



68/2025

29 de octubre de 2025

Abel Romero Junquera

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y... capacidades

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y... capacidades

Resumen:

Desde el final de la Guerra Fría, la Unión Europea se ha centrado en el desarrollo de las dimensiones económicas, políticas, y del estado de bienestar del proyecto europeo. En seguridad y defensa, convencida de que la guerra había sido desterrada del territorio europeo, la UE se ha centrado en la seguridad —en particular, en el binomio seguridad y desarrollo— a través de operaciones civiles y militares de gestión de crisis (humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, asesoramiento y asistencia, etc.). La defensa territorial se ha delegado en la OTAN, es decir en EE. UU., lo que, como decía Brzezinski, ha convertido a Europa en una suerte de protectorado estadounidense.

La guerra de Ucrania, así como la creciente incertidumbre sobre el compromiso de EE. UU. con la OTAN, y en particular con la defensa de Europa por parte de la nueva Administración Trump, han despertado a la Unión Europea de su sueño «posmoderno» de paz kantiana. La nueva situación obliga a la UE a plantearse de forma seria su propia defensa territorial, sea en el marco de la OTAN contribuyendo de forma más activa, sea de forma más autónoma, o bien una combinación intermedia entre ambas opciones.

Aparte de «gastar más, gastar mejor, y gastar europeo», y de desarrollar capacidades militares que actualmente Europa no tiene, es necesario tener un plan, una estrategia a nivel de la UE que aborde la defensa territorial (sin perjuicio de las tareas de gestión de crisis) como parte nuclear del proyecto europeo; una suerte de *Estrategia de Defensa Europea*, para lo que serán necesarios una clara voluntad política y un sólido liderazgo.

Palabras clave:

Defensa territorial, UE, OTAN, Consejo de la UE de Ministros de Defensa, estrategia de defensa UE, voluntad política, liderazgo, protectorado, capacidades, gestión de crisis.

***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 on EU “Defence” (II). We need a plan, political will, leadership, and capabilities.

Abstract:

Since the end of the Cold War, European Union has set its priorities on developing the economic, welfare state, and political dimensions of the European project. In terms of security and defence, territorial defence as such has not been addressed, convinced that war had been banished from European territory. EU has focused on security, particularly on the combination of security and development, through civilian and military crisis management operations (humanitarian and rescue, peacekeeping, conflict prevention, advice and assistance, etc. The territorial defence of European homeland has been delegated to NATO, and particularly to the United States, which, as Brzezinski clearly said, turns Europe in a kind of American protectorate.

The war in Ukraine, as well as the Trump administration's stance on the US commitment to NATO in Europe, have awakened the EU from its postmodern dream of Kantian peace. This new situation forces the EU to seriously consider its own territorial defence, whether within the framework of NATO by contributing more actively, or more autonomously, or a combination of both.

Apart from “spending more, spending better, and spending European” on defence, and in being focused on developing military capabilities that Europe currently lacks, it is necessary to have a plan, an kind of EU-level strategy that addresses territorial defence (without forgetting crisis management tasks), as a core part of the European project, for which clear political will and strong leadership will be necessary.

Keywords:

Territorial defense, EU, NATO, EU Council of Defense Ministers, EU Defense Strategy, political will, leadership, protectorate, capabilities, crisis management operations.

Cómo citar este documento:

ROMERO JUNQUERA, Abel. *Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y... capacidades*. Documento de Análisis IEEE núm. 68/2025. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

INTRODUCCIÓN

El final de la Guerra Fría, cuyo punto final se materializó con el colapso de la Unión Soviética en 1991, dio lugar a un periodo de optimismo en las relaciones internacionales, en particular en Europa, que, aunque había tenido un papel «no mayor» en la confrontación entre soviéticos y americanos, era el campo de juego. Durante 40 años había sido el escenario donde unos y otros habían confrontado sus ideas, y donde habían mostrado sus intenciones, con despliegues militares de cientos de miles de soldados.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1988, se empiezan a dar los primeros pasos de una nueva era, que Fukuyama¹ dibujaba como «fin de la historia», considerando que las democracias liberales habían ganado la batalla de las ideas, y que el nuevo orden sería liberal, democrático y asumíamos que pacífico. En Europa, eventos como la reunificación de Alemania (1990) o la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992) marcaban el rumbo del proyecto de integración de la Unión Europea, que iba consolidando importantes avances en lo económico y en lo político. La Unión empezó a dar pasos hacia una política exterior europea e incluso fue abordando, no sin dificultad, dimensiones como la seguridad y la defensa.

En los años 90, en un entorno favorable, un mundo unipolar donde Estados Unidos ejercía una suerte de hegemonía benigna, la Unión Europea, un proyecto nacido de la guerra para construir la paz, encontraba un escenario propicio para desterrar la guerra del suelo europeo (a pesar de las guerras en los Balcanes). La arquitectura de la Unión se diseña para impedir el uso de la fuerza entre sus Estados miembros (EEMM), por lo que incorporando el máximo número de socios al nuevo club, y sobre todo a los antiguos países de la órbita soviética, se busca que Europa, tras más de 400 años de «guerra civil», se convierta en un espacio de paz, democracia, y prosperidad.

El éxito de la empresa es innegable, pero posiblemente el gran error fue creérselo y no consolidar el logro alcanzado. Se produjeron avances en política exterior, en seguridad, pero la dimensión defensa se dejó de lado. El proyecto europeo se construía sobre la idea del estado posmoderno, que Robert Cooper, uno de los principales autores intelectuales

¹ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre. La interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad*. Barcelona, Planeta, 1992.

de la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES)² (2003), explica en su obra³. Es un nuevo orden que ya no se sustenta en el tradicional equilibrio de poder basado en la fuerza y la desconfianza, ni enfatiza la soberanía, sino que aboga por una seguridad articulada sobre la transparencia, la confianza mutua, y unos principios y moral comunes. Se dibuja una Europa de poder blando, sustentada en un discurso constructivista, donde se minimiza la necesidad de un poder militar, aunque nos cobijamos, por si fuera necesario, bajo el paraguas defensivo de las capacidades militares y el liderazgo de Estados Unidos en el marco de la OTAN.

La citada EES se centra esencialmente en la seguridad, en particular en el binomio seguridad-desarrollo. Las amenazas identificadas son esencialmente no estatales. La defensa no tenía cabida en la nueva realidad y no se aborda. La guerra es un mal ya superado en Europa, prácticamente erradicado, y, en caso de emergencia, siempre podíamos recurrir al *hegemón* americano en el marco de la OTAN, organización a la que contribuíamos con pequeñas cuotas.

