

2 Conferencia inaugural. «Europa a las riendas de su seguridad». Josep Borrell Fontelles

Cómo citar este documento

Borrell Fontelles, J. (2025). Europa a las riendas de su seguridad. *I Jornadas Geopolíticas del IEEE*. Segovia, La Granja de San Ildefonso.

(El siguiente texto es la transcripción de la conferencia impartida por el Sr. Borrell durante la inauguración de las jornadas el 26 de marzo de 2025.)

Buenas tardes a todos y a todas, señoras y señores, y enhorabuena al teniente general director del CESEDEN por esta iniciativa y también al general de brigada director del Instituto Español de Estudios Estratégicos y muchas gracias al coronel Castilla por su muy amable presentación, agradezco a todos los generales, oficiales y al resto de los presentes, así como a la representación del Ayuntamiento de La Granja por su atención, es siempre muy agradable estar en una ciudad tan hermosa y con tanta resonancia histórica como La Granja.

Espero que estas jornadas tengan continuidad y que creen marca, que tengan eco, en este momento en el que España y los españoles preocupados por las cuestiones de la defensa necesi-

tan intercambiar opiniones y discutir sobre lo que tenemos que hacer en estos tiempos tan revueltos.

Nuestro encuentro de hoy coincide con un debate parlamentario que todavía debe estar continuando. Y, aunque yo había preparado una presentación un poco atemporal, preparada ya hace unos cuantos días y, por lo tanto, superada por los acontecimientos, será inevitable que dediquemos alguna atención a lo que está ocurriendo en el debate político en nuestro país, porque está muy cerca, está en el corazón mismo de lo que estamos discutiendo.

El título de la presentación (*Europa a las riendas de su seguridad*)¹ refleja que Europa tiene que responsabilizarse de su seguridad, que ha llegado el momento para los europeos de asumir lo que cuesta y lo que representa la seguridad en el sentido amplio, pero muy en particular en el sentido de la seguridad militar.

(*Un nuevo periodo*). Y la historia empieza, el 24 de febrero del 2022, cuando yo me desperté o me despertaron desde la célula de crisis del Servicio de Acción Exterior, diciéndome, escuetamente, están bombardeando Kiev —«they are bombing Kiev»—. Estas palabras, una frase corta y aguda, abrían una nueva época en la historia.

Ciertamente, ese día la historia inició un nuevo periodo en el que el orden internacional se rompió con una agresión flagrante de un país contra su vecino, una agresión injustificada, y el inicio de una guerra que, como ustedes saben perfectamente, lleva ya tres años. Y, en los últimos días o semanas, hemos asistido a un acontecimiento que podríamos llamar la reversión de las alianzas, con Estados Unidos diciéndonos que va a provocar el fin de esta guerra a través de un acuerdo que ya está forjando con Rusia, sin que ni los europeos ni los ucranianos —pero, sobre todo, no los europeos— tengamos hasta el momento mucho que decir.

Y es en ese contexto donde los europeos tenemos que hacernos cargo de nuestra seguridad y defensa. El amigo americano nos lo viene diciendo y ya no de ahora, sino desde los tiempos de Obama. Y ahora nos lo repiten con alguna insistencia —casi con brutalidad—, pero, en el fondo, nos dicen lo mismo que ya nos transmitió Obama: su frente está en el Indo-Pacífico y los europeos tienen que hacerse cargo del frente europeo. Lo dijeron

¹ Entre paréntesis y en cursiva se aportan los títulos de las diapositivas que el conferenciante iba compartiendo.

cuando el frente europeo estaba en calma, pero ahora ese frente es el escenario de la gran conflagración militar de la posguerra.

(*Los tres shocks geopolíticos de Europa*). Podríamos decir o resumir que los europeos nos enfrentamos a tres *shocks*. El *shock* de Putin, que no es nuevo —como les digo, empezó ya hace tres años— y se veía venir, porque antes aconteció Crimea. Es un *shock* que alía la guerra convencional con las guerras híbridas. Pero es una guerra de alta intensidad, estamos hablando de 700 000 combatientes por el lado ruso, una guerra convencional pero que de cuando en cuando tiene alguna resonancia de amenaza nuclear.

Luego nos ha llegado el *shock* Trump desde el 20 de enero pasado, el desapego estadounidense de Europa en favor de la retirada hacia Asia.

