

El 75 aniversario de la OTAN coincide con su mayor transformación desde su fundación fruto del actual conflicto en Europa y de las propias transformaciones en los nuevos riesgos y nuevas amenazas en el sistema internacional. El nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Madrid en 2022 supone una ampliación de objetivos y escenarios tradicionales incorporando nuevas sensibilidades en relación con Oriente Medio, África del Norte y el Sahel, así como otros ámbitos también en relación con el Sur Global.

La unidad para afrontar la agresión rusa sobre Ucrania ha subrayado la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación e interoperabilidad entre la Alianza y los socios de la UE desde una complementariedad necesaria entre la Responsabilidad Estratégica Atlántica y la Autonomía Estratégica Abierta matriz de la Europa de la Defensa. La unidad conseguida por los europeos para afrontar el reto de Putin, debe ser el impulso para avanzar en los mecanismos de toma de decisiones y en la ejecución efectiva de la política de seguridad y defensa. También para fortalecer, a la vez, el pilar europeo en la Alianza Atlántica.

El futuro de la OTAN en su 75 aniversario

Guerra en Europa y mundo en transformación



El futuro de la OTAN
en su 75 aniversario



El futuro de la OTAN en su 75 aniversario

Guerra en Europa y mundo
en transformación

Autor

Gustavo Palomares Lerma

Dirección

Vicente Palacio

Coordinación

Mónica Vaquero

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.10/2024

Prefacio	7
Prólogo	11
Introducción	15
CAPÍTULO 1	
La Alianza hoy: guerra en Europa y escenarios de Paz	23
CAPÍTULO 2	
La cohesión de la Alianza, convergencias y divergencias OTAN-UE	31
CAPÍTULO 3	
Planos de compatibilidad OTAN y Autonomía Estratégica Abierta	37
CAPÍTULO 4	
La OTAN ante los actuales y previsibles escenarios globales	49
CAPÍTULO 5	
Matriz de propuestas de carácter estratégico y operativo	65
Bibliografía	71
Biografía	77



PREFACIO

El 75 aniversario de la OTAN coincide con su mayor transformación desde su fundación fruto del actual conflicto en Europa y de las propias transformaciones en los nuevos riesgos y nuevas amenazas en el sistema internacional. El nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Madrid en 2022 supone una ampliación de objetivos y escenarios tradicionales incorporando nuevas sensibilidades en relación con Oriente Medio, África del Norte y el Sahel, así como otros ámbitos también en relación con el Sur Global.

La unidad para afrontar la agresión rusa sobre Ucrania ha subrayado la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación e interoperabilidad entre la Alianza y los socios de la UE desde una complementariedad necesaria entre la Responsabilidad Estratégica Atlántica y la Autonomía Estratégica Abierta matriz de la Europa de la Defensa. La unidad conseguida por los europeos para afrontar el reto de Putin, debe ser el impulso para avanzar en los mecanismos de toma de decisiones y en la ejecución efectiva de la política de seguridad y defensa. También para fortalecer, a la vez, el pilar europeo en la Alianza Atlántica.

NATO's 75th anniversary coincides with its greatest transformation since its foundation, the result of the current conflict in Europe and the transformations in the new risks and threats in the international system. The new strategic concept approved at the Madrid Summit in 2022 involves an expansion of the traditional objectives and scenarios incorporating new sensitivities in relation to the Middle East, North Africa and the Sahel, as well as other areas also in relation to the Global South.

The unity to face the Russian aggression in Ukraine has underlined the need to reinforce the coordination and interoperability mechanisms between the Alliance and the EU partners from a necessary complementarity between the Atlantic Strategic Responsibility and the Open Strategic Autonomy matrix of the Europe of Defense. The unity of Europeans to face Putin's challenge must be the impetus to advance in the decision-making mechanisms and in the effective execution of the security and defense policy. Also to strengthen, at the same time, the European pillar in the Atlantic Alliance.





Prólogo

Es un gran logro celebrar el 75 aniversario de la constitución de la OTAN lo que demuestra su utilidad en el tiempo y su capacidad de adaptación a lo largo de tres quinquenios. Creada por el Tratado de Washington después de la Segunda Guerra Mundial, la Alianza en un principio se encargó de hacer frente a la amenaza que representaba la Unión Soviética y pasó gran parte de la Guerra Fría midiéndose con el Pacto de Varsovia, creado por los soviéticos en 1955 y finalmente disuelto en 1991. Con la desaparición, tanto de la Unión Soviética como del Pacto de Varsovia, comenzó el primer aluvión de críticas que predecían la muerte inexorable de la OTAN. Tales predicciones han pasado a ser una parte habitual del debate académico y también de distintos argumentos en el ámbito político y diplomático; sin embargo, la propia evolución histórica hacia la inestabilidad del sistema internacional ha resuelto, por la vía de sus sucesivas crisis y peligros -especialmente en los últimos años- dicho debate sobre el futuro de la Alianza.

La OTAN en este tiempo, ha pasado de ser un grupo inicial de doce Estados a los treinta y dos actuales, lo que demuestra hasta qué punto la Organización sigue siendo vital y relevante para la seguridad colectiva de Europa y de la presente sociedad global. Gran parte de este crecimiento se ha producido desde el final de la Guerra Fría con la incorporación de la mayoría de los miembros del Pacto de Varsovia, junto con algunas repúblicas de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia.

El septuagésimo quinto aniversario de la OTAN también coincide, como es lógico, con los 25 y los 20 años transcurridos desde la primera y segunda oleada de su ampliación tras la Guerra Fría que, con el tiempo, ha resultado ser uno de los aspectos más controvertidos a lo largo de su transformación e, incluso, ocupa un lugar destacado en la reflexión sobre las raíces y causas del actual conflicto europeo. Su política rápida -precipitada para muchos- de “puertas abiertas» en estos períodos, se

ha convertido en una cuestión divisoria para la Alianza cuando se habla del imprescindible *status quo* europeo actual, y sigue siendo una reflexión necesaria para sentar las bases de un futuro de paz en nuestro continente. Sin embargo, como consecuencia de la ocupación militar ilegal de Ucrania decidida por Putin, la incorporación más reciente de Finlandia y la posterior de Suecia con el rápido abandono de las políticas de neutralidad largamente mantenidas -a la vez impuestas- desde 1946, representan un importante respaldo a la Organización que se encuentra en un proceso de refundación a partir del nuevo concepto estratégico adoptado en la Cumbre de Madrid de 29 y 30 de junio de 2022.

El objetivo de la Alianza, después del fin de la Guerra Fría, de construir una comunidad europea de seguridad en la que desapareciera la posibilidad de guerra entre Estados y en la que la seguridad, no se definiera exclusivamente como la protección de las fronteras nacionales frente a la amenaza militar, es un objetivo marcado a largo plazo que en estos últimos años ha encontrado un impulso significativo. En su Cumbre de Vilna de 2023, los dirigentes de los Estados miembros de la OTAN concluyeron en su comunicado que el establecimiento de un orden europeo estable y predecible era el reto que había que afrontar ante la agresión rusa a Ucrania.

El objetivo de la seguridad colectiva europea es claro, también su peso dentro de la seguridad global. Son numerosas las formas y manifestaciones -viejas y nuevas- que constituyen la amenaza más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos y para la paz y prosperidad internacionales. La competencia estratégica global y regional, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen un entorno de seguridad más amplio en donde la Alianza, como señala Vilna, proyectará sus objetivos: los conflictos en Europa y Asia, la fragilidad y la inestabilidad en África y Oriente Medio, así como las ambiciones declaradas de actores como China y Rusia que añaden tensión y políticas coercitivas en distintos escenarios. Por no hablar de las nuevas amenazas asimétricas, guerras híbridas, así como al uso malicioso de las nuevas tecnologías emergentes y perturbadoras.

Las reflexiones en estas páginas pretenden mirar hacia el futuro. Los retos a los que se enfrenta la Alianza, sus Estados miembros y sus socios globales son múltiples y complejos, desde las amenazas directas de competidores de la misma categoría hasta los efectos indirectos de la fragilidad y la inestabilidad en África y Oriente Medio. Aunque existe un amplio consenso dentro de la Alianza en que Rusia y su guerra en Ucrania constituyen una grave amenaza tanto para la OTAN como para la seguridad europea en general, hay otros grandes retos internos y externos que de forma preventiva habrá que enfrentar para llegar juntos, perseverantes y firmes a la próxima década de la Alianza.



Introducción

La ocupación militar de Ucrania por parte de Putin el 24 de febrero de 2022 desencadenó la crisis más grave en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y trastocó el orden internacional posterior a la Guerra Fría, de tal forma que existe un gran consenso entre especialistas en estar viviendo el momento más álgido de intento de transformación del orden preexistente, expresión más plausible de un cambio de “régimen internacional”.

La agresión rusa ha puesto de manifiesto la necesidad de una transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión por parte de OTAN y de la UE en el escenario europeo, y ha puesto a las claras la necesidad de una nueva reordenación de la seguridad transatlántica y de la propia cooperación interna, principalmente entre aliados europeos y americanos dentro de una inevitable nueva arquitectura de la Alianza occidental¹. Probablemente muy vinculada esta reforma, a la solución que, antes o después, se pueda dar para la superación de este conflicto y a las consecuencias que ello pueda tener en las transformaciones de ambos socios transatlánticos.

Ante esta situación, las decisiones que se adopten serán difíciles, pero deben fortalecer a ambos actores. Para ello, es inevitable afianzar los ámbitos compartidos entre ambos socios y fortalecer el pilar europeo dentro de la Organización, en donde la Autonomía Estratégica Abierta es un instrumento de consolidación, acorde a la idea de que un fortalecimiento de la parte europea en el ámbito disuasorio defensivo fortalecerá las capacidades reales de la Alianza y posibilitará los objetivos globales compartidos en la búsqueda de una gobernanza global².

La naturaleza de las amenazas también ha cambiado, los Estados Unidos y sus aliados se enfrentan a peligros cada vez mayores derivados de las operaciones de influencia informativa, los ciberataques, las operaciones de influencia política, las finanzas armadas y la coerción económica. Los nuevos tipos de guerra tecnológica, de guerra híbrida y conflictos en la zona gris, no son totalmente

nuevos, pero lo nuevo es la fase que estamos viviendo en la globalización del multi y del metaverso y su efecto en las comunicaciones digitales. Todo ello, ha creado nuevas vulnerabilidades que se suelen afrontar desde un balanceo no muy equilibrado entre nuevos y viejos instrumentos. La era del dominio exclusivo y dominante tecnológico occidental y su aplicación a los nuevos tipos de guerra y seguimiento de los conflictos ha acabado y los competidores, Rusia y especialmente China, están ocupando cada vez espacios estratégicos más decisivos.

Tras la publicación en 2022 del Concepto Estratégico de la OTAN y la Cumbre de Vilna de la OTAN de 2023⁴, parece imprescindible establecer los principales retos a corto y largo plazo para la Alianza Transatlántica, y su priorización en un marco temporal de cinco a diez años. Para ello es necesario proporcionar un marco estratégico cohesionado capaz de establecer principios rectores básicos y una visión para el futuro de la seguridad europea; también, ofrecer recomendaciones concretas que Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y la OTAN deberían implementar a corto y medio plazo para alcanzar una visión estratégica conjunta a largo plazo⁵.

En este nuevo marco estratégico, la interacción de la OTAN con sus vecindades meridionales se fundamenta en la convicción tradicional de los Aliados de que su seguridad está estrechamente vinculada a la de África del Norte, Oriente Medio, el Sahel y otras regiones. Treinta años después de la creación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN y dos décadas después de la puesta en marcha de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la cooperación y la proximidad de la Alianza con estas regiones tiene potencial para seguir creciendo a través de nuevos enfoques, nuevas vías y el acercamiento a otras regiones⁶.

Algunas preguntas necesarias

1. *La seguridad europea.* La guerra en Ucrania es la expresión más tangible de la crisis en la arquitectura de seguridad europea posterior a la Guerra Fría y el proceso de cambio en el “régimen internacional”

¿Cómo deben Estados Unidos, la UE y la OTAN reforzar su capacidad de disuasión y prevenir futuras amenazas?

2. La cohesión de la Alianza. ¿Cómo puede la Alianza mitigar los desacuerdos sobre el reparto de cargas, el papel de defensa de la UE y el alcance de la misión de la OTAN? La amenaza inmediata de Rusia para la seguridad europea compite con el reto a largo plazo del ascenso de China. ¿Cómo debería la Alianza equilibrar estas prioridades, disuadiendo, y a la vez cimentando una acuerdo -al menos de mínimos- entre Moscú y Pekín?
3. La configuración del orden internacional. ¿Cómo afectan estas nuevas prioridades a otras regiones, donde pueden chocar los imperativos de las respectivas seguridades nacionales con los intereses colectivos regionales e interregionales? ¿Cuáles son las implicaciones de esta dinámica cambiante para el orden internacional?

En este 75 aniversario de reflexión respecto a los éxitos históricos de la Alianza y ante la necesidad imperiosa de una acomodación a los cambios y riesgos del actual sistema internacional, muy probablemente los responsables políticos de la mayoría de los países occidentales habían trabajado partiendo del supuesto erróneo de que Rusia y China convergían con Occidente en cuestiones básicas de orden mundial y que, finalizado el enfrentamiento bipolar, los países trabajarían juntos en retos comunes mientras que las viejas rivalidades geopolíticas importarían mucho menos. Lejos de querer encajar en un orden internacional liderado por Occidente en retraimiento global progresivo, los líderes rusos y chinos consideraron que era necesario iniciar un proceso de sustitución progresiva del orden internacional actual y del pacto liberal que lo mantiene; desde esta consideración, las democracias occidentales que son consideradas inevitables, pero en decadencia progresiva según sus planteamientos, son una amenaza existencial para sus regímenes y sus ambiciones de futuro⁷. Ante esta nueva realidad, los países occidentales no se dieron cuenta de la profundidad de este

desacuerdo que trae como consecuencia la búsqueda del liderazgo chino en la agenda global⁸.

La *Estrategia de Seguridad Nacional* de los Estados Unidos desplazó tardíamente el foco estratégico del terrorismo global a los riesgos de la ambición china y rusa en el sistema internacional⁹. Junto con ello, la política estadounidense carecía del peso geoeconómico necesario para hacer frente a la dependencia de la cadena de suministro y al auge tecnológico de China. La tardía aceptación de los nuevos riesgos para Occidente en el sistema internacional también supuso una tardía adaptación del Concepto Estratégico de la Alianza a los nuevos riesgos y amenazas; a lo que es necesario sumar la división de los socios europeos en el permanente debate *hamletiano* sobre la Europa de la Defensa; fiel reflejo, no sólo distintos modelos enfrentados respecto a la seguridad colectiva europea, sino también de las distintas formas de entender la relación con los Estados Unidos. Todos estos factores determinaron la respuesta -no suficiente y mal orientada, desde algunas consideraciones¹⁰- en 2014 al reto que supuso la ocupación militar de Crimea, lo que propició la idea de tener una tentadora oportunidad por parte del Kremlin para lanzar un órdago militar abierto sobre Ucrania que, bajo su supuesta superioridad geoestratégica y la debilidad atlántico-europea, sería rápido y quedaría sin respuesta.

Sin embargo, estos dos años de guerra, han demostrada la falta de cálculo de Putin no sólo en el desarrollo del conflicto sino también porque la agresión militar ha propiciado procesos de unidad dentro de los socios transatlánticos y también dentro de la Unión impensables tan sólo meses antes. No obstante, este cambio coyuntural puede ser claramente reversible. La indignación ante la agresión rusa reforzó inicialmente la cohesión transatlántica y de ésta con los respectivos gobiernos de los 27, pero esta cohesión inicial, a pesar del compromiso a largo plazo adoptado en la última Cumbre de Washington de julio de 2024¹¹, puede correr el riesgo de deshilacharse en países donde los votantes y las élites creen que la guerra ha resultado demasiado costosa o inútil; por no hablar del posible giro determinante por parte de Estados

Unidos como consecuencia de la elección presidencial de noviembre de 2024. Llegados a este punto, no es obvio señalar, que una vuelta a la normalidad con China y Rusia complacería a muchas partes interesadas en los países occidentales. Frente a ello, la amistad entre Putin y Xi Jiping es firme, como quedó patente en la última Cumbre entre ambos líderes en mayo de 2024.