Esta fue la realidad que construimos en la UE durante más de dos décadas: un idealismo que algunos han llamado «realismo mágico» y otros «pensamiento Alicia», en el que tendemos a mezclar, e incluso a confundir, lo que nos gustaría que sucediera con lo que realmente sucede.

Si la caída del Muro dio comienzo a una nueva era, la invasión de Crimea en 2014 fue el prólogo de un nuevo capítulo en la historia, contradiciendo las tesis de Fukuyama. Ya en 2008, Georgia mostraba los primeros síntomas de que la guerra podía volver a Europa. Los hechos son que, poco a poco, el multilateralismo y el orden internacional basado en reglas van dando paso a un nuevo orden sustentado en relaciones de poder, promovido por potencias revisionistas como Rusia, China o Irán. La desconfianza y la soberanía nacional vuelven con fuerza al tablero geopolítico.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 fue el detonante de una nueva realidad geopolítica para la que la Unión Europea no estaba preparada. Como mencionábamos anteriormente, nos quedaba el paraguas defensivo de la OTAN, pero la victoria de Trump, en noviembre

² Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 24 de octubre de 2025.

³ COOPER, Robert. *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2003.

de 2024, añadió una nueva dosis de realismo a nuestro sueño posmoderno. No solo la guerra había vuelto a Europa, sino que, a la luz de las declaraciones de la nueva Administración estadounidense, el garante de nuestra seguridad territorial, la OTAN, ya no parecía ese seguro tan fiable. La incertidumbre y la desconfianza sobre el compromiso de EE. UU. en la Alianza empiezan a condicionar el vínculo transatlántico.

EE. UU. le dice a Europa que tiene que hacer un mayor esfuerzo y asumir más protagonismo en su propia defensa. Europa ya no es la prioridad para los EE. UU.; lo adelantó Obama en 2011 con su «Pivot to Asia» en 2011, y lo remarca el propio Biden en su *Estrategia de Seguridad Nacional*⁴ (2022) donde enfatiza que el Indopacífico es el epicentro geopolítico del siglo XXI y su primera prioridad. Trump consolida el rumbo.

Estos dos eventos, la guerra de Ucrania y la vuelta de Trump a la Casa Blanca envuelven la seguridad y la defensa del territorio europeo en un marco de incertidumbre y, sobre todo, en una sensación de vulnerabilidad.

Si bien este nuevo escenario geopolítico ha despertado definitivamente a la Unión Europea de su sueño posmoderno, una Unión todavía conmocionada por la nueva situación tiene que reaccionar y ponerse en marcha en temas de defensa. Necesita marcarse un nuevo rumbo que le permita navegar en las aguas turbulentas de la nueva situación geopolítica. No se trata de empezar a remar sin saber ni el puerto destino ni el rumbo a seguir; hay que diseñar un plan, tener la voluntad de llevarlo a cabo, establecer objetivos, dotarse de los medios y estructuras adecuados y sobre todo confiar en un liderazgo firme, que sepa navegar en las procelosas y agitadas aguas en las que nos hemos despertado de nuestro sueño kantiano.

EL MARCO ACTUAL DE LA DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA

Esta reflexión sobre la seguridad y la defensa en la UE debe tener claro el punto de partida: desde dónde empezar a navegar.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es la única política de la Unión que aborda, en cierta medida, la dimensión de defensa, aunque realmente apenas la

⁴ Página 37 de 48. Documento disponible en: <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2022/>

Menciona. Es un hecho que, en el proyecto de construcción europea, la defensa se había dejado de lado.

Algo de historia nos permite entender como hemos llegado hasta aquí. En los años 50, una Europa recién salida de la II Guerra Mundial trata de crear un marco de defensa europeo, un ejército europeo dirigido desde Bruselas y bajo un mando único. La iniciativa, la Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasa en la Asamblea francesa, y marca el futuro de la defensa del continente que se enmarca en una OTAN liderada por EE. UU. En aquellos años, la Comunidad Económica Europea (CEE), que luego evolucionará a la Unión Europea (UE), nace como un proyecto de paz centrado en lo económico.

Así, Europa delega su seguridad en EE.UU, que actúa como gran «federador» europeo, pero no por altruismo, sino por interés estratégico en su pugna existencial con la Unión Soviética (URSS)⁵. La situación continúa así hasta la década de los 90, cuando tras el colapso de la URSS en 1991, la UE consigue, no sin una fuerte controversia interna entre los distintos países, dotarse de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se lanza en 1999, tras la Declaración de Saint-Malo⁶ (1998) entre Francia y el Reino Unido, cuyos fundamentos se recogen en los sucesivos Tratados, y en el de Lisboa se transforma en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁷.

La PCSD nace como parte integrante de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), y ofrece a la Unión una capacidad operativa, basada en medios civiles y militares, para actuar en misiones fuera del territorio de la Unión, tiene por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Las decisiones PCSD se adoptarán por unanimidad en el marco del Consejo, y los EEMM pondrán a disposición de la Unión las capacidades, civiles y militares, necesarias. Se respetarán las obligaciones derivadas del Tratado del

⁵ FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis F. «La historia vuelve sobre sus pasos», *Política Exterior*, n.º 226. *La defensa de Europa*. Julio/agosto 2025. <https://www.politicaexterior.com/revista/politica-exterior-226/>

⁶ ROMERO, Abel. *25 años de la Declaración de Saint Malo. Piedra angular de la PCSD*. IEEE. Documento de análisis 82/2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf

⁷ La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) lanzada en 1999 da lugar en el Tratado de Lisboa a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), donde se cambia la E de Europa por la C de Común, más como una intención o un deseo que como una realidad, y en todo caso sin variaciones significativas en sus líneas maestras.

Atlántico Norte para aquellos Estados miembros (23 de los 27⁸) que tienen sus compromisos de defensa en la OTAN⁹.

Así, el campo de juego que se establece para la PCSD es el de una política puramente intergubernamental donde la única autoridad es el Consejo (la Comisión y el Parlamento no tienen competencias), donde se lanzan únicamente misiones y operaciones de gestión de crisis (no de defensa), y solo en el exterior de la Unión (pues la PCSD es parte de la PESC). No se contemplan la disuasión y la defensa del territorio de la Unión (realmente ninguna actividad, ni de gestión de crisis ni de disuasión y defensa, dentro del territorio de la Unión). Tanto la participación en las citadas misiones como la contribución con medios y capacidades (civiles y militares) son voluntarias para los Estados miembros.

Este es el marco acordado en 1999 y que perdura en la actualidad. En todo caso, hay que entender el momento del nacimiento de la PCSD, su marco temporal: un periodo de hegemonía unipolar de EE. UU., en el que la guerra se consideraba erradicada del continente europeo. Muestra de esta situación es la ya mencionada primera Estrategia Europea de Seguridad (2003), que comenzaba con las siguientes dos frases: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura y tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia de Europa»¹⁰.