El tercer *shock* no tiene fecha. Es un *shock* estructural, es lo que podríamos llamar el mundo posoccidental. Con ese *shock* posoccidental aparecen grandes y medianas potencias que, cuando se construyó el orden internacional, apenas existían o eran irrelevantes —en particular China. Ahora, además de China, tenemos a India, Turquía, Brasil, Sudáfrica, Indonesia, Nigeria y los estados árabes, que representan una parte muy importante de la población y el PIB mundial. Y se comportan como «*hedge states*» que están un día de un lado y al siguiente del otro, no tienen alianzas fijas pero su papel es determinante para influenciar los acontecimientos y las decisiones globales. Ese mundo posoccidental nos coloca también frente al espejo de nuestra dimensión, mucho más reducida de lo que creemos, y nuestra responsabilidad.

Muchos de esos países son ahora suficientemente ricos y poderosos como para contrarrestar al occidente. Hace poco hablábamos del «*rest against the west*», el resto del mundo contra o frente al mundo occidental. Y ahora nos preguntamos si el «*west*» todavía existe, si todavía existe ideológicamente el oeste, la alianza atlántica —Estados Unidos más Europa más los países del Indo-Pacífico—. Ya no es el resto del mundo frente a nosotros, ahora es si todavía, lo que llamamos Occidente, existimos como unidad geopolítica.

Este choque posoccidental tendrá consecuencias de hondo calado en el papel de Europa en el mundo. La primera cosa a la que me gustaría hacer referencia es cultural o antropológica: los europeos hemos expulsado la guerra de nuestro horizonte mental y eso es una gran cosa.

(La ausencia de guerreros. Los europeos ya no somos guerreros). Desde que acabó la Guerra Mundial y dijimos ese «nunca más», los europeos nos hemos instalado en un horizonte mental en el que la guerra no existía o, en todo caso, era fría o era de los demás. Las guerras calientes las hacían los otros, la nuestra era solo fría, afortunadamente. Y eso ha creado una actitud política, cultural, sociológica, propia de un continente envejecido, podríamos decir acomodado, instalado en un bienestar relativo, pacificado, que se resiste a creer que la guerra pueda ser una realidad que nos ataña directamente. Y eso, insisto, que hayamos perdido el reflejo guerrero es progreso. Ojalá toda la humanidad hubiera pasado por esa evolución. Pero cuando te enfrentas a países o a líderes que no lo han perdido (el reflejo guerrero), al contrario, lo tienen muy desarrollado, el haberlo perdido puede ser una desventaja muy grande.

(La amenaza rusa). Hay encuestas hechas por el Instituto de Empresa y Airbus que preguntan: si su país fuese atacado militarmente por otro, como le ha ocurrido a Ucrania por Rusia, ¿estaría usted dispuesto a ofrecerse como voluntario para defenderlo? Y la respuesta es muy clara: más o menos un tercio se muestra dispuesto a hacerlo; dos tercios dicen que no, que no serían parte de la respuesta en la que ellos participaran. Es bueno saberlo.

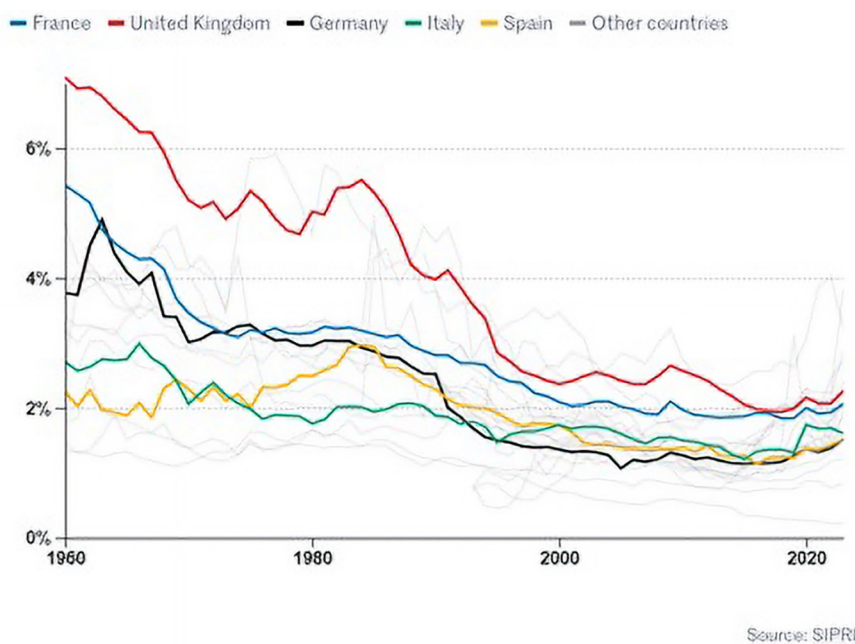
Nos guste o no, quizá tengamos qué enfrentarnos a amenazas, que hoy puede ser la rusa pero que puede que no sea solo rusa.

