJAS CALDERÓN, J.L. (2022). Hitos en le agenda europea de seguridad y defensa. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento Análisis 07/2022.
- POWASKI, R. (2011). *La Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética*. Barcelona: Crítica SL.
- QUIÑONES DE LA IGLESIA, F.J. (2020). Una revisión del concepto guerra híbrida, actor híbrido. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento Opinión 153/2020.
- RAINE, S. (2019). *Europe's Strategic Future. From crisis to coherence*. London: International Institute for Strategic Studies. Routledge.
- SMITH, D. (1989). *Pressure. How America runs NATO*. London: Bloomsbury.
- TOVAR RUIZ, J. (2017). *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Catarata.
- ZAKARIA, F. (2009). *El mundo después de USA*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ALARCON, I. (2020, 24 de diciembre). Diccionario del Brexit: como descifrar el acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido, *El Confidencial*.
- ALDECOA, F. (2021). Ante la propuesta de Borrell sobre el “Strategic compass”, la pelota está en el tejado de los Estados miembros. *Newsletter CFEME*.
- ALFONSO MEIRIÑO, A. (2009). La creación de la Agencia Europea de Defensa. Un hito clave en el proceso de construcción de la defensa europea. Dialnet-LaCreacionDeLaAgenciaEuropeaDeDefensa-4549970(6).pdf
- ARTEAGA, F. (2016, 29 de junio). La Estrategia Global de la Unión Europea...déjela ahí. *Real Instituto Elcano. Elcano BLOG*.
- BILLON-GALLAND, A. (2019, octubre). UK defence policy and Brexit: Time to rethink London's European strategy. *European Leadership Network*. <https://www.europeanleadersshipnetwork.org>
- BLOCKMANS, S. Y FALEG, G. (2015, febrero). More Union in European Defence. *Report of a Centre for European Policy Studies. Task Force*.
- BUSH G. (2001). Transcript of President Bush's address. *CNN.com*, September 21.
- CATHCART, B. (2006, 25 de mayo). *Tube Alloys Directorate*. Oxford Dictionary of National Biography. <https://doi.org/10.1093/ref:odnb/93791>
- CHIRAC, J. (2006). «La dissuasion nucléaire demeure la garantie fondamentale de notre sécurité». <https://www.elysee.fr/2006/01/19>
- CNN.com (2001, September, 21). Transcript of President Bush's address.
- DE GAULLE, C. (1959). Discurso en la Escuela Militar de Saint Cyr el 3 de noviembre de 1959. [cvce.eu/obj/discours\\_de\\_charles\\_de\\_gaulle\\_devant\\_1\\_ecole\\_militaire\\_de\\_saint\\_cyr\\_3\\_novembre\\_1959-fr-c45374f7-6791-41cb-866f-1e1523201df9.html](http://cvce.eu/obj/discours_de_charles_de_gaulle_devant_1_ecole_militaire_de_saint_cyr_3_novembre_1959-fr-c45374f7-6791-41cb-866f-1e1523201df9.html)
- DELCOIGNE C.G. (1973). *El Tratado de Prohibición sobre los ensayos*. TPE. Organismo Internacional de la Energía Atómica. [https://iaea.org/sites/default/files/15403500322\\_es.pdf](https://iaea.org/sites/default/files/15403500322_es.pdf)
- DOMEQ, J. (2019). Entrevista del autor a Jorge Domecq, director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa.
- EL PAÍS (2011, 16 de febrero). Libia. [www.elpais.correspecial/revueltas-en-el-mundo-arabe/libia](http://www.elpais.correspecial/revueltas-en-el-mundo-arabe/libia)

- EL PAÍS (2017, 7 de abril). Entrevista a Jorge Domecq. <https://elpais.com/hemeroteca/2017-04-07>
- ENCYCLOPEDIA BRITANNICA (2023, 13 de febrero). The Editors of Encyclopaedia. Hans Morgenthau. <https://www.britannica.com/biography/Hans-Morgenthau>
- EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (2003). European armaments cooperation. Core documents. Compilador Burkard Schmitt. Chaillot Papers nº 59, Abril. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/chai59e.pdf>
- FIOTT, D. (2017, 20 de noviembre). European Security and Defence. The Basics. European Union Institute for Security Studies. Paris. <https://www.iss.europa.eu/content/european-security-and-defence-%E2%80%93-basics>
- FUNDACION ROBERT SCHUMAN (2011, 10 de mayo). Declaración Schuman 9 mayo 1950. En Cuestiones sobre Europa, nº 204.
- HERMANN HARTUNG, A. (1987). La invasión soviética de Afganistán. *Revista de Marina de Chile*. <https://revistamarina.cl/revista/hermann>
- INFODEFENSA (2022, 3 de enero). <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3238773/aukus-alla-submarinos>
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (2008). *Programmes in the Middle East: in the shadow of Iran*. Londres.
- JORDÁN J. (2022, 26 de enero). Teorías realistas para comprender la política internacional. Global Strategy. <https://global-strategy.org/teorias-realistas-para-comprender-la-politica-internacional/>
- KENNEDY, J F. (1962, 4 July). “Conferencia en el Independence Hall, Philadelphia”, *Presidential Library and Museum*. Pennsylvania.
- KENNEDY, J F. (1963, 25 June). Discurso “A new social order”, Eumed.net.
- LISA NEWS (2022, 18 de octubre). *¿Qué se sabe de la misión de entrenamiento de la UE al ejército ucraniano?* Enlace: [lisanews.org/international/que-se-sabe-mision-entrenamiento-ue-ejercito-ucraniano](https://lisanews.org/international/que-se-sabe-mision-entrenamiento-ue-ejercito-ucraniano)
- MACRON, E. (2020). Discurso en la *Ecole de Guerre*, 7 de febrero de 2020. Enlace: [elysee.fr/en/Emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy](https://elysee.fr/en/Emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy)
- MEDVÉDEV, D. (2022). [europapress.es/internacional/noticia-medvedev-alerta-conflicto-rusia-otan-podria-llevar-guerra-nuclear-20220512123634.html](https://europapress.es/internacional/noticia-medvedev-alerta-conflicto-rusia-otan-podria-llevar-guerra-nuclear-20220512123634.html)
- PATIÑO ABUELA, R. (2019). Neorrealismo y Neoliberalismo en las Relaciones Internacionales. Posibilidades de acercamiento y evolución. [www.ceaa.colmex.mx/academiarri/images/ensayorobertopatino.pdf](https://www.ceaa.colmex.mx/academiarri/images/ensayorobertopatino.pdf)
- QUINTERO, J.C. (2021, 27 de agosto). Miedo en las calles y ritmo frenético en los hospitales de Kabul. *El País*. <https://elpais.com/memeroteca/2021-08-27>
- ROYAL UNITED SERVICES INSTITUTE (RUSI). Reunión del 6 de septiembre de 2021. <https://www.swissinfo.ch>
- SAENZ DE UGARTE, I. (2015, 20 de marzo). Entrevista a Loretta Napoleoni. *Diario.es*.
- SANCHEZ GARCÍA, F. (2012). El conflicto híbrido. ¿Una nueva forma de guerra? Capítulo de El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- SERBETO, E. (2022, 6 de julio). *ABC*.
- SLOAN, STANLEY R. (2006). La negociación del artículo 5. *Revista de la OTAN*. verano 2006.

- SORIANO, G. (2020). Europa publica su primera agenda conjunta para mejorar su defensa. CARD. Results of first coordinated anual review on defence, 21 noviembre. European Defence Agency Fact Sheet. [Infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3125402/europa-publica-primera-agenda-conjunta-mejorar-defensa](https://infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3125402/europa-publica-primera-agenda-conjunta-mejorar-defensa)
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) (2020). Military expenditure by country and by region, in constant (2019) US\$, 1988-2020. [Sipri.org/databases/milex](https://sipri.org/databases/milex)
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) (2022). Military expenditure in 2021 US\$.
- TOCCI, N. (2020). Autonomía Estratégica y Vinculo Transatlántico: dos caras de una misma moneda. *Revista Política Exterior*. Noviembre 2020.
- TREVIÑO, J. M. (1995). La Unión Europea en la crisis de Yugoslavia. Perspectivas para la PESC II. *Dialnet-La Unión Euopea en la crisis de Yugoslavia*.
- VILLAREJO, E. (2018, 16 de abril). Entrevista con el secretario de Defensa británico Frederick Penn Curzon. *ABC*. [https://abcblogs.abc.es/...](https://abcblogs.abc.es/)
- WEINROD, W. B. (2014). Pooling and Sharing: The Effort to Enhance Allied Defense Capabilities. *American Enterprise Institute*. August 11.
- ZANNELLA, A. (2020) An analisis of Burden Sharing in NATO and the problem of Free Riding. *Political Analisis*. Vol.21. Article 5. <https://scholarship.shu.edu/pa/vol21/iss1/5>