Ese periodo ya es del pasado. La realidad actual es que el escenario estratégico, tanto europeo como global, ha cambiado de forma muy notable. Ucrania, y la creciente fragilidad en la cohesión de la OTAN desde la llegada de la segunda Administración Trump no han sido más que los detonantes de una situación que ya se iba imponiendo. El nuevo orden global se caracteriza por el desplazamiento del poder hacia Asia, por un multilateralismo que pierde fuerza y por un liberalismo cada vez más cuestionado. El modelo posmoderno de Cooper, que sirvió para construir la PCSD en los primeros años del siglo, ya no es válido para jugar en el nuevo escenario. Las relaciones de poder han recobrado protagonismo, y además de poder económico, tecnológico, diplomático, o

⁸ Todos los Estados miembros de la Unión excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta.

⁹ Artículo 42 del Tratado de Lisboa.

¹⁰ MAULNY, Jean-Pierre. «Asumir la propia defensa. Europa como sujeto», *Vanguardia Dossier* n.º 97. Oct./dic., 2025. <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/revista/20250922/11083899/europa-ultima-oportunidad.html>

cultural, es necesario contar con un poder militar en consonancia, que en este caso permita a la Unión ser considerada actor relevante en el nuevo escenario geopolítico global.

En el nuevo escenario, la PCSD que nos dimos en 1999, ya no es suficiente. La UE debe abordar de manera seria y urgente el asunto de la defensa (con mayúsculas). Josep Borrell destacaba recientemente que si Europa aspira a ser un actor global, con valores e intereses no siempre coincidentes con los de EE. UU., no puede seguir siendo un protectorado, esperando que otros decidan por ella¹¹. La UE y Europa deberán repensar su defensa y, para ello, tener su propio plan, su propia hoja de ruta. No solo sería necesario actualizar la Estrategia Global de Mogherini (2016) para adecuarla al nuevo escenario geopolítico, sino, sobre todo, abordar la dimensión de defensa para elaborar una suerte de «estrategia europea» que aborde, de alguna forma, la dimensión de la defensa.

OPCIONES PARA DEFINIR UNA POLÍTICA DE DEFENSA EN LA UE

Realmente se trataría de definir (por primera vez) la política de defensa a seguir por la UE en el futuro, asignatura pendiente en el proceso de construcción europeo. Las opciones son diversas y se podrían presentar de distinta forma, pero, en esencia, serían:

- *Continuar la defensa territorial de la UE en el marco de la defensa colectiva de la OTAN, bajo liderazgo de EE. UU. y con un mayor compromiso de gasto y contribuciones por parte de los aliados europeos.* Una suerte de estrategia de apaciguamiento (en este caso hacia un aliado, EE. UU.), como *de facto* ya ha sucedido en la Cumbre de La Haya, sin saber realmente lo que hará EE. UU.
- *Continuar en el marco de la OTAN, pero desarrollando un pilar europeo de la OTAN más sólido y capaz, y con mayor liderazgo europeo.* Se asumiría por parte de la UE un mayor protagonismo en la capacidad de disuasión y defensa convencional de la OTAN e incluso ese pilar europeo podría tener capacidad autónoma de actuación.

¹¹ BORRELL, Josep. «Por una defensa europea más integrada», *El País*. 15 septiembre 2025. <https://elpais.com/internacional/2025-09-13/por-una-defensa-europea-mas-integrada.html>

- *Desarrollar una capacidad de defensa colectiva a nivel europeo, donde la UE sería el núcleo principal*, a la que se podrían sumar países como Reino Unido, Noruega, Turquía, etc. Contaría con autonomía estratégica de actuación y necesitaría un fuerte liderazgo europeo; su relación con la OTAN estaría por definir.
- *Avanzar hacia una defensa común, que no colectiva, a nivel UE*, lo que implicaría una clara cesión de soberanía nacional a Bruselas.

La opción que decidir por el Consejo podría ser una combinación de estas ideas o incluso incorporar nuevos elementos, como avanzar mediante grupos de países que se agruparan (coaliciones de voluntarios), y considerar, en todo caso, la inclusión de europeos que no pertenezcan a la UE.

El espectro de opciones a considerar es amplio y la idea sería discutir las todas o aquellas que se vean más apropiadas y más viables. En todo caso, debemos ser conscientes de que no discutir las o no abordar este ejercicio significaría que, de forma implícita, se elige la primera opción: continuar como hasta ahora, pero con mayor compromiso de los europeos (aportarían más capacidades) en el marco de la OTAN. Esta elección, que hoy por hoy podría parecer la más plausible, implicaría que seguiríamos bajo la dependencia estratégica de los EE. UU. y condicionados a su nivel de compromiso, lo que impediría a la UE convertirse en jugador geoestratégico activo¹² (con voluntad y capacidad de ejercer poder o influencia), o, como se menciona en la vigente *Estrategia Global* (2016) de Mogherini, en un proveedor global de seguridad¹³, lo que viene a querer decir en un actor geopolítico a nivel global.

La inminente publicación¹⁴ de la *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS) de EE. UU. nos indicará si EE. UU. mantiene o disminuye su nivel de compromiso con Europa y con la OTAN. Es previsible una significativa reducción de tropas americanas en Europa y, por tanto, un cambio relevante en cuanto a fuerzas convencionales desplegadas en el teatro europeo, donde los propios europeos deberían asumir los previsibles vacíos. En este

¹² BZRESINKSI, Z. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 48.

¹³ Incluido en el prólogo de F. Mogherini al documento *A global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_gs_review_web_0.pdf

¹⁴ La vigente *National Defence Strategy of the United States of America* se publicó en 2022 bajo la presidencia Biden. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1183539.pdf>. Es previsible que en las próximas semanas/meses se publique la nueva *Estrategia de Defensa Nacional* bajo la presidencia Trump. <https://media.defense.gov/2025/May/02/2003703230/-1/-1/1/MEMORANDUM-DIRECTING-THE-DEVELOPMENT-OF-THE-2025-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>

escenario, las opciones más plausibles para la UE serían la tercera, la segunda o incluso la primera. La tercera, más complicada, permitiría a la UE avanzar en su objetivo de convertirse en jugador geoestratégico, pero para ello necesitaría acordar ese marco (documento) de nivel estratégico donde se definan los objetivos, los medios necesarios para alcanzarlos y sobre todo las estructuras y los procedimientos para emplear esos medios.

Por el contrario, la primera opción sería más sencilla, no se necesitaría una estrategia, pues se asumirían los postulados de la OTAN, pero al precio de que la UE y los europeos seguirían siendo dependientes de EE. UU. en defensa.