De hecho, antes comentábamos que, desde Yemen, se lanzaron misiles contra Israel y que la distancia entre los dos es más o menos igual a la distancia entre el Sahel y España. Un misil hipersónico tarda quince minutos en llegar desde una base de lanzamiento en Rusia a España. Pero desde el Sahel tardaría más o menos lo mismo que los lanzados desde Yemen a Israel si alguien los suministrara a un potencial agresor allí instalado. Hay un frente este del que todos hablamos ahora, pero también puede haber un frente sur que, afortunadamente, no es un frente de batalla abierto, solo nos preocupa por las corrientes migratorias irregulares, pero sí es un arco de inestabilidad.

Cuando llegué a Bruselas, los europeos estábamos en todos los países del Sahel. Está aquí quien era nuestro representante especial para el Sahel (embajador Ángel Losada); él sabe mejor que nadie que ahora no estamos en ninguno y, en nuestro lugar, está Rusia. Cuando veo las imágenes de los jóvenes del Sahel, jóvenes africanos esgrimiendo carteles donde dice «Putin ha salvado

el Dombás y ahora nos va a salvar a nosotros». Si eso dicen los jóvenes africanos del Sahel manifestándose frente a nuestras embajadas, me pregunto si somos capaces de contrarrestar la narrativa y el discurso que les moviliza. Alguien les contó esa narrativa disparatada. Rusia ya salvó a otros, seguro que no saben muy bien de quien hablan, pero ahora dicen que cuentan con ella.

En todo caso, el Africa Korps —porque así es como se llaman ahora los Wagner— está en todo el Sahel y nosotros no estamos. Y la producción militar rusa ha aumentado enormemente; han tenido unas bajas tremendas en material y efectivos, pero las están recomponiendo. Hoy, Rusia es capaz de reponer todas las pérdidas que está sufriendo. Las cifras que tenemos, no me voy a detener en ir una a una, dicen que, en comparación con el año 2022, Rusia tiene hoy más capacidad de producción de todos los instrumentos de la guerra. Y ya saben que la OTAN evalúa seriamente la posibilidad de que esta fuerza pueda ser dirigida contra un país miembro de la Alianza.



(Evolución del gasto en defensa). Esta es una gráfica que creo que todos deberíamos tener presente: muestra el desarme europeo desde 1960, en plena Guerra Fría, cuando el gasto en

defensa estaba entre el 4 % y el 7 %. Ahora, para Europa en su conjunto, ha caído. Las cifras son estimaciones del año pasado, cerca del 2 % del PIB europeo. Si el PIB europeo son diecisiete billones, cerca del 2 % estaríamos hablando de un gasto en defensa que estaría en el orden de unos 320 000 millones. España está —que me corrijan nuestros mandos militares si me equivoco— en el 1,2 % o 1,3 %, depende de qué año se tome como referencia, de qué PIB y de qué gasto hablemos. Pero si hablamos del 2023, que seguramente es el último año con datos actualizados, estaríamos en torno al 1,2 %. Es el farolillo rojo de la OTAN, es el país con el gasto militar más bajo de la Alianza.

Podemos discutir qué sumandos hay en esta suma y si se podrían incluir partidas de gasto que otros países hacen, como la Guardia Civil o la Gendarmería. Pero, por mucho que añadamos sumandos, seguimos estando por debajo del 1,3 %, cuando Europa de media está próximo al 2 %. Y ahora se plantea —y en eso insistiré— una escalada dentro del programa «Rearm Europe» que ha presentado la Comisión Europea.

Por cierto, no deja de ser curioso que un programa para rearmar Europa lo presente la Comisión Europea, que no tiene competencias en defensa y que al mismo tiempo los ministros de defensa no se hayan reunido para discutirlo. No deja de ser sorprendente, probablemente porque el nombre «Rearmar Europa» no es exactamente el más apropiado para describir de lo que se trata. Pero, en todo caso, es lo que hay, es la iniciativa que la Comisión ha propuesto en el ámbito de sus competencias, que se limitan a la dimensión industrial y que el Consejo Europeo ha aceptado. Sin embargo, sobre esta propuesta hay una enorme confusión y me gustaría detenerme un poco en explicar de qué se trata y qué significan las cifras de los 800 000 millones del «Rearm Europe».

