



27/2024

9 de abril de 2025

Abel Romero Junquera

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa»

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa»

Resumen:

El conflicto de Ucrania, que ha devuelto la guerra convencional al territorio europeo, algo que la Unión Europea daba por extinguido, sumado a la incertidumbre generada por la nueva Administración americana en relación al compromiso de EE. UU. con la defensa territorial de Europa en el marco de la OTAN, han derivado en una situación de inquietud e inseguridad en lo relativo a la defensa en Europa, que ha provocado una reacción de la UE con la intención de asumir mayor responsabilidad en su propia defensa, y depender menos del paraguas americano en la OTAN.

Europa ha asumido que tiene que incrementar de forma notable el gasto en defensa, y así, mientras la Comisión está proponiendo iniciativas tanto en industria de defensa como en financiación para desarrollar capacidades militares, el Consejo, órgano competente en temas de defensa a nivel institucional de la UE, continúa en el ámbito declarativo, pero todavía sin tomar decisiones de calado en el tema.

El recientemente presentado *Libro Blanco*, orientado esencialmente al gasto en defensa (capacidades, industria de defensa, financiación), debería dar paso a un *Libro Blanco de Defensa* propiamente dicho, más amplio en su alcance, y que oriente las posibles decisiones de la UE tanto en los medios necesarios para fortalecer la defensa europea, definir el marco estructural donde se desarrollará (fortalecer la dimensión europea de OTAN u otras opciones), así como las estructuras de mando y control y de decisión política necesarias. En esencia, orientar el desarrollo de una acción estratégica de la Unión Europea en Defensa (con mayúsculas).

Palabras clave:

Defensa, UE, OTAN, dimensión europea de OTAN, *Libro Blanco*, capacidades militares, financiación, gasto en defensa, Consejo UE en formato Ministros de Defensa.

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

Some thoughts about «Defence» within EU framework. From the «White Paper» to a real «EU Defence Strategy»

Abstract:

The conflict in Ukraine, which has brought conventional war back to European territory, something which the European Union had considered extinct, together with the uncertainty generated by the new American administration in relation to the US commitment to the territorial defence of Europe within the NATO framework, have led to a situation of concern and insecurity as regards defence in Europe, which has caused the EU to react with the intention of assuming greater responsibility for its own defence, and to depend less on the American umbrella in NATO.

Europe has assumed that it has to significantly increase defence spending, and thus, while the Commission is proposing initiatives both in the defence industry and in financing domains to develop military capabilities, the Council, the competent body in defence matters at EU institutional level, continues in the declarative sphere, but without yet being able to take any major decisions on the subject.

The recently presented White Paper, essentially oriented towards defence spending (capabilities, defence industry, financing, etc), should give way to a proper White Paper on Defence, broader in scope and guiding possible EU decisions on the means necessary to strengthen European defence, on defining the structural framework in which it will be developed (strengthening the European dimension of NATO or other options), as well as on the necessary command and control and political decision-making structures. In essence, to guide the development of a strategic action of the Union in DEFENCE (with capital letters).

Keywords:

Defense, EU, NATO, European dimension of NATO, White Paper, military capabilities, financing, defense spending, EU Council on Defense Ministers format.

Cómo citar este documento:

ROMERO JUNQUERA, Abel. *Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa»*. Documento de Análisis IEEE 27/2025. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

«No hay viento favorable para aquel que no sabe dónde va».
Séneca

Introducción

En el ámbito de la seguridad y de las relaciones internacionales, el panorama estratégico ha cambiado de forma drástica en los últimos 20 años. Hemos pasado de la llamada *pax americana*, del momento unipolar donde EE. UU. era la potencia hegemónica de nivel global¹, a un regreso a la competición entre grandes potencias. El multilateralismo ha perdido influencia, y las relaciones de poder, entendidas cada vez más desde una perspectiva realista, son cada vez más protagonistas. Organizaciones como Naciones Unidas, la OSCE² o la propia UE, tienen cada vez menos influencia.

Son las grandes potencias, tanto las que defienden las normas y el orden establecido tras la II Guerra Mundial (Estados Unidos), como las que quieren modificar dicho orden y adecuarlo a sus intereses, las denominadas «revisionistas» (con China y Rusia como estandartes), las que marcan el nuevo campo de juego. Los demás países, el resto de los BRICS³, y los del denominado Sur Global⁴, están expectantes viendo cómo se conforma el nuevo escenario, con vistas a tomar postura. Así, la fuerza y el instrumento militar vuelven a cobrar protagonismo, y ejemplo claro es que a nivel global el gasto militar se ha duplicado en lo que va de siglo, con Asia y en particular China que lo han multiplicado por tres⁵.

¹ Podemos considerar que el periodo de hegemonía americana (unipolar) abarca los años 90 del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI. Podríamos situar el conflicto entre Rusia y Georgia en 2008 como punto de inflexión donde comienza el cambio de panorama, que además coincide con el inicio de la crisis financiera de 2008, que afectó a las economías de todo el mundo, pero en particular a los Estados Unidos y a los países occidentales.

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 3 de abril de 2025.

² OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. <https://www.osce.org/es>

³ BRICS – asociación política y económica internacional de países emergentes constituida como alternativa al G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). El nombre está conformado por las iniciales de los 5 primeros miembros: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Creada en 2010, en 2024 se unieron Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

⁴ Sur Global es un concepto híbrido, referido a lo geográfico, geopolítico, histórico y nivel de desarrollo, que se engloba a un conjunto de países tanto del tercer mundo como en vías de desarrollo, y se identifican normalmente con países con ingresos bajos, pobreza, altas tasas de crecimiento de población, sistemas de salud e infraestructuras en general deficientes. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/un-sur-global-geopolitico-hibrido-y-multipolar/>

⁵ Datos de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>

La Unión Europea, gigante económico y con cierta relevancia política y diplomática, carece de un instrumento militar sólido y creíble, lo que le hace perder influencia en el nuevo escenario internacional.

La preocupación de Europa por la seguridad y la defensa ha sido bastante limitada desde la caída de la Unión Soviética (1991), y en general, la actitud ha sido la de protegernos bajo el paraguas de EE. UU. Ya en 1997 Bzresinski⁶ enfatizaba la dependencia europea de la protección estadounidense⁷ en materia de seguridad, lo cómodo de la situación para Europa y su escasa preocupación por modificarla y convertirse en gran potencia⁸. Un análisis bastante severo de la actitud de Europa, pero que describe una realidad que ha durado varias décadas.