La opción intermedia, la segunda, una OTAN más europea con un apoyo de EE. UU. solo en caso de necesidad superior, obligaría a revisar la estrategia actual de la OTAN para adaptarla a un mayor protagonismo europeo, que no sería exclusivamente de la UE, pues otros aliados como Reino Unido, Turquía o Noruega tendrían un papel relevante.

En todo caso, parece necesario abrir ese ejercicio, sea cual sea la opción final elegida, y, en las condiciones actuales, deberá ser liderado por el Consejo, única institución con competencias en materia de defensa, donde la Comisión deberá actuar como facilitador, presentando propuestas, iniciativas e instrumentos para facilitar avances en la capacidad industrial de defensa y en el desarrollo de capacidades militares, que deberán ser discutidos por el Consejo y, posteriormente, ejecutados por cada uno de los Estados miembros, si así lo deciden de forma soberana.

En cierto sentido, llaman la atención las reiteradas y constantes alusiones de la Comisión, y, en particular, de su presidenta, a la necesidad de que Europa se rearme (ReArm 2030¹⁵), a la guerra híbrida (responder a los ataques de Putin)¹⁶, a la necesidad del muro de drones o de construir una Europa de la Defensa, cuando realmente su ámbito competencial se limita a las citadas propuestas e iniciativas. Esta suerte de liderazgo declarativo que la Comisión está ejerciendo puede generar una cierta confusión sobre quien está al timón de los asuntos de defensa en la Unión, que es el Consejo, aunque en ocasiones (posiblemente por falta de consenso) no parezca asumir el

¹⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI\(2025\)769566_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf)

¹⁶ <https://www.elmundo.es/internacional/2025/10/08/68e61392fdddf2e348b459a.html>

protagonismo que le corresponde. Es significativo reseñar que el pasado 1 de octubre, en la reunión informal¹⁷ de Jefes de Estado y de Gobierno, los líderes europeos, el Consejo, le recordó a la Comisión que todavía estaban al cargo de defensa¹⁸. Disputas institucionales en un asunto, la defensa, ya de por sí sensible y de gran complejidad, no parece que vaya a favorecer los posibles avances.

En este sentido, y para marcar claramente quién pilota el proceso, una opción sería dotar al Consejo de un formato específico para ministros de Defensa¹⁹ que actualmente no existe, al menos formalmente, y, si se va a hablar de defensa, parece pertinente.

¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO PARA AVANZAR EN DEFENSA?

A pesar de todo el ruido mediático, los análisis y diagnósticos sobre la situación de la defensa en Europa, las diversas recetas, propuestas e iniciativas, algunas de ellas difícilmente ejecutables, la realidad es que estamos haciendo poco.

Como advertía Mario Draghi el pasado 16 de septiembre²⁰, en presencia de la presidenta Von der Leyen —que, una semana antes, en su discurso sobre el «Estado de la Unión», había hecho un alegato que calificaba de autocomplaciente y continuista en algunas partes, subrayando que la pasividad de la Unión tiene consecuencias—, destacaba que Europa se estaba resignando a continuar sin protagonismo alguno a nivel global, y, con relación al vínculo transatlántico, constataba que la dependencia europea de EE. UU. en defensa había derivado en aceptar un acuerdo comercial acorde a las condiciones americanas.

La sumisión estratégica arrastraba a la esfera económica y finalizaba su intervención enfatizando que Europa o se despierta y avanza, o se resigna a ser un actor secundario en la escena internacional. Unos días antes, y en la misma línea, Ana Palacio recordaba, de una forma muy directa, la necesidad de reaccionar ante la nueva realidad, no

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/10/01/>

¹⁸ <https://www.politico.eu/article/eu-summit-copenhagen-denmark-drone-wall-russian-assets/>

¹⁹ De los 10 formatos que existen en el Consejo de la UE (nivel ministerial), actualmente los asuntos de defensa se tratan en reuniones de los ministros de defensa, pero en el marco del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), cuando la nueva realidad nos muestra que se pretende abordar la defensa del territorio de la Unión.

²⁰ PALACIO, Ana. «Draghi revulsiona el Estado de la Unión», *El Mundo*. 16 septiembre 2025. <https://www.elmundo.es/internacional/2025/09/16/68c99dc8fc6c83e4578b45ad.html>

contarnos sueños. El reto que tenemos por delante es abandonar la autocomplacencia y el autoengaño²¹. Es momento de dejar de hablar y de empezar a hacer²².

Desde la victoria de Trump, hace ya un año, las acciones de la UE en el ámbito de la defensa se han limitado a una serie de propuestas e iniciativas por parte de la Comisión, centradas en el desarrollo de capacidades militares y en promover un mercado e industria de defensa a nivel europeo más fuertes. A nivel del Consejo, el responsable y protagonista de la defensa en la UE, las acciones se han reducido a diversas reuniones del Consejo Europeo donde se ha discutido sobre defensa, sobre la nueva situación, y a declaraciones de apoyo a las iniciativas y propuestas de la Comisión recogidas en diversos documentos: el *White Paper for Defence Readiness*²³, el proyecto *Rearm Europe 2030 Defence Readiness*²⁴, que busca movilizar 800.000 M€ para defensa, o el recientemente presentado *Preserving Peace Defence Readiness Roadmap 2030*²⁵, realizado por invitación del Consejo Europeo en su cumbre del pasado junio.

Este último documento fue tratado por el Consejo Europeo en su reunión del pasado 23 de octubre, donde se apoyó²⁶ la propuesta de la Comisión y se pidió a los EE.MM. que sigan trabajando y que finalicen el proceso de creación de «coaliciones de capacidades» antes de fin de año (se proponen inicialmente cuatro²⁷ proyectos a desarrollar colectivamente por países voluntarios) y utilizando los instrumentos creados por la Comisión. Siendo un paso más en la buena dirección, se sigue basando exclusivamente en la voluntariedad de los EE.MM., y se limita esencialmente al desarrollo de capacidades, un elemento importante pero no central en el necesario diseño de una arquitectura de defensa a nivel de la UE, todavía pendiente de discusión y definición.

A diferencia de la OTAN, donde existen compromisos de capacidades y objetivos asignados a cada una de las naciones aliadas, en la UE este ejercicio no existe como tal

²¹ PALACIO, Ana. «Estado (crítico) de la Unión Europea», *El Mundo*. 10 septiembre 2025.