La gráfica demuestra claramente que Europa se ha desarmado. Si pusiéramos el *zoom* en los años más próximos, desde el 2011, desde la crisis del euro hasta ahora, el pagano del ajuste presupuestario fue el gasto militar. Porque siempre es más fácil dejar de almacenar municiones que rebajar las pensiones. Me ha salido un pareado, pero es así. Si usted pregunta a los ciudadanos qué prefieren, ¿bajar las pensiones o acumular municiones?, la respuesta es obvia. El gasto militar fue la gran variable de ajuste en toda Europa y, muy en particular, en España. Hasta que llegó el 2014 con la invasión de Crimea.

Como primera reacción, empieza a subir ligeramente el gasto en defensa desde la invasión de Ucrania. Y ahora es cuando ya suenan todas las sirenas de alarma. Cuando ahora hablamos de rearmarnos, hemos de ser muy conscientes de que antes nos desarmamos silenciosamente, sin decirlo, pero de una manera constante y efectiva. Nuestros ejércitos se quedaron en los huesos, en particular el nuestro con capacidades bajo mínimos, con *stocks* de municiones bajo mínimos que además acabaron de agotarse con el suministro a Ucrania. Con capacidades industriales también muy bajas porque las industrias, a falta de demanda, habían cerrado o no habían aumentado capacidad. ¿Para qué producir si nadie va a comprar en un mercado donde hay un solo comprador? Ese comprador es afortunadamente solo uno, el Estado.

Después del 2014, empezamos a subir, pero todavía estamos, como les digo, en el 2 %. Es muy importante esta cifra y esta evolución porque la gran pregunta que nos hacemos ahora todos es: ¿podemos sustituir una retirada militar de Estados Unidos de Europa? Y ustedes lo saben mejor que yo. ¿Es posible? No de inmediato y no sin enorme esfuerzo. No durante bastante tiempo y no sin enorme esfuerzo. En términos generales, podemos decir que sustituir al despliegue americano para proteger a Europa implicaría multiplicar por dos el actual gasto militar de los europeos. Esto quiere decir pasar del 2 % a casi el 4 % del PIB e implicaría desplegar unos 300 000 efectivos más.

Estados Unidos tiene hoy 100 000 hombres desplegados en Europa en 33 bases militares. Pero para sustituir a estos 100 000, con la fragmentación que tienen nuestros ejércitos, nos harían falta muchos más. Esto es una tarea generacional, no se va a resolver en cinco años. Pero por algo se empieza y hemos empezado con este «Rearm Europe».

Déjenme que me detenga un momento para tratar de poner un poco de luz en las cifras. La Comisión ha hecho tres propuestas. Y, como ustedes saben, la Comisión propone, pero no dispone; dispone el Consejo y el Parlamento. Ha hecho propuestas en su ámbito de competencias entendido en sentido amplio porque sus competencias son estrictamente en el campo de la industria. Pero ya verán ustedes cómo hay un desbordamiento hacia lo que es no ya industria de la defensa, sino doctrina militar.

La primera propuesta es invertir 650 000 millones por los Estados miembros. En Bruselas, nos gustan las grandes cifras redondas y

tenemos la mala costumbre de no ponerles dimensión temporal. No sabemos si hablamos de flujos o de *stocks*. ¿650 000 millones es un *stock* o es un flujo? ¿Es al año o durante cuánto tiempo? ¿Y quién lo pone? Tratemos de aclararlo. La Comisión ha dicho que, al autorizar a los Estados miembros a aumentar sus perspectivas de gasto en un punto y medio del PIB durante cuatro años, eso podría representar una inversión acumulada —mejor decir un gasto, no necesariamente inversión— acumulado durante los cuatro años del orden de 650 000 millones.

¿De dónde sale esta cifra? Si se supone que todos los Estados miembros desde el primero de esos cuatro años aumentarían su gasto militar en un punto y medio del PIB —todos lo hacen y todos lo hacen a la vez e inmediatamente, en un año aumentan un punto y medio del PIB— y mantienen ese aumento durante los siguientes cuatro años, pues hagan números: es un billón en cifras redondas. Pero esta es una hipótesis disparatada, —la de que todos aumenten desde el primer año 1,5 puntos del PIB y lo mantengan durante cuatro años— no es una hipótesis razonable.

Entonces, ¿qué ha supuesto la Comisión? Ha supuesto que hay un aumento gradual continuo y uniforme, de manera que cada año todos aumentan, aproximadamente, medio punto del PIB, concretamente 0,375 puntos, la cuarta parte de 1,5 puntos, y lo van acumulando año a año: 0,375 el primer año, otro 0,375 el siguiente, etc. Así, hasta llegar a 1,5 al final. Si hacen el cálculo del gasto acumulado con esta tendencia creciente de gasto salen al final los 650 000 millones; esta es la hipótesis que subyace en lo que la Comisión propone.

Supone que todos los Estados miembros van a aumentar, aproximadamente, medio punto del PIB cada año acumulativamente durante cuatro años. Si así lo hacen, habrán gastado en total unos 650 000 millones y se quedarán al final con un gasto de un punto y medio del PIB más alto que al inicio. Es una hipótesis más razonable que la otra —de que todos lo hacen todo a la vez— pero, en mi opinión, es una hipótesis difícilmente sostenible.

¿Podemos realmente imaginar que todos van a aumentar 0,375 puntos del PIB cada año durante cuatro años sucesivos? Lo dudo. En todo caso, la Comisión no puede obligarles a hacerlo, lo harán si quieren y como quieran, sobre una base nacional.

Y ese es el punto más débil del argumento. Porque si todos aumentan, si todos aumentamos, nuestras capacidades militares sobre una base nacional y no entramos a eliminar las duplicida-

des y los *gaps* que tenemos, el resultado puede ser un enorme despilfarro de recursos. Podemos todos multiplicar por X lo que ya hay, pero eso no va a eliminar las duplicidades que tenemos, ni tampoco va a eliminar las carencias. Por tanto, yo no lo llamaría rearmar a Europa, lo llamaría rearmar a los estados europeos, que no es lo mismo, ni mucho menos. Porque eso no nos permite tampoco avanzar en capacidades interoperables.

Eso que está tan de moda ahora, que es la referencia a la creación de un ejército europeo, por el momento es una entelequia en la que más vale que no perdamos tiempo y hagamos cosas más prácticas y concretas, que en el fondo vayan en la línea de capacidades comunes de defensa. Porque yo conozco Estados sin ejércitos, pero no conozco un ejército sin Estado. Y, en este momento, no es esta la situación de Europa, como alguien decía con mucho acierto en una frase sintética: mientras Europa no sea un Estado —y está muy lejos de serlo— es utópico pensar que vaya a tener un ejército. Podría tener unidades militares interoperables capaces de actuar conjuntamente, podríamos tener un sistema de coordinación de nuestras inversiones —es lo que se está intentando conseguir— pero me temo que la invitación por parte de la Comisión a que se aumente ese gasto con ese ritmo, si cada Estado lo hace en su nivel nacional, no va a conducir a una mayor capacidad militar a escala europea.

Por supuesto, habrá aumento de las capacidades nacionales. Y aquí hay que distinguir entre los Estados que están sometidos a un régimen de déficit excesivo —y hay varios, entre ellos Francia— porque es dudoso que a esos Estados que ya han superado un 3 % del déficit también se les vaya a dejar que aumenten su déficit un punto y medio más. O quizá sí, a pesar de que ya incumplan la norma. ¿Qué hacemos con los estados que ya están fuera de juego? Y aquellos que no están fuera de juego ahora, pero que, si aumentan un punto y medio del PIB su gasto, van a estar por encima del 3 %, ¿qué pasa con ellos? Si en mitad del recorrido en esos cuatro años, a base de aumentar medio punto del PIB cada año (no medio punto, sino 0,375 puntos del PIB cada año, que en cuatro años es un punto y medio) pasan la frontera del 3 % y entran en el régimen de vigilancia por parte de la Comisión, ¿qué pasa con ellos? Eso no lo sabemos.

Y cuando se llega al final de los cuatro años, ¿qué pasa? Porque algunos se habrán quedado con una senda de gasto un punto y medio más alta de la norma. Entonces, ¿qué hacemos?

¿Prolongamos cuatro años más? ¿O decimos que hay que reajustar el gasto y que o hay más ingresos o hay menos gastos de otras partidas para volver a una senda de equilibrio presupuestario? Tampoco lo sabemos.

Además, tengamos en cuenta que dentro de nada vamos a tener que empezar a pagar la amortización de los fondos del Next Generation EU, que nos van a costar unos 30 000 millones al año, que no están previstos en las perspectivas financieras. Eso nos va a plantear, a escala del presupuesto comunitario, un gran reto y a los presupuestos nacionales otro, porque ese 1,5 % lo tienen que pagar los Estados con sus recursos, es decir, con más impuestos o más endeudamiento.