Sin embargo, de la crisis surge la oportunidad. Al igual que la destrucción de la Segunda Guerra Mundial allanó el camino para la reconciliación y la integración en la Europa Occidental, y que el proceso de descomposición de la URSS y la atomización de la Europa central y oriental -germen de la guerra en la antigua Yugoslavia- fue a la vez, también fue el origen de uno de los mayores avances en el ámbito de la política de seguridad y defensa dentro de la que era Comunidad Europea, en este momento, la conmoción de la invasión rusa de Ucrania ofrece la posibilidad de revitalizar la visión occidental e introducir cambios significativos en el sistema de defensa colectiva dentro y fuera de la Alianza. El éxito o el fracaso a la hora de aprovechar este momento histórico de unidad entre los aliados, definirá, no sólo la seguridad europea, sino también el futuro de las relaciones de los Estados Unidos y los aliados europeos en las principales dinámicas derivadas de las transformaciones del “régimen internacional”.

1. En este sentido es clarificador de los cambios imprescindibles lo recogido en los puntos 6, 7, 8 y 9 de la Declaración Final de la Cumbre de la OTAN en Washington el 10 de julio de 2024.
2. La idea prospectiva de la complementariedad entre el fortalecimiento defensivo de la UE y su repercusión, tanto en el pilar europeo, como en el conjunto de la Alianza, no es nueva; ya se encontraba dentro de las aportaciones del *Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030* del Consejo Europeo. Puede encontrarse en *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI: Aportaciones al Grupo de Reflexión del Consejo Europeo, presidido por Felipe González* (2010) Fundación Alternativas /Marcial Pons Eds. (Prólogo de Diego López Garrido /Felipe González). En esta dirección de fortalecimiento recíproco, véase Palomares, Gustavo /Arteaga, Félix. “La Unión Europea y su Acción Exterior: Agenda 2020-2030” en *Política Exterior*. Julio-agosto 2010. pp. 26-48.
3. Se puede encontrar en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

4. Texto íntegro de la Declaración Cumbre de Vilna en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

5. Sobre esta nueva visión estratégica y disuasoria prospectiva partiendo del nuevo concepto estratégico consultar ALBERQUE W. (2022). “The new NATO Strategic Concept and the end of arms control”. En *International Institute for Strategic Studies*, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/06/the-new-nato-strategic-concept-and-the-end-of-arms-control>; THE ALPHEN GROUP (TAG) (2022). The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: *Preserving Peace, Protecting People. A Report for the Secretary General on the 2022 NATO Strategic Concept*, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-02/TAG%20-%20NATO%20Strategic%20Concept%20-%20NONPRINT.pdf>; también BECKER J / DUDA M / LUTE D. (2022). From context to concept: “History and strategic environment for NATO’s 2022 strategic concept”. *Defence Studies*, 22(3), 489-497 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2022.2082959> ; BUCHANAN E. (2022). Cool change ahead? *NATO’s Strategic Concept and the High North. NATO Defense College, NDC policy Brief* No. 7, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1680>

6. En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (Mayo 2024) <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

7. Esta visión por parte de la alianza chino rusa sobre la necesaria sustitución del orden Occidental incluso antes del conflicto en Ucrania en KACZMARSKI, Marcin (2016) *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, Routledge Eds; en el momento actual Jamal QAISER, Jamal / DRIPKE, Andreas / NGUYEN, Hang (2024) *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*, Diplomatic Council E.V. Eds.; sobe la alianza de conveniencia temporal frente a Occidente véase KIRCHBERGER, Sara / Svenja SINJEN / Nils WORMER (2024) *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?*, Springer EDS.; la búsqueda de un orden internacional alternativo liderado por China y lo que debería aprender Estados Unidos y Occidente en ECONOMY, Elizabeth (2024) “China’s Alternative Order And What America Should Learn From It” in *Foreign Affairs*. May-Jun; en la misma publicación e idéntico número, MEDEIROS, Evan. S. “The Delusion of Peak China America Can’t Wish Away Its Toughest Challenger”. Algunas reflexiones sobre lo que China se juega en UCRANIA, incluso en su predominio futuro, puede encontrarse en FIX, Liana / KIMMAGE, Michael (2023) “How China Could Save Putin’s War in Ukraine. The Logic—and Consequences—of Chinese Military Support for Russia” in *Foreign Affairs*. April, 26. 2023.

8. La nueva “guerra fría” diferente a la anterior, el deseo decidido de liderazgo chino y su efecto en la agenda global, véase NYE, Joseph (2023), “Not destined for war” in *Project Syndicate*, October 2023.

9. La primera referencia a ciertos riesgos por parte de China y Rusia se encuentran recogidos en la NSS de 2010 durante la administración Obama, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/

[national_security_strategy.pdf](#) ; la actual de 2022 que presenta a Estados Unidos como principal garante de los valores occidentales frente a los principales riesgos que suponen China y Rusia -por ese orden- <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

10. “Responding to the Russian Invasion of Crimea: Policy Recommendations for US and European Leaders” en *European View* 13(1) June 2014.143-152; la evolución de la respuesta en 2014 y sus consecuencias en el conflicto actual en: FLOYD, Rita / WEBBER, Mark in *International Affairs*, Volume 100, Issue 3, May 2024, Pages 1149–1169.

11. El único anexo a la *Declaración de Washington* 10 de julio de 2024 se denomina: *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*. En él los aliados se comprometen a mantener una asistencia militar por un valor aproximado de 40.000 millones de euros anuales. Los aliados también ponen a disposición de Ucrania su capacidad industrial de defensa para satisfacer sus necesidades.

1

La Alianza hoy:
guerra en Europa y
escenarios de Paz

La OTAN celebra su 75 aniversario con la histórica reciente adhesión de Finlandia y Suecia, lo que la hace más fuerte y segura, incluso en el Alto Norte y el Mar Báltico, con una forma renovada de entender el compromiso de sus miembros en una combinación adecuada de capacidades de defensa nuclear, convencional y antimisiles, complementada con capacidades espaciales y cibernéticas. Se trata de emplear herramientas militares y no militares de manera proporcionada, coherente e integrada para disuadir todas las amenazas a la seguridad de Europa y a la de sus socios.

Antes de 2022, incluso en este momento, crecían y crecen las dudas sobre el compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea a la luz de su “pivote” hacia Asia que es *a priori* una prioridad incontestable de su política exterior económica y de seguridad. Aún con todo, la guerra ha obligado a Estados Unidos a volver a mirar de forma prioritaria a la Alianza y a Europa con la centralidad en sus objetivos políticos y militares perdida en algunos momentos anteriores, para contener con paciencia y firmeza el agresivo protagonismo ruso y el buscado liderazgo chino¹². Todo este proceso, también ha supuesto el freno a la caída progresiva en su liderazgo global¹³; un retraimiento y decadencia universal estadounidense que las élites en ese país iban poco a poco asumiendo. Esta guerra por delegación ha colocado a los Estados Unidos nuevamente como el principal “guardián entre el centeno” del histórico modelo dominante occidental, puesto en entredicho

por las dos grandes potencias orientales en Asia y Europa¹⁴.

En consonancia con esa revitalización del liderazgo estadounidense, tal como señala la administración saliente Biden y recoge la Estrategia de Seguridad Nacional presentada en octubre de 2022: *America is back; America's resurgence is real*. La contestación a la agresión de Putin ha propiciado lo que Estados Unidos no había conseguido en ningún momento histórico posterior a la II GM, dentro de la Alianza o fuera de ella: un liderazgo tan amplio, firme e indiscutible entre los aliados europeos como con el que cuenta ahora; ni tan siquiera en los momentos más calientes durante la Guerra Fría.

Analizaremos en un próximo epígrafe el escenario previsible en caso de un cambio en la presidencia de los EE. UU. fruto de las elecciones en noviembre de 2024, pero nunca hubiera podido soñar el poder estadounidense ni en la mejor circunstancia con una OTAN fortalecida que tuviera en su seno y sin restricciones, no sólo a todos los países del anterior bloque soviético, sino también a los dos Estados nórdicos más grandes rompiendo con ello su auto impuesta y emblemática neutralidad histórica; el proceso de “finlandización” habría acabado 75 años después.

Sin embargo, la guerra también ha puesto de manifiesto la fragilidad de la seguridad colectiva europea. La respuesta estadounidense ha sido tan crucial que ha dejado al descubierto lo que es evidente desde su nacimiento en 1949: la desproporcionada dependencia europea de

la seguridad estadounidense. Los interrogantes que se plantean los europeos sobre la sostenibilidad de ese compromiso y del apoyo militar occidental a Ucrania a largo plazo son urgentes; estas líneas, en consonancia con el compromiso de ayuda a largo plazo adoptado en la Cumbre de Washington de 2024, debe presentar propuestas para avanzar, ampliar y, probablemente, introducir cambios significativos en la búsqueda de una complementariedad entre los socios transatlánticos. Esta complementariedad entre OTAN y UE debe plantearse desde la cooperación y no, como históricamente ha sido, desde la subordinación¹⁵. Para ello, la UE debe dar un paso adelante fruto de la voluntad política y desde la lógica autonomía estratégica¹⁶, para fortalecer el pilar europeo transatlántico. La UE necesita a una OTAN transformada y la Alianza necesita una Europa más poderosa.

Por ello, a corto y medio plazo, tanto durante la guerra, como en las negociaciones presentes y futuras, la Alianza y la UE -desde su espacio de complementariedad reflejado en sus numerosas declaraciones¹⁷- no sólo deben asegurarse de que Ucrania tenga una salida digna, sino también conseguir un nuevo maco de relaciones estable con Rusia para el postconflicto¹⁸. Éste será el factor determinante -probablemente el más- para el futuro de la Alianza y para la seguridad colectiva en el nuevo orden europeo¹⁹.

Por ello es importante hablar de ese deseable modelo de Paz que propicie una salida a este conflicto, cuando nos referimos al futuro de la Alianza y de la UE

junto con ella. Cuanto antes se trabaje en el “modelo de Paz” que se desea, menor será el riesgo de divisiones en el seno de la Alianza. Sin embargo, independientemente del plazo en el que se alcance el consenso aliado sobre sus aspiraciones de integración de Ucrania en la OTAN, ese país debe recibir garantías de seguridad creíbles²⁰. Y necesitará ayuda para la creación de instituciones, capacidad de defensa e inversión en la base industrial de defensa, para que con ese país podamos incrementar la interoperabilidad futura entre UE y la Alianza en espacios estratégicos vitales en el Mar Negro y en el Mar de Azov.

La Alianza estaba de acuerdo en gran medida en Madrid (2022) y Vilna (2023) sobre la conducción de la guerra y los resultados deseados: un equilibrio militar y política que deje al Kremlin incapaz de lanzar otro ataque; el pleno restablecimiento de la integridad territorial ucraniana; garantías de seguridad, seguidas de una rápida adhesión a la OTAN y luego a la UE. Llegados a este punto del conflicto parece claro que estos resultados no se van a dar²¹. En primer lugar, un colapso militar ruso, o de una guerra de desgaste que allane el camino a las negociaciones con Rusia desde una posición de fuerza de Ucrania y de los intereses occidentales, parecen difícilmente alcanzables. Pero como mínimo, Occidente debe garantizar unos umbrales que permitan una salida aceptable para Ucrania. En términos prácticos, esto significaría un resultado aceptable desde una posición de interés geoestratégico vital²²: que

Ucrania sea soberana (capaz de unirse a la UE y a largo plazo a la OTAN), económicamente sostenible (con acceso a sus puertos) y militarmente defendible (con una combinación de retirada militar rusa y garantías de seguridad occidentales).

Un Acuerdo de este tipo implicaría compromisos dolorosos para todas las partes. Rusia tendría que aceptar un mayor peso de la OTAN y de la UE hacia oriente, algo que ahora describe como una enorme violación occidental de sus intereses fundamentales de seguridad. Ucrania sólo podría aceptar recuperar el territorio aún ocupado por Rusia por medios diplomáticos y políticos, y nunca militares. Los países occidentales tendrían que aceptar que están directa e irrevocablemente implicados en la protección de la seguridad ucraniana. Su fe en la disuasión tendría que pesar más que su temor a una escalada del conflicto. Este planteamiento, o alguna versión de éste, podría resolver el problema ruso de Ucrania a corto plazo. Pero lo más importante es que no sólo no resolvería el problema ruso de la OTAN a largo plazo, sino que lo agravaría.

Lo que preocupa especialmente es la capacidad de Rusia para amenazar a los países bálticos de Estonia, Letonia y Lituania²³. A pesar de la ampliación de la OTAN para incluir a Finlandia y Suecia, la posición geográfica de los Estados bálticos crea problemas inusualmente difíciles para la defensa y la disuasión. Las antiguas deficiencias en la escala de escalada, las dificultades en el refuerzo y los inadecuados arsenales no se re-

mediarán rápidamente. La OTAN debe gestionar también el riesgo de que se extienda a otros teatros de operaciones, como el Atlántico Norte, el Ártico y el Pacífico Norte.

Es evidente que el “problema ruso” no tiene fácil encaje y son muchos los planteamientos que se decantan por volver nuevamente a la práctica de la teoría de la contención geoestratégica, señalando que la era de la complacencia a Moscú debe llegar a su fin. Recuerda mucho al famoso cable de George Kennan a Harry Truman en el 48 que sentaba las bases de la Guerra Fría y fue el origen de la propia Alianza²⁴. Según estos presupuestos, no se puede volver a la situación habitual con Rusia de concesiones y apaciguamiento a corto o medio plazo; ni siquiera cuando Putin ya no esté en el Kremlin. Sin embargo, una solución soportada sobre un acuerdo de Paz “tipo Yalta” de contención militar y disuasión nuclear con fronteras infranqueables establecidas, probablemente sólo suponga la postergación nuevamente de un conflicto inevitable, en donde el acuerdo de hoy, que pone fin a un conflicto, encierra el germen del siguiente²⁵.

Es claro que dicho Acuerdo, cuando se produzca -ojalá pronto-, condicionará de forma directa la nueva arquitectura de la seguridad colectiva en Europa y el futuro inmediato de la Alianza. Por lo tanto, sería el momento de modificar los métodos de contención y disuasión históricos, no sólo modificando el concepto estratégico atlantista -como se hizo en la Cumbre de Madrid en 2022- para hacerlo más

completo geoestratégicamente desde una nueva visión más amplia e integral de la seguridad, sino también optar por un acuerdo de Paz “tipo Helsinky” fruto de una Conferencia, como en aquella ocasión de 1975, en donde se pudiera acordar un Acta con un mínimo modus operandi entre los estados europeos y Rusia, incluyendo también a los Estados Unidos y Canadá. Desde una visión estratégica prospectiva; sólo con una iniciativa así, es posible una salida negociada al conflicto en Ucrania que pudiera suponer la puesta en marcha de una mega tendencia ordenadora del sistema internacional²⁶.