<https://www.elmundo.es/internacional/2025/09/10/68c16cb9e9cf4a7d138b45ad.html>

²² Reflexión de la exministra Ana Palacio, durante la mesa redonda «Europa y el futuro del vínculo transatlántico» celebrada el pasado 16 de septiembre en el marco del Campus FAES 2025. <https://fundacionfaes.org/campus-faes-2025-europa-y-el-futuro-del-vinculo-atlantico-2/>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>

²⁴ https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

²⁵ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/23/european-council-conclusions-on-european-defence-and-security/>

²⁷ Los cuatro proyectos son; *European Drone Defence Initiative*, *Eastern Flank Watch*, *European Air Shield* and *European Space Shield*.

y cualquier avance se basa en la voluntariedad de los distintos EEMM. El posible éxito de estas propuestas de la Comisión se sustenta esencialmente en el compromiso que los EEMM, que son también aliados OTAN (23 de 27), alcanzaron en la pasada cumbre de la OTAN en La Haya de incrementar el gasto en defensa hasta el 5 % del PIB.

Las capacidades por desarrollar serían esencialmente nacionales y se pondrían a disposición tanto para la OTAN (compromiso formal) como de la UE (si se desarrolla finalmente, de alguna forma, una dimensión de defensa), con la Comisión incentivando a hacerlo en el marco de la industria y mercado interior de la Unión, bajo el lema de «invertir más, invertir mejor e invertir europeo». Un elemento para tener en cuenta en este ámbito, y que apenas se nombra, es el artículo 346²⁸ del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el elefante en la habitación, al que se han acogido tradicionalmente la mayoría de los Estados miembros para salvaguardar sus intereses (industriales) nacionales en defensa. Abordar esta realidad parece condición necesaria para avanzar, sobre todo teniendo en cuenta que las decisiones sobre el tema las toman los países, no la Comisión.

Con relación a identificar las capacidades militares necesarias en Europa, llama la atención que sean incluidas, esencialmente como propuestas, en los documentos de la Comisión y de la Alta Representante (tanto el Libro Blanco de marzo como la Hoja de Ruta de octubre), aunque matizando que han sido acordadas con los EEMM y con los órganos asesores militares como el EUMS (Estado Mayor de la UE). En base a criterios de pertinencia y de conocimiento, parece adecuado que sea el Consejo —lo ideal, hablando de defensa, sería el Consejo de la UE en formato de ministros de Defensa, configuración que no existe formalmente en la actualidad²⁹— quien liderara, con el adecuado asesoramiento militar, esta suerte de primigenio proceso de planeamiento de

²⁸ El artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) dice:

1) Las disposiciones de los tratados no obstarán a las normas siguientes:

- a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;
- b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

2) El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

²⁹ En la actualidad existen 10 formaciones del Consejo UE, no habiendo ninguna exclusiva para temas de defensa, que se incluyen dentro de la formación de Asuntos Exteriores. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/>

capacidades militares para la UE, de forma parecida a como se hace en cada una de las naciones, donde la parte industrial no es protagonista en la definición de las capacidades.

Se suma en este proceso, en el que se identifican capacidades de la OTAN que ningún país puede aportar por sí mismo (a excepción de EE. UU. en el marco) y de las que Europa debería dotarse (para utilizar tanto en el marco de la OTAN ante la posible retirada de parte de los medios de EE. UU. como en el propio marco europeo, según se determine). A modo de ejemplo, y en el caso del «muro de drones» detallado en la *Defence Roadmap 2030*, que identifica la capacidad y los plazos para desarrollarla (notas al pie 24 a 27), surge la pregunta sobre quién y cómo la utilizaría, es decir, dónde está la estructura operativa³⁰ para emplearla. Esta necesidad es extrapolable a todas aquellas capacidades que se vayan a desarrollar colectivamente a nivel europeo, no asumibles individualmente por ningún Estado miembro, y que necesitarán de unas estructuras de mando y control para su empleo, ¿a nivel UE, OTAN?

Desarrollar capacidades y fortalecer la industria europea de defensa son muros del edificio de la defensa a nivel UE, pero es necesario contar con unos pilares sólidos, con una estructura institucional para su empleo a nivel europeo (ya sea de forma colectiva o incluso en un futuro de forma común). No solo se trata de desarrollar capacidades, sino de crear las estructuras europeas que las empleen. Actualmente, las únicas estructuras existentes son las que proporciona la OTAN, con su estructura de mandos.

Las iniciativas e instrumentos diseñados por la Comisión para mejorar las capacidades militares, disminuir la dependencia estratégica de EE. UU. y fortalecer la industria de defensa, son positivas, aunque tardarán años en dar fruto. Para que tengan éxito, y no se utilicen exclusivamente para fortalecer los ejércitos nacionales (que también), es necesario la voluntad y el compromiso de los distintos Estados miembros, un sólido liderazgo a nivel europeo, y sobre todo un plan integral de la UE que determine los objetivos a alcanzar.

Como se indicaba en la primera de las opciones señaladas en el epígrafe anterior, fortalecer la dimensión europea de la OTAN bajo liderazgo de EE. UU. es una alternativa que realmente no necesitaría de una arquitectura europea ni de un liderazgo europeo, pero que significaría seguir siendo dependientes de EE. UU. (aunque pagando una cuota

³⁰ <https://www.politico.eu/article/european-commission-drone-wall-russia-ukraine-nato/>

mayor por pertenecer al club OTAN) y no tener capacidad para convertir a la UE en un actor geoestratégico global.

La decisión pertenece a los Estados miembros, y por tanto al Consejo, que puede optar por no hacer nada y mantener el rumbo actual, o bien plantearse las otras opciones (o combinaciones de ellas) y avanzar en «cierta» autonomía estratégica, la que se acuerde, en la dimensión de defensa.

HOJA DE RUTA, VOLUNTAD Y LIDERAZGO

Si la UE quiere liderar, compartido con la OTAN o de forma más autónoma, sus propios asuntos de defensa y, en particular, la defensa territorial de Europa, tiene que pasar de lo declarativo a lo ejecutivo, de las palabras a las acciones, y estas deberán ser guiadas por profesionales que conozcan el mundo de la defensa.

Al igual que la OTAN, hasta ahora responsable de la defensa del territorio europeo, cuenta con su propia Estrategia Militar, la UE, si quiere tener un rol en defensa, necesita un documento estratégico similar, un plan que podemos llamar bien *Estrategia Europea de Defensa, de Seguridad y Defensa*, o el nombre que se decida.

Los responsables de este ejercicio, por obvias razones de soberanía, tendrán que ser los Estados miembros, es decir el Consejo, con apoyo de expertos militares que aporten su visión del asunto. Este documento estratégico definiría los objetivos de la UE en defensa (esencialmente la defensa territorial de los países de la UE y el papel de la UE como actor global) y los medios necesarios para alcanzar esos objetivos (planeamiento de defensa, similar al que se hace en la OTAN, y que en este caso se debería plantear inicialmente en lo colectivo, aunque para capacidades de nivel europeo, como el citado muro de drones, se debería avanzar hacia lo común). En este campo, la Comisión actuaría de facilitador, encargado de fomentar la cooperación y el desarrollo de capacidades. Finalmente, habría que definir la forma en la que se utilizarán esos medios para alcanzar los objetivos, las estructuras necesarias (mando y control operativo, adiestramiento, formación, etc.). Este documento deberá ser compatible, e incluso sería deseable que fuera complementario, con las distintas disposiciones y documentos de la OTAN.