Luego están los 150 000 millones que dice la Comisión que va a pedir en los mercados financieros para prestárselos a los Estados. Se convierte en una especie de banco, se pide al mercado de capitales y se presta a los estados. Los estados lo querrán si las condiciones del préstamo de la Comisión son mejores que las que pueden obtener directamente en el mercado de capitales; algunos pueden, otros no.

Pero hay condiciones en la letra pequeña muy importantes: la Comisión dice que los Estados que se acojan a esos préstamos no tendrán que pagar el IVA en las adquisiciones —una bonificación fiscal muy golosa— y además el préstamo es a 45 años y con diez años de carencia, unos plazos realmente generosos. Pero tienen que ir juntos, de dos en dos o, al menos, con Ucrania. Además, el 65 % del valor añadido de lo que compren tiene que ser valor añadido europeo.

El presidente Macron ha conseguido buena parte de lo que quería cuando decía: sí a más gasto, pero para comprar a la industria europea (no exclusivamente, pero sí con un 65 % de valor añadido europeo). Buenas condiciones: premios fiscales, valor añadido europeo y algunos objetivos concretos sobre en qué se tiene que gastar ese dinero.

Entonces entramos ya en la frontera entre lo que es política industrial y política de defensa. Fomentar la industria es una cosa, decir qué debe producir la industria —porque eso es lo que quieren los ejércitos— es otra cosa. Eso lo tienen que decir —digo yo— los ejércitos, no la burocracia de Berlaymont. Los ejércitos deben ser quienes digan qué necesitan y ojalá lo hagan coherente y coordinadamente. Para eso tenemos el CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*), realizado por la Agencia Europea de Defensa

(EDA), ausente, por cierto, en estos planteamientos, pero con un papel fundamental por jugar.

Además, esos 150 000 millones no se suman a los 650 000. Como nos gustan las grandes cifras, decimos 650 000, por un lado y 150 000, por otro, pues ya son 800 000. No, no se suman porque los 150 000 serán una forma de financiar los otros 650 000. Ese endeudamiento de los Estados, en parte, será facilitado por la Comisión, pero no son 650 000, por un lado y 150 000, por el otro. Es importante saberlo para entender de qué estamos hablando y evitar una confusión considerable sobre qué significan estas cifras, de dónde vienen y quién debe administrarlas.

¿Están los Estados miembros de la Unión dispuestos realmente a avanzar por este camino? No lo sé, pero sí creo que no deberían hacerlo de una manera descoordinada. Sería bueno que los ministros de defensa se sentasen rápidamente con los responsables de la Agencia Europea de Defensa y con el CARD sobre la mesa para decir: aquí está lo que tenemos entre todos, aquí está lo que no tenemos entre todos, aquí está lo que tenemos en exceso y ahora vamos a ver cómo nos organizamos para evitar seguir acumulando duplicidades y para eliminar las carencias que tenemos entre todos.

La tercera propuesta tampoco es neutral: permitir que los fondos de cohesión y los fondos estructurales puedan ser utilizados para financiar gasto militar, algo que hasta ahora no se ha hecho nunca y que está por ver si los Estados quieren hacerlo. Algunos sí querrán y otros no, pero también es un salto cualitativo entre recursos dirigidos a la economía civil para pasar a ser utilizados como parte de la financiación en defensa.

Todo esto se ha hecho con el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que ante circunstancias excepcionales se pueden adoptar respuestas excepcionales. Es el mismo artículo que se utilizó durante la pandemia, esta es la primera vez que se emplea respecto a la defensa.

No vamos a evitar el debate —ya se lo anticipo— entre lo que son préstamos (*loans*) y subvenciones (*grants*), como ocurrió durante la pandemia. Algunos dirán: «No necesito que me preste, necesito que me dé». De momento, seguimos hablando de préstamos, pero ya veremos cómo rápidamente habrá países —probablemente el nuestro— que digan: «Yo no puedo seguir endeudándome, aquí hay que distribuir la carga en función de la capacidad financiera de cada cual». Y también veremos cómo

algunos dirán: «De eso nada», porque plantea otra vez un problema de riesgo moral.

Este problema ya se planteó durante la crisis del euro y con el COVID, pero porque estaba claro que del COVID nadie tenía la culpa y a todos afectaba por igual. Sin embargo, ahora volverá a plantearse porque habrá quienes digan: «Yo llevo años haciendo esfuerzos en materia de defensa, estoy gastando el 4 % del PIB. Usted, que no lo ha hecho, no me venga ahora pidiendo que yo le financie la recuperación de su retraso, que usted mismo se ha causado». Este debate dominará el panorama público en Europa en los próximos meses.

(La fragmentación de la industria europea). La Comisión interviene desde el punto de vista de la política industrial —su única competencia— centrada en la productividad y competitividad de toda la industria, incluida la industria de defensa, que es un sector importante de la misma. Por cierto, solo tenemos treinta empresas europeas entre las cien principales del sector defensa a nivel mundial y, únicamente, tres son multinacionales. Esto refleja un retraso considerable.

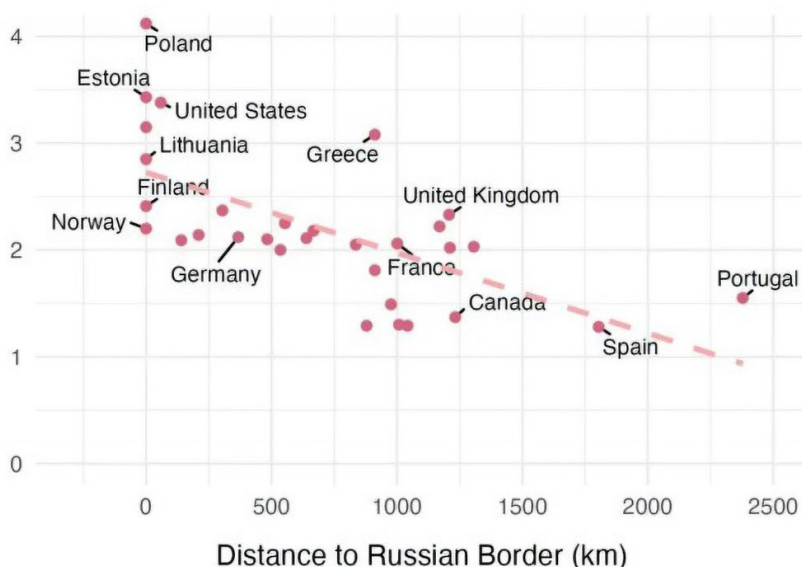
Sin embargo, la defensa no se limita a tener capacidad industrial, es algo más que disponer de armas o producirlas. La defensa son los ejércitos, organizaciones que responden a un poder político. ¿Cuál sería ese poder político ante el cual tendrían que responder? Cuando lanzamos el «Strategic Compass», tuvimos una ambición moderada: desplegar 5000 efectivos aportados por los ejércitos europeos en una «Rapid Deployment Force». Pero cuando quise llamarla «force», muchos países europeos dijeron: «De *force* nada. ¿Cómo se le ocurre llamarla fuerza?» No querían usar ese término. Finalmente, se llamó «Rapid Deployment Capacity», más neutral. Cómo han cambiado las cosas desde entonces.

Esto refleja que Europa fue construida desde el abandono de la idea del poder. Era casi una negación del poder mismo lo que alumbró a la UE. Por eso, hablar de fuerza genera rechazo, fuerza sí puede ser la OTAN, pero fuerza europea genera dudas. Hoy debemos preguntarnos qué capacidad tienen los europeos para crear fuerzas interoperables movilizables al servicio de objetivos comunes en defensa, exactamente igual que hace ahora la OTAN con los ejércitos de todos los estados miembros de la Alianza.

Eso es a lo que se llama a veces el pilar europeo dentro de la OTAN. Llámenle ustedes como quieran, pero, muy probablemente, tendremos que entrar en una dinámica en la que los europeos que

quieran —y no querrán todos— estén dispuestos a hacer que esa «rapid deployment capacity» crezca y sea realmente una capacidad interoperable y efectiva. Cosa que, a pesar de mis esfuerzos cuando me fui, estábamos lejos de haberla conseguido. Pero creo que este es el camino más modesto, más de pie a tierra, más realista para conseguir que los europeos vayamos creando capacidades que sean propias, sabiendo que nuestra dependencia de Estados Unidos es muy grande y sabiendo que la gente percibe la amenaza de forma diferente en función de la historia y de la geografía.

Defence Spending as % of GDP, 2024 expected



(*Inversión y percepción de la amenaza*). Miren aquí se muestra el gasto en defensa de los países europeos y en la relación con su distancia a Rusia. Es una variable explicativa que dibuja una recta de regresión prácticamente perfecta. Cuanto más cerca estás de Rusia, más alto es tu gasto en defensa con respecto al PIB y cuanto más lejos estás —y nosotros afortunadamente estamos bastante lejos—, más baja es la proporción. Está claro que Polonia, Estonia, Lituania, Finlandia y Noruega tienen un gasto elevado. Luego ya vas bajando: Alemania, Francia... ya sabemos que correlación no implica necesariamente causalidad, pero la relación es clara. La geografía manda y en eso no podemos más que reconocer una dinámica que va a arrastrar

a algunos países a ser más líderes que otros en el proceso de rearme.

Polonia está en el 4,5 % del PIB de gasto militar y es el gran cliente de Corea del Sur. ¿Por qué Corea? Porque es el único que le suministra en plazos y precios, ni Europa ni Estados Unidos lo hacen. Sobre la fragmentación de la industria, ya les he contado antes dónde está Europa: tenemos menos de las que deberíamos tener.

(Avanzar hacia una disuasión europea creíble). También les he hablado de que, para sustituir a Estados Unidos, harían falta unos 300 000 soldados más, pero en eso me someto al mejor criterio de nuestros mandos militares. Hoy, tenemos casi un millón y medio de efectivos militares sumando todos los ejércitos europeos: un millón y medio, pero fragmentados y con una eficacia muy limitada. Que yo sepa, ningún país europeo tiene capacidad para hacer maniobrar Cuerpos de Ejército del orden de 50 000 soldados. Lo máximo que sabemos hacer es mover una división —y no todos, seguramente Francia y Polonia lo saben hacer—, pero no tenemos ninguna experiencia en grandes movilizaciones de tropas.

Necesitamos más capacidad de disuasión, empezando por los proyectiles de artillería y siguiendo con todos los elementos de combate. Lo que dice la OTAN que haría falta para frenar una invasión rusa del Báltico no lo tienen hoy las fuerzas terrestres francesas, alemanas, italianas y británicas juntas. Y no estamos hablando de disuasión nuclear, estamos hablando de la capacidad para responder a una guerra convencional.

(El gran reto: la dependencia de EE. UU.). Si hablamos de dependencia, el 55 % de nuestras armas desde la guerra han sido importadas de Estados Unidos. El F-35 es un elemento simbólico, pero no es solo el F-35. Por cierto, habrán oído ustedes hablar de que esa cifra era del 85 %, es un error. Alguien lo dijo, todo el mundo lo repitió y la gente se lo acabó creyendo —yo también— pero luego un estudio más profundo nos hizo ver que la dependencia no era del 85 %, sino del 55 %, lo cual no está mal, pero es menor.

(La disuasión nuclear europea: no exenta, en parte, de la dependencia de EE. UU.). Incluso en el tema nuclear, los misiles Trident que equipan a los submarinos nucleares británicos son construidos en Estados Unidos y tienen que ser enviados allí para ser revisados periódicamente. La capacidad disuasoria británica está

muy condicionada porque sus vectores portadores, ni los fabrican ni los mantienen.

Con este esquema, creo que hay que aprovechar la ocasión para lanzar a nuestras sociedades un discurso que no sea el del miedo. Hay que evitar preocupaciones estridentes o crear más temor que reflexión. No hay que asustar a los ciudadanos diciéndoles que acumulen kits antinucleares en casa, porque afortunadamente estamos lejos de ese escenario. Pero sí hay que hacer una llamada a la sociedad para entender los riesgos a los que se enfrenta y las necesidades para hacerles frente.

Para afrontar estos riesgos, hacen falta dos cosas: voluntad política y capacidades técnicas. La voluntad política corresponde a los responsables políticos: crearla, superar divisiones y entender que estamos ante una causa común para dotar a quienes velan por nuestra seguridad con los medios necesarios para hacerlo.

Ya sé que la seguridad no es solo la seguridad militar. Ya sé que la seguridad hoy se declina de una manera muy amplia: la seguridad climática, la seguridad económica. Casi todo tiene una componente de seguridad, sin duda. Pero vamos al meollo de la cuestión, vamos a hablar de lo que podríamos hacer en el caso de que las cosas se torcieran y el riesgo de una conflagración no afectara solamente a Ucrania. Y eso, para un país como España, es especialmente importante por las cifras que les he dado antes. Por eso, el debate político de los próximos días es tan relevante para nosotros.

Y con eso acabo. Les he hecho gracia de todas las diapositivas que había preparado y me he limitado a extraer las cifras más importantes. Espero haber contribuido a clarificar de dónde salen y cómo se administran los famosos 800 000 millones, que no son tales. No sumen peras con manzanas, ni sumen dos veces las mismas cifras. Ponganle a toda cantidad una dimensión temporal, porque, de lo contrario, no sabemos de lo que estamos hablando.

Muchas gracias.

Josep Borrell Fontelles