12. Sobre el liderazgo chino el mejor y más profundo análisis científico en SHAMBAUGH, David (2021) *China's Leaders: From Mao to Now*, Cambridge, UK: Polity Press; también BELLO, W (2023). “From Partnership to Rivalry: China and the USA in the Early Twenty-First Century” in *Journal of Contemporary Asia*, 53(5), 828–851; GARLICK, J (2023). *Advantage China: Agent of change in an era of global disruption*. Bloomsbury Academic; THOMAS, N. (2023, July 24). Xi Jinping is trying to adapt to failure. *Foreign Policy*; el análisis más reciente sobre la utilización de la guerra de Ucrania por parte china en la búsqueda de un liderazgo global puede encontrarse en LEONI, Zeno / STRINA, Veronica (2024) “China: New Hegemonic Power after the War in Ukraine?” in *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* (RESI). Vol. 10, No. 1, pp. 69-88.
13. Sobre la evolución de la política exterior de los Estados Unidos en su relación con Asia y Europa y su pérdida progresiva de liderazgo global desde 2003 puede consultarse: PALOMARES LERMA, Gustavo / GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2019) *IMPERIUM. La política exterior de los Estados Unidos del XX al XXI*; Madrid, Tirant Lo Blanch. (Capítulos. IX y X); también se puede seguir en McKEEVER, Robert / DAVIES. Philip, (2019) *Politics USA*. NY, Routledge

14. El análisis más amplio y crítico respecto al liderazgo estadounidense y su relación con los distintos conflictos, desde 1945 hasta la guerra de Ucrania se puede encontrar en PETRAEUS, David; ROBERTS, Andrew (2023) *Conflict. The Evolution of Warfare from 1945 to Ukraine*; William Collins; un análisis crítico al estudio de Petraeus y Roberts, especialmente en su vinculación a la guerra en Ucrania, puede leerse en PALOMARES LERMA, Gustavo (2024), “La guerra, el liderazgo estratégico por otros medios” en *Política Exterior*, May-Jun. Pp. 35-43.
15. La búsqueda de esa complementariedad desde una “comprehensive approach” con distintos enfoques, todos ellos coincidentes en el plano de cooperación puede verse en una obra colectiva LINSTROM, Gustav / THARDY, Thierry (eds.) (2019) *THE EU AND NATO The essential partners*, EU Institute for Security Studies; formas para encajar esa complementariedad y no la duplicación de esfuerzos en las siguientes obras: NOVAKY, Niklas A Unique Opportunity to Strengthen EU-NATO Cooperation en *Euractiv.com*, 17 December 2021; también BAUER, Anne LOTAN se dit prêt à coopérer sur une nouvelle stratégie avec l'Union européenne, *LES ECHOS*, 24 octobre 2021; sobre la duplicidad insostenible en situación de conflicto, véase DASSÜ, Marta.(2021) Four Ways Europeans Can Help Refocus NATO, *European Council on Foreign Relations* (ECFR), July; de lo mejor escrito sobre complementariedad y su efecto en una visión colectiva para Europa y Occidente en GÖZKAMAN, Armagan (2024) “Complementarity between the EU and NATO in light of the war in Ukraine: an analysis from the perspective of collective securitization theory” en *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, May 2024; pp. 1-27;
16. Una visión de complementariedad OTAN-UE desde la Autonomía Estratégica de la UE puede encontrarse en HOWORTH, Jolyon (2019) “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: A Win-Win Approach”, en *L'Europe en Formation*, n° 389; pp. 85 à 103; en esta misma dirección ya avanzado el conflicto en Ucrania ver el trabajo de TARDY, Thierry (2023) “The New European Defence and Security Agenda” en *European Liberal Forum Policy Brief* No 5 | May 2023;

17. Puede verse en los siguientes documentos: NATO *SECRETARY GENERAL ANNUAL REPORT* (2024), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf; por parte de la UE: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2024) 3 june, *Ninth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO*, Doc. 10471/24. 3 june 2024; en esta misma dirección también del COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2024) *Conclusions on EU Security and Defence ST 9223/24 COPS 207 POLMIL 137 CIVCOM 105 EUMC 195 INDEF 22 HYBRID 56 DISINFO 58 CYBER 131 ESPACE 39 POLMAR 14 TRANS-211 PESCO 1 FIN 459 CFSP/PESC 620 CSDP/PSDC 282*, Doc. 9225/24, 27 May 2024.
18. Sobre el futuro lugar de Rusia en el continente europeo con posterioridad al conflicto de Ucrania puede consultarse KAEDING, Michael/ POLLAK, Johannes y SCHMIDT, Paul. Eds. (2024), Springer. Eds; también desde otro tipo de consideraciones, KOTKIN, Stephen (2024) “The Five Futures of Russia. And How America Can Prepare for Whatever Comes Next” *Foreign Affairs*, May/June, analiza cuatro escenarios posibles en ese futuro de Rusia y el papel de EE. UU.
19. VIMONTA, Pierre (2024) “A new security order for Europe” in Schuman Paper, n°733 23rd January 2024; también importante para entender el conflicto y el futuro de Europa, CASIER, Tom (2023) “The EU and Russia: The War that Changed Everything” en *Journal Common Market Studies* 2023 Volumen 61; pp. 31–44.
20. Sobre las distintas posibilidades en la salida al conflicto y las seguridades para Ucrania, es muy interesante el artículo de GRYGIEL, Jakub (2024) “The Right Way to Quickly End the War in Ukraine Instead of Abandoning Kyiv, Washington Should Give It the Tools to Win” en *Foreign Affairs*, July 25.
21. Todas las razones en WONG, E. / JAKES, L (2022), NATO Won't Let Ukraine Join Soon. Here's Why, 13.01.2022; <https://www.nytimes.com/2022/01/13/us/politics/nato-ukraine.html>; en esta misma dirección SELDIN, J (2022), *Ukraine Eyes Fast-Track NATO Membership; US Pushes Back*, 30.09.2022, <https://www.voanews.com/a/ukraine-pushes-for-fast-tracked-nato-membership-us-pushesback-/6770904.html> (18.11.2022);

22. El estudio más amplio desde esta visión geoestratégica vital para Ucrania y el futuro de Europa en BÁLINT, Madlovics, / BÁLINT Magyar. Eds. (2023) *Russia's Imperial Endeavor and Its Geopolitical Consequences*; Central European University Press.
23. Así lo consideran también CANCIAN, Mark F. / MONAGHAN, Sean / FATA, Daniel (2023), “Strengthening Baltic Security: Next Steps for NATO” in *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), jun, 2023; en esta misma dirección BANCA, Andris (2024) *The Baltic predicament in the shadow of Russia's war in Ukraine*. Orbis, Eds; sobre el miedo compartido entre Alianza y opinión pública en los bálticos, véase DAPKUS, Liudas / RITTER, Karl (2022) “Ukraine Attack Leaves Baltics Wondering: Are We Next?” in *AP*, Feb., <https://apnews.com/article/russia-ukrainerus-sia-estonia-race-and-ethnicity-soviet-union187f-098422b7a3170143de238865b526>
24. Este cable que dirigió G. Kennan al secretario de estado y de Defensa, George Marshall, dentro de sus responsabilidades diplomáticas fue la base de la arquitectura política, de seguridad y defensa de los aliados en los años 50 y 60. Puede encontrarse una reproducción y facsímil del telegrama en PALOMARES LERMA, Gustavo (2019) *Imperium. La política exterior de los Estados Unidos...*pp.293.
25. En este mismo sentido se expresa THEIL, ¿Stefan (2023) Is Russia's Future a Forever War? en *Foreign Policy*, dic. 2023; también sobre las condiciones del futuro Acuerdo JUNG, K (2023) “A new concert for Europe: security and order after the war” *Washington quarterly*, 46 (1), 25–43.
26. En este sentido Palomares Lerma. Gustavo (2023) “Ucrania, guerra y paz, un año después: la Conferencia de Helsinki como inspiración” en *Huffington Post*. 19/02/23; en esta dirección se orienta el *Joint Communiqué on a Peace Framework adopted at the Summit on Peace in Ukraine* del Consejo Europeo posterior a la reunión de Suiza los días 15 y 16 de junio de 2024 para potenciar un Diálogo de alto nivel sobre las vías hacia una paz global, justa y duradera para Ucrania. Una aproximación desarrollada a partir del estudio de bastantes variables respecto a las condiciones de Paz y el establecimiento de una mesa de negociación se puede encontrar en: BEEBE, George / LIEVEN,

Anatole (2024) “The Diplomatic Path to a Secure Ukraine” en *Paper Quincy Institute*, 16/02/2024 también “War, peace and the International System after Ukraine” en *Talbot Paper* 22/02/2023; de igual forma SCHEFFER, David (2023) “The Role of Justice and Accountability in a Negotiated Peace” en *Just Security* 25/09/2023. En la literatura en español también SANAHUJA PERALES, Jose Antonio (2024) “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global” en *Documentos CEIPAZ*.

2

La cohesión de la Alianza, convergencias y divergencias OTAN-UE

Ideas fuerza

1. La guerra de Rusia en Ucrania ha puesto de manifiesto la dependencia del sistema de seguridad colectiva europea con los Estados Unidos y con la Alianza subrayando su necesaria complementariedad desde un plano de inevitable cooperación a corto y medio plazo.
2. El actual conflicto subraya la necesidad de avanzar en los objetivos de la “Brújula Estratégica” como mejor método para asegurar una autonomía estratégica abierta de la UE: hacia dentro -a partir de los 27 socios-, y también hacia fuera - del pilar europeo con el resto de los socios de la Alianza-. La opcionalidad sustitutiva o la versión superpuesta de las apuestas defensivas debilita la seguridad cooperativa de la posición occidental.
3. Es imprescindible establecer una nueva estructura marco de relación europea respecto a Estados Unidos, en donde la «autonomía estratégica» sea compatible con la «responsabilidad estratégica», dentro de una asociación estrecha pero más igualitaria con Estados Unidos, la priorización del gasto y las capacidades de defensa -en cantidad y en calidad selectiva de la ejecución presupuestaria-, así como en el aprovechamiento de los puntos fuertes no militares de la UE.
4. El corazón geopolítico del continente europeo se ha desplazado hacia el este

y el norte, otorgando más influencia a los socios de Europa Central y Oriental, los países nórdicos y bálticos lo que requiere una especial atención por parte de la UE y de la Alianza.

5. Mantener una percepción compartida de la amenaza a largo plazo que supone Rusia para la seguridad europea es vital. Para no volver a una ineficaz disuasión, es necesario un esfuerzo compartido desde la nueva doctrina que supone el Concepto Estratégico establecido en la Cumbre de Madrid de 2022 en donde se vinculan la amenaza que supone Putin para la seguridad colectiva europea y los nuevos instrumentos y herramientas de la cooperación militar.

Los aliados europeos, no podrían haber evitado una derrota ucraniana sin la ayuda de Estados Unidos y de la Alianza; tampoco los socios transatlánticos podrían haber soportado solos durante los meses de difícil consenso interno en el Senado de los Estados Unidos, o de las grandes lagunas en los suministros operativos sobre el terreno, sin el apoyo militar de la UE y del pilar europeo de la Alianza, liderados ambos por Alemania.

La invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia ha cimentado, por tanto, el liderazgo de Estados Unidos, la inevitable necesidad de la OTAN. Pero también ha acentuado la imperiosa necesidad de aprovechar la unidad lograda dentro de la PESC y de la PESD para institucionalizar dicha unidad avanzando

en la seguridad cooperativa, en nuevas posiciones y acciones comunes en relación con la Europa de la Defensa. Establecer una división del trabajo productiva y equilibrada entre Estados Unidos y sus aliados europeos, y entre la UE y la OTAN, como se ha vivido en estos dos últimos años, no supone la muerte de la autonomía estratégica de la UE sino todo lo contrario: una complementariedad más efectiva entre los objetivos defensivos de Estados Unidos, de sus socios europeos, dentro y fuera de la Alianza.

Hacer de la debilidad de la seguridad colectiva europea virtud, es aprovechar la unidad en el rechazo del expansionismo autoritario de Putin, y el nuevo protagonismo germano en sintonía con Washington, para avanzar en mecanismos rápidos de cooperación solidaria en materia de seguridad y defensa entre aquellos socios que así lo consideren, dándole a la vez naturaleza jurídica acorde con el artículo 44 del Tratado de la Unión. Es insostenible seguir manteniendo el criterio de la unanimidad -más o menos matizada- en el proceso de toma de decisiones; ni tampoco una Europa de la defensa al menú de 27 comensales con sus respectivos intereses y pasados nacionales²⁷.

El actual debate sobre la necesaria transformación de la UE, a raíz de los distintos informes, tanto el Informe Draghi, como el Informe Letta²⁸, coloca la necesaria construcción de la Europa de la Defensa como uno de los principales motores de la reforma. Este enfoque va tomando cada vez más fuerza en las ins-

tituciones europeas, e incluso fue una de las propuestas más claras recogidas y demandadas por la ciudadanía europea en la Conferencia para el Futuro de Europa²⁹.

El actual conflicto en Ucrania ha puesto de manifiesto el “falso debate” permanentemente repetido a la hora de optar entre el objetivo irrenunciable de la denominada autonomía estratégica abierta de los europeos³⁰, enfrentada a la exigible lealtad plena con los objetivos y medios atlantistas. Todo ello, como es evidente, en función de las distintas formas en la que los socios europeos entienden dicho vínculo transatlántico y, en consecuencia, a la relación de cada uno con los EE. UU.³¹. La UE necesita la Alianza ante su precariedad estratégica defensiva, pero, por otro lado, sólo será posible robustecer el vínculo transatlántico si somos capaces de fortalecer su pilar europeo desde planos de igualdad entre los socios³², y abriendo los ámbitos de cooperación a otros escenarios del sur global; en el sentido de lo apuntado por el nuevo concepto estratégico.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, estamos hablando de una coincidencia y complementariedad significativa entre los intereses, objetivos, riesgos, amenazas, medios defensivos, y comprehensive approach presentados por la Alianza -reflejados ya en el nuevo concepto estratégico 2022-, como de la UE en su conjunto: la búsqueda del equilibrio y complementariedad entre *Brújula* y *Autonomía Estratégica*.

27. Sobre las sucesivas reformas en el proceso de toma de decisiones en este ámbito de la PESC y PESD de la UE puede hacerse un seguimiento en PALOMARES LERMA, Gustavo (2018) *Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. Tecnos Eds. (Segunda edición revisada y ampliada. Capítulo VI. La política exterior y de seguridad común. pp. 115-133). El necesario paso adelante en la Europa de la Defensa aprovechando la unidad ante la agresión a Ucrania en “La Europa de la Defensa: ser o no ser” diario *El Mundo* 30/08/2023

28. El denominado “Informe Draghi” puede encontrarse en https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059; por su lado el “informe Letta” se encuentra en: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

29. Es interesante ver la necesidad acuciante en “*El enfoque integral adoptado por la Unión Europea en relación con los conflictos y las crisis exteriores*”. (Comisión Europea y Alta Representante de la UE, 2013). Véase a este respecto, Comisión de Asuntos Exteriores (2014), *Informe sobre el enfoque integral de la UE y sus implicaciones para la coherencia de la acción exterior de la UE* (2013/2146(INI), Parlamento Europeo, Unión Europea.

30. Una aproximación completa a la denominada “autonomía estratégica abierta” puede encontrarse en LÓPEZ GARRIDO, Diego (2023) *Autonomía Estratégica Abierta de Europa. Geopolítica y geoestrategia en el siglo XXI*. Cuadernos de Trabajo n.º.225, Fundación Alternativas; sobre las diferentes denominaciones en relación con la estrategia comunitaria exterior véase HOWORTH, Jolyon (2019). “Autonomy and Strategy: what should Europe want”. Security Policy Brief, (110); En este mismo sentido, PALACIO, Vicente (Dir) (2024) *Autonomía estratégica abierta europea y ciclo electoral 2024. Opciones frente a EEUU y China*. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/06/INTERIOR_AUTONOMIA ESTRATEGICA_FINAL.pdf

31. Los dos modelos enfrentados de la defensa europea en este “falso” debate de opción excluyente ya se encontraba en la ratificación del TUE Maas-tricht. Rec. PALOMARES LERMA, Gustavo (1995) “Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Políticos*. Oct-Nov 1995. Pp. 243-267; del mismo autor (2002) recogiendo la evolución del debate en *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI* (Prólogo Javier Solana), Tirant lo Blanch. pp.