Para elaborar este plan (que, realmente sería una estrategia), y seguimos hablando esencialmente de defensa con mayúsculas, el Consejo necesitaría una formación específica de ministros de Defensa, con sus grupos de trabajo correspondientes. Podría ser presidido por la Alta Representante, de forma similar a como hace actualmente con el de Asuntos Exteriores (con voz para hacer propuestas, pero sin voto), aunque otra opción podría ser crear la figura del Secretario General de Política de Defensa de la UE, que podría ser un antiguo ministro de defensa o una persona relevante en este ámbito sin descartar la opción de un militar de prestigio (que no esté en servicio activo). Parece razonable argumentar que, si hablamos de disuasión y defensa, el conocimiento y la experiencia militar deberían ser el núcleo fundamental de este proyecto (similar al de la OTAN), siempre bajo el control político y la dirección estratégica del Consejo.

En esta iniciativa los Estados miembros deberán contribuir con ideas y propuestas, aplicables al escenario estratégico actual, para lo que deberían tener actualizados al nuevo escenario sus documentos estratégicos nacionales. A modo de ejemplo, España debería abordar una revisión/actualización de la Estrategia de Seguridad Nacional (2021), así como de la Directiva de Defensa Nacional (2020) y de la Directiva de Política de Defensa (2020), con la idea de contribuir a este debate europeo con proposiciones acordes a la realidad geopolítica actual y previsible en un futuro, y no en base a documentos que desde 2022 están, desde una perspectiva estratégica, sobrepasados por los acontecimientos.

Para llevar un proyecto de este calado a buen puerto, es condición necesaria la voluntad política de los Estados miembros, que deberán comprometerse a avanzar y a sumar con propuestas constructivas. Sirva de reflexión el hecho de que la voluntariedad que preside la actuación de los EEMM en la PCSD debería dar paso a un mayor compromiso formal. El modelo de «coaliciones de países» dentro de la UE, como las que propone la Comisión en la citada Hoja de Ruta (octubre 2025) para desarrollar determinadas capacidades, puede ser un buen punto de partida para consolidar ese mayor compromiso formal.

No cabe duda de que el desarrollo de capacidades militares, preferentemente europeas, al menos en una cantidad apreciable para no tener una dependencia excesiva del exterior y contar con una industria potente que pueda proporcionarlas, es un objetivo fundamental, pero no el objetivo central, que no deja de ser desarrollar una arquitectura

europea de seguridad y defensa, con sus estructuras, sus medios y, sobre todo, con objetivos claros. No debemos confundir los medios con el fin.

La realidad del nuevo panorama geopolítico hace conveniente que la UE, si así lo decide el Consejo, desarrolle su propia arquitectura de seguridad y defensa, preferiblemente complementaria y compatible con la OTAN.

RETOS Y DIFICULTADES

El ejercicio indicado en el epígrafe anterior podría ser alcanzable con una sólida voluntad política y un liderazgo firme, pero debemos ser conscientes de que es un reto mayúsculo, no exento de dificultades. Durante más de 75 años, la Unión no ha conseguido abordar la dimensión de defensa de una forma seria y completa, y ha optado por externalizarla en el marco de la OTAN, con la consiguiente dependencia estratégica de EE. UU.

El reto de avanzar en una Europa de la defensa, de ser capaces de construir una dimensión de defensa de la UE, sea en el marco de la OTAN o no, se enfrenta a numerosas dificultades, entre las que podemos destacar:

El restrictivo marco normativo, los Tratados. Como se ha señalado, las disposiciones del Tratado de Lisboa (TdL) imponen la unanimidad en las decisiones en seguridad y defensa, lo que no deja de ser una salvaguarda de los EEMM, y que tiene como consecuencia la citada dificultad para alcanzar consensos, e incluso, en muchas ocasiones, cuando se alcanzan son acuerdos de mínimos que no satisfacen realmente las demandas.

El TdL establece categóricamente que todas las acciones de la PCSD son parte de la política exterior y, por tanto, se tienen que desarrollar fuera del territorio de la Unión. La UE no tiene desarrollada una dimensión de defensa propia (ni colectiva ni común), sino que realmente la tiene subcontratada en la OTAN para 23 de los 27, y los propios textos solo hablan de avanzar hacia una política de defensa común, y si así el Consejo lo decide por unanimidad (artículo 42.2³¹), por lo que, como comenta la profesora Fernández Sola,

³¹ Artículo 42. 2.

La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del

podría ser objeto de debate si una defensa colectiva (no común) cabe en el Tratado³² en su redacción. Ahondando en el marco legislativo, también parece pertinente reflexionar sobre la conveniencia de no supeditar la política de seguridad y defensa a la política exterior, que, en todo caso, estarían vinculadas. De hecho, desarrollar una política exterior común es condición necesaria para orientar la de seguridad y defensa³³, pero si hablamos de política que aborde la defensa territorial de los EEMM de la UE, no parece pertinente que esta segunda esté supeditada a la primera.

Modificar los Tratados sería muy difícil, pues volvemos a la unanimidad, hoy por hoy complicada. Buscar caminos para avanzar hacia algún tipo de dimensión colectiva de defensa (posiblemente los Tratados lo admitirían dentro de la OTAN con una interpretación amplia del artículo 42) podría tener opciones de éxito, mientras que tratar de hacerlo hacia lo común (comunitario) posiblemente chocaría con el muro del consenso.

Sí sería posible con las disposiciones actuales establecer una formación del Consejo de la UE en formato Ministros de Defensa, independiente de la del Asuntos Exteriores, como ya se intentó en el pasado (propuesta de la Presidencia española del Consejo de 2010, sin mucho éxito³⁴), y que parece deberían liderar las discusiones sobre estos asuntos, si realmente la UE va a abordar la defensa (con mayúsculas).

La voluntad política y la voluntariedad en las contribuciones a la PCSD

La voluntad política y el compromiso son también elementos clave para avanzar hacia esa dimensión de defensa. Sobre la voluntad que, decía Brzezinski, es necesaria para ser un actor geoestratégico³⁵, a nivel de la UE es compleja, pues se debería sustentar sobre una cultura estratégica compartida y sobre una identidad europea sólida, que hoy por hoy no son suficientemente sólidas.

Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

³² FERNÁNDEZ SOLA, N. «Consecuencias del repliegue de Estados Unidos», *Política Exterior*, n.º 226. Julio/agosto 2025. La defensa de Europa. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/consecuencias-del-repliegue-de-estados-unidos/>

³³ *Ibidem*.