En la misma línea, Ana Palacio nos recuerda que Europa, y en particular la UE, ha vivido de espaldas a esta realidad, en una dinámica donde se percibía a sí misma como la «luz en la colina⁹». Los dividendos por la paz, derivados del fin de la Guerra Fría permitían construir un Estado de bienestar que daba lugar a un modelo supuestamente irresistible, y que se extendería por todo el mundo, sobre el que se cimentó el éxito comunitario; prosperidad mediante regulación, influencia en base a normas, y estabilidad mediante interdependencia. El problema es que entramos en una era en la que esta propuesta ya no funciona, y avanzamos hacia una realidad donde la seguridad precede a la prosperidad y el poder impone el orden. El multilateralismo, elemento intrínseco de la seguridad y de la acción exterior de la Unión (como se recoge en las Estrategias Europeas de Seguridad, tanto la de 2003 como la de 2016), ha dado paso a las relaciones de poder donde la fuerza, el realismo y las políticas pragmáticas cobran protagonismo¹⁰.

⁶ BZRESINKSI, Z. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 67.

⁷ «La cruda realidad es que Europa Occidental, y también —en una medida cada vez más importante— Europa Central, siguen siendo un protectorado estadounidense, con unos Estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios. Ello no resulta saludable ni para los Estados Unidos ni para las naciones europeas».

⁸ «No está claro si la mayoría de los europeos quieren siquiera que Europa sea una gran potencia y si están preparados para hacer lo necesario para que se convierta en una. Incluso la actitud residual antiestadounidense de los europeos, actualmente bastante débil, es sorprendentemente cínica: los europeos deploran la “hegemonía” estadounidense, pero se sienten cómodos a su amparo».

⁹ PALACIO, Ana. «Ensimismamiento europeo y necesidad de acción», *El Mundo*. 22 de febrero 2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/21/67b87b91fc6c83e93d8b458e.html>

¹⁰ En 2017, en su *Estrategia de Seguridad Nacional*, EE. UU. ya reconoce la rivalidad entre grandes potencias como su principal preocupación. Sin embargo, a nivel UE, la *Estrategia Global de Seguridad* (2016) no la contempla, y no es hasta la *Brújula Estratégica* (2022), aprobada un mes después de la invasión rusa de Ucrania, cuando la Unión reconoce la crisis del multilateralismo y el regreso a una política de poder, donde el poder blando se utiliza de forma cada vez más coercitiva. PONTIJAS, José. *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea*.

En este nuevo escenario, dos circunstancias han terminado por despertar del todo a la Unión de su sueño postmodernista: la invasión rusa de Ucrania, y la llegada de la nueva Administración americana, que ha añadido a un entorno ya tensionado por la guerra, un elemento adicional de falta de confianza; por primera vez los líderes europeos no están totalmente seguros de si Estados Unidos sigue comprometido con la OTAN y con el liderazgo estadounidense en ella¹¹.

El propio Josep Borrell¹², Alto Representante hasta el pasado diciembre, destacaba en una reciente entrevista que ya no vivimos en el mundo multilateral de la postguerra fría, y que la nueva geopolítica se articula sobre potencias continentales con tentaciones hegemónicas, cuando no imperialistas. Esto nos obliga a actuar en consecuencia, construyendo una verdadera Unión de la Defensa.

Este documento pretende reflexionar sobre la situación actual de la Unión Europea en relación con la defensa, analizando las consecuencias del nuevo escenario, que algunos podrían considerar como «imprevisto¹³», con vistas a considerar opciones para encontrar el rumbo de la defensa europea. El barco de la defensa europea navega en aguas agitadas, y ya no está claro si puede continuar desentendiéndose de la brújula, siguiendo aguas al buque guía, como había hecho hasta ahora.

El marco actual de la defensa en la Unión Europea

Durante su proceso de construcción, la Unión Europea no ha sido capaz de crear una dimensión propia en el ámbito de la defensa. A la falta de consenso en sus primeras etapas, se sumó cierta dejadez en las últimas décadas, en un periodo de relativa paz a nivel global, y cómodos bajo la protección del paraguas americano en el marco OTAN.

Así, al fracaso de la iniciativa de la Comunidad Europea de la Defensa (CED), que naufragó en la Asamblea francesa en 1954, se sumó la escasa relevancia de la Unión

¿Un documento más? IEEE. 8 de junio de 2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf

¹¹ INSCHINGER, W. «Europe's Moment of Truth», publicado en *Foreign Affairs*. 2 de marzo 2025. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/volodymyr-zelensky-trump-europes-moment-truth>

¹² <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5199395/josep-borrell-hemos-aumentar-apoyo-militar-ucrania-incluso-estadounidenses>

¹³ Realmente no se debería hablar de escenario no previsto, pues tanto la situación en Ucrania había sido advertida en cierta medida por numerosos analistas, como Kissinger o Mearsheimer, e incluso por el propio Putin desde la Conferencia de Seguridad de Munich (2007), y las llamadas de EE. UU. a que Europa contribuyera más en su defensa comenzaron ya desde el presidente Kennedy, y se volvieron más intensas desde Obama y su giro al Pacífico en 2011.

Europea Occidental (UEO), una iniciativa atractiva, pero que se mantuvo prácticamente inoperante durante décadas, lo que le valió el sobrenombre de la «bella durmiente». Sin embargo, a partir de los años 80 resurge, aunque con ímpetu limitado, y empieza a dar forma al núcleo de lo que sería parte de la acción exterior en seguridad de la Unión en gestión de crisis, en las llamadas misiones *Petersberg*. Durante los años 90 se discutió incluso la posibilidad de que sobre la UEO se desarrollara una dimensión europea de la OTAN, en lo que se llamó la *Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (ESDI¹⁴)*, que fracasó por voluntad de algunos de los aliados. Bajo el lema «separables pero no separados» pretendía crear esa dimensión europea de defensa con capacidad de actuación autónoma, siempre dentro del marco OTAN.

La iniciativa no progresó, y finalmente con un nivel de ambición menor, limitado a gestión de crisis en el exterior de la Unión, y no a defensa, se desarrolló la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a partir de 1999, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL) en 2009 pasó a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Como sucede en numerosas ocasiones en el lenguaje institucional de Bruselas, los nombres reflejan más deseos o aspiraciones que realidades. Así, se puede afirmar de forma categórica que hoy por hoy la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ni es «Común» ni es de «Defensa». Es una política intergubernamental, y por tanto no «comunitaria» (por tanto, competencia exclusiva del Consejo, de los Estados miembros, y no de la Comisión Europea), y tampoco aborda la defensa, siendo únicamente competente en tareas de gestión de crisis.

Las acciones de gestión de crisis solo se podrán llevar a cabo en el exterior del territorio de la Unión, mientras que la defensa territorial de los países de la Unión se enmarca en la OTAN, para aquellos que son miembros de ambos clubes (23 de los 27). Para los cuatro países UE (Austria, Chipre, Irlanda y Malta) que no pertenecen a la Alianza Atlántica, su defensa territorial es responsabilidad nacional¹⁵. No teniendo un plan para

¹⁴ ESDI, European Security and Defence Initiative, o Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se desarrolló en el seno de la Alianza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para reforzar la participación europea en materia de seguridad y, al mismo tiempo, la cooperación transatlántica. La IESD se desarrolló junto con iniciativas complementarias llevadas a cabo por otras organizaciones que se reforzaban mutuamente, como la Unión Europea Occidental (UEO), que posteriormente fue sustituida por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

¹⁵ Aunque el artículo 42.7 del TdL se puede interpretar como una suerte de apoyo del resto de los países a aquel país que sufra un ataque, el hecho de que la UE no tenga estructuras ni medios propios de defensa, sino que lo son de sus

la defensa europea fuera de la OTAN, hemos confiado en esta organización y en las capacidades de EE. UU. desde hace décadas.

Este es el marco normativo vigente que se recoge claramente en el citado artículo 42 del Tratado. La Unión no hace defensa, no tiene medios ni estructuras para la defensa, aunque sí para la gestión de crisis, pero siempre en el exterior de la Unión. Digno de mención es el apartado 7¹⁶ del citado artículo 42, que algunos asimilan al artículo 5 del Tratado Atlántico, que aboga por el apoyo del resto de Estados si uno de ellos es atacado, pero sin medios ni estructuras a nivel defensa, ese apoyo sería esencialmente bilateral.

Así se conforma el campo de juego que hemos establecido para la seguridad y la defensa en la UE durante los últimos 25 años, influido por un escenario estratégico donde habíamos asumido que la guerra tradicional estaba desterrada del territorio europeo, y donde la Unión apostaba claramente por el multilateralismo, por la diplomacia, y por las misiones y operaciones de gestión de crisis como instrumentos para evitar los conflictos, dejando la defensa territorial (circunstancia que se estimaba como muy poco probable) en manos de los propios Estados miembros, 23 de los cuales satisfacían esta necesidad en el marco de la Alianza Atlántica.

Nuevo panorama estratégico. ¿Cómo está reaccionando la Unión Europea?

La invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, produjo un enorme impacto y generó gran preocupación en Europa, en la UE y en la propia OTAN. No podemos decir que este evento fuera un «cisne negro»¹⁷, pues no era del todo inesperado; realmente se acercaría más al concepto de «rinoceronte gris»¹⁸. La guerra tradicional, con toda su

EEMM, limita que la Unión, como tal, se pueda movilizar como un todo ante una agresión territorial a un Estado miembro. Siendo este un debate complejo y de detalle que no se pretende abordar en este trabajo.

¹⁶ Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

¹⁷ En geopolítica, se entiende como «cisnes negros» a aquellos acontecimientos que ocurren por «sorpresa», que no ha sido anticipado por analistas prospectivos, y que tienen un gran impacto. Es un concepto desarrollado por Nassim Taleb, en su obra *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable* (2007). Ejemplos de «cisnes negros» son los atentados del 11 de septiembre de 2001, o el comienzo de la I Guerra Mundial.

¹⁸ En contraposición a los cisnes negros, se entiende por «rinoceronte gris» a aquellos acontecimientos evidentes, que tienen una clara probabilidad de suceder, que son ignorados (por los que toman las decisiones), y cuando suceden tienen también un gran impacto. Ejemplo de «rinoceronte gris» puede ser la pandemia de COVID 19.

crudeza, magnificada en las imágenes y relatos de los medios de comunicación, y que se creía erradicada del territorio europeo, estaba de vuelta.

Europa se moviliza; por una parte, los distintos países apoyan de manera significativa a Ucrania, tanto militar, económica como diplomáticamente, tomando claro partido (aunque no de forma unánime), mientras que la UE línea moviliza sus instrumentos para apoyar a Ucrania. Por otra parte, la OTAN, además de dar apoyo diplomático, y sin involucrarse como organización en el conflicto, se concentra en la disuasión en su «frente Este» ante la posible amenaza rusa.

El escenario es por tanto el de una guerra convencional en territorio europeo, donde se apoya claramente a la parte que ha sufrido la agresión, y simultáneamente la OTAN, instrumento de defensa territorial de la mayoría de los países europeos se prepara ante la posibilidad de una agresión territorial a alguno de los aliados, intensificando sus acciones de disuasión.

El segundo acontecimiento que genera incertidumbre y preocupación añadida en la defensa del territorio europeo, es la llegada de la nueva Administración americana el pasado enero, donde el presidente Trump y su equipo más cercano hacen una serie de declaraciones, explosivas en cuanto a las formas, sobre la OTAN y la defensa europea, sobre la falta de compromiso e implicación de los europeos en su propia defensa, y sobre la posible menor implicación y compromiso de EE. UU. en OTAN, y por tanto con la defensa territorial, lo que genera inseguridad e incertidumbre en los aliados europeos.

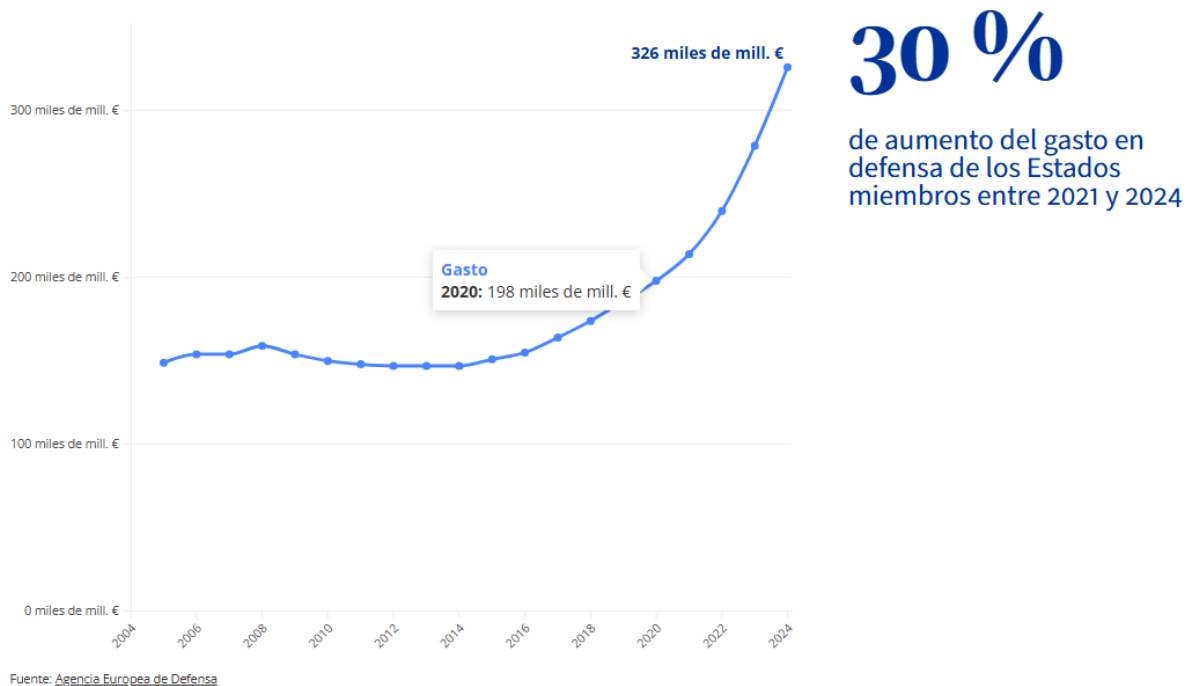
Donald Tusk enfatizaba el pasado 2 de noviembre, que el futuro de Europa no dependía de las elecciones americanas, sino de los europeos, que deberían crecer y crear su propia fuerza, señalando que la era de la externalización geopolítica había terminado. Si bien esa dependencia puede haber terminado, la realidad sigue siendo que Europa necesita a EE. UU. y que EE. UU. necesita a Europa para enfrentar las amenazas de China y de Rusia, y para tratar de romper el Eje de la Agitación¹⁹ (*Axis of Upheaval*). Como decía Churchill: «Solo hay una cosa peor que luchar con los aliados, y es luchar

¹⁹ El «Eje de la Agitación» es una expresión que se refiere a la creciente colaboración antioccidental entre China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Fue utilizado por primera vez en un artículo con el mismo nombre «The Axis of Upheaval» en la revista *Foreign Affairs*, el 23 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/china/axis-upheaval-russia-iran-north-korea-taylor-fontaine>

sin ellos», por lo que abandonarlos sería algo muy difícil de revertir y posiblemente muy costoso²⁰.

El incremento de gasto en defensa de los aliados europeos

Desde hace décadas, la OTAN, y en particular EE. UU., han reclamado de los aliados europeos un mayor compromiso con la Alianza, con la intención de hacer un reparto más equilibrado de las contribuciones de los distintos países. El gasto en defensa de EE. UU. era prácticamente el triple que la suma del resto de aliados, y además de una muy importante contribución en capacidades y tropas aportaba aquellas capacidades estratégicas que ninguno del resto de aliados podía desarrollar por sí mismo. En la Cumbre de Gales de 2014, se acordó que todos los aliados incrementarían su gasto en defensa hasta el 2 % del PIB antes del 2024 (en una década).



Durante los primeros años el incremento de gasto en defensa de los europeos se produjo de forma relativamente lenta, pero la invasión de Ucrania por parte de Rusia, y el temor real ante una situación de guerra convencional en la frontera este de la Unión provocó que el proceso se acelerara.

²⁰ <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/time-to-reassess-the-costs-of-euro-atlantic-security.html>

Así, como se observa en la figura, el gasto en defensa de los países de la Unión pasó de cerca de 150.000 M€ en 2014, a casi 200.000 M€ en 2020. A finales de 2024 había subido hasta los 326.000 M€, lo que supone un 1,99 % de la media combinada de los PIB de los 27, y se estima que para 2027 se podría situar cerca de los 430.000 M€.

Sin embargo, el gasto que los aliados de la Unión²¹ aportan a OTAN, se ejecuta a través de 23 presupuestos distintos, y aunque tienen en cuenta las necesidades de las capacidades de OTAN y de la UE, están condicionados y priorizados por las nacionales.

Esta situación implica que tenemos 23 grupos de capacidades diferentes, que cuando los sumamos para aportarlos a OTAN dan como resultado unas capacidades reales mucho menores que la suma de las partes consecuencia de las duplicidades y de la fragmentación; a modo de ejemplo podemos decir que tenemos posiblemente más fragatas de las que necesitaríamos a nivel europeo, de muchos tipos distintos que no siempre son interoperables entre ellas, y además integradas orgánicamente como parte de las Fuerzas Armadas de cada uno de los 23. Posiblemente satisfaga los intereses nacionales de cada país, pero cuando las sumamos, son profundamente ineficientes como conjunto²². A esto añadimos que determinadas capacidades están fuera del alcance de los países europeos (capacitadores estratégicos como inteligencia, transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo, etc.) por lo que en OTAN el único aliado que las puede aportar es EE. UU.

¿Qué está haciendo la Unión Europea y en particular la Comisión Europea? El Libro Blanco de (Industria de) Defensa

Posiblemente la fragmentación y las duplicidades son los primeros aspectos a los que se enfrentó la Unión Europea en el ámbito de la defensa y de las capacidades militares. Se lanzaron diversas iniciativas para reducir estas deficiencias, tanto por parte del Consejo (como la Cooperación Estructurada Permanente, donde proyectos como la corbeta europea son un claro ejemplo), como por la propia Comisión Europea.

²¹ Teniendo en cuenta que 23 de los 27 EEMM de la Unión son a la vez aliados OTAN, la suma en valor absoluto del gasto de los 23 supone el 98% de la suma total de los 27 de la Unión, por lo que se puede decir que «prácticamente» todo el gasto en defensa contabilizado en el marco UE se puede contabilizar asimismo en el marco OTAN.

²² Esto sucede por ejemplo en el marco OTAN, donde a cada aliado se le asignan una serie de capacidades en el proceso de planeamiento de capacidades OTAN (NDPP) con las que debe contribuir al conjunto, pero que no siempre se alcanzan, y además al sumarla con las de otros países, la resultante no siempre es eficaz consecuencia de la fragmentación y duplicidades que se producen a 32, además de los consiguientes problemas de interoperabilidad.

Teniendo en cuenta que en el marco institucional actual las competencias en seguridad y defensa son exclusivas del Consejo, la Comisión centró sus esfuerzos en áreas donde sí es competente como en política industrial, económica o en el marco del control presupuestario y de déficit de los Estados miembros, orientadas a la defensa, actuando como «facilitador» para el desarrollo de capacidades militares.

En los últimos años se han creado herramientas como los Fondos Europeos de Defensa, y en especial desde la invasión rusa de Ucrania, se ha desarrollado nueva normativa y se han creado nuevas herramientas como ASPA...

En marzo de 2024 se presenta la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) cuyo objetivo es reforzar la competitividad y la preparación de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa a nivel europeo (DTIB). La idea que subyace es promover una industria de defensa a nivel UE capaz de producir más, y más rápido, lo que requiere más cooperación y acción colectiva entre europeos.

En esta misma línea, en septiembre de 2024 se presenta el *Informe Draghi*²³, centrado en la competitividad, y que dedica su séptimo capítulo «a la defensa». Analiza la citada situación de fragmentación de la estructura europea de industria de defensa, con compañías que operan esencialmente orientadas a sus mercados nacionales, a lo que se suma la falta de coordinación y estandarización dentro de la Unión, la limitada inversión en investigación, desarrollo e innovación en defensa, una fuerte dependencia de soluciones de terceros países (principalmente de EE. UU.²⁴), y una casi inexistente gobernanza a nivel europeo de la política industrial de defensa, donde los EEMM ni tienen voluntad política, ni han creado los mecanismos necesarios para aunar recursos y financiar y adquirir capacidades de forma conjunta, haciendo por el contrario un uso casi abusivo del artículo 346.

Para su segunda Comisión, la presidenta Von der Leyen crea la figura del «Comisario de Defensa y el Espacio», que tiene como misión principal actuar como «facilitador» para incentivar la cooperación entre Estados miembros, para promover la integración de compañías europeas de defensa, así como iniciativas de financiación que favorezcan el

²³ Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

²⁴ En su informe, Draghi destaca que en un año (junio 2022 a junio 2023), los países de la UE invirtieron (gastaron) aproximadamente 75.000 M€ en capacidades militares, de los cuales casi 50.000 se adquirieron en EE. UU.

desarrollo de capacidades militares. Como única objeción a esta figura podemos señalar el nombre asignado, que sigue esa «tradición» tan de Bruselas de llamar a las cosas por lo que nos gustaría que fueran y no por lo que realmente son, generando únicamente confusión. El nuevo Comisario, sin competencias en defensa, sí las tiene en política industrial, en este caso orientada a la defensa, por lo que sería más acorde a sus responsabilidades el nombre de «Comisario de Industria de Defensa y el Espacio».

En el marco de la financiación, también responsabilidad de la Comisión, se presentó el pasado 4 de marzo el *Plan de Rearme (ReArm Europe Plan /Readiness 2030)* con la idea de potenciar la financiación del gasto militar dando a los países de la UE una mayor flexibilidad financiera. El Plan incluye elementos como la flexibilización del techo de déficit de los países²⁵ (que permitiría al conjunto de Estados miembros gastar en defensa unos 650.000 M€ más en cuatro años), o un instrumento de financiación con créditos a bajo interés de hasta 150.000 M€. Estas medidas, además de otras, estarían supeditas a determinadas condiciones, y no debemos olvidar que se trata únicamente de favorecer la necesidad de desarrollo de capacidades de defensa, donde el gasto es asumido exclusivamente por los países a través de sus presupuestos nacionales de defensa. En esencia, Bruselas permite y facilita el gasto, pero este es exclusivo de los países, lo cual no deja de ser razonable, pues las capacidades militares que se desarrollen, aunque sea en cooperación, pertenecerán exclusivamente a los EEMM, a sus Fuerzas Armadas nacionales.

Como último hito relevante se debe mencionar la presentación el pasado 19 de marzo, por parte de la Comisión y de la Alta Representante, del denominado *Libro Blanco de la Defensa*²⁶. Es un documento pertinente y orientado esencialmente a subsanar las carencias de capacidades y a apoyar la industria europea de defensa, a profundizar en un mercado único de defensa y a aumentar la «preparación» a nivel europeo ante los peores escenarios, mejorando, por ejemplo, la movilidad militar, las reservas de munición, etc.)

²⁵ Activando la cláusula de salvaguarda nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite a los EEMM aumentar su gasto en defensa un 1,5 % del PIB, lo que podría permitir un gasto de unos 650.000 M€ en cuatro años.

²⁶ https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

Siendo una iniciativa constructiva, tiene importantes limitaciones, siendo la primera de ellas su propio nombre una vez más. No se trata realmente de un Libro Blanco²⁷ sobre «Defensa», sino esencialmente sobre «Industria (de defensa)» que son dos ámbitos vinculados pero diferentes, siendo el primero mucho más amplio que el segundo. Se vuelve a utilizar una nomenclatura imprecisa, pues realmente el documento se circunscribe esencialmente a industria de defensa y a señalar carencias en capacidades militares (que agrupa en siete áreas principales), y no a «Defensa» en mayúsculas como se podría esperar del título.

En una aproximación estratégica (*ends, ways and means*) a la «la defensa europea», la Comisión sería únicamente competente en el apartado de los medios (*means*) para lograr los objetivos (*ends*), y no totalmente, pues la identificación y definición de esas capacidades (*means*) es competencia de los Estados miembros (como realmente se puntualiza en el propio *Libro Blanco*) y por tanto del Consejo, siendo responsable la Comisión de facilitar y optimizar su obtención a través de políticas industriales y financieras.

En esta misma línea, el almirante García Sánchez²⁸ comparte unas reflexiones donde considera que el documento cumple las previsiones, pareciendo más el embrión de una política industrial de defensa que una directiva de seguridad y defensa antes las amenazas existenciales a las que se enfrenta la Unión actualmente. Continúa destacando que el documento tiene vocación de establecer la senda para el necesario rearme de la Unión, misión que define como imposible sin una estrategia adecuada. Desarrollar una de las partes sin haber definido el todo no tiene sentido, pero este asunto lo abordamos en los siguientes apartados, en el de las responsabilidades del Consejo.

En todo caso, y a pesar de las apetencias de protagonismo de la Comisión en la definición y desarrollo de una dimensión de defensa (con mayúsculas) de la UE, sus competencias en este campo se limitan a las dimensiones industriales y financieras que «faciliten» el desarrollo de los medios y capacidades militares por parte de los Estados

²⁷ Un «Libro Blanco» es un documento que publican los gobiernos o determinadas autoridades para informar a determinados órganos legislativos o a la opinión pública, con la idea de ayudar a comprender un tema o resolver o afrontar un problema (diseñando por ejemplo una política a largo plazo).

²⁸ <https://www.abc.es/opinion/fernando-garcia-sanchez-estrategia-puercoespín-camaleón-20250327155307-nt.html>

miembros. Posiblemente condición necesaria para avanzar en la defensa a nivel UE, pero claramente no suficiente.

¿Qué está haciendo el Consejo?

Ante la «incertidumbre» sobre el compromiso de EE. UU. con la defensa europea en el marco OTAN, el Consejo está en proceso de discusiones y de búsqueda de soluciones a la nueva situación, donde actúa de un modo ciertamente reactivo. Se actúa para satisfacer la demanda de EE. UU. para que los europeos asuman responsabilidades en su propia defensa, para lo que inicialmente deberían alcanzar un gasto en defensa del 2 % como se acordó en la Cumbre de Gales de 2014, aunque como declaraba el Secretario General Rutte en rueda de prensa el pasado 2 de abril²⁹, es previsible que haya que subir este gasto claramente por encima del 3 % (posiblemente se aborde este debate en la Cumbre de La Haya a celebrar en junio). A esto se suma la situación de la guerra de Ucrania, el decidido apoyo de Europa y la UE a una de las partes, que contrasta con la postura de la nueva Administración ante el conflicto, tanto con relación a Moscú como a Kiev, que busca un rápido acuerdo de paz.

Aunque la implicación del Consejo en temas de defensa ha sido bastante limitada en los últimos años, y no ha pasado mucho de lo declarativo, desde la toma de posesión del presidente Trump el pasado enero, ha incrementado de forma notable su actividad. De hecho, se han celebrado varias reuniones extraordinarias del Consejo Europeo (en distintos formatos), así como también de diversos líderes europeos a nivel multilateral (con presencia y protagonismo del Reino Unido en casi todas ellas) para abordar los retos planteados, tanto sobre la defensa europea (reaccionando a la apuesta americana de reducir su vinculación con Europa), como sobre el apoyo europeo a Ucrania.

Así, el Consejo Europeo informal de 3 de febrero³⁰, los líderes de la Unión discutieron sobre aspectos clave relativos a la defensa europea, destacándose temas como el desarrollo de capacidades de forma colectiva, el mejor uso del presupuesto de la UE y de la financiación privada, además de cómo fortalecer los partenariados estratégicos. A la finalización de la reunión, el presidente del Consejo, Antonio Costa, declaró que se

²⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_234072.htm

³⁰ Denominado como «retiro informal de los líderes de la UE». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/02/03/>

habían hecho progresos en las discusiones sobre la construcción de la Europa de la Defensa, conducidas por un sentido de urgencia compartido, enfatizando que ya no se está discutiendo si se va a hacer, sino el «cómo» se va a hacer³¹.

Posteriormente, el 6 de marzo se celebró un Consejo Europeo especial³² donde además de abordar el tema del apoyo a Ucrania, se volvió a tratar sobre la defensa europea, y se reiteró la idea de una UE que se compromete a responsabilizarse más de su propia defensa, a estar mejor equipada para actuar y a hacer frente a los retos y amenazas inmediatos y futuros (incluida la guerra de Rusia) de forma autónoma. Antonio Costa declaraba que se estaba avanzando de forma decidida hacia una Europa de la Defensa más fuerte y más soberana, y las Conclusiones del Consejo consideran que la agresión rusa a Ucrania y sus repercusiones en la seguridad europea y global constituye un reto existencial para la UE³³.

El 20 de marzo, al día siguiente de la presentación del citado Libro Blanco, se celebraba una nueva reunión del Consejo Europeo³⁴, donde entre otros asuntos se volvió a abordar la seguridad y defensa europea, y donde se llamaba a acelerar la implementación de forma urgente de las acciones identificadas en el Libro Blanco con relación a las capacidades, así como a continuar trabajando sobre las opciones para financiarlas.

A pesar de toda esta actividad institucional, con un componente más declarativo que realmente ejecutivo, se puede valorar que el debate se está centrando en los factores que afectan al problema, pero no en el problema en sí, que es la falta de capacidad de los europeos de defender Europa por sí mismos. Parece necesario y urgente que la Unión Europea abra un debate amplio sobre la defensa territorial del continente, y defina sus objetivos, los medios y las formas para alcanzarlos, en esencia, que desarrolle un ejercicio de nivel estratégico sobre el asunto. Sin embargo, el Consejo está más centrado en el *cómo* (en base a las propuestas que le presenta la Comisión) que en el *qué*.

Como apunte adicional a estas reflexiones, es significativo destacar que resulta paradójico que no estén implicados de forma activa los ministros de defensa de la Unión

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/02/03/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-press-conference-following-the-informal-eu-leaders-retreat-of-3-february-2025/>

³² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/06/>

³³ Conclusiones sobre *European defence* de la reunión del Consejo Europeo del 6 marzo 2025. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/20/>

en todas estas reflexiones (aunque sean a nivel de discusiones). Avanzar hacia una dimensión de defensa «con mayúsculas» de la UE obligaría a involucrar de forma activa y en posiciones de liderazgo a los citados ministros de defensa, que actualmente no tienen formación del Consejo propia, y cuya actuación en la UE se circunscribe al formato en Asuntos Exteriores, donde son los ministros de Exteriores los que toman las decisiones finales. En este nuevo escenario ya no estamos hablando únicamente de acción exterior y de política exterior, sino de política de defensa «en mayúsculas», lo que reforzaría el protagonismo de los ministros de Defensa, e incluso abriría el debate sobre la necesidad de dejar de supeditar la PCSD a la PESC, pues ya no se trataría únicamente de una capacidad operativa para misiones y operaciones de gestión de crisis en el exterior, sino de defender el propio territorio europeo de una agresión exterior.

¿Necesita la Unión Europea una «estrategia de defensa»?

En el escenario actual, con un conflicto bélico tradicional en la frontera este de Europa, y con un aliado estadounidense más orientado al Indopacífico y del que en algunos ámbitos han surgido dudas sobre su nivel de compromiso con relación a la defensa de Europa, parece pertinente considerar que la Unión Europea debería tomar acción y pasar de una forma más firme de lo declarativo a lo ejecutivo.

El escenario que se nos presenta en Europa con relación a la defensa territorial es el de una OTAN con una mayor implicación de los aliados europeos y un rol de EE. UU. más incierto y en todo caso menos protagonista. Las opciones de cambio en la Alianza están determinadas por la postura americana, que obliga a Europa a actuar de forma reactiva.

Las alternativas para el futuro de OTAN podrían ser cuatro:

- que todo siga igual, con EE. UU. en un rol parecido al actual con una Europa más activa y más comprometida (desarrollo de la dimensión europea en OTAN);
- una Alianza más europea, con protagonismo de Europa en la defensa territorial del continente y un apoyo americano a demanda (dimensión europea en OTAN con cierta autonomía estratégica);
- una deriva americana hacia una posición «durmiente» donde el protagonismo europeo sería casi absoluto y EE. UU. apoyaría solo en caso extremo;
- y una última menos probable con EE. UU. saliendo de la Alianza.

Teniendo en cuenta los intereses geopolíticos y económicos de EE. UU. y de los europeos, sumados a factores culturales e, históricos las dos primeras opciones, particularmente la segunda, resultan las más plausibles. En todo caso queda fuera de toda duda de que Europa, y de alguna forma la propia Unión Europea, se tiene que hacer cargo de forma más activa de su defensa territorial, y abordar los temas de defensa en mayúsculas,

Este escenario, esencialmente reactivo, obliga a abordar el asunto desde una perspectiva estratégica, en el sentido de que es necesario definir unos objetivos de la UE en defensa, identificar y desarrollar los medios para alcanzar esos objetivos, y determinar cómo se van a utilizar esos medios. En esencia, lo que es una aproximación estratégica tradicional (*ends, ways and means*).

El debate actual se está centrando en los medios (*means*), en la iniciativa de «Rearmar Europa»; en las capacidades militares y en cómo financiarlas, lo cual es importante, pero no deja de ser un componente de la ecuación. Esta aproximación solo serviría en caso de que siguiéramos en «*business as usual*», que correspondería al primer escenario planteado. Los objetivos, las estructuras de mando, los procesos de decisión, el marco institucional de defensa, etc. serían los de OTAN, y no sería necesario crear nuevas estructuras, ni organismos que se hicieran cargo de la «defensa» con mayúsculas, a nivel europeo.

La opción más razonable ante un escenario incierto, tanto en cuanto amenazas (esencialmente del Este y del Sur) como en cuanto a compromisos de aliados del Oeste, sería abordar un debate a nivel europeo sobre defensa, con objetivos propios (compatibles con OTAN) y con medios y estructuras propias (también compatibles con la Alianza). Aparte de las capacidades, sería necesario identificar estructuras de mando y control y una arquitectura de gobernanza (para la toma de decisiones), autónoma de la OTAN, aunque preferentemente no separada. En esencia sería recuperar la idea de una arquitectura europea de seguridad similar a la ESDI, anteriormente mencionada; con capacidad autónoma de actuación, inicialmente supeditada a OTAN, pero con opción de ir más lejos si fuera necesario.

Las otras opciones, realmente poco probables por los intereses de las partes, obligarían a abordar este debate de una forma más completa.

En todo caso, parece necesario un nuevo tipo de liderazgo europeo, necesariamente audaz, y que Ana Palacio³⁵ considera que necesitaría de un “Churchill”, tanto para defender sus intereses estratégicos de seguridad como para reconstruir una OTAN desgastada, donde las potencias europeas deben demostrar que son capaces de asumir una responsabilidad más sustancial que incremente el poder colectivo de la Alianza³⁶. Como nos recuerda Sven Biscop, la OTAN es una alianza, no un protectorado³⁷. Para mantener la eficacia de la disuasión Europa debe reforzar urgentemente el pilar europeo de la OTAN, adquiriendo las capacidades convencionales que hasta ahora aportaba EE. UU., coordinando nuestros esfuerzos en defensa, de forma que las fuerzas combinadas constituyan un paquete de fuerzas completo y autónomo³⁸. El nuevo modelo de Fuerzas de OTAN³⁹, donde las de más alta disponibilidad (entre 0 y 10 días) se presume serían europeas (entre otras razones por los plazos para el despliegue), son la oportunidad de los aliados europeos de asumir ese liderazgo.

En todo caso, ese necesario debate estratégico sobre el futuro de la defensa (con mayúsculas) europea, a nivel UE, debería abordar al menos los siguientes temas:

- *Definición de fines y objetivos* a alcanzar teniendo en cuenta las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros. Una buena estrategia comienza con un objetivo claro; simplemente aumentar el gasto no resuelve el problema europeo; los aliados deben ser estratégicos sobre cómo y dónde gastan el dinero.
- *Diseño de modelos de arquitectura de seguridad europea* en función de los diversos escenarios; desde un refuerzo de la dimensión europea de OTAN (realmente de la contribución de UE como un todo, con la colaboración de terceros Estados europeos como Reino Unido; por ejemplo, algo similar a la ESDI), hasta un modelo europeo construido sobre la base de la UE y abierto (o no) a terceros.
- *Identificación de los medios y capacidades necesarias para la defensa europea* (a modo de NDPP⁴⁰ europeo), incluyendo los capacitadores estratégicos de los que actualmente

³⁵ <https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/15/67b0e7d9e4d4d8ab138b4577.html>

³⁶ <https://foreignpolicy.com/2025/02/20/europe-trump-nato-hegseth-vance-munich-defense-spending/>

³⁷ <https://www.egmontinstitute.be/trumps-europe-policy-no-longer-different-from-russia-and-china/>

³⁸ <https://www.egmontinstitute.be/disgrace-in-washington-decisions-in-london/>

³⁹ <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1937>

⁴⁰ El NDPP (NATO Defence Planning Process) es la herramienta de planeamiento que busca armonizar los planeamientos nacionales y de OTAN, para que los aliados puedan proporcionar las fuerzas y capacidades militares requeridas por la Alianza de la forma más eficaz. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm. Por su parte, la UE dispone de una herramienta similar, el CDP (Capability Development Plan), pero teniendo en cuenta que la UE

no dispone Europa, que se identifican en el Libro Blanco. El propio Comisario (de Industria) de Defensa Kubilius ha mencionado en diversas ocasiones⁴¹ que los esfuerzos europeos deben estar orientados a adquirir y desarrollar las capacidades militares identificadas para los planes OTAN.

- *Articular los instrumentos y mecanismos para el desarrollo de capacidades a nivel europeo*, fomentando la cooperación entre países y el desarrollo de lo europeo. El papel de la Comisión, mencionado en párrafos anteriores, como «facilitador» tanto a nivel de industria de defensa como de financiación es clave.

Considerando que las capacidades a desarrollar, aunque sea de forma colaborativa, pertenecerán a las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, y que los costes de su desarrollo serán asumidos por esos mismos Estados, pretender una aproximación a lo común en lugar de a lo colectivo no parece viable en los primeros pasos, sobre todo teniendo en cuenta las diferencias de cultura estratégica de los distintos países.

Con relación al desarrollo de capacitadores estratégicos en particular, y teniendo en cuenta que ningún país tiene la capacidad de desarrollarlos por sí mismo, se deberá buscar la forma de hacerlo de forma conjunta, pero sobre todo definir su estructura institucional y de gobernanza, que deberá ser europea y de alguna forma común (similar a lo que sucede con los AWACS en OTAN).

El recientemente presentado plan *Rearmar Europa*⁴² está llamado a ser herramienta principal que favorezca todos estos desarrollos (necesaria pero no suficiente. No es el elemento central de la defensa europea, sino un capacitador).

- *Definir las estructuras de mando y control militar*, sean de nivel europeo, de OTAN (en el marco de Berlín +), o cualquier otra opción, para poder desarrollar los planes de defensa europeos.
- *Con relación a la gobernanza, definir las estructuras y órganos necesarios*, así como los procedimientos de decisión, para el control político y dirección estratégica de las distintas operaciones y actividades de defensa. En este sentido parece más que pertinente

ha estado orientada a tareas de gestión de crisis y no de defensa, sería necesario adaptarlo a la nueva realidad, y posiblemente alinearlos con el de la OTAN. <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting>

⁴¹ Se mencionó durante la mesa redonda *Europa en un cruce de caminos. Equilibrando la cooperación transatlántica y la autonomía europea en defensa para afrontar los retos actuales y futuros en seguridad*, en la tarde del 12 de marzo, durante el II Foro de Estrategia y Defensa celebrado en París (11-13 de marzo), y en la que participaron el almirante Cavo Dragone (*chairman* del Comité Militar OTAN), almirante Vandier (SACT), y Andrius Kubilius comisario de Defensa y Espacio de la Comisión europea. <https://www.parisdefenceandstrategyforum.com/>

⁴² https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

considerar la opción de un Consejo de la UE en formato ministros de defensa con competencias y responsabilidades a definir.

- *Abordar el asunto de la disuasión nuclear*, sea bajo amparo de EE. UU. y/o de Reino Unido, o bien de Francia en el marco UE (que podría incluir a Reino Unido si se expande a terceros Estados europeos).

De modo general, se considera que no sería viable avanzar hacia lo común en defensa europea, al menos inicialmente, pero sí que se podrían hacer avances significativos a nivel colectivo en el marco UE, respetando la soberanía de los Estados miembros, bien dentro de la estructura OTAN o de la que se determinase.

Revisando lo hecho hasta ahora, y con una mayor amplitud de miras, este debate se podría sustanciar en una suerte de *Libro Blanco de la Defensa Europea*, con más ambición que el presentado por la presidenta de la Comisión el pasado 19 de marzo, y que posiblemente debería haberse llamado *Libro Blanco de la Industria de Defensa Europea*. A raíz de este nuevo Libro Blanco (centrado en la defensa en mayúsculas y no en la industria de defensa y financiación), se debería desarrollar una estrategia UE de defensa que complemente y actualice la vigente Estrategia Global, desarrollando claramente la dimensión «defensa», y que, a diferencia de las previas, esencialmente declarativas, debería ser notoriamente ejecutiva, con un plan de acción realizable y responsable.

Si bien este nuevo Libro Blanco puede ser una opción deseable para centrar el debate, no sería requisito indispensable para la elaboración de la citada estrategia de defensa, que sería el elemento central y fundamental para establecer la dimensión de defensa a nivel UE. Este ejercicio tendría que ser el primer gran paso hacia una Europa de la Defensa en su sentido más amplio, debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse al marco OTAN o para actuar de forma autónoma si fuese necesario.

A modo de conclusión

Parece que está fuera de toda duda que definir una capacidad de defensa de la UE, desarrollar capacidades y rearmarse, cooperar en defensa a nivel europeo, todo ello dentro del marco OTAN, de la UE, o de ambos, es una necesidad no una opción. El histrionismo y el ruido del debate actual no debe sacarnos del problema principal que es

la defensa europea, la voluntad y la maquinaria para ejecutarla. Ahora se trata de articular cómo ponerlo en marcha.

Los problemas de carencias de capacidades militares, y la aproximación industrial y financiera a la defensa son elementos identificados y ya se están articulando iniciativas, particularmente por parte de la Comisión para enfrentarlos (ahora solo falta que los EEMM las ejecuten). Pero no debemos olvidar que el plan para rearmar Europa es una herramienta, importante y necesaria, donde la Comisión como facilitador tiene un papel clave, pero no es la solución al problema de la defensa en Europa, hasta ahora prácticamente ignorado.

Por lo tanto, es necesario abordar sin demora la dimensión estratégica del problema de la defensa europea; el desarrollo institucional, de estructuras y de gobernanza (sea dentro del marco OTAN, autónomo, o alguna suerte de combinación de ambos). No se trata únicamente de gastar más en defensa, que también (condición necesaria, pero no suficiente), sino de determinar previamente en qué necesitamos gastar, en qué medios y capacidades, para alcanzar que objetivos, y cómo vamos a utilizar esos medios para alcanzar los fines establecidos.

Que los europeos asumamos nuestras responsabilidades de defensa, sea dentro del marco OTAN como reclama EE. UU. o de otra forma, es un ejercicio de responsabilidad que la Unión no puede demorar durante más tiempo. El almirante Cavo Dragone, presidente del Comité Militar OTAN, nos recordaba⁴³ que la guerra en Ucrania ha sido el catalizador para una Europa más activa en OTAN, de una Europa que tiene que ser responsable de su defensa convencional y tiene que buscar la complementariedad con EE. UU., no la dependencia, para lo que sería necesario reforzar el pilar europeo de la OTAN.

Los Estados miembros de la UE tenemos que dejar de ser reactivos, y abordar con determinación el dilema de definir el futuro de la defensa en Europa, trabajando en el marco de la UE, y si se considera pertinente, ampliado a terceros como Reino Unido, Noruega, Turquía y otros países europeos. Para ello es necesario abrir un debate estratégico, donde el Consejo deberá liderar el proceso, con la Comisión actuando como facilitador. Un Libro Blanco de la Defensa, en su sentido más amplio, y no limitado a la

⁴³ Ver nota 41. Declaraciones formuladas en la misma mesa redonda.

industria y mercado de defensa, podría ser un primer paso (optativo pero recomendable) que condujera a una posterior y necesaria “Estrategia UE de Defensa (con mayúsculas)”.

Este ejercicio, aunque con vínculos indiscutibles, no debería estar supeditado a lo que suceda en la guerra de Ucrania. Se debe abordar desde una aproximación estructural y no coyuntural, independiente de cómo derive el conflicto, y en ningún caso sería admisible que una futura situación de paz e incluso estabilidad en la zona en los próximos meses o años, nos induzca a retroceder sobre nuestros pasos, a olvidarnos de la defensa y a volver a situarla en los últimos puestos de la agenda UE.

Europa, y en particular la Unión Europea, en un mundo donde las relaciones de poder tienden cada vez más a basarse en la ley de la fuerza, que es como es y no como nos gustaría que fuera, tiene que buscar su propio rumbo, dotándose de las herramientas necesarias para tratar de ser un actor relevante a nivel global.

En este nuevo escenario no sería admisible la fragmentación en acciones de defensa, y la búsqueda inmediata de mejores condiciones promoviendo lo bilateral. La UE deberá proteger su unidad, valor y fortaleza fundamental de la Unión, y que tantos buenos resultados le ha dado en otros sectores distintos a la defensa.

Para construir una Europa de la Defensa en su más amplio sentido necesitamos empezar por levantar unos cimientos sólidos. No se trata únicamente de «gastar, gastar y gastar» en defensa⁴⁴, sino de determinar lo que queremos hacer, a dónde queremos llegar (*ends*), dotarse de los medios adecuados (*means*) para esa singladura, y utilizar estos medios de la forma adecuada (*ways*) para navegar a buen rumbo hacia el objetivo establecido. En esencia, se trata de hacer un ejercicio completo, de acordar una Estrategia de Defensa de la UE, en el sentido más amplio del término defensa, que debería ser la piedra angular sobre la que Europa y la UE se doten de una capacidad de disuasión, y de defensa para cuando sea necesario. Un ejercicio donde el Consejo deberá liderar de forma más activa, los Estados miembro deberán asumir compromisos más vinculantes, la Comisión deberá

⁴⁴ En el marco del Consejo Europeo especial del pasado 6 de marzo, donde se acordó multiplicar el gasto en seguridad y defensa para rearmar a Europa ante la «amenaza existencial» que representa la agresión de Rusia a Ucrania y el giro de EE. UU. con respecto a esta guerra tras la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, la primera ministra danesa, Mette Frederiksen, a su llegada a la reunión declaró: «Lo más importante es ser muy francos para rearmar. No creo que tengamos mucho tiempo: *gastar, gastar y gastar en defensa* y la disuasión es el mensaje más importante». <https://efe.com/euro-efe/2025-03-06/ue-multiplicar-gasto-defensa-a-rearmar-europa/>

seguir actuando como “facilitador” en temas industriales y financieros, y donde el Consejo de la UE, en formato ministros de Defensa, está llamado a ejercer un notable protagonismo.

*Abel Romero Junquera**

Capitán de Navío (res.)

Analista IEEE