32. La necesidad de modificar una relación histórica desequilibrada entre aliados y su sustitución por una Alianza entre iguales y que sean igualmente autónomas y solidarias. Cit. AYALA MARÍN, José Enrique. “OTAN: los próximos 60 años” EL PAÍS. 3 abr. 2009

3

Planos de
compatibilidad OTAN
y Autonomía
Estratégica Abierta

Compatibilidad OTAN / UE / Iniciativa Sorbonne			
Ámbito general	Iniciativa Sorbonne (2024)	Concepto estratégico OTAN Madrid (2022)	Brújula estratégica UE – Autonomía Estratégica Abierta (2022)
Marco de seguridad común	Pilar europeo de la OTAN / Marco de seguridad común europeo.	Políticas de defensa nacionales y de la OTAN.	Mayor integración y coordinación de los planes defensivos europeos con la colaboración de sus socios.
Principales amenazas -Entorno estratégico	Rusia como amenaza y China como desafío.	Redefinición de Rusia y China como principales amenazas.	Mundo multilateral y multipolar disputado. Destacan Rusia y China. Trazan su entorno estratégico y definen las amenazas y desafíos (terrorismo, guerra híbrida...).
Construcción de estructuras defensivas	Estructuras defensivas europeas. Escudo antimisiles y de tiro profundo.	Estructuras nacionales de los países que conforman la OTAN.	Destaca en el apartado 3º la coordinación y el desarrollo conjunto de propuestas por parte de la UE.
Construir un concepto estratégico	Concepto estratégico exclusivamente europeo / Ejército francés como modelo de ejército completo.	Concepto estratégico integral, flexible y abierto a escenarios concretos.	Estrategia puramente europea que nace de la <i>Global Strategy</i> . Refuerzo de la PCSD – 2030 / Pilar de la Autonomía Estratégica Abierta. / Tanteo Art. 44. Concepto de la <i>Seguridad Cooperativa</i> .
Armamento nuclear	Piedra angular para la estrategia defensiva de Europa / Base para construir la disuasión europea / Francia como núcleo del proyecto.	<i>Garantía suprema de la Alianza</i> - capacidades nucleares estadounidenses. Más la contribución de Reino Unido y Francia.	No hace referencia a su desarrollo ni potencial defensivo ni teórico ni práctico. Aparece dentro de las potenciales amenazas.
Respuestas de intervención	• 2ª Iniciativa Europea de Intervención. • Fuerza de reacción rápida de 5.000 hombres. Ej.: Grupo Takuba o misión Aspides.	Existe un compromiso de mejora de las capacidades de respuesta y despliegue. Desplegar operaciones militares y civiles.	Muchas medidas dentro del Pilar 2: Actuar. Destaca la fuera de despliegue rápido que pasa de 1500-5000 unidades a 2025.

Compatibilidad OTAN / UE / Iniciativa Sorbonne			
Ámbito general	Iniciativa Sorbonne (2024)	Concepto estratégico OTAN Madrid (2022)	Brújula estratégica UE – Autonomía Estratégica Abierta (2022)
Estrategias regionales de seguridad. (Mediterráneo, África, el Indo-Pacífico, Ártico, etc.)	Desarrollar estrategias exteriores desde el punto de vista exclusivamente europeo.	Desarrollar perspectivas propias de las naciones y el conjunto de la OTAN.	Desarrolladas a través del Pilar 1: Trabajar de manera asociativa. Enfoque multilateral y regional.
Instrucción militar	Creación de una Academia Militar Europea.	Compromiso de mejora tanto de la integración como de la interoperabilidad. Asegurar adiestramiento.	Propuestas de ejercicios en todos los ámbitos. Se encuentran en Pilar 1, 2, 4: • Conjuntos con OTAN de inteligencia y movilidad militar • Ejercicios europeos con la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución
Marco político para la seguridad y defensa	Continuar con la Brújula estratégica europea.	Concepto Estratégico de Madrid.	Desarrollo de las acciones propuestas hasta 2030. Desarrollo del marco PCSD.
Ciberseguridad y ciberdefensa	Capacidad exclusiva europea.	Deseo de profundizar a nivel colectivo.	Propuestas en el Pilar 3, 4: • Destaca el desarrollo de una política de ciberdefensa de la UE.
Ampliación de socios	Ampliación de socios fuera de la UE en la comunidad política europea de seguridad. E.J.: UK	Abiertos a explorar nuevas relaciones ventajosas.	Propuestas en el Pilar 1: • Tratar de ampliar la cooperación bilateral con socios estratégicos (Noruega, Canadá, Japón, UK...)

Compatibilidad OTAN / UE / Iniciativa Sorbonne			
Ámbito general	Iniciativa Sorbonne (2024)	Concepto estratégico OTAN Madrid (2022)	Brújula estratégica UE – Autonomía Estratégica Abierta (2022)
Industria de defensa	Transformar una industria defensiva europea: • Construir programas industriales europeos • Crear normativa común	Fortalecer y modernizar las fuerzas de la OTAN. Tendencia hacia el incremento 2% presupuestos nacionales.	Propuestas específicas en el Pilar 3 de inversión. • Propuesta de acceso a la financiación privada en la Industria de defensa europea con el Banco Europeo de Inversiones.
Inversión	Aumento sustancial de la inversión en defensa: • Fondo Europeo de Paz • Apoyo al banco Europeo de Inversiones • Préstamos europeos	Animan a realizar un aumento.	Apartado fundamental. 3º Pilar de la Brújula. Tratar de incrementar y optimizar la inversión, subsanar las carencias y reducir dependencias.
Diplomacia	Diferenciarse de Occidente. Marca Europa: • Coherencia y unidad en el discurso • Crear estrategias de asociación • Rechazo a la confrontación bipolar • Estrategias diplomáticas regionales europeas	Animan a realizar un aumento.	Apartado fundamental. 3º Pilar de la Brújula. Tratar de incrementar y optimizar la inversión, subsanar las carencias y reducir dependencias.

En el ejercicio de este nuevo equilibrio de complementariedad entre *Autonomía Estratégica* (UE) y nueva *Responsabilidad estratégica* (OTAN), los países de la UE anunciaron aumentos del gasto en defensa por valor de unos 200.000 millones de euros. La UE ha proporcionado una ayuda sustancial a Ucrania, que asciende a 77.000 millones de euros hasta julio de 2024. Esto incluye un fondo hasta ahora poco conocido llamado Fondo Europeo para la Paz que ha proporcionado 12.000 millones de euros en ayuda militar directa.

Junto con ello, la Comisión en el mes de julio de 2024 evaluó positivamente el primer pago regular de cerca de 4 200 millones de euros en el marco del Mecanismo para Ucrania de la UE, destinado a apoyar la estabilidad macrofinanciera de Ucrania y el funcionamiento de su administración pública. Una vez adoptada por el Consejo, esta decisión elevará a 12.000 millones de euros la financiación total de la UE desembolsada a Ucrania desde que el Mecanismo entró en funcionamiento en marzo de este año. En resumen, Ucrania recibirá hasta 50 000 millones de euros en subvenciones y préstamos para el período 2024-2027 en el marco del Mecanismo para Ucrania³³.

En la necesaria interoperabilidad entre la OTAN y la UE en este ámbito referido a los incrementos en los presupuestos nacionales en defensa, no sólo es importante que los gobiernos europeos gasten más en defensa para alcanzar el objetivo del 2% fijado por la OTAN, sino reconocer que el problema de la de-

fensa colectiva de Europa no es tanto un problema de cantidad como, principalmente, de calidad a la hora de interpretar el nuevo concepto estratégico acorde también con los puntos y prioridades de la agenda europea. No es un problema de umbrales o de establecer cuotas partes más generosas en el gasto, sino principalmente definir en qué se gasta. El gasto en defensa por sí sólo no puede solucionar la excesiva dependencia de la Alianza a los Estados Unidos. Nadie puede asegurar que un incremento del gasto europeo en defensa cambie la naturaleza, funcionamiento y prioridades de una Alianza que, implicada directamente en el enfrentamiento con Rusia y China, necesita más que nunca el apoyo de los Estados de la Unión, especialmente después de la entrada de Suecia y Finlandia en la Organización.

La autonomía estratégica europea es un aporte fundamental en la complementariedad entre OTAN y la UE. Tiene una implicación con todas las áreas políticas, de seguridad y defensa de la Unión. Defender los intereses de la UE en un entorno geopolítico hostil y mitigar la dependencia respecto a cadenas de suministro extracomunitarias, así como el desarrollo progresivo de la "Brújula Estratégica", son elementos centrales de una autonomía estratégica que ha pasado de ser un concepto a ser una capacidad.

En cualquier caso, es imprescindible pensar lo que dicha autonomía puede suponer financiera, económica, industrial y operacionalmente, incluso planteado desde este ámbito de la complementa-

riedad³⁵, para desde ahí y a pesar de las dificultades, asumir dicha autonomía estratégica como un hecho político y militar irrenunciable en el proceso integrador.

Dentro de las decisiones fundamentales que se deben tomar, se encuentra el fortalecimiento la base industrial de la defensa de Europa sobre los principios de coordinación, eficiencia y eficacia. Sólo podremos avanzar en la integración de las bases industriales de la defensa, si partimos de una I+D+i más compartimentada, respetando las diferentes industrias nacionales y sin caer en la tentación de engordar aún más a las grandes multinacionales u oligopolios asociados a intereses nacionales espurios concretos. Parece claro que es necesario incrementar los presupuestos de instituciones como el Fondo Europeo de Defensa, la Agencia Europea de Defensa y la PESCO (Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa) establecida en 2017 con el objetivo de establecer una cooperación planificadas entorno a proyectos conjuntos que hagan crecer de forma coherente nuestras capacidades, en y para la defensa. Todos estos programas, no obstante, deberían insertarse en la lógica de la gobernanza multinivel europea para que redunden en el desarrollo territorial de las distintas regiones en Europa³⁶.

En esta misma dirección por parte de la Alianza -lo que dice mucho de esa complementariedad inevitable-, el punto decimo primero de la Cumbre de Washington de julio 2024 hace referencia a que la cooperación industrial transatlántica en materia de defensa es una

parte fundamental de la disuasión y la defensa de la OTAN. El fortalecimiento de la industria de defensa en Europa y América del Norte y la mejora de la cooperación industrial de defensa entre los aliados hace posible cumplir con los requisitos de los planes de defensa de la OTAN de manera oportuna³⁷. Para ello, es imprescindible reducir y eliminar, según corresponda, los obstáculos al comercio y la inversión en materia de defensa entre los aliados. Sobre la base del Plan de Acción de Producción de Defensa acordado en la Cumbre de Vilna en 2023, existe el compromiso para fortalecer la industria de defensa en toda la Alianza, actuar con urgencia para ofrecer las capacidades más críticas. Con ese fin, culmina la Declaración, se ha acordado el *Compromiso de Expansión de la Capacidad Industrial* de la OTAN³⁸.

Comprender la trayectoria futura de las relaciones UE-OTAN resulta primordial para el futuro de la OTAN y también para el propio proceso de integración en Europa. Más allá de la autonomía estratégica europea y de la cohesión de la Alianza, las relaciones UE-OTAN han resultado con demasiada frecuencia inferiores a la suma de sus partes, a pesar de las ambiciones de incrementar la cooperación. Hay buenas razones para afirmar que el periodo transcurrido desde la invasión rusa a gran escala de Ucrania ha sido el punto álgido de esa relación con una OTAN que no se ha limitado a su función principal de defender a los aliados, ni tampoco la UE que se ha limitado a hacer el mejor uso posible de sus

instrumentos económicos para sancionar a Rusia y ofrecer ayuda humanitaria, financiera y para la reconstrucción de Ucrania. En este período la ruptura del reparto histórico de papeles en función de sus respectivas fortalezas está siendo muy beneficioso y abren el camino hacia una nueva recomposición de la Alianza.

Frente a los argumentos que plantean la muerte de la autonomía estratégica y del pilar europeo en la Alianza, es evidente que la guerra en Ucrania supone un antes y un después en el reconocimiento de la UE como un actor geoestratégico -cada vez menos complementario- y no sólo en el ámbito de cooperación en la defensa. Desde 2008, la UE ha desempeñado un papel importante y en gran medida exitoso en el refuerzo de la seguridad energética europea, por ejemplo. La capacidad del continente para resistir las interrupciones del suministro de gas por el gasoducto ruso se debe directamente a la mejora del almacenamiento y la interconexión, así como a la diversificación de las rutas de importación. Estos esfuerzos, a menudo infravalorados en Estados Unidos y en UK, pueden considerarse el núcleo de la cada vez más sólida perspectiva geopolítica de la UE.

Desde el otro punto de vista, los temores históricos permanentes de que la UE pretendiera buscar alternativas para suplantar a la OTAN como proveedor esencial y único de defensa colectiva, ha llevado a Estados Unidos y a algunos de los grupos influyentes de pensamiento militar en ese país, en momentos decisivos de avance en el proceso de integración, a tratar de

impedir que se celebraran conversaciones sobre seguridad fuera de la Alianza y a ver con cierta distancia iniciativas defensivas bi/multilaterales en el seno de la UE o, incluso, entre países de la Unión.

La cuestión de las históricas funciones respectivas en la delimitación vertical de responsabilidades entre la OTAN y la UE ha imposibilitado un concepto estratégico más amplio e inclusivo hasta su nueva definición en la Cumbre de Madrid en 2022. Evidentemente una visión más mixta de la cooperación ha existido, pero siempre de forma excepcional, hasta la *Declaración conjunta sobre la cooperación entre la UE y la OTAN* de enero de 2023. En ella se afirma que, en congruencia tanto con el *Concepto Estratégico* de la OTAN como con la Brújula Estratégica de la UE, la agresión de Putin a Ucrania supone un momento clave para la seguridad y la estabilidad euroatlántica, que demuestra la importancia del vínculo transatlántico y, a la vez, exige una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN³⁹.

Como señala de forma clara dicha Declaración, la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus aliados y es esencial para la seguridad euroatlántica. En ella, se reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y capaz que contribuya positivamente a la seguridad global y transatlántica y que sea complementaria e interoperable con la OTAN. La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus aliados y es esencial para la seguridad euroatlántica, pero se reconoce el valor de una defensa europea más fuerte

y capaz que contribuya positivamente a la seguridad global, europea y transatlántica, desde una complementariedad e interoperabilidad con la Alianza. La asociación estratégica OTAN-UE, que se refuerza mutuamente, contribuye a fortalecer la seguridad en Europa y más allá de ella. También ambos actores, desempeñan funciones complementarias y coherentes que se robustecen mutuamente en apoyo de la paz y la seguridad internacionales⁴⁰.

Aún con todo, a pesar de la Declaración de 2023, la cooperación y el camino hacia la interoperabilidad sobre el terreno ha sido a menudo menos estrecha de lo que parece, y con frecuencia se ha visto obstaculizada por mandatos y cadenas de mando diferentes, imperativos institucionales distintos y ambiciones contrapuestas. Nunca ha existido una fórmula consensuada para dirimir cuál de los dos podría dirigir y en qué circunstancias operativas, más allá del territorio de los miembros de la OTAN, tampoco ha existido un mecanismo estable para un reparto lógico de tareas en caso de que ambas organizaciones decidieran implicarse en una crisis concreta.

Teniendo en cuenta esta nueva combinación de tareas, la OTAN y la UE no sólo necesitan una mejor coordinación, sino de manera imprescindible una mayor cooperación. De hecho, existen áreas en las que la OTAN y la UE pueden desempeñar un papel sustantivo y sinérgico. Por ejemplo, una mayor cooperación en los instrumentos y capacidades defensivas, en la construcción de infraestructuras críticas transnacionales resilientes constituye

un buen paso adelante, como demuestran el *Grupo de Trabajo OTAN-UE sobre la Resiliencia de las Infraestructuras Críticas* y el *Diálogo Estructurado OTAN-UE sobre Resiliencia*⁴¹.