³⁴ Actualmente existe una formación del Consejo de la UE en formato de ministros de Defensa, pero como parte del Consejo de Asuntos Exteriores.

³⁵ Brzezinski, *op cit*.

Salvaguardar los intereses y la soberanía nacional de los EEMM sigue dificultando avanzar hacia lo común, pero una aproximación desde lo colectivo a nivel UE (con la opción de incluir a aliados como Reino Unido, Noruega, Turquía, etc.) no requiere renunciadas de soberanía y podría reforzar más que debilitar a la OTAN. Serían necesarios cambios en la propia Alianza para determinar cómo actuaría la UE y sus EEMM³⁶.

Vinculada a la voluntad política, destacamos la voluntariedad. Mientras que en la OTAN la defensa colectiva se basa en compromisos vinculantes de cada uno de los aliados con la organización, en la PCSD la participación es voluntaria. Para avanzar, sería necesario alcanzar un cierto nivel de obligación formal, sobre todo en defensa territorial, que se podría articular, por ejemplo, a través de grupos de países que, voluntariamente, adquieran compromisos vinculantes mediante acuerdos que podrían estar abiertos a todos aquellos dispuestos a asumirlos. Se trataría de construir una suerte de arquitectura de defensa colectiva de la UE de forma similar a como se ha construido el euro.

El necesario liderazgo para avanzar

En asuntos de defensa, las organizaciones o alianzas suelen sustentarse en un liderazgo sólido. Así, en la OTAN, el liderazgo de Estados Unidos actúa como elemento que federa y que facilita la unión de todos los aliados. A nivel de la UE, Alemania y Francia han sido tradicionalmente los candidatos a liderar los esfuerzos en defensa, pero no han tenido mucho éxito debido a la suma de diversos factores como la falta de voluntad de Alemania (esencialmente por conocidas razones históricas), o por la falta de apoyos en el caso de Francia. A los candidatos a asumir este liderazgo se suma Polonia, cada vez más activa en materia de defensa por razones evidentes, e incluso el Reino Unido (no miembro de la UE), que posiblemente debería ser tenido en cuenta de alguna forma.

La realidad es que el Consejo, de acuerdo con los Tratados, tiene la competencia exclusiva en asuntos de defensa, pero no la ejerce de forma activa, posiblemente por falta de consenso interno y por la sensibilidad de los EEMM a tratar temas de soberanía.

De alguna manera, el Consejo debería buscar la forma de liderar el proceso, con los países de más peso al volante del grupo y con el apoyo de la Comisión en su papel de

³⁶ CALVO, J. L., FRÍAS, C. y BLÁZQUEZ, F. «El debate sobre unas Fuerzas Armadas europeas», *Política Exterior*. 1 de agosto de 2025. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-debate-sobre-unas-futuras-fuerzas-armadas-europeas/>

facilitadora, proponiendo iniciativas e instrumentos que favorezcan el desarrollo de capacidades a nivel europeo, teniendo en cuenta sus competencias en industria y mercado interior, para lo que los EEMM deberían comprometerse a hacer un uso mínimo, casi circunstancial, del artículo 346 del TFUE.

Si bien la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen³⁷, comprendiendo bien la situación geopolítica, se ha labrado una posición en política de defensa, parece que por razones obvias, el presidente del Consejo Europeo, Antonio Costa, debería asumir más protagonismo y un liderazgo más activo en estos temas³⁸.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Ante el nuevo escenario geopolítico, marcado por la vuelta de la guerra a suelo europeo —en Ucrania— y por la creciente incertidumbre sobre el compromiso de la nueva Administración estadounidense con la OTAN, único marco defensivo con el que cuenta actualmente Europa, la UE³⁹ tiene que decidir cómo articular su futuro en defensa. Los diagnósticos sobre la situación y las declaraciones acerca de lo que habría que hacer deben dar paso a acciones reales de manera inmediata. Ya no es tiempo solo de discusiones y de análisis: es momento de actuar, de tomar decisiones y de ejecutarlas.

Las opciones son diversas, siendo la más sencilla la de seguir como estábamos, bajo el paraguas de la OTAN y manteniendo la dependencia estratégica de EE. UU., aunque en ese entorno de cierta incertidumbre. Los resultados de la Cumbre de La Haya del pasado junio, donde los EEMM⁴⁰ aceptaron el incremento de gasto en defensa hasta un 3,5 % del PIB, más otro 1,5 % en seguridad, reflejan una cierta política de apaciguamiento hacia el aliado principal, la OTAN, a cuya sombra se quiere asegurar, al menos por ahora, la defensa territorial del espacio europeo. Esta opción implica esencialmente más gasto y más compromiso en cuanto a capacidades, sin afectar inicialmente las estructuras de

³⁷ Apoyada en los trabajos del Comisario de Defensa y Espacio Andreas Kubilius y de la propia Alta Representante, Kaja Kallas, a través de sus propuestas e iniciativas, cuando la realidad es que la Comisión no tiene competencias reales en defensa (si las tiene en lo relativo a políticas de industria y a las de mercado interior cuando se trata de defensa, siempre supeditado al uso que hagan los países del artículo 346 del TFUE)

³⁸ PALACIO, A. El gran reto actual de la UE es existencial. Y para ello nos debemos armar. Entrevista en El Mundo, 25 octubre 2025. <https://www.elmundo.es/internacional/2025/10/25/68fce6e2fc6c83fd388b4573.html>

³⁹ Todos excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta que no son miembros de la OTAN.

⁴⁰ No se pretende abordar en este documento el caso particular de España, que habiendo firmado la Declaración final de la Cumbre que recogía el compromiso político del 5% (3,5 + 1,5), posteriormente declaró su voluntad de no sobrepasar el 2,1% de ese 3,5%. A efectos de estas reflexiones, centradas en la UE y no en los Estados miembros, no es un factor relevante.

mando ni la política de defensa, parece la más adecuada para mantenernos a flote mientras se decide el rumbo a seguir en política de defensa UE, pero hemos de ser conscientes de que quedarnos aquí sería casi una renuncia a dar los últimos pasos en la construcción del proyecto europeo —la política exterior y la defensa—, lo que dificultaría, incluso impediría, que la Unión se pudiera convertir en un actor global, pues seguiría sin tener un instrumento militar propio, acorde a su poder económico.

