



## Avances y desafíos de la defensa europea

Ludmila Quirós<sup>1</sup>

En las últimas semanas, los europeos celebraron los 70 años de la creación de la OTAN en un escenario de incertidumbre sobre el futuro de la organización y en un contexto donde la defensa europea enfrenta grandes desafíos a causa de las fisuras internas que está atravesando la Unión Europea (UE). De acuerdo con nuestro análisis-el cual no es en absoluto exhaustivo-, cinco son los principales avances y desafíos con los cuales debe lidiar el bloque supranacional en los años por venir, a saber: i) la redefinición del rol de la OTAN, ii) la institucionalización de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), iii) las recientes iniciativas de defensa y seguridad común aunadas en la PESCO, iv) la innovación militar de los Estados miembros y v) los diversos desafíos a la seguridad europea provenientes de África del Norte, el espacio post-soviético, China y la ciberseguridad.

### **i) Una OTAN ¿Para qué?**

El fin de la Guerra Fría generó un nuevo escenario en la vieja Europa. Desmembrada la Unión Soviética, retirada sus tropas de Europa Central y acabado el Pacto de Varsovia, la amenaza rusa parecía disiparse del radar europeo de seguridad, lo cual dio origen a un debate interno acerca de qué hacer con la arquitectura de defensa diseñada sobre los postulados de la rivalidad bipolar. Este nuevo contexto, enmarcado en el consolidado “momento unipolar” de Krauthammer, obligó a los europeos a repensar la misión del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con el objetivo de extender la vida útil de un sistema de defensa transatlántico creado como una “comunidad de valores compartidos” para disuadir más percepciones que amenazas reales. De esta manera, tres fueron los escenarios posibles para el futuro de la OTAN: a) Continuar sus funciones como arquitectura institucional para el diseño de políticas de seguridad europeas, b) Disolverse como resultado de la ausencia de la amenaza que le dio origen, c) Cambiar su misión. A todas luces, la organización se embarcó en un proceso de reformas que –entre otras cosas- condujo a la diversificación de sus tareas, y a asumir un rol más proactivo en la comunidad internacional a través de la participación, desde la década de 1990, en distintas

<sup>1</sup> Investigadora del Centro de Estudios sobre el Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) y del Grupo de Jovenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP).





operaciones militares (Balcanes)<sup>2</sup>.

Por otro lado y buscando atraer a la ex Europa comunista, la OTAN adoptó un rol clave en la democratización y la liberalización de las viejas repúblicas socialistas soviéticas, a través de lo que algunos académicos han denominado un proceso de socialización, el cual tuvo la misión de estabilizar la región para disuadir cualquier tipo de agresión rusa en el futuro y de reducir –mediante la incorporación a la OTAN de las nuevas democracias del Este (*enlargement*)- la posibilidad de conflictos entre europeos.

Con todo, a veinte años de la primera ampliación (*enlargement*), los resultados se muestran contradictorios. En primer lugar, la democratización en el Este de Europa ha mostrado tendencias regresivas, las cuales se incrementaron con mayor fuerza durante los últimos años en países como Hungría, Polonia y República Checa (pertenecientes al grupo Visegrad). En segundo lugar, la expansión hacia el Este generó tensiones con Rusia, volviendo más difícil la cooperación en asuntos claves como el control de armas y el mantenimiento de la paz en los Balcanes. En este punto, el resurgimiento del poder ruso y sus intentos de recuperar influencia sobre sus antiguos territorios satélites a través de agresivas incursiones militares, ha debilitado el buen entendimiento entre el bloque europeo y la Rusia de Vladimir Putin, cuya escalada de tensiones tocó su punto más álgido con la anexión ilegal de Crimea.

A todo esto se sumó la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, con una política exterior férreamente anti-globalista y contraria al multilateralismo que puso en duda la utilidad de la OTAN desde la perspectiva de la seguridad norteamericana, y suspendió a Estados Unidos de un tratado que por tres décadas mantuvo a Europa a salvo de los misiles balísticos convencionales y nucleares (Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio). En este sentido, Trump se volvió un crítico acérrimo de la alianza militar y del gasto superlativo que le insume al tesoro norteamericano mantener lo que a juicio del actual presidente de EEUU se considera un sistema de defensa para los europeos. De esta manera, no fueron pocas las ocasiones en las que Trump interpeló y cuestionó a los miembros europeos de la alianza militar para que aumenten sus gastos individuales en defensa. Con todo, y en un escenario internacional de mayor incertidumbre, mayores

---

<sup>2</sup>Para una mayor información, consultese la pagina en español de la OTAN: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)





amenazas no convencionales y caracterizado por el resurgimiento de potencias revisionistas insatisfechas con el actual *status quo* (Rusia y China), es útil preguntarse cuál debe ser el rol de la OTAN en términos de seguridad y defensa transatlántica, y para qué se la quiere mantener, considerando que Europa hoy en día está lidiando con un problema existencial en cuanto a su estructura defensiva, esto es, su visión de la “autonomía estratégica” incluida en su Global Strategy de 2016. Desde esta perspectiva, uno de los desafíos fundamentales abrevia en conocer cómo piensan hacer converger la idea (aun lejos de materializarse) de un ejército europeo con la OTAN y/o la política de cooperación en defensa (PESCO) con dicha alianza militar.

## **ii) La gradual institucionalización de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE/OSCE)**

Hacia 1990, la Carta de París para una “Nueva Europa” institucionalizó la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que desde la década de 1970 venía trabajando para fortalecer un sistema de seguridad euro-atlántico y euroasiático, o en otras palabras, un conjunto de mecanismos para llevar adelante negociaciones entre el Este y el Oeste. La institucionalización de dicha conferencia fue un hito clave por diversos motivos, entre ellos, debido a la amplia cobertura geográfica que suponía reunir 57 Estados participantes de América del Norte, Europa y Asia en un mismo espacio común para establecer un diálogo en una amplia variedad de temas político-militares, económicos, medioambientales y de desarrollo humano. En este sentido, la organización -que tras su institucionalización cambió el nombre a Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)- fue reforzando su mandato en el área de la seguridad mediante la elaboración de diversos documentos, entre ellos la Carta de Estambul para la Seguridad Europea (1999), que consolidó la capacidad de la organización para prevenir conflictos, restablecer la paz y rehabilitar sociedades devastadas por guerras.

Durante la última reunión celebrada en Viena en 2019, la organización reconoció que debe lidiar con serias amenazas globales que obligan a fortalecer el multilateralismo y hacer converger intereses entre sus miembros sobre asuntos tan sensibles como la ciberseguridad, la no proliferación, el combate al terrorismo, el combate al tráfico de drogas, al tráfico de personas, entre otros.

## **iii) Iniciativas de Cooperación Europea en defensa: La PESCO**

La seguridad y la defensa son asuntos sensibles de cualquier Estado y en tiempos de mayor incertidumbre y de emergencia de amenazas no convencionales con fuerte poder disruptivo, la necesidad de cooperar se





convierte en un deber más que en una necesidad. En los últimos tres años, la Unión Europea dio pasos centrales para hacer converger a sus Estados miembros en un sistema de mayor cooperación en seguridad y defensa común. En este sentido y a raíz de ciertas fisuras que está atravesando actualmente el proceso de integración europeo, la seguridad y defensa del bloque se transformó en un mecanismo de cohesión promovido de distintas formas por el eje franco-alemán. Es así que, la Política Europea de Seguridad y Cooperación (PESCO) –impulsada de alguna manera por el Tratado de Lisboa- compromete a los Estados miembro a unir sus fuerzas en proyectos comunes, proveyendo con tropas y bienes en misiones y operaciones comunes. El punto radica en converger a través de la colaboración y la cooperación mutua en la defensa del bloque, a través del intercambio de información y la seguridad colectiva. El desarrollo de la PESCO trajo consigo la promoción de otras dos políticas capaces de dar mayor autonomía en el área de defensa al bloque UE, estas son: el Programa de Desarrollo Industrial de la Defensa Europea y el Fondo de la Defensa Europea.

#### **iv) La innovación militar de los Estados miembros**

¿Qué tipo de armamento necesitan los Estados para hacer frente a las nuevas amenazas globales? ¿Qué tipo de concepción de seguridad?. Con el fin de la Guerra Fría y más aún, tras el 11 de Septiembre de 2001, el pensamiento tradicional de seguridad cambió definitivamente. Las nuevas amenazas provenientes de un espacio poco conocido, ampliamente vulnerable, vasto e ingobernable (el ciberespacio), desplazaron la noción histórica de territorialidad en los estudios de defensa, dando lugar a una idea de seguridad mucho más compleja, acorde con el desplazamiento de poder que trajo aparejado las fallas del orden liberal de posguerra. En este sentido, si bien en el mundo post-1989, la amenaza comunista había desaparecido, la complejización de las nuevas amenazas a la seguridad (terrorismo, armas de destrucción masiva, proliferación, etc.) obligó a Occidente a replantearse qué tipo de defensa se hace perentoria para enfrentar a los nuevos enemigos, en escenarios poco conocidos. De ahí que desde la caída de la Unión Soviética, se perciba una fuerte tendencia global de modernización militar a la que Europa no es ni fue ajena.

En el caso europeo, la adaptación y transformación de los cuerpos militares se ha caracterizado *grosso modo* por el desarrollo de fuerzas más desplegadas (decisión acorde con la experiencia en los Balcanes y en Afganistán), por una escasa inversión en nuevos equipos (en consonancia con el relativamente bajo presupuesto destinado a defensa) y por el todavía incipiente debate sobre qué capacidades militares deben seguir financiando los distintos Estados del viejo continente. En general, lo que se percibe es que tras el fin de las dos





grandes Guerras Mundiales, la vieja Europa ha buscado transformar la misión de sus ejércitos (antes rivales) en mecanismos de pacificación, dejando en un segundo plano el objetivo de seguridad interna y defensa de sus fronteras. De ahí que –como una de las tantas deudas pendientes del proceso de integración- en el último tiempo, el eje franco-alemán haya lanzado la idea de crear unas “fuerzas armadas comunitarias” para demostrarle al mundo –según palabras de Ángela Merkel<sup>3</sup>- que “entre los países de Europa no puede haber más guerras”. En este punto, uno de los tantos desafíos de crear un ejército europeo abrevia en lograr que los Estados cooperen financieramente con él, y que logren ponerse de acuerdo en los objetivos y capacidades que piensan impulsar y promover en términos militares.

#### **v) Desafíos diversos**

En un mundo donde las tendencias hacia el populismo conservador y la fragmentación se expanden cada vez más, la cooperación entre países se vuelve un objetivo difícil de conseguir. Esto importa un problema en sí mismo, porque la seguridad de los Estados frente a las nuevas amenazas globales, requiere de altos niveles de cooperación e intercambio de información para poder combatirlos. En este sentido, los desafíos que tiene frente a sí Europa en general y la Unión Europea en particular, obliga a sus Estados a acordar y consensuar en entornos que no siempre son favorables. De ahí que frente a un Estados Unidos que socava las estructuras del multilateralismo, Europa y poderes revisionistas como China, se aferran a promover las bondades del mecanismo, transformándose en los defensores del dialogo multilateral.

En este escenario, vale preguntarse entonces ¿cuáles son los desafíos que enfrenta Europa en la actualidad?. De acuerdo con nuestro analisis, estos pueden resumirse en cuatro temas y/o areas claves: Africa del Norte, China y la ciberseguridad y el espacio post-sovietico.

En el caso africano, las guerras civiles, el cambio climatico, los Estados desmembrados, los altos niveles de pobreza, entre otros, han producido una mayor movilidad humana hacia el viejo continente que lejos de ser masiva, -tal como han preferido caracterizarla los países europeos- se ha hecho más visible producto de la cobertura mediatica, las redes sociales y la globalizacion. La gestion de las migraciones se constituye en una deuda pendiente del proceso de integracion europeo y en uno de los desafios futuros más importantes que

---

<sup>3</sup>La Vanguardia (2018). Merkel y Macron <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181113/452908310199/merkel-macron-ejercito-europeo-otan.html>





deberá enfrentar Europa unida o desunida.

Por su parte, China representa un arma de doble filo para los europeos. Por un lado, siendo un actor revisionista e insatisfecho con el *status quo*, China puede socavar la seguridad europea desde distintas aristas, una de ellas radica en la ciberseguridad. En este sentido, el *affaire* Huawei y el rol de las telecomunicaciones 5G son un ejemplo clave de cómo Europa debe blindarse para contrarrestar lo que a su vez se constituye como una necesidad en un mundo hiper-globalizado. De ahí que la Comisión Europea haya sacado hace pocas semanas un comunicado de prensa<sup>4</sup> acerca de los enfoques comunes que deben adoptar los Estados miembros de la UE para la seguridad de las redes 5G.

Por otro lado, China ha aprendido a jugar con las reglas occidentales, haciendo uso del *soft power* y de los mecanismos de cooperación *win-win* a través de su alto poder inversor y de políticas de “ascenso pacífico” basadas en la celebre Iniciativa *Belt and Road*, la cual ha tenido su primera victoria europea tras la firma de la adhesión de Italia.

Finalmente, el resurgimiento de Rusia y de su búsqueda de influencia en los ex territorios soviéticos implica una importante amenaza para el bloque europeo como lo mencionamos anteriormente.

En un contexto donde la Unión Europea se encuentra en una encrucijada por el Brexit y el surgimiento y consolidación de corrientes nacional-populistas que buscan reformar el bloque supranacional, la defensa y seguridad común de sus territorios podría ser la única herramienta que los mantenga cohesionados.

---

<sup>4</sup>La Comisión Europea recomienda un enfoque común en la UE sobre la seguridad de las redes 5G [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1832\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1832_es.htm)