La guerra en Ucrania ha disipado esos históricos temores estadounidenses y la actual administración Biden -sería exagerado en este caso hablar también de los republicanos- acepta esa complementariedad a partir del establecimiento de una interoperabilidad recíproca que está por construir. Prueba de este cambio es la participación del propio Biden en el primer *Foro de Defensa y Futuro UE-EE. UU.* y la realización del tercero en noviembre de 2023⁴², identificado claras vías de complementariedad, coincidentes con las ya recogidas en la *Declaración Conjunta* de enero de 2023, en la que se esbozaba una cooperación ampliada/profundizada en varias áreas, entre ellas:

- Diseño geoestratégico en áreas prioritarias.
- Resiliencia y protección de infraestructuras críticas.
- TED, *Threat Environment* Defense.
- Seguridad del Espacio Ultraterrestre.
- Cambio climático y sus implicaciones para la seguridad.
- Desinformación y guerra híbrida.

La OTAN proporciona a los aliados expuestos en el flanco oriental, lo que la UE

no puede: defensa, disuasión en múltiples ámbitos y garantías de seguridad. La UE ofrece centralidad operativa, pero también ayuda que la OTAN no puede proporcionar: apoyo financiero, integración de sistemas energéticos, infraestructuras, ayuda humanitaria y un futuro en una comunidad política europea compartida. Es crucial a la hora de habilitar, capacitar e integrar a los socios vecinos (como Ucrania) en el mercado único. La UE no solo ofrece esa complementariedad militar junto con una centralidad operativa, también dispone de palancas que la OTAN no tiene, ni debe tener, como las sanciones económicas o el mecanismo de posiciones comunes en el ámbito político y diplomático.

La cooperación entre la UE y la OTAN es fundamental cuando se habla de retos compartidos, como las amenazas cibernéticas y otras amenazas híbridas en las que las capacidades de disuasión y resiliencia de la UE resultan especialmente útiles. La OTAN y la UE deberían crear sinergias y mecanismos de interoperabilidad en este ámbito. Las infraestructuras críticas constituyen otra área clave de cooperación en la que la financiación de la UE podría apoyar los esfuerzos de planificación de la OTAN.

Otro ejemplo del éxito de esta cooperación práctica es *The Multinational Multi-Role Tanker*, con sede en las bases aéreas de Eindhoven y Colonia. La flota pertenece y es gestionada por la OTAN, pero la iniciativa es liderada por la Agencia Europea de Defensa desde hace más de 15 años con éxitos como son el Airbus

A330 MRTT; Sistema de pértiga ARBS (*Aerial Refuelling Boom System*); el Pods de reabastecimiento Cobham 805 y 905E para reabastecer a aeronaves equipadas con sonda; también el UARRSI (*Universal Aerial Refuelling Receptacle System Installation*)⁴³.

Sin embargo, el inevitable nuevo marco de relación se ve agravado por el hecho de que la cooperación entre la UE y la OTAN a veces impide el progreso o tiende al bloqueo, aunque sólo sea porque su funcionamiento interno permanece «herméticamente sellado» entre sí. La creación de instituciones no basta por sí sola para abordar los retos que se plantean, sobre todo porque los beneficios de unas relaciones de trabajo más estrechas entre las instituciones tienen sus límites. La suposición lógica de que una relación más fuerte es un fin o un «bien» en sí mismo, todavía no ha calado de forma suficiente entre ambas instituciones, pero marcan el trabajo futuro.

La idea largamente establecida en determinadas reflexiones de que la OTAN y la UE eran más fuertes cuando se ceñían a sus habituales propias líneas de trabajo, se ha acabado. Por eso, el punto de partida hacia la cohesión debería ser siempre preguntarse ¿qué queremos conseguir? La forma más eficaz de avanzar parece ser una división racional del trabajo acorde a los nuevos paradigmas del concepto estratégico, evitando la duplicación de esfuerzos y recurriendo a una nueva interoperabilidad.

33. Sobre la ayuda financiera a Ucrania consultar Brussels, 17.7.2024 COM (2024) 321 final. *Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on establishing the satisfactory fulfilment of the conditions for the payment of the first instalment of the non-repayable financial support and of the loan support under the Ukraine Plan of the Ukraine Facility*.

34. En este sentido una obra completa de colaboración entre distintos autores VV.AA. (2024) *Autonomía estratégica y soberanía europea*. UPV. Eds.,

35. Señalando los límites reales de esta autonomía estratégica véase MARTÍ SEMPÉR, Carlos (2021) ¿Es la autonomía estratégica un concepto obsoleto? En Infodefensa.com. Noviembre <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3317423/autonomia-estrategica-concepto-obsoleto>

36. El documento matriz para ver las líneas de esta coordinación en *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*. COMMUNICATION HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY JOIN (2024) 10 final; sobre la cuestión política de dicha coordinación véase LUISARI, Tommaso (2024) “The New European Defence Industrial Strategy: A Political Matter” en Istituto Affari Internazionale.; también sobre las dificultades en la coordinación de esa industria y los intereses nacionales en MÖLLING, Christian / HELLMONDS, Sören (2023), “Security, Industry, and the Lost European Vision (#EDINA II)”, en DGAP Reports, No. 10 (octubre de 2023), <https://dgap.org/en/node/39449>; también GRAND, Camille (2024) “Opening Shots: What to Make of the European Defence Industrial Strategy”, in *ECFR Policy Alerts*, 7 March 2024, <https://ecfr.eu/?p=119122>; sobre la fragmentación de la industria en ALVAREZ-COUCERO, Paula (2023) “Europe at a Strategic Disadvantage: A Fragmented Defense Industry”, in *War on the Rocks*, 18 April <https://warontherocks.com/?p=28598>; en la perspectiva española sobre la incidencia de la PESCO en el incremento de capacidades, también la coordinación en industria de defensa puede consultarse MARTÍ SEMPÉR, Carlos (2024) *Una revisión de la Colaboración Estructurada Permanente*, Real Instituto El Cano, colección *Análisis*.

37. Rec. en *Washington Summit Declaration* (2024) punto 11 y ss. https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_227678.htm.

38. El desarrollo y las medidas concretas de ese NATO *Industrial Capacity Expansion Pledge* puede encontrarse en https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_227504.htm

39. La *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 10 January 2023, tiene como antecedentes la *Warsaw Joint Declaration* de 2016 y la *Brussels Joint Declaration* de 2018. La de 2023

40. Rec. *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, 10 January 2023; puntos 8 y 9.

41. *EU-NATO TASK FORCE ON THE RESILIENCE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE* (2023) https://commission.europa.eu/document/download/34209534-3c59-4b01-b4f0-b2c6ee-2df736_en?filename=EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf

42. Rec. in Atlantic Council (2023) *Third annual EU-US Defense & Future Forum*. Algunas de las sesiones y resumen de contenidos en <https://www.atlanticcouncil.org/event/2023-eu-us-defense-future-forum/>

43. Una explicación detallada del proyecto *Multi-Role Tanker* puede encontrarse en CHOMÓN PÉREZ, Juan Manuel (2022) *The Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet Programme Relevant for NATO-EU Military Air Transport?* En el *Journal of Joint Air Power Competence Centre JAPCC*, n.º. 32. Summer <https://www.japcc.org/articles/the-multinational-multi-role-tanker-transport-fleet-programme/>

4

La OTAN ante los
actuales y previsibles
escenarios globales

Ideas Fuerza

1. El corazón geopolítico del continente europeo se ha desplazado hacia el este y el norte debido a la invasión rusa de Ucrania, dando más influencia a los socios de Europa central y oriental, así como a los Estados bálticos y nórdicos. Por ello, parece imprescindible reforzar la presencia geoestratégica y acciones operativas en dichas regiones, pero relativizando algunas peticiones por parte de esos gobiernos que puedan ser desequilibradoras y fuera de la necesaria prudencia estratégica.
2. La estrategia rusa de un conflicto de desgaste y de larga duración en Ucrania debe conllevar el mantenimiento y la ampliación de la estrategia militar de la OTAN, hacia una Alianza más inclusiva capaz y combativa. Este enfoque exige más tropas basadas permanentemente a lo largo de la frontera rusa; más integración de los planes de guerra de Estados Unidos, la OTAN y la UE; no sólo más gasto militar, sino también una más y mejor división del trabajo en medios humanos y materiales con los socios europeos dentro y fuera de la Unión; y requisitos más específicos para los aliados, incluyendo tipos de fuerzas y equipos para luchar (incluyendo planes preasignados).
3. Un cambio en la Administración de los Estados Unidos respecto a los objetivos, competencias, estatus y distinta vinculación dentro los socios transatlánticos pueden afectar muy negativamente las relaciones con los socios europeos y sería un obstáculo para la consecución de los distintos objetivos militares, funcionamiento de los Mandos y marcos de interoperabilidad, lo que supone una pérdida de la capacidad operativa y disuasoria.
4. Como consecuencia del cambio climático, la remilitarización del Ártico por parte de Rusia y la adhesión de Finlandia y pronto de Suecia a la OTAN, el impacto de la región ártica sobre la seguridad europea seguirá creciendo.
5. La seguridad del Mar Negro dependerá en gran medida del resultado de la guerra en Ucrania, y la alianza necesita tener una estrategia adecuada hacia la región. Esto debe incluir la imposición de la libertad de acceso y de comercio en el Mar Negro, incluido el Mar de Azov.
6. La OTAN y su pilar europeo también tiene que estar al tanto de la presencia e influencia rusa y China en el Norte de África y el África Subsahariana, y siempre que sea posible, establecer elementos de disuasión y cooperación con los Estados receptores para intentar mantener un equilibrio estabilizador.
7. La distinta intensidad y los distintos matices a la hora de gestionar la alianza chino-rusa en su objetivo para provocar con las actuales *guerras proxi* un desgaste acelerado del actual modelo

occidental dominante en el sistema internacional parece necesarios; no sólo por la estrategia del divide y vencerás, sino también porque no se deben exagerar los lazos de unión en esta alianza entre Putin y Xi Jinping cuyo principal y único punto de unión es tener en Occidente y en la OTAN un enemigo común.

1. ESCENARIO EUROPEO Y EL TEMOR RUSO⁴⁴

Tras la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y la invasión del Donbás en 2014, la OTAN adoptó en su Cumbre de Gales de 2014 el Plan de Acción de Preparación. Las medidas de adaptación para los cambios a largo plazo en la estructura de fuerzas y mando de la OTAN incluían una Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) reforzada, una nueva Fuerza de Tarea Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF) bajo el paraguas de la NRF que engloba a unos 5.000 efectivos y algunos de cuyos elementos estarán listos para su despliegue en 48 horas. Además, los aliados se comprometieron a reforzar las ciberdefensas nacionales, reconociendo el ciberespacio como un nuevo dominio operativo.

Además, los aliados añadieron seis centros C2 multinacionales de la OTAN para facilitar el despliegue rápido de la VJTF y de las unidades de las fuerzas de seguimiento aliadas. En la Cumbre de Varsovia de 2016, los aliados se comprometieron a reforzar la *Presencia Avanza-*

da (eFP) con cuatro grupos de combate multinacionales en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. De carácter multinacional y listos para el combate, estos grupos de combate fueron en su momento el mayor refuerzo de la defensa colectiva de la OTAN en una generación y dieron lugar a una importante revitalización de la postura de disuasión de la OTAN. La Alianza también desarrolló una *Presencia Avanzada Adaptada* (tFP) en Bulgaria y Rumanía. En la Cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid, los aliados acordaron ampliar los grupos de combate multinacionales de tamaño de batallón a brigada, donde y cuando sea necesario. Los aliados están ejercitando ahora la capacidad de desplegar refuerzos disponibles rápidamente para ampliar los grupos de combate a formaciones del tamaño de una brigada⁴⁵.

La combinación adecuada de los enfoques táctico-técnico (adiestramiento de las fuerzas) y político-estratégico (mensajes políticos, disuasión y planificación de la defensa) es crucial para que la OTAN refuerce la disuasión.

Las medidas de disuasión convencionales acordadas en Vilna en julio 2023⁴⁶, marcan los caminos que debe recorrer la Alianza para conseguir una nueva arquitectura defensiva disuasoria y la cooperación e interoperabilidad entre la OTAN y UE ante los riesgos previsibles en el escenario europeo e incluían, en primer lugar:

- Tres nuevos planes regionales para defender a los aliados de la OTAN en

todos los flancos, junto con nuevas disposiciones de Mando y Control C2.

- Los ocho grupos de combate *eFP Presencia Avanzada* mejorada (que incluyen los cuatro grupos de combate acordados en la Cumbre de Varsovia de 2016) «ya están en marcha» y se mantiene la ambición de ampliarlos a unidades del tamaño de brigadas «donde y cuando sea necesario». Antes de la cumbre, Canadá ofreció duplicar su contingente en Letonia, añadiendo 1.200 efectivos, mientras que Alemania confirmó que enviaría una brigada permanente de hasta 4.000 efectivos a Lituania en el futuro.
- Se introdujeron mejoras en la postura de *Defensa Integrada Antiaérea y Antimisiles* (IAMD) de la OTAN, incluyendo la rotación de modernos sistemas de defensa antiaérea por el flanco oriental y el aumento de su grado de preparación. Para reforzar aún más las maniobras y actividades aéreas, Estonia, Letonia y Lituania firmaron una *Declaración de Cooperación* sobre gestión del espacio aéreo transfronterizo.
- Esto supone una mayor concentración de la OTAN y de su pilar europeo en las fuerzas militares convencionales en el ámbito estratégico. La Alianza está reforzando su defensa avanzada con un aumento de las fuerzas de combate desplegadas hacia delante. Algunos de los actuales grupos de combate multinacionales pasarán a ser unidades del

tamaño de brigadas, pero sólo «donde y cuando sea necesario». Esas brigadas estarán apoyadas por refuerzos creíbles y rápidamente disponibles, equipos reposicionados y un C2 mejorado. El compromiso también prevé que Estados Unidos aumente sus fuerzas en el flanco oriental, lo que incluye una brigada de combate en Rumanía y nuevos despliegues rotatorios en el Báltico.

En segundo lugar, la Cumbre de Vilna puso en marcha una transformación de la NRF (*Nato Response Force*) Este modelo de fuerzas consiste en dos niveles de fuerzas de alta disponibilidad: 100.000 fuerzas con 10 días o menos de disponibilidad para el despliegue (frente al modelo anterior de 40.000 con 15 días), y otras 200.000 fuerzas con 30 días o menos.

En esta misma dirección, la UE orienta su iniciativa para establecer una *Capacidad de Despliegue Rápido* (2022/2145(INI) y, a pesar de que se indica que es una iniciativa que debe asignarse exclusivamente a la Unión, también resalta que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE y vicepresidente de la Comisión (AR/VP) debe desempeñar un papel destacado en la sincronización de las acciones con la OTAN para que las ambiciones de la Unión no estén influidas por la OTAN y viceversa, incluso adaptando las categorías de disponibilidad de la *Capacidad de Despliegue Rápido* de la UE y el modelo de fuerzas de la OTAN y acoge con satisfacción a este respecto la tercera declaración conjunta sobre la

cooperación UE-OTAN y subraya la importancia de que se adopten nuevas medidas dirigidas a ahondar en esta asociación, basándose en la Brújula Estratégica de la Unión, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y medidas concretas para seguir mejorando esta cooperación.

Por primera vez desde la Guerra Fría, la OTAN y la UE está planificando fuerzas preasignadas para defender a aliados específicos. Estas fuerzas se entrenarán y ejercitarán en los países en los que estén preasignadas para ser desplegadas en tiempos de crisis. Esto les permitirá aprender a operar juntamente con las fuerzas de origen estacionadas en el respectivo país miembro. A largo plazo, los aliados mejorarán sus planes de contingencia y su interoperabilidad y reforzarán su capacidad para defender y proteger a todos los aliados, incluidos los de la parte oriental de la alianza.

En tercer lugar, los aliados acordaron posicionar con antelación equipos militares, reservas de suministros militares e instalaciones en los países de primera línea y complementarlos con capacidades desplegadas hacia delante, incluyendo unidades de defensa antiaérea, un C2 reforzado y fuerzas preasignadas. Además del refuerzo, se está ultimando un nuevo conjunto de planes -regionales, de dominio y para toda el Área de Responsabilidad (AOR) del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR). El objetivo es elaborar planes ejecutables con las fuerzas apropiadas asignadas para disuadir y defender todo el territorio de la OTAN.

Las medidas para disuadir las amenazas híbridas no militares incluyen nuevos objetivos de resiliencia; un nuevo *Centro Marítimo para la Seguridad de las Infraestructuras Submarinas Críticas*; un nuevo concepto de ciberdefensa y una *Capacidad Virtual de Apoyo ante Incidentes Cibernéticos*; un *Centro de Excelencia Espacial* de la OTAN en Francia; y un compromiso para proteger las infraestructuras energéticas y asegurar el suministro de energía a las fuerzas militares. La OTAN también inauguró un nuevo *Centro de Excelencia para el Cambio Climático y la Seguridad* en Montreal (Canadá).

2. ESCENARIO DE CAMBIO EN LA CASA BLANCA⁴⁷

La OTAN y la UE debe prepararse para un posible cambio en la Casa Blanca⁴⁸. Sería caer en alto riesgo para la seguridad y para el mantenimiento del apoyo a Ucrania si, con la guerra abierta -probablemente en el momento más crítico en la posición defensiva de ese país- toca a la vez administrar una crisis dentro de la OTAN y con una posible Administración republicana, como la que se produjo a lo largo del mandato de Trump; especialmente durante sus visitas a Europa en 2017 y 2018. La crisis más profunda en el seno del pacto transatlántico y la de mayor distancia con Washington desde 2003.

Basta dar un repaso a los principales actos en las primarias republicanas y a las propuestas de su candidato para descubrir el apoyo que cosecha en grupos ultras y

aislacionistas que se oponen a la implicación estadounidense en un conflicto europeo, con un discurso que ve en Putin, a ese gran líder nacionalista de esa magnífica nación en Europa que es Rusia -la única capaz, en medio siglo, de mantenerle la mirada a Estados Unidos-, enfrentada a la otra Europa: la que históricamente vive a costa de los estadounidenses que pagan su seguridad y mantiene gran parte de sus organizaciones; ese sería el orden de estos discursos radicales aislacionistas.

En el contexto de polarización que vive la sociedad estadounidense, el apoyo a Ucrania es uno de los puntos que en mayor medida separa a los muy previsibles candidatos en liza para el próximo mes de noviembre. El choque perfecto entre la idea del *America First Again*, frente al *America is Back* de Estados Unidos en el desorden global. Y todo ello, envuelto en un ambiente enrarecido que encuentra en la desigualdad y el desencanto un buen caldo de cultivo para el éxito de las posiciones más *anti-establishment* y provocadoras frente al poder político en Washington. Esa atmósfera es muy propicia para permitir un cambio en la Casa Blanca y, sin duda, el mejor escenario que podría esperar Putin para llegar a una potencial negociación de Paz desde la mejor posición militar, política y geoestratégica. De hecho, el candidato republicano ya ha señalado que: *no dará ni un centavo en la guerra entre Ucrania y Rusia; los europeos no pueden financiar esta guerra por sí solos, y entonces la guerra terminará*, ha repetido en sus mítines y debates de primarias.

El candidato republicano no sólo piensa presionar para que Ucrania negocie el fin de la guerra con Rusia, sino que está considerando reducir los compromisos estadounidenses con algunos miembros de la OTAN. Entre las posibles medidas en un segundo mandato, se maneja la posibilidad esencialmente de una Alianza estructurada en dos niveles, donde el Artículo 5, la respuesta militar colectiva ante el ataque a uno de sus miembros se aplicaría solo a los Estados que alcancen objetivos de gasto en defensa, planteando nuevos aranceles a los países que se encuentre rezagados en el incremento de sus presupuestos de defensa; se dejaría fuera de esta decisión a Finlandia y Suecia países recién incorporados. Semejantes iniciativas, de llevarse a cabo, alterarían décadas de política estadounidense, fracturando una alianza de defensa que ha dado forma a la seguridad europea desde la Guerra Fría.

Algunos socios europeos están intentando adelantarse a este posible vacío por parte de Estados Unidos; incluso el presidente Macron proponía el envío de tropas a Ucrania frente al desconcierto de la mayor parte de los socios transatlánticos. Sin embargo, pocos tienen algo asimilable a la capacidad que Estados Unidos puede ofrecer. La producción colectiva de artillería de Europa es de aproximadamente 50.000 proyectiles al mes, de los cuales no todos van a Ucrania. Los funcionarios ucranianos, sin embargo, han advertido que necesitan 200.000 proyectiles al mes. Por lo tanto, parece difícil que los socios europeos

puedan cubrir el paso atrás previsible si existe un cambio en la Casa Blanca en el apoyo a Ucrania o buscar alternativas a los nuevos planes de paz del candidato republicano hecho presidente.

El pilar europeo dentro de la OTAN y la propia UE, como principales socios de Estados Unidos, son elementos de estabilidad, coherencia y continuidad en las políticas transatlánticas -especialmente en el apoyo a Ucrania- frente a los riesgos que suponen los cambios bruscos en el liderazgo estadounidense y las tensiones que ello puede provocar en el conjunto de la Organización. Para ello, parece imprescindible que los socios europeos, en sus respectivos ámbitos nacionales de forma coordinada dentro de la Unión, también de forma paralela en el pilar europeo de la Alianza, sean capaces de dar un paso adelante en la institucionalización de esta unidad para caminar hacia una Europa de la Defensa.

Un plan de paz presentado en dos meses desde su toma de posesión, como ha prometido el candidato republicano, incluso podría provocar más derramamiento de sangre. Una potencial Administración republicana puede creer genuinamente que sus llamamientos a la negociación y sus advertencias sobre el recorte de la ayuda conducirán al fin del conflicto. Pero todo parece indicar que, por el contrario, se puede producir un encarnizamiento de los combates por ambas partes. *Sería ridículo que empezáramos a negociar con Ucrania sólo porque se está quedando sin municiones; las posibles negociaciones no son*

una pausa para rearmar a Kiev, sino una conversación seria con garantías de seguridad para Moscú dijo el presidente ruso en una entrevista con medios de comunicación nacionales. Sin embargo, a pesar de mostrar Putin su voluntad de estar abierto a las negociaciones, un documento filtrado sobre sus términos para la paz a finales de 2023 sugiere un precio que Ucrania no podría pagar; el objetivo sigue siendo el mismo: convertir a Ucrania en un Estado neutralizado permanentemente, con el Donbás bajo una soberanía limitada o compartida y vulnerable al control militar ruso.

3. ESCENARIO NÓRDICO Y BÁLTICO⁴⁹

El ingreso en la OTAN de Finlandia y Suecia no es simplemente liquidar el equilibrio histórico de la seguridad colectiva europea desde Yalta, basado en el concepto de “finlandización” (neutralidad voluntaria u obligada vs. Rusia), sino un cambio en todo el marco de la seguridad del noreste de Europa. Los cinco aliados nórdico-bálticos del norte de Europa (Estonia, Letonia, Lituania, Suecia y Finlandia), junto con el peso pesado de la defensa regional, Polonia, comparten percepciones muy similares de la amenaza rusa. La incorporación de Finlandia y Suecia a la alianza permitirá un control integrado de la región y mejorará la defensa de los países bálticos. Aportará nuevas y valiosas capacidades, incluyendo aviones y submarinos avanzados adicionales. También configura la

responsabilidad, el reparto de cargas y el poder de decisión sobre futuros desarrollos (mejora de la presencia avanzada, desarrollo e implementación de planes regionales, etc.).

Bielorrusia está aislada de la arquitectura de seguridad europea. Pero su papel como amenaza regional va en aumento. Aunque Bielorrusia se ha abstenido hasta ahora de utilizar sus propias fuerzas en la guerra de Rusia en Ucrania, Rusia utilizó a su vecino como plataforma de invasión, y ahora está empezando a estacionar armas nucleares allí.

4. ESCENARIO CÁUCASO Y MAR NEGRO

El mar Negro⁵⁰ es un centro de operaciones de gran importancia estratégica y militar que afecta a la libertad de navegación, las amenazas híbridas e, incluso, a la estabilidad de los Estados ribereños. En la Cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN dio prioridad a la región del mar Báltico desplegando grupos de combate *eFP* en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, al tiempo que aplicaba medidas *tFP* para Rumanía y Bulgaria. El *tFP* incluía un enfoque más ad hoc para mejorar el mando de las misiones, la policía aérea regional y los ejercicios. Con ello se pretendía reforzar los sistemas de radar costeros, establecer nuevos cuarteles generales para las fuerzas terrestres y ampliar las capacidades estadounidenses en la base aérea rumana de Mihail Kogălniceanu.

La diferente priorización entre las regiones del Báltico y del Mar Negro

constituyó un esfuerzo asimétrico de disuasión del flanco oriental por parte de la Alianza. Rusia puede haber percibido esto como una oportunidad. Uno de los objetivos de la guerra de Rusia en Ucrania es maximizar su acceso y control del Mar Negro, en el que Crimea es clave. El objetivo original de Moscú en 2022 era apoderarse de toda la costa ucraniana del Mar Negro y crear un puente terrestre hacia la Transnistria separatista ocupada por Rusia. Este país sigue limitando el acceso ucraniano al Mar Negro⁵¹.

Mientras Rusia se toma su tiempo para reconstituir sus fuerzas, la OTAN tiene la oportunidad de aumentar su presencia en el Mar Negro y en la región del Cáucaso/Asia Central. La seguridad del Mar Negro dependerá en gran medida del resultado de la guerra en Ucrania, y la Alianza necesita tener una estrategia adecuada hacia la región. Esto debe incluir la imposición de la libertad de acceso y comercio en el Mar Negro, incluido el Mar de Azov.

5. EL ESCENARIO ÁRTICO Y EL ALTO NORTE⁵²

Como resultado del cambio climático, la remilitarización del Ártico por parte de Rusia y la adhesión de Finlandia y pronto de Suecia a la OTAN, el impacto de la región ártica en la seguridad europea seguirá creciendo. El único país ártico no perteneciente a la OTAN es Rusia, que se describe a sí misma como un país de «civilización ártica» e «hiperbóreo».

Rusia sigue ampliando su presencia en el Ártico.

En la última década, Rusia ha aumentado su presencia militar, ha reabierto instalaciones militares cerradas hace tiempo y ha modernizado sus instalaciones. En 2021, la Flota del Norte fue reorganizada y modernizada para convertirse en el quinto distrito militar de Rusia, y en agosto de 2022, Rusia anunció una nueva doctrina naval que enfatizaba la importancia del Ártico.

El futuro de la gobernanza del Ártico sigue estando limitado por la exclusión de Rusia del Consejo Ártico tras su invasión a gran escala de Ucrania, así como por la ausencia de un foro dedicado a debatir cuestiones de seguridad militar.

6. EL ESCENARIO NORTE DE ÁFRICA Y MEDITERRÁNEO⁵³

Rusia y otros actores radicalizados, principalmente islamistas, se han convertido en actores importantes en el Mediterráneo oriental en los últimos 20 años, estableciendo, en el caso ruso, una presencia militar en el norte de África y Siria que incluye instalaciones navales y puntos de acceso en toda la región. Esta presencia repercute en la percepción de amenaza sobre el flanco sur de la OTAN. Al mismo tiempo, la guerra en Ucrania ha llevado a la alianza a desplazar su principal foco de atención hacia el flanco oriental.

A pesar de ello, Putin sigue manteniendo una presencia y una influencia significativas en el Mediterráneo y Norte

de África. Esto es evidente sobre todo esta última, donde las organizaciones paramilitares y mercenarias rusas siguen desempeñando un papel notable⁵⁴. La OTAN y la UE tendrá que vigilar las amenazas que se ciernen sobre el flanco sur. Para ello deberá mejorar sus capacidades disuasorias, incluyendo el intercambio de inteligencia, el conocimiento de los dominios y los ejercicios de libertad de navegación, entre otros. La OTAN y su pilar europeo también tiene que estar al tanto de la presencia e influencia rusa y china en el Norte de África y el África Subsahariana, y siempre que sea posible, establecer elementos de disuasión y cooperación con los Estados receptores para intentar mantener un equilibrio estabilizador.

7. SUR GLOBAL⁵⁵

El nuevo *Concepto Estratégico* aprobado en la Cumbre de Madrid en 2022, ha supuesto un significativo gesto de apertura de la Alianza en la búsqueda de seguridad en otros escenarios estratégicos del denominado Sur Global; una parte de ellos, en relación muy directa con puntos trascendentales de la “Agenda de la UE” como es el caso de la vecindad meridional. Sin embargo, los objetivos planteados en esta dirección son claramente insuficientes⁵⁶.

Parece claro la distancia, por no decir cierto rechazo, de los países del Sur Global respecto a la Alianza y a la “causa occidental” en el actual conflicto de Ucrania, incluidas algunas de las mayores democracias del mundo: Brasil, In-

dia, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica. En muchos de estos países, los costes de la guerra, especialmente su efecto sobre el abastecimiento de alimentos, se perciben con dureza, mientras que su estallido se atribuye a la búsqueda de un nuevo equilibrio justo por parte de Putin ante la permanente presión de la OTAN y sus aliados del centro de Europa.

Detrás de esta distancia respecto a la causa por Ucrania y las posiciones occidentales está la percepción de un doble rasero por parte de Occidente. Los responsables de la toma de decisiones en el Sur Global tienen una doble valoración respecto a críticas por las violaciones rusas de los derechos humanos, aparentemente discretas, frente al encendido rechazo -en esta situación- de los intereses comerciales, de reconstrucción y de tráfico de armas occidentales. Las actitudes hacia los países de la OTAN y Occidente en general se caracterizan, en diferente medida, por la decepción, el escepticismo o la hostilidad abierta.

Estas actitudes se deben, entre otras cosas, al legado de las antiguas potencias coloniales en África, Asia y América Latina⁵⁷; las guerras fallidas de Irak y Afganistán y las secuelas de la «Guerra Global contra el Terrorismo»; la respuesta inadecuada al cambio climático, especialmente a la hora de cumplir los compromisos de financiación de la lucha contra el cambio climático en virtud del Acuerdo de París; la débil respuesta a la pandemia de COVID-19 en términos de distribución de vacunas; la falta de urgencia y generosidad en el alivio de la deuda, así como el

«proteccionismo de los países ricos»; o la escasa representación del Sur Global en las organizaciones internacionales, especialmente en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La insatisfacción del Sur Global con Occidente crea un terreno fértil para las operaciones de información rusas y chinas. Estos esfuerzos propagandísticos no necesitan promover explícitamente las virtudes, reales o no, de los sistemas políticos dirigidos desde Moscú y Pekín. Tanto Rusia como China están diseñando explícitamente el espacio informativo para mostrar que Occidente y sus valores están en declive: ponen de relieve el fracaso y la hipocresía occidentales, especialmente en materia de violaciones de los derechos humanos, y los vinculan a los agravios locales. En este sentido, Rusia y China están jugando en el Sur Global una apuesta a más largo plazo y de mayor complejidad que el jugado por Occidente⁵⁸.

Occidente compite con Rusia y China en una gran parte (en términos de población, la mayoría) de un mundo que está cada vez más distante del sentimiento occidental. Entre los países que rechazan explícitamente los modelos occidentales se encuentran países tan diferentes e incluso tan enfrentados como son Arabia Saudí e Irán, y países africanos autoritarios como la República Centroafricana (RCA) y también, al menos en términos de cierta retórica pública y política, en Turquía, aunque sea uno de los socios destacados en la Alianza.

8. EL ESCENARIO DE CAMBIO
HEGEMÓNICO: LA ALIANZA
CHINO-RUSA⁵⁹

La especial relación entre Putin y Xi Jinping es la base de esta alianza -proxi- que coopera en objetivos comunes, especialmente para erosionar el poder y la influencia de Estados Unidos y de la UE. Ambos ven a Estados Unidos y a la Alianza como su desafío más importante en materia de seguridad.

Es importante comprender el papel de la guerra en Ucrania en la relación chino-rusa. A China no le gusta la guerra de Ucrania por razones tanto prácticas como de principios. Se siente incómoda con la flagrante violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por parte de Putin. Las subidas de los precios del combustible, los alimentos y los fertilizantes son una carga inoportuna para una economía china que aún se está recuperando de la pandemia. La austera doctrina nuclear de Pekín es lo contrario del ruido de sables de Putin. El partido-estado teme que incluso un apoyo limitado de China a la guerra de Rusia pueda poner en peligro sus preciados lazos con Europa. China también deplora el posible efecto unificador de la guerra sobre occidente y sus alianzas en Europa y el Indo-Pacífico. Y le molesta que la temeridad de Putin haya complicado su objetivo de reunificar Taiwán con el continente.

Aún con todo, Xi Jinping es consciente de que la situación de guerra actual pone a Occidente, siguiendo su discurso, ante el espejo de su modelo decadente

y dividido; probablemente el momento más complicado para Estados Unidos y sus socios desde el final de la Guerra Fría, que China pretende aprovechar para acelerar el cambio hegemónico en este sistema multipolar. Incluso, algunas posiciones y análisis militares estadounidenses manejan la posibilidad de que China no dudaría en una intervención directa en el conflicto si la derrota rusa, en algún momento, pareciera inevitable. Desde este punto de vista, el resultado del actual conflicto en Ucrania supone el principio del fin, o la continuidad, del modelo occidental como posición dominante del sistema internacional.

Sin embargo, si una alianza militar chino-rusa en toda regla representa y seguirá representado una grave amenaza para la seguridad de Estados Unidos y sus aliados, Moscú y Pekín no son aliados históricos -todo lo contrario- y probablemente no se convertirán en aliados de futuro. Su relación no se basa en una visión común del mundo, ni en valores compartidos, ni en una profunda confianza. Por ello, los socios europeos dentro de la Alianza y de la UE deben dosificar el equilibrio entre la crítica y la cooperación con China para evitar un enfrentamiento que parece inevitable en el cambio de ciclo hegemónico que se está viviendo en el sistema internacional. Responder a la amenaza que representan Rusia y China individualmente y en conjunto supone una prueba para el arte de gobernar de Occidente y, en última instancia, para la cohesión y unidad de la OTAN.

Moscú y Pekín consideran a Estados Unidos como su principal desafío en materia de seguridad, y ambos buscan erosionar el poder y la influencia estadounidenses; por otro lado, la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, ya fuera con Obama, Trump o Biden, señalan a China y Rusia como los principales riesgos a los intereses estadounidenses y a los valores occidentales. De igual forma, las distintas Estrategias de Seguridad Nacional europeas -Francia y Alemania; también UK- señalan en la misma dirección, pero con distinta intensidad, valoración específica y particulares matices.

La distinta intensidad y los distintos matices a la hora de gestionar la alianza chino-rusa parecen necesarios, y no sólo por la estrategia del divide y vencerás que siempre ha dado tan buenos resultados a los Estados Unidos en la gestión de dos regímenes autoritarios en Pekín y Moscú, sino también porque no se debe exagerar los lazos de unión en esta alianza de interés. Aunque comparten objetivos tácticos y un enfoque ampliamente antioccidental, no comparten objetivos geoestratégicos a medio y largo plazo. Su asociación no se basa en una visión global del mundo, ni en valores compartidos, ni en una profunda confianza. Ambos son actores estratégicos autónomos. Compiten entre sí y se espían mutuamente. Los dos países no confían el uno en el otro. No actúan como una fuerza plenamente coordinada en la política internacional, y menos aún tratan de influir en la toma de decisiones del otro. Sus intereses fundamentales

son diferentes: Rusia es un perturbador del orden mundial internacional; China busca la paridad, o el dominio, dentro de él. Se trata de una relación entre grandes potencias a la vieja usanza, sin sentimentalismos, clara y despiadada, basada en el cálculo estratégico y la *realpolitik*.

45. Sobre el refuerzo presente y futuro de la Alianza en el frente oriental consultar VV.AA. (2024) *NATO's military presence in the east of the Alliance*, jul.2024 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

46. *Vilnius Summit Communiqué* (2023) https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

47. El programa de la Plataforma Republicana 2024 y de la candidatura de Trump puede encontrarse en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform> y también https://rncplatform.donaldjtrump.com/?_gl=1*ti94r3h*_gcl_au*NjksNjExOTMxLjE3MjI0MTg0N-jl.&_ga=2.193874093.1644053632.1722418463-1812897552.1722418463; sobre el cambio en la Casa Blanca y su efecto en NATO y EU, desde distinta perspectiva: VONDANIELS, Laura / MAJOR, Claudia / VON ONDARZA, Nicolai (2024) *“How Europe is preparing for Trump II European Perspectives on potential consequences and the policy areas most affected”* en *Research division the americas, international security and eu/europe*, 2024, march ; SPERLING, James / WEBBER, Mark (2019). “Trump’s foreign policy and NATO: Exit and voice” en *Review of International Studies*. 45. 511-526; OLSEN, Gorm (2021). “Donald Trump and NATO: Limitations on the Power of an Unpredictable President” en ATTINÀ, Fluvio (ed.), *World Order Transition and the Atlantic Area*, Global Power Shift Eds., pp. 129-141; sobre las garantías nucleares a la OTAN ante la llegada de Trump interesante HOROVITZ, L/ SUH, E (2024). *Trump II and US nuclear assurances to NATO: policy options instead of alarmism*. (SWP Comment, 17/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

48. La preparación obligada ante la llegada de Trump por parte de la UE puede encontrarse en PALOMARES LERMA, Gustavo (2024) “La UE y Ucrania si gana Trump” en *EL MUNDO*, 17 abril.

49. GOULD-DAVIES, N (2022). “Belarus, Russia, Ukraine: three lessons for a post-war order” en *Survival*, 64 (5), 39–46.

50. BRUSYLOVSKA, Olga /, DUBOVYK, Volodymyr /, KOVAL, Igor (2020). *Black Sea Region in World Policy: Actors, Factors, and Scenarios of the Future*.

51. En este sentido AYBARS, Kilicer / OĞUZ, KöK. (2024). Is the Black Sea Already a NATO Sea?. En *Atlântica*. 5.

52. Una obra muy completa sobre la competencia entre NATO y Rusia por la influencia en el Ártico es: KAUSHA, Sidharth / BYRNE, James / BYRNE, Joseph / PILLI, Giangiuseppe / SOMERVILLE, Gary (2022) *The Balance of Power Between Russia and NATO in the Arctic and High North*, RUSI, Whitehall Paper. Eds.

53. Un estudio amplio y detallado en *Strategic foresight analysis regional perspectives report on North Africa and the SAHEL*. NATO publications, (2023) https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/NU_SFA_Report_North_Africa_and_the_Sahel_SACT_approved_final_edited_version.pdf; también desde diferentes consideraciones estratégicas LESSER, Ian / BRANDSMA, Charlotte /. BASAGNI, Laura / LÉTÉ, Bruno (2018) “The Future of NATO’s Mediterranean Dialogue”, en *The German Marshall Fund of the United States (GMF)* https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180720_180713-GMF-future-med-dialog.pdf

54. Una recopilación completa sobre la presencia rusa en norte de África y Mediterráneo en AVERRE, Derek (2024) “Bibliography”. *Russian strategy in the Middle East and North Africa*, Manchester: Manchester University Press, 2024, pp. 211-264; también GASIMOV, Zaur (2022) “Russia under Putin in the Eastern Mediterranean: The Soviet Legacy, Flexibility, and New Dynamics” en *Comparative Southeast European Studies*, vol. 70, no. 3, 2022, pp. 462-485.

55. AZUBALIS, Audronius (2024) “NATO and the Global South” en NATO Parliamentary Assembly Documents <https://www.nato-pa.int/documents/t/2024-nato-and-global-south-report-azubalis-055-pcnp>; SIMON, Luis (Eds.) (2021) *NATO and the South: a tale of three futures*, RIE, monografías.; también muy interesante Luis SIMÓN / Pierre MORCOS (2022) *NATO and the South after Ukraine* en Center for Strategic and International Studies (CSIS) <https://www.csis.org/analysis/nato-and-south-after-ukraine>

56. En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (Mayo 2024) <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

57. KUZIO, Taras (2023) *Vladimir Putin’s anti-colonial posturing should not fool the Global South*, Atlantic Council, nov 16. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/vladimir-putins-anti-colonial-posturing-should-not-fool-the-global-south/>

58. Sobre la utilización del sur global por parte de China y Rusia, consultar BAEV, Pavel K. / GORENBURG, Dimitry / LEWIS, David / HERD, Graeme (2023) *Russia End State: China and the Global South* en George C. Marshall. European Center for Security Studies, Strategic Competition Seminar Series #2, November 21, 2023; también ISHIKAWA, Yohei (2024) *Russia woos Global South in push for new world order. Gambit to curb Western influence hinges on outcome of Ukraine war*, en Nikkei Asia. July 11; bien interesante el Informe del Parlamento Europeo sobre la presencia de Rusia en África (2024) *Russia in Africa: An atlas*. European Parliament Eds. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI\(2024\)757654_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI(2024)757654_EN.pdf) En este mismo sentido, interesante SABANADZE, Natalie (2024), *Russia is using the Soviet playbook in the Global South to challenge the West – and it is working*, en Chatam House, may 16. <https://www.chatamhouse.org/2024/05/russia-using-soviet-playbook-global-south-challenge-west-and-it-working>

59. Esta visión por parte de la alianza chino rusa sobre la necesaria sustitución del orden Occidental incluso antes del conflicto en Ucrania en KACZMARSKI, Marcin (2016) *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, Routledge Eds; en el momento actual QAISER, Jamal / DRIPKE, Andreas / NGUYEN, Hang (2024) *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*, Diplomatic Council E.V. Eds.; sobre la alianza de conveniencia temporal frente a Occidente véase KIRCHBERGER, Sarah / SINJEN, Svenja/ WORMER, Nils (2024) *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?*, Springer EDS.; la búsqueda de un orden internacional alternativo liderado por China y lo que debería aprender Estados Unidos y Occidente en Elizabeth ECONOMY (2024) “China’s Alternative Order And What America Should Learn From It” in *Foreign Affairs*. May-Jun; en la misma publicación e idéntico número, Evan S. MEDEIROS. “The Delusion of Peak China America Can’t Wish Away Its Toughest Challenger”. Algunas reflexiones sobre lo que China se juega en UCRANIA, incluso en su predominio futuro, puede encontrarse en FIX, Liliana/ Michael KIMMAGE (2023) “How China Could Save Putin’s War in Ukraine. The Logic— and Consequences—of Chinese Military Support for Russia” in *Foreign Affairs*. April, 26. 2023.

5

Matriz de propuestas
de carácter estratégico
y operativo

MATRIZ DE PROPUESTAS	
1. El nuevo concepto estratégico (2022) establece una ampliación de objetivos en el escenario europeo y global que debe suponer una transformación en los instrumentos, herramientas y compromisos entre los socios transatlánticos acorde a los nuevos riesgos y amenazas establecidos.	
2. La guerra en Ucrania, y sus antecedentes desde 2014, han puesto de manifiesto algunos desajustes disuasorios en la Alianza ante su falta de adecuación a la propia evolución de los distintos actores, escenarios y nuevas dinámicas, lo que determina la necesidad de una nueva reordenación de la seguridad transatlántica desde ámbitos cooperativos y de Inter operatividad.	
3. La ambición global de China, así como la alianza militar chino-rusa en distintos escenarios -principalmente en la guerra en Ucrania-, representa y seguirá representado una grave amenaza para la seguridad de Alianza y de todos sus socios. Moscú y Pekín no son aliados históricos -todo lo contrario- y probablemente no se convertirán en aliados de futuro. Por ello, los socios europeos dentro de la Alianza y de la UE deben dosificar el equilibrio entre la crítica y la cooperación con China para evitar un enfrentamiento que parece inevitable en el cambio de ciclo hegemónico que se está viviendo en el sistema internacional.	
	4. El actual conflicto en Ucrania ha puesto de manifiesto la necesaria complementariedad entre la autonomía estratégica abierta de los europeos y la exigible lealtad plena con los objetivos y medios atlantistas. La UE necesita a la Alianza ante su precariedad estratégica defensiva, pero, por otro lado, sólo será posible robustecer el vínculo transatlántico si somos capaces de fortalecer su pilar europeo desde valores de igualdad y no de subordinación, llenando de contenido y abriendo a otros escenarios del sur global el nuevo concepto estratégico.
	5. Los socios europeos dentro de la Alianza y, sobre todo, de forma coordinada dentro de la Unión, deben ser capaces de dar un paso adelante en la institucionalización de la unidad coyuntural difícilmente sostenible en el tiempo, para hacerla estructural en su voluntad política decidida y liderazgo. Aprovechar el Artículo 44 referido a la “asociación cooperativa” (cooperación reforzada) para consolidar lo hasta ahora logrado e incrementar algunos de los mecanismos en los que se está trabajando, como los referidos a la capacidad de despliegue rápido, coordinación en la industria de defensa, nuevas y más amplias competencias en la Agencia Europea de Defensa.
	6. La disuasión mediante la negación, la disuasión mediante la resistencia, la disuasión mediante la imposición

directa y colectiva de costes, la disuasión en el ámbito de las operaciones de información y la disuasión adaptada a toda la gama de nuevas y viejas amenazas potenciales, todas ellas, son fundamentales para que los países de la OTAN tengan una ventaja sobre sus competidores y enemigos.

7. La guerra que se está librando en Ucrania ejemplifica la importancia de la innovación y la adaptación a la hora de desarrollar, integrar y utilizar nuevas tecnologías en la guerra, incluyendo los sistemas comerciales y de doble uso.
8. Es necesario ampliar los mecanismos convencionales y de seguridad colectiva en los escenarios tradicionales y, sobre todo, en los nuevos como son: el Norte de África y Mediterráneo, el Sahel, el Nórdico y Báltico, el Cáucaso y el Mar Negro, también en el escenario Ártico y del Norte. La cooperación y estrechamiento de relaciones de la Alianza con el Sur Global es imprescindible para no ampliar el espacio de disputa, distintos valores y de falta de entendimiento que les separa.

Bibliografía*

ALBERQUE W. (2022). “The new NATO Strategic Concept and the end of arms control”. En *International Institute for Strategic Studies*, June, pp. 23-34.

ALESSANDRI, E. (2023).” Beyond the war: the future of European security” en *GLOBSEC*. Jul 11

ALVAREZ-COUCEIRO, Paula (2023) “Europe at a Strategic Disadvantage: A Fragmented Defense Industry”, in *War on the Rocks*, 18 April.

ARMAS, Pilar; MANRIQUE, Marta /MILLARUELO DE LAFUENTE, Antonio (2021). “La autonomía estratégica abierta de la U.E. *Boletín Económico del Banco de España*, marzo, 32-33.

ARTEAGA, Félix (2017): “La autonomía estratégica y la defensa europea”. Real, Instituto Elcano. (76), 1-8.

ATLANTIC COUNCIL (2023) *Third annual EU-US Defense & Future Forum*.

AVERRE, Derek (2024) "Bibliography". *Russian strategy in the Middle East and North Africa*, Manchester: Manchester University Press.

AYALA MARÍN, José Enrique. “OTAN: los próximos 60 años” *EL PAÍS*. 3 abr. 2009.

AYBARS, Kilicer / OĞUZ, KöK. (2024). *Is the Black Sea Already a NATO Sea?. En Atlántica*. 5

AZUBALIS, Audronius (2024) “NATO and the Global South” en NATO Parliamentary Assembly Documents.

BAEV, Pavel K. / GORENBURG, Dimitry / LEWIS, David / HERD, Graeme (2023) *Russia End State: China and the Global South* en George C. Marshall. European Center for Security Studies, Strategic Competition Seminar Series #2, November 21

BÁLINT, Madlovics, / BÁLINT Magyar. Eds. (2023) *Russia's Imperial Endeavor and Its Geopolitical Consequences*; Central European University Press.

BANCA, Andris (2024) *The Baltic predicament in the shadow of Russia’s war in Ukraine*. Orbis, Eds.

BAUER, Anne (2021) “L’OTAN se dit prêt à coopérer sur une nouvelle stratégie avec l’Union européenne” en *LES ECHOS*, 24 octobre.

BECKER J / DUDA M / LUTE D. (2022). From context to concept: “History and strategic environment for NATO’s 2022 strategic concept”. *Defence Studies*, 22(3), 489-497

BEEBE, George / LIEVEN, Anatole (2024) “The Diplomatic Path to a Secure Ukraine” en *Paper Quincy Institute*.

BELLO, W (2023). “From Partnership to Rivalry: China and the USA in the Early Twenty-First Century” in *Journal of Contemporary Asia*, 53(5).

BOND, I / SCAZZIERI, L (2022) “The EU, NATO and European security in a time of war” en *Centre for European Reform*. Aug 5.

BRUSYLOVSKA, Olga /, DUBOVYK, Volodymyr /, KOVAL, Igor (2020). *Black Sea Region in World Policy: Actors, Factors, and Scenarios of the Future*.

BUCHANAN E. (2022). Cool change ahead? NATO’s Strategic Concept and the High North. *NATO Defense College, NDC policy Brief No. 7*.

CANCIAN, Mark F. / MONAGHAN, Sean / FATA, Daniel (2023), “Strengthening Baltic Security: Next Steps for NATO” in *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, jun.

CASIER, Tom (2023) “*The EU and Russia: The War that Changed Everything*” en *Journal Common Market Studies* 2023 Volumen 61.

Conclusions on EU Security and Defence ST 9223/24 COPS 207 POLMIL 137 CIVCOM 105 EUMC 195 INDEF 22 HYBRID 56 DISINFO 58 CYBER 131 ESPACE 39 POLMAR 14 TRANS-211 PESCO 1 FIN 459 CFSP/PESC 620 CSDP/PSDC 282, Doc. 9225/24, 27 May 2024.

COOK, E (2023) “Russia’s ‘elite’ units might not be so elite”, *Newsweek*. Mar 3.

COOLEY, A / NEXON, D (2020) *Exit from hegemony*. New York: Oxford University Press

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2024) 3 june, *Ninth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO*, Doc. 10471/24. 3 june.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2024) *Joint Communiqué on a Peace Framework adopted at the Summit on Peace in Ukraine*.

CHOMÓN PÉREZ, Juan Manuel (2022) *The Multina-tional Multi-Role Tanker Transport Fleet Program-me Relevant for NATO-EU Military Air Transport? En el Journal of Joint Air Power Competence Cen-tre JAPCC*, nº. 32. Summer

DAPKUS, Liudas / RITTER, Karl (2022) “Ukraine Attack Leaves Baltics Wondering: Are We Next?” in *AP*, Feb

DASSÛ, Marta. (2021) *Four Ways Europeans Can Help Refocus NATO, European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 6 July

Declaración final de la cumbre de la OTAN en Washington el 10 de julio de 2024.

DITRYCH, Ondřej / LARYŠ, Martín (2024) “What can European security architecture look like in the wakeof Russia’s war on Ukraine? En *EUROPEAN SECURITY* April.

(2018) “Global prohibition security regimes: opera-tions of power” en *International politics*, 55 (3–4)

ECONOMY, Elizabeth (2024) “China’s Alternative Order and What America Should Learn from It” in *Foreign Affairs*. May-Jun.

EU-NATO task force on the resilience of critical in-frastructure (2023)

FIX, Liana / KIMMAGE, Michael (2023) “How China Could Save Putin’s War in Ukraine. The Logic—and Consequences—of Chinese Military Support for Rus-sia” in *Foreign Affairs*. April, 26.

FLOYD, Rita / WEBBER, Mark in *International Affairs*, Volume 100, Issue 3, May.

GARLICK, J (2023). *Advantage China: Agent of change in an era of global disruption*. Bloomsbury Academic.

GASIMOV, Zaur (2022) "Russia under Putin in the Eastern Mediterranean: The Soviet Legacy, Flexibili-ty, and New Dynamics" en *Comparative Southeast European Studies*, vol. 70, no. 3

GOTTEMOELLER, R (2023) *NATO and the future of arms control and strategic stability in Europe, a speech at the Hoover Institution*. Apr 19.

GOULD-DAVIES, N (2022). “Belarus, Russia, Ukraine: three lessons for a post-war order” en *Survival*, 64 (5),

GÖZKAMAN, Armagan (2024) “Complementarity between the EU and NATO in light of the war in Ukraine: an analysis from the perspective of collec-tive securitization theory” en *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, May.

GRAND, Camille (2024) “Opening Shots: What to Make of the European Defence Industrial Strategy”, in *ECFR Policy Alerts*, 7 March.

GRYGIEL, Jakub (2024) “The Right Way to Quickly End the War in Ukraine Instead of Abandoning Kyiv, Washington Should Give It the Tools to Win” en *Fo-reign Affairs*, July 25.

HOROVITZ, L/ SUH, E (2024). “Trump II and US nu-clear assurances to NATO: policy options instead of alarmism” Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- *Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*, (SWP Comment, 17).

HOWORTH, Jolyon (2019). “Autonomy and Strategy: what should Europe want”. *Security Policia Brief*, (110). L’Hotellerie-Fallois

(2019) “Strategic Autonomy and EU-NATO Coopera-tion: A Win-Win Approach”, en *L’Europe en Forma-tion*, nº 389

Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional (2024).

ISHIKAWA, Yohei (2024) *Russia woos Global South in push for new world order. Gambit to curb Wes-tern influence hinges on outcome of Ukraine war*, en Nikkei Asia. July 11

JONES, P (2022) *European security architecture: against Russia, or with it? En Royal United Service Institute*. Dec 14.

JONSSON, M / NORBERG, J (2022) “Russia’s war against Ukraine: military scenarios and outcomes” en *Survival*, 64 (6)

JUNG, K (2023) “A new concert for Europe: security and order after the war” *Washington Quaterly*, 46 (1),

KACZMARSKI, Marcin (2016) *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, Routledge Eds

KAEDING, Michael/ POLLAK, Johannes y SCHMIDT, Paul. Eds. (2024), Springer. Eds.

KACZMARSKI, Marcin (2016) *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, Routledge Eds

KAUSHA, Sidharth / BYRNE, James / BYRNE, Jo-seph / PILLI, Giangiuseppe / SOMERVILLE, Gary (2022) *The Balance of Power Between Russia and NATO in the Arctic and High North*, RUSI, Whiteha-ll Paper.Eds.

KIRCHBERGER, Sara / Svenja SINJEN / Nils WOR-MER (2024) *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?*, Springer EDS.

KOTKIN, Stephen (2024) “The Five Futures of Russia. And How America Can Prepare for Whatever Comes Next” *Foreign Affairs*, May/June.

KUZIO, Taras (2023) *Vladimir Putin’s anti-colonial posturing should not fool the Global South*, Atlan-tic Council, nov 16.

LEONI, Zeno / STRINA, Veronica (2024) “China: New Hegemonic Power after the War in Ukraine?” in *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* (RESI). Vol. 10, No. 1, pp. 69-88.

LESSER, Ian / BRANDSMA, Charlotte /. BASAGNI, Laura / LÉTÉ, Bruno (2018) “The Future of NATO’s Mediterranean Dialogue”, en *The German Marshall Fund of the United States* (GMF)

LINSTROM, Gustav / THARDY, Thierry (eds.) (2019) *THE EU AND NATO The essential partners, EU Ins-titute for Security Studies*.

LÓPEZ GARRIDO, Diego / GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe. Eds. (2010) *La Unión Europea ante los gran-des retos del siglo XXI: Aportaciones al Grupo de Reflexión del Consejo Europeo*, Fundación Alternati-vas /Marcial Pons Eds.

LÓPEZ GARRIDO, Diego (2023) *Autonomía Estraté-gica Abierta de Europa. Geopolítica y geoestrategia en el siglo XXI*. Cuadernos de Trabajo nº.225, Funda-ción Alternativas.

LUISARI, Tommaso (2024) “The New European Defence Industrial Strategy: A Political Matter” en *Istituto Affari Internazionale*.

MARTÍ SEMPERE, Carlos (2021) *¿Es la autonomía estratégica un concepto obsoleto?* En Infodefensa. com. Noviembre

(2024) *Una revisión de la Colaboración Estructurada Permanente*, Real Instituto El Cano, colección Análisis

McKEEVER , Robert / DAVIES. Philip, (2019) *Politics USA*. NY, Routledge

MEDEIROS, Evan. S (2024) “The Delusion of Peak China America Can’t Wish Away Its Toughest Cha-llenger” *Foreign Affairs*. May-Jun.

MOLINA GARCÍA, María José / BENEDICTO SOL-SONA, Miguel Angel (2020). “Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: direc-trices de su marco regulatorio”, Cuadernos Europeos de Deusto. (62), 59-98.

MÖLLING, Christian / HELLMONDS, Sören (2023), “Security, Industry, and the Lost European Vision en *DGAP Reports*, No. 10

Nato Secretary General Annual Report (2024)

NOVAKY, Niklas (2021) “A Unique Opportunity to Strengthen EU-NATO Cooperation” en *Euractiv.com*, 17 December.

NTOUSAS, Vassilis. (2021). “Facing the risks: strategic autonomy in practice”, *The Progressive Post: Strate-gic Autonomy: opportunities and pitfalls*, (17).

NYE, Joseph (2023), “Not destined for war” in *Project Syndicate*, October.

OLSEN, Gorm (2021). “Donald Trump and NATO: Limitations on the Power of an Unpredictable Pre-sident” en ATTINÀ, Fluvio (ed.), *World Order Tran-sition and the Atlantic Area*, Global Power Shift Eds.

PALACIO, Vicente (Dir) (2024) Autonomía estratégi-ca abierta europea y ciclo electoral 2024. Opciones frente a EEUU y China. Fundación Alternativas. Do-cumento de Trabajo. (debajo de Olsen..., y antes de Palomares..)

PALOMARES LERMA, Gustavo / GARCÍA CANTALA-PIEDRA, David (2019) IMPERIUM. *La política exte-rior de los Estados Unidos del XX al XXI*; Madrid, Tirant Lo Blanch

PALOMARES, Gustavo /ARTEAGA, Félix. (2010) “La Unión Europea y su Acción Exterior: *Agenda 2020-2030*” en Política Exterior. Julio-agosto 2010. pp. 26-48.

PALOMARES LERMA, Gustavo (2024) “La guerra, el liderazgo estratégico por otros medios” en *Política Exterior* , May-Jun. Pp. 35-43.

(2023) “Ucrania, guerra y paz, un año después: la Conferencia de Helsinki como inspiración” en *Huffington Post*.19.02.

(2023) “La Europa de la Defensa: ser o no ser” en *El Mundo* 30/08/2023.

(2018) *Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. Tecnos Eds. (Segunda edición revisada y ampliada)

(2002) *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI* (Prólogo Javier Solana), Tirant lo Blanch.

(1995) “Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Políticos*. Oct-Nov

PETRAEUS, David; ROBERTS, Andrew (2023) *Conflict. The Evolution of Warfare from 1945 to Ukraine*; William Collins.

Proposal for a council implementing decision on establishing the satisfactory fulfilment of the conditions for the payment of the first instalment of the non-repayable financial support and of the loan support under the Ukraine plan of the Ukraine facility (2024)

QAISER, Jamal / DRIPKE, Andreas / NGUYEN, Hang (2024) *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*, Diplomatic Council E.V. Eds.

Russia in Africa: An Atlas (2024) European Parliament Eds.

SABANADZE, Natalie (2024), *Russia is using the Soviet playbook in the Global South to challenge the West* – and it is working, en Chatam House, may 16.

SANAHUJA PERALES, Jose Antonio (2024) “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global” en *Documentos CEIPAZ*.

SANAHUJA PERALES José Antonio / VERDES MONTENEGRO, Francisco Javier (2018). “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos de seguridad en la Unión Europea, Estados Unidos y España”. *Anuario CEIPAZ 2017-2018*.

SCHEFFER, David (2023) “The Role of Justice and Accountability in a Negotiated Peace” en *Just Security*.

SCHULZ, Martin (2014). “Un nuevo comienzo para una Europa mejor”. *Política Exterior*. 28 (159), 32-37.

SELDIN, J (2022), *Ukraine Eyes Fast-Trackd NATO Membership*; US Pushes Back,

SHAMBAUGH, David (2021) *China’s Leaders: From Mao to Now*, Cambridge, UK: Polity Press.

SIMÓN, Luis / MORCOS, Pierre (2022) *NATO and the South after Ukraine en Center for Strategic and International Studies* (CSIS).

SPERLING, James / WEBBER, Mark (2019). “Trump’s foreign policy and NATO: Exit and voice” en *Review of International Studies*. 45.

Strategic foresight analysis regional perspectives report on North Africa and the SAHEL. NATO publications, (2023).

TARDY, Thierry (2023) “The New European Defence and Security Agenda” en *European Liberal Forum Policy Brief* No 5 | May.

THE ALPHEN GROUP (TAG) (2022). *The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: Preserving Peace, Protecting People. A Report for the Secretary General on the 2022 NATO Strategic Concept*..

THEIL, Stefan (2023) *Is Russia’s Future a Forever War?* en *Foreign Policy*, Dic.

THOMAS, N. (2024). Xi Jinping is trying to adapt to failure. *Foreign Policy*, July

VERDES MONTENEGRO, Francisco Javier (2022). “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”. *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina*, (65), 1-25.

Vilnius Summit Communiqué (2023)

VIMONTA, Pierre (2024) “A new security order for Europe” in Schuman Paper, n°733 23rd January

VONDANIELS, Laura / MAJOR, Claudia /VON ONDARZA, Nicolai (2024) “*How Europe is preparing for Trump II European Perspectives on potential-consequencesand thepolicy areas mostaffected*” en *Research division the americas, international security and eu/europe*, 2024, march

VV.AA. (2014) “Responding to the Russian Invasion of Crimea: Policy Recommendations for US and European Leaders” en *European View* 13(1) June.

VV.AA (2024) *Autonomía estratégica y soberanía europea*. UPV.Eds.

VV.AA (2024) *NATO’s military presence in the east of the Alliance*, Jul.

WONG, E. / JAKES, L (2022), NATO Won’t Let Ukraine Join Soon. *Here’s Why*, 13.01

* Las fuentes bibliográficas y documentales recogidas en esta bibliografía son exclusivamente las consideradas en este documento

Biografía

Gustavo Palomares

Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Catedrático Europeo en la UNED y profesor en la Escuela Diplomática del MAEUEC de España. Hasta su elección como director del IUGM fue Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, y con anterioridad presidente del Instituto de Altos Estudios Europeos y de la Red Internacional de Universidades para la Paz. De 1988 a 1992 fue gerente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, y de 2000 a 2006, director del proyecto europeo de investigación “Seguridad Exterior e Interior”. Con posterioridad, 2007 y 2008, fue el coordinador del área sexta sobre PESC/PESD en el Grupo de Expertos “Horizonte Europa 2030” del Consejo Europeo.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Vicente Palacio

Coordinación

Mónica Vaquero

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2024

© de las imágenes: sus autores

© Gustavo Palomares Lerma

ISBN: 978-84-18677-17-5

Depósito legal: M-23105-2024