Las opciones más audaces pasan por desarrollar una dimensión europea de defensa, por mejorar los medios y las capacidades, pero, sobre todo, por dotarse de una arquitectura propia de seguridad y defensa, con sus propias estructuras de mando y control y con cierta capacidad de actuación autónoma, ya sea como parte de la OTAN (reforzando el pilar europeo de la Alianza), complementándola de forma autónoma pero cooperativa, o incluso de forma totalmente autónoma. Las opciones son diversas, pero en todas ellas la Unión debería asumir un protagonismo activo que, además de reforzar su propia seguridad, le daría un papel relevante en un escenario global en el que no debemos olvidar que EE. UU. ha priorizado su competición con China en el Indopacífico, y donde Europa ya no es el escenario principal.

Sea cual sea la opción elegida, sí parece necesario que esta sea la consecuencia de un debate a nivel europeo, que se debería materializar a través de un plan, de una estrategia de defensa que determine lo que queremos ser de mayores en este ámbito. La Unión Europea, en asuntos de defensa (con mayúsculas), debe pasar de un periodo de despreocupación y conformismo, con algunos tintes rebeldes ⁴¹ propios de la adolescencia, a uno más de adulto, donde se adopte una postura más madura y reflexiva, sea cual sea esta. Lo que parece claro es que el actual marco de la PCSD, orientado a misiones de gestión de crisis fuera del territorio de la Unión, en un campo de juego posmoderno que ya no existe, no es válido para el nuevo escenario geopolítico, ni a nivel global ni, particularmente, a nivel regional europeo.

⁴¹ BRZEZINSKI. *Op. cit.* p. 68. «La cruda realidad es que Europa Occidental, y también —en una medida cada vez más importante— Europa Central, siguen siendo 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». Continúa en los siguientes párrafos diciendo: «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».

En un reciente artículo⁴², el ex primer ministro Letta recordaba la alternativa evocada en su momento por Jacques Delors: «renovación o declive». Considera que Europa ha delegado su seguridad durante demasiado tiempo y que la nueva Administración estadounidense nos ha puesto frente del espejo; nos ha obligado a reconocer nuestra vulnerabilidad en defensa y la necesidad de reaccionar. La alternativa «renovación o declive» es más actual que nunca.

La Unión no puede esconderse por más tiempo y debe enfrentar el problema mediante un debate directo, profundo y sincero que pueda derivar en una estrategia de defensa de la Unión que determine el puerto de destino, la ruta a seguir y cómo y con qué medios vamos a navegar. No se trata de fortalecer la industria de defensa y desarrollar capacidades militares gastando más, mejor y de manera europea; que también. Se trata de perfilar un plan, diseñar una estrategia específica que determine la dimensión de defensa de la Unión y responda a la pregunta de si queremos dotarnos de la capacidad y si tenemos la voluntad de convertirnos en un actor global en geopolítica, pasando de las declaraciones a la acción y abordando el reto de forma realista. Por supuesto, la industria y las capacidades tendrán un papel relevante, pero no nuclear.

Para todo esto será necesario que los países —los EEMM, y por tanto el Consejo— asuman con valentía el liderazgo del proceso, conscientes de que podría afectar de alguna forma a temas tan delicados como la soberanía nacional. Deberán hacerlo con fuerte voluntad política para avanzar hacia una solución acorde con las aspiraciones europeas como actor global, diseñando una arquitectura de seguridad y defensa de la UE (y con otros europeos no comunitarios si así se decide) sólida y equilibrada. El desarrollo de capacidades militares sería un paso esencial, pero consecuencia de esa estrategia europea de defensa. No se trata solo de «gastar más, gastar mejor, gastar europeo», sino, esencialmente, de tener unos objetivos claros que dirijan ese gasto: tener un plan.

Esta iniciativa puede ser una oportunidad para España de aportar, desde los primeros pasos, sus ideas y propuestas para avanzar en este escenario, elementos que deberían reflejar las líneas maestras de los documentos estratégicos nacionales en seguridad y defensa (esencialmente la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de Política de

⁴² LETTA, Enrico. «Un plan para salvar Europa», *Vanguardia Dossier* n.º 97. Oct./dic. 2025.
<https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20251009/11084124/plan-salvar-europa.html>

Defensa), que, como se analizaba en párrafos anteriores, es necesario actualizar para adecuarlos al nuevo escenario estratégico marcado por la guerra de Ucrania y la postura de la Administración Trump con relación a la OTAN.

En este ejercicio, los distintos actores deberán asumir sus roles con determinación, principalmente un Consejo que debe liderar el proceso, donde el formato de Ministros de Defensa debería materializarse y consolidar un rol de liderazgo (estamos hablando de defensa con mayúsculas y no solo de gestión de crisis), y una Comisión que, en el ámbito de sus competencias en lo industrial y en mercado interior, deberá actuar como facilitadora e incentivar a los EEMM a gastar mejor, más eficientemente y más europea.

Centrarnos únicamente en desarrollar capacidades, con los instrumentos financieros e iniciativas industriales que ha propuesto la Comisión, pero sin abordar el debate de fondo, sería considerar, de forma implícita, que mantenemos el *statu quo*, y que la defensa en el marco de la UE se mantiene bajo el paraguas de la OTAN, asumiendo el riesgo derivado de la incertidumbre sobre el compromiso de EE. UU. con la Alianza, que hasta ahora se ha tratado de minimizar con políticas de apaciguamiento hacia EE. UU., como sucedió en La Haya en junio o incluso en Escocia a finales de julio. Las capacidades son un eslabón fundamental de la cadena, pero no son la cadena en sí.

Sobre el proceso de construcción europea, Jean Monnet decía en sus memorias⁴³: «Siempre pensé que Europa se haría en las crisis, y que sería la suma de las soluciones que aportaríamos a estas crisis». En el momento actual soplan vientos de crisis en la seguridad y defensa en Europa, y, siguiendo las reflexiones de los padres fundadores, parece que es hora de dejar los diagnósticos y las declaraciones, abandonar la autocomplacencia, y comenzar a navegar, a trabajar activamente en soluciones.

La situación actual puede ser una oportunidad para avanzar en la creación de una dimensión de defensa, previsiblemente en lo colectivo, al menos en sus inicios, en el proyecto de construcción europeo. Aunque soplan vientos de un cierto pesimismo, no debemos olvidar que la UE nos ha dado no solo un estado de progreso y de bienestar único en el mundo, sino, sobre todo, un periodo de paz y estabilidad de más de 75 años

⁴³ MONNET, J. *Mémoires*. Hachette Pluriel Editions, 13 avril 2022.

en Europa, que no solo no podemos considerar que viene dado, sino que estamos obligados a seguir consolidándolo y a seguir avanzando en su construcción.

Un documento de nivel estratégico que aborde la dimensión de defensa, estableciendo objetivos claros y realistas, medios y estructuras bien definidos, y que determine el nivel de ambición de la Unión, debería ser la viga maestra que sustente el nuevo nivel de defensa del edificio europeo, todavía por construir.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE