



[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

81/2026

13 de julio de 2026

Manuel de la Cámara - Fernando del Pozo

**Autonomía estratégica o
dependencia aliada. El debate
que Europa no puede aplazar**

Autonomía estratégica o dependencia aliada. El debate que Europa no puede aplazar

Resumen:

El artículo presenta las nuevas circunstancias políticas y militares que recientemente han transformado el entorno de seguridad en el espacio euroatlántico. Asimismo, analiza los mecanismos existentes de colaboración militar y defensa mutua dentro de la UE, y deduce qué cambios deben ser introducidos para adaptarse a esas nuevas circunstancias.

Desde esta perspectiva, se estudia también la OTAN y sus estructuras de mando, con referencias a la disuasión nuclear, así como el impacto que una reafirmación de la defensa europea, en sus distintas modalidades, tendría en las relaciones entre OTAN y UE, incluidos los aspectos más problemáticos.

Palabras clave:

Autonomía estratégica, defensa común, pilar europeo, disuasión nuclear.

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

Strategic autonomy or Alliance dependency. The debate that Europe cannot postpone

Abstract:

This article presents the new political and military circumstances that have recently transformed the security environment in the Euro-Atlantic area, analyses existing EU mechanisms for internal military cooperation and mutual defence, and deduces what changes must be introduced to accommodate these new circumstances. NATO and its command structures are also examined from this perspective, including references to nuclear deterrence, and the impact that a reaffirmation of European defence in its various forms would have on NATO-EU relations, including the most problematic aspects.

Keywords:

Strategic Autonomy, Common Defence, European Pillar, Nuclear Deterrence.

Cómo citar este documento:

CÁMARA, Manuel de la y POZO, Fernando del. *Autonomía estratégica o dependencia aliada. El debate que Europa no puede aplazar*. Documento de Opinión IEEE 81/2026.

La defensa de Europa

Durante más de 75 años, la Alianza Atlántica, a través de la OTAN, ha sido la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros, desempeñando un papel crucial en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Europa y en la región del Atlántico Norte.

La OTAN se fundamenta en el principio de que un ataque armado contra un aliado se considera un ataque contra todos, principio que está consagrado en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte de 1949. Los aliados comparten el compromiso de prestarse ayuda mutua, en consonancia con el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta obligación es vinculante, pero flexible: cada aliado decide qué medidas considera necesarias, desde el uso de la fuerza armada hasta la aportación de inteligencia, capacidades militares o la aplicación de sanciones contra el agresor.

La OTAN respalda el artículo 5 mediante estructuras de mando permanentes, planificación militar integrada y fuerzas nacionales y multinacionales, algunas de ellas permanentes, como las Fuerzas Navales Permanentes y los escuadrones AWACS.

El paraguas nuclear estadounidense ha servido como elemento de disuasión frente a las amenazas nucleares durante décadas.

El *Concepto Estratégico de la OTAN de 2022* reafirma que «la postura de disuasión y defensa de la OTAN se basa en una combinación adecuada de capacidades nucleares, convencionales y de defensa antimisiles, complementadas por capacidades espaciales y cibernéticas».

La OTAN se presenta explícitamente como una alianza basada en valores compartidos, y no solo en amenazas o intereses comunes.

El Tratado del Atlántico Norte (TAN) establece que los Aliados están decididos a salvaguardar su «libertad, patrimonio común y civilización», que se fundamentan en la democracia, la libertad individual y el Estado de derecho.

El Concepto Estratégico 2022 reafirma que la OTAN se basa en valores democráticos compartidos y en la visión de un mundo en el que se respeten la soberanía, la integridad

territorial, los derechos humanos y el derecho internacional («Seguiremos siendo el bastión del orden internacional basado en normas»).

Estos valores constituyen el fundamento de la Alianza transatlántica.

Una serie de acontecimientos políticos y militares en los últimos años ha cambiado drásticamente el entorno de seguridad en el espacio euroatlántico:

- Amenaza directa y persistente por parte de Rusia: guerra contra Ucrania, ataques híbridos, guerra cibernética, sabotaje de infraestructuras críticas, violaciones del espacio aéreo, guerra cognitiva e incluso amenazas reiteradas de usar armas nucleares contra los Aliados.
- Pérdida de fiabilidad del principal aliado, EE. UU. La Administración Trump restó prioridad a Europa e impuso unilateralmente aranceles a los Aliados europeos (agosto de 2025), en violación del art. 2 del TAN («Las Partes [...] procurarán eliminar los conflictos en sus políticas económicas internacionales y fomentarán la colaboración económica entre cualquiera o todas ellas») y de sus compromisos en la OMC.

Asimismo, publicó (diciembre de 2025) una *Estrategia de Seguridad Nacional* sumamente crítica con Europa, en la que ya no se hace referencia a los valores compartidos. Además, amenazó con el uso de la fuerza contra Dinamarca, aliado de la OTAN, para que cediera la soberanía sobre Groenlandia, e instó a Canadá a unirse a EE. UU. como el estado número 51.

Recientemente, Trump ha amenazado con abandonar la OTAN (aunque para ello necesitaría una mayoría de dos tercios en el Senado, compuesto por 100 escaños), alianza a la que ha despreciado llamándola «tigre de papel». La Administración Trump tiende a tratar a sus aliados de la OTAN como subordinados, y no como socios.

- Inestabilidad en el sur: los conflictos en Oriente Medio, Irán, el Golfo Pérsico y el Sahel afectan de forma directa e indirecta a Europa y al territorio aliado, amenazan con provocar de nuevo migraciones masivas e interrumpen el suministro energético (cierre del estrecho de Ormuz).

En este difícil escenario, ¿qué papel puede jugar la Unión Europea y cómo debe interactuar con la OTAN?

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Al igual que la OTAN, el Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la actuación de la Unión en el ámbito internacional se regirá por los principios de la democracia, el Estado de derecho, la universalidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto del derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 2, 3.5 y 21).

Las disposiciones relativas a la defensa están incluidas en el Tratado de la Unión Europea, en el título V, «Disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común».

El Tratado de la Unión Europea (TUE) introdujo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (artículos 42 a 46) para dotar a la UE de capacidad operativa mediante los recursos civiles y militares puestos a disposición por sus Estados miembros.

A diferencia de la OTAN, la PCSD se ha orientado principalmente a operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo fuera del espacio de la UE.

Estas operaciones, conocidas como «misiones Petersberg», incluyen operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria, prevención de conflictos y estabilización.

Según el Tratado, la PCSD proporcionará a la UE una capacidad operativa que se basará en los recursos civiles y militares de los Estados miembros¹.

El artículo 4.2 del TUE señala que la seguridad nacional continúa siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, lo que indica que la defensa territorial es competencia de los Estados y, para la mayoría de ellos (23 de 27), que también son miembros de la OTAN, de la Alianza Atlántica.

¹ Además, cuando algunos Estados miembros constituyan entre ellos fuerzas multinacionales, podrán ponerlas a disposición de la PCSD (artículo 42.3).

La cláusula de asistencia mutua

No obstante, el artículo 42(7) del Tratado de la Unión Europea establece una cláusula de asistencia mutua.

Según esta disposición, si un Estado miembro es víctima de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros tienen la obligación de prestarle ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

El segundo párrafo añade que esta obligación se entiende sin perjuicio de que determinados Estados miembros mantengan una política de seguridad específica, y que estos compromisos se alinearán con la OTAN, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva para sus miembros.

Esta cláusula tiene su origen en el artículo V del Tratado de Bruselas Modificado (1954), que estableció la Unión Europea Occidental, ya disuelta.

Según algunos analistas, el artículo 42(7) crea una obligación jurídica más sólida que el artículo 5 de la OTAN, que permite a los Estados prestar ayuda al Estado interesado mediante «las medidas que consideren necesarias», ya que el TUE exige que la ayuda al Estado miembro agredido sea prestada por los demás Estados miembros utilizando «todos los medios a su alcance».

Esta disposición también reconoce la especificidad de los Estados miembros neutrales, como Austria, Irlanda o Malta (Chipre es un Estado no alineado y ni siquiera es miembro de la Asociación para la Paz de la OTAN²), lo que les permite interpretar su obligación de prestar ayuda de acuerdo con sus políticas nacionales (pero sí que deben prestar ayuda).

En caso de que ellos mismos sean atacados, los demás Estados miembros deben prestarles ayuda en igualdad de condiciones que a los otros 23.

² Esto se debe principalmente a la división de la isla y al veto de Turquía, y no a un estatuto formal de neutralidad. En marzo de 2026, cuando Chipre fue atacada con drones por milicias proiraníes, varios Estados miembros (entre ellos España) enviaron fuerzas al Mediterráneo oriental en solidaridad con ese aliado.

No obstante, algunos analistas argumentan que no se puede ayudar militarmente a quienes no están dispuestos a comprometerse a ayudar a los demás; sostienen que, si quieren ayuda militar, deberían unirse a la OTAN.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 42.7, esta cláusula fue introducida por el Reino Unido y Dinamarca para preservar la primacía de la OTAN en materia de defensa colectiva. Sin embargo, Dinamarca renunció a su exención (*opt-out*) cuando aceptó participar en la PCSD tras el referéndum celebrado en 2022. En cuanto al Reino Unido, ya no es miembro de la UE tras el Brexit. Por lo tanto, esta última cláusula parece redundante y podría ser suprimida.

El marco del artículo 42(7) podría adaptarse a amenazas más amplias, como los ataques híbridos, y no solo a la «agresión armada». El presidente francés Hollande lo invocó tras los atentados terroristas de París y Niza en noviembre de 2015, pero la asistencia se prestó de forma bilateral por algunos Estados miembros, y no de forma colectiva.

El jurista Claude Blumann sostiene que la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE es jurídicamente más vaga que el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

Ello se debe a que la UE no es una alianza militar plena, debe acomodar la neutralidad de algunos Estados miembros y coexistir con la OTAN, mientras que el artículo 5 fue concebido específicamente para la defensa colectiva³.

En nuestra opinión, la diferencia no reside tanto en el plano jurídico, sino en el hecho de que, en la actualidad, la OTAN tiene una mayor capacidad militar efectiva, en gran medida gracias a su estructura integrada.

Hacia una defensa común europea

El TUE (artículo 42.2) prevé la «elaboración progresiva» de una Política Común de Seguridad y Defensa que podría evolucionar hasta convertirse en una defensa común plena si el Consejo Europeo así lo decide por unanimidad y si los Estados miembros la aprueban de acuerdo con sus procedimientos constitucionales.

³ BLUMANN, Claude. «Guerre en Ukraine : l'Europe de la défense à la peine», *Revue du droit de l'Union européenne* (RDUE), Volumen/Numéro: n.º 4. 2022, pp. 7-13.

De nuevo, el Tratado reitera que deben respetarse las obligaciones en la OTAN para los Estados miembros que pertenecen a ambas organizaciones, así como la situación especial de aquellos Estados miembros que son neutrales.

El artículo 42.2 no define qué se entiende por «defensa común» pero parece referirse a la defensa colectiva, ya que los artículos 42.1 y 43 aluden a las misiones Petersberg llevadas a cabo fuera de la UE.

Sin embargo, el requisito de unanimidad implica que todos los Estados miembros deben estar de acuerdo, y las limitaciones constitucionales nacionales pueden complicar aún más el proceso. Además, la UE carece actualmente de las estructuras operativas necesarias para llevar a cabo una defensa colectiva a gran escala de forma independiente.

Una defensa europea autónoma requiere:

- Reorganizar la dependencia jerárquica del Comité Militar de la UE (CMUE) —actualmente dependiente orgánicamente de la Secretaría General del Consejo—, y situarlo bajo la tutela de un órgano político responsable dentro del Consejo, ya sea el propio Consejo o el Comité Político y de Seguridad (COPS).
- El Estado Mayor Militar Internacional de la UE (EMUE) también debería regresar al Consejo y prestar servicios exclusivamente al CMUE como su Estado Mayor, dejando de lado las responsabilidades de mando adquiridas recientemente en el marco del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), como la Capacidad de Planificación y Conducción Militar (CPCM).
- Establecer, bajo el CMUE, una estructura de mando militar europea integrada, con un cuartel general con capacidad de planeamiento basado en hipótesis y al menos un cuartel general operativo, basado en el modelo de los Cuarteles Generales de Mando Conjunto de la OTAN (JFC).
- Establecer vínculos permanentes con las numerosas fuerzas multinacionales europeas existentes a disposición de la UE y la OTAN, integrándolas en una estructura de fuerzas. Aumentar su nivel de preparación siempre que sea posible. Fomentar que las fuerzas nacionales se integren cada vez más en fuerzas multinacionales, existentes o nuevas.

- Dotarnos de las capacidades necesarias para operar de forma autónoma (incluidos facilitadores estratégicos, defensa antimisiles, etc.), ya sean de propiedad nacional o de propiedad común, que hasta ahora han sido proporcionadas por la OTAN en virtud de los acuerdos de Berlín Plus. No puede reclamarse autonomía estratégica sin capacidades críticas de propiedad europea.
- Invertir más, mejor y de forma más conjunta en defensa. Preferentemente, de forma colectiva, siempre que sea posible, en consonancia con las necesidades operativas y vinculado a la consolidación industrial europea.
- Autoridad política: su ausencia priva al mando unificado de legitimidad, multiplica las reticencias nacionales y desintegra la coherencia estratégica .

Vías de acción institucionales

La revisión o modificación de los tratados para avanzar hacia una defensa común parece prácticamente imposible en la actual coyuntura política. Por ello, para lograr una verdadera autonomía estratégica, debemos recurrir a los instrumentos que ofrecen los tratados en su configuración actual.

- Cooperación reforzada (artículos 20 TUE y 326 a 334 TFUE). Permite que un grupo de al menos nueve Estados miembros avance en este sentido, aunque, tratándose de política de defensa, se requiere unanimidad para iniciarla; la cláusula de «abstención constructiva» podría facilitar considerablemente este requisito.
- Cooperación Estructurada Permanente (PESCO art. 42.6 y 46 del TEU y Protocolo n.º 10), que permite a los Estados participantes asumir compromisos vinculantes para fortalecer sus capacidades de defensa y cooperar más estrechamente entre ellos. No obstante, los proyectos PESCO se centran en el desarrollo de capacidades, y no tanto en cuestiones operativas, y siguen estando sujetos al consenso de los 26 participantes. Para superar el marco fragmentado de planificación de capacidades entre los Estados miembros, quizás sería necesario lanzar una PESCO 2.0, menos inclusiva y más ambiciosa.
- Constitución de una Unión Europea de Defensa (UED) mediante un acuerdo intergubernamental. Esta fórmula, siguiendo el modelo del Acuerdo de Schengen

de 1985, podría sortear los obstáculos que persisten en el TUE. Esto permitiría generalizar la adopción de decisiones por mayoría cualificada, en caso de que se prefiera frente al consenso; crear un «Consejo Europeo de Seguridad» como órgano político que ejercería autoridad colectiva sobre el mando unificado (incluido el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares), y permitir la inclusión de aliados no pertenecientes a la UE que deseen participar, como el Reino Unido, Noruega, Turquía y, posiblemente, también Ucrania.

No obstante, la creación de una nueva organización requeriría importantes recursos financieros y un esfuerzo político sustancial, por lo que lo más probable es que solo se acometiera al final de un proceso progresivo.

- Un cuarto modelo consistiría en avanzar mediante la constitución de un organismo informal al margen de las instituciones de la UE. En la práctica, esto ya existe. En los últimos meses, los líderes europeos se han reunido en diversos formatos para tratar cuestiones de seguridad que afectan a Europa. El más destacado es el E5, integrado por Francia, Alemania, Italia, Polonia y el Reino Unido, a menudo con la participación de las instituciones de la UE y del secretario general de la OTAN.

Cooperación UE-OTAN: el pilar europeo

La Política Común de Seguridad y Defensa, que puede conducir a una defensa común, y la creación de un pilar europeo dentro de la OTAN son dos caras de la misma moneda: el esfuerzo de Europa por asumir una mayor responsabilidad sobre su propia seguridad.

En 2026, el cambio ha pasado de ser un debate teórico a una reforma institucional y militar urgente, impulsada por la política exterior antieuropea de Donald Trump, la amenaza rusa y las guerras en Oriente Medio y el Golfo Pérsico.

El «pilar europeo» persigue que los países aliados europeos actúen como una unidad estratégica dentro de la Alianza, en lugar de operar como una mera suma de participantes nacionales independientes. Su objetivo es la «europeización» de la OTAN, mediante la cual los europeos proporcionen la mayor parte de las fuerzas convencionales para la defensa del continente, desarrollen capacidades más sólidas y promuevan una toma de decisiones más coherente dentro de la Alianza.

Esto exige el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de La Haya de 2025, en particular alcanzar en 2035 un gasto en defensa equivalente al 5 % del PIB (3,5 % en capacidades de defensa y 1,5 % en inversiones relacionadas con la seguridad). El objetivo es garantizar que, incluso si EE. UU. «gira» hacia el Indopacífico o queda atrapado en guerras en Oriente Medio, la disuasión convencional europea siga siendo creíble.

En 2029 se llevará a cabo una evaluación, basada en el contexto estratégico existente en ese momento.

Actualmente, el pilar europeo sigue siendo insuficiente, porque el gasto europeo en defensa, la preparación de las fuerzas, los facilitadores clave (transporte aéreo, ISR⁴, defensa aérea y antimisiles, municiones) y la cohesión política no alcanzan todavía lo que se necesita para que los aliados europeos asuman una mayor responsabilidad dentro de la OTAN.

No obstante, las naciones europeas, y la propia UE, ya están avanzando. Estamos aumentando nuestro gasto en defensa, invirtiendo mejor y de forma más conjunta y coordinada. Estamos apoyando a Ucrania, tanto militar como económicamente, aunque nuestro aliado estadounidense se haya desentendido de esta guerra y de lo que representa para la seguridad europea.

Debemos otorgar la máxima prioridad al desarrollo de las capacidades que nos faltan (como los facilitadores estratégicos), porque depender de los medios estadounidenses, sin la certeza de poder disponer de ellos, constituye un gran riesgo.

El TUE hace referencia constante a la OTAN en el desarrollo de la PCSD. Debido a la escasez de recursos y a la necesidad de lograr la máxima eficiencia, la cooperación entre la UE y la OTAN debería ser una prioridad estratégica. Sin embargo, esta cooperación y coordinación siguen siendo, hasta ahora, bastante limitadas.

La cooperación OTAN-UE se basa en algunos acuerdos formales y ciertas declaraciones políticas. Los acuerdos Berlín Plus (2003) permitieron a la UE recurrir al planeamiento,

⁴ ISR: *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

medios y capacidades de la OTAN para operaciones dirigidas por la UE, bajo ciertas condiciones, cuando la OTAN no está implicada militarmente.

La aplicación de estos acuerdos se limita a los Estados miembros de la UE que también son miembros de la OTAN y a aquellos que han firmado el acuerdo de Asociación Para la Paz (todos excepto Chipre debido al veto de Turquía). Berlín Plus se ha utilizado poco, pero podría emplearse si la UE, o una coalición de voluntarios (CoW), que actúe independientemente de la OTAN, emprendiera una operación tipo Petersberg (imposición de la paz, garantía de seguridad) en Ucrania, tras un alto el fuego o acuerdo de paz, y necesitan recurrir a medios, como un cuartel general para dirigir la operación, o a capacidades (inteligencia, AWACS) para apoyarla.

La mayoría de los medios y capacidades de la OTAN en Europa son europeos, y no se precisa el permiso de la OTAN para utilizarlos; el escuadrón AWACS es una importante excepción, por ser la única fuerza propiedad de la OTAN, no de los Aliados.

Además de Berlín Plus, algunas Declaraciones Conjuntas adoptadas en 2016, 2018 y 2023 establecieron una amplia agenda de cooperación que abarca ámbitos como las amenazas híbridas y cibernéticas, la movilidad militar, el desarrollo de capacidades de defensa, la lucha contra el terrorismo y los ejercicios conjuntos.

Fuentes de fricción entre la UE y la OTAN

A pesar de estos acuerdos, varios problemas siguen dificultando una coordinación más profunda entre la UE y la OTAN:

- Veto político. El conflicto entre Chipre y Turquía restringe el intercambio de información y complica la cooperación institucional entre ambas organizaciones.
- Escasa o nula alineación entre iniciativas de defensa de la UE —como CARD, PESCO o el Fondo Europeo de Defensa— y el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN (NDPP). Sin un enfoque plenamente integrado para identificar y abordar las carencias de capacidades, existe riesgo de duplicación e ineficiencia. Las dificultades políticas (como el conflicto sobre Chipre) impiden que la UE tenga acceso a la información clasificada de la OTAN.

- El debate sobre la autonomía estratégica europea. Algunos aliados no europeos discrepan sobre hasta dónde debe llegar la autonomía de la UE y en qué condiciones debe producirse. Señalan que, si la UE crea estructuras de mando o estándares paralelos sin alineación con los de la OTAN, ello podría perjudicar la interoperabilidad entre los ejércitos y dar lugar, en una crisis, a dos cadenas de mando, con el consiguiente riesgo de confusión e ineficiencia.

Un ejemplo de esto se observa en la cuestión clave de la movilidad militar (facilitación del movimiento de fuerzas y equipos en el continente europeo): la UE promueve el desarrollo de infraestructuras adecuadas y la adopción de normas que permitan el paso de fronteras a equipos y fuerzas, mientras que la OTAN define los requisitos operativos. La cooperación ha mejorado, pero las limitaciones jurídicas, presupuestarias y nacionales siguen impidiendo, hoy en día, movimientos fluidos de fuerzas.

- Diferencias en políticas industriales de defensa. Las iniciativas de la UE para reforzar la industria europea (por ejemplo, el Reglamento SAFE) exigen un alto porcentaje de producción en el territorio comunitario (o en Noruega y Ucrania). Algunos aliados no miembros de la UE han criticado estas disposiciones, calificándolas de proteccionismo encubierto y de obstáculo para la interoperabilidad dentro de la Alianza.

Frente a esto, se recuerda que actualmente cerca del 64 % de las adquisiciones de armamento por los países europeos provienen de EE. UU., y que Washington lleva décadas aplicando la cláusula «Buy American» en las licitaciones para el suministro de material militar por parte del Departamento de Defensa.

Estructuras de mando en la OTAN

Dentro de la estructura de mando integrada de la OTAN, los puestos de liderazgo se distribuyen entre los aliados mediante inveterados acuerdos políticos. Tradicionalmente, el secretario general es europeo, mientras que el comandante supremo aliado en Europa (SACEUR) ha sido siempre un oficial estadounidense. Otros altos cargos militares están ocupados unos por aliados europeos y otros por norteamericanos.

Cabe destacar que el presidente del Comité Militar y el director del Estado Mayor Militar Internacional (ambos elegidos internamente, no designados por su país) han sido siempre europeos o canadienses, y el Mando Aliado de Transformación no solo es europeo, sino francés. El presidente adjunto del Comité Militar (DCMC) es estadounidense.

Si el SACEUR pasara a ser europeo, posibilidad que ya ha sido mencionada en algunas declaraciones de responsables estadounidenses, que sugerían la renuncia a puestos clave en la estructura de mandos aliada⁵, ello tendría un impacto en otros cargos.

De hecho, algunos cambios ya están en marcha, como el hecho de que los tres mandos de Fuerzas Conjuntas (JFC Brunssum, JFC Nápoles y JFC Norfolk) pasen a ser europeos (antes lo era solo uno), y de que los tres mandos de un solo servicio (LANDCOM Izmir, AIRCOM Ramstein y MARCOM Northwood) pasen a ser estadounidenses (antes eran dos).

El objetivo aparente es lograr un mejor equilibrio (tres y tres, en lugar de cuatro y dos) y adaptarse mejor al hecho, largamente ignorado, de que los mandos norteamericanos (excepto el DCMC) tienen también responsabilidades nacionales sobre fuerzas estadounidenses en Europa (*double-hatted*), mientras que los mandos europeos solo ejercen la responsabilidad OTAN que tienen asignada.

Frente a las amenazas del presidente Trump de reducir efectivos en Europa y su insinuación de renunciar al puesto de SACEUR, la *Ley de Autorización de Defensa Nacional de 2026* (NDAA), que cubre el período comprendido entre octubre de 2025 y septiembre de 2026, establece límites a la autoridad del presidente, al prohibir el uso de fondos para reducir las fuerzas estadounidenses en Europa por debajo de 76.000 efectivos, retirar equipamiento importante o renunciar al puesto de SACEUR sin un informe detallado que certifique que esas decisiones se han adoptado en consulta con los Aliados y que son consistentes con los intereses nacionales de EE. UU.

⁵ En la Conferencia de Seguridad de Berlín, celebrada en noviembre de 2025, el embajador de Estados Unidos ante la OTAN, Matthew Whitaker, mencionó la posibilidad de que, «en los próximos 15 años o incluso antes», un general europeo (alemán, según el embajador) asuma el cargo de comandante supremo aliado en Europa (SACEUR). Este puesto siempre ha estado en manos de un estadounidense desde que el general Dwight Eisenhower lo ocupó por primera vez en 1951. Actualmente, el SACEUR es el general de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, Alexis Grynkewich.

La dimensión nuclear de la autonomía estratégica

Actualmente, Rusia sigue siendo una potencia nuclear con un amplio arsenal estratégico y táctico (4.380 ojivas en total, de las cuales 1.710 están desplegadas, frente a las 3.708 de Estados Unidos, de las cuales 1.770 están desplegadas)⁶.

En un escenario de confrontación de alta intensidad en Europa, la dimensión nuclear continúa siendo la última línea de disuasión. Si bien la OTAN se declara oficialmente una «alianza nuclear», no posee armas nucleares propias. El Concepto Estratégico 2022 establece que: «Las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de Estados Unidos, son la garantía suprema de la seguridad de la Alianza».

La postura de disuasión nuclear de la OTAN también se basa en las armas nucleares estadounidenses desplegadas en Europa. Un número reducido de ojivas (unas 100) se mantiene bajo la custodia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en seis bases aéreas situadas en cinco países europeos (Bélgica, Países Bajos, Italia, Alemania y Turquía), listas para ser lanzadas por los respectivos aviones de combate nacionales con capacidad dual (*dual-capable*).

Sin embargo, los códigos PAL (*Permissive Action Link*) utilizados para armar esas ojivas permanecen bajo control estadounidense.

Las fuerzas nucleares estratégicas independientes del Reino Unido y de Francia desempeñan un papel disuasorio propio y contribuyen de manera significativa a la seguridad general de la Alianza, como indica el Concepto Estratégico de la OTAN de 2022.

Sin el paraguas nuclear estadounidense, la disuasión nuclear europea depende de Gran Bretaña (225 ojivas) y de Francia (290 ojivas), que, si bien cuentan con plena capacidad, no igualan la cobertura integral que proporciona Estados Unidos.

⁶ Existe, sin embargo, una diferencia importante entre ambos arsenales que no suele mencionarse: mientras que, de esos totales, unas 200 ojivas estadounidenses se consideran tácticas o de teatro de operaciones, 100 de ellas desplegadas en Europa, no menos de 1.558 ojivas rusas son tácticas (normalmente, las ojivas tácticas tienen una potencia de hasta 15 kilotones, mientras que las estratégicas son de un megatón = 1.000 kilotones). La importancia de este hecho es doble: por un lado, es evidente que Rusia prevé una guerra nuclear en el teatro de operaciones europeo, mientras que EE. UU. parece concebir el enfrentamiento nuclear desde una óptica intercontinental, por otro, el umbral de empleo de las ojivas tácticas se considera generalmente inferior al de las estratégicas.

El sistema de disuasión nuclear continua en la mar (CASD) del Reino Unido consiste en misiles Trident II D-5 lanzados desde submarinos, equipados con ojivas nucleares. La Royal Navy despliega estas armas mediante su flota de submarinos de misiles balísticos de la clase Vanguard (actualmente en proceso de renovación).

Al menos uno de estos submarinos se encuentra en patrulla permanente, mientras otros dos están preparados para un despliegue rápido. Los misiles que no están desplegados se almacenan en un depósito común en las instalaciones de Armas Estratégicas de Estados Unidos en Kings Bay (Georgia), donde se realiza periódicamente su mantenimiento y apoyo operativo.

El Reino Unido conserva el control operativo pleno de su capacidad de disuasión nuclear. Recientemente, Francia ha reforzado su coordinación en materia nuclear con el Reino Unido mediante la Declaración de Northwood de 2025.

El arsenal nuclear francés puede ser lanzado desde aviones de combate (tanto Rafale B/C con base en tierra como Rafale M embarcados en el portaaviones Charles de Gaulle), y desde submarinos (SSBN clase Triomphant), que operan de forma continua en la mar.

Ambos componentes se han modernizado durante la última década y el Gobierno francés tiene planes para ampliar y seguir modernizando su fuerza nuclear.

La capacidad de disuasión nuclear del Reino Unido ya está comprometida con la OTAN y, por lo tanto, forma parte de sus obligaciones del artículo 5. Francia, en cambio, no participa en los mecanismos de planeamiento nuclear de la OTAN, y sus fuerzas no están formalmente asignadas a la Alianza.

El presidente Macron anunció recientemente que los cazas polivalentes Rafale franceses, armados con armas nucleares, podrían desplegarse temporalmente en bases en Alemania como parte de una iniciativa para reforzar la disuasión europea. Este plan, y la cooperación con otros países europeos —como Países Bajos, Polonia, Bélgica, Suecia, Grecia y Dinamarca—, supone un cambio significativo en la postura de Francia, que anteriormente consideraba que su arsenal nuclear constituía una fuerza disuasoria exclusiva para Francia, y no para sus aliados europeos.

No obstante, Francia ha excluido la participación de otros socios en el planeamiento o la toma de decisiones relativas a la utilización de su fuerza nuclear.

La creciente ambigüedad sobre las intenciones de Estados Unidos respecto a su política de disuasión nuclear extendida en Europa plantea la cuestión crucial de si Estados Unidos cumpliría sus compromisos de seguridad nuclear en todas las circunstancias o adoptaría un papel más limitado debido a los cambios en las prioridades políticas de Washington.

Persiste la incertidumbre en torno a las ojivas nucleares estadounidenses almacenadas en Europa, en particular sobre si podrían ser transferidas al control europeo en caso de retirada norteamericana.

Las fuerzas nucleares francesas y británicas complementan actualmente la disuasión extendida estadounidense, pero no está claro si constituyen una solución viable si se suprime el paraguas nuclear estadounidense o se debilita el compromiso de Estados Unidos.

Un desafío clave es la percepción rusa: Moscú podría atribuir menor credibilidad a una disuasión exclusivamente europea. El Reino Unido y Francia poseen muchas menos ojivas nucleares que Rusia, y su capacidad de lanzamiento simultáneo también es considerablemente menor. Aun así, los expertos consideran que ambos países disponen de una enorme capacidad de destrucción, por lo que sí constituyen un potente elemento disuasorio.

Sin embargo, la grave discrepancia, señalada anteriormente (nota 6) entre el extenso arsenal ruso de teatro o táctico y el inexistente arsenal nuclear táctico europeo (a excepción de las 100 ojivas estadounidenses desplegadas en Europa) constituye una importante fuente de preocupación, debido al desequilibrio que refleja en la capacidad de disuasión nuclear entre Rusia y los aliados europeos.

Conclusiones

La creciente inestabilidad internacional, la imprevisibilidad de las acciones de nuestros aliados estadounidenses, el estallido de grandes guerras en nuestros vecindarios oriental y meridional, así como el colapso del orden internacional basado en normas demuestran

la urgencia de que Europa se dote de las capacidades militares, las fuerzas y la capacidad operativa necesarias para actuar con plena autonomía estratégica.

El desarrollo de una base industrial y tecnológica europea sólida es una condición previa crucial, junto con la existencia de una voluntad política firme y de un liderazgo claro y sostenido.

Durante más de 70 años, Estados Unidos desempeñó el papel de garante del orden internacional liberal que él mismo contribuyó a crear. Europa pudo así presentarse como una potencia normativa, centrada en la creación de un amplio mercado, la integración política y económica, el desarrollo de un acervo jurídico común y el respeto del Estado de derecho, porque su seguridad última se basaba en una garantía estratégica en gran medida externa.

Sin embargo, Estados Unidos muestra ahora con claridad que no desea seguir desempeñando ese papel de garante. Además, las actuaciones unilaterales de la Administración Trump, desde la imposición de aranceles a sus aliados hasta el inicio de una guerra que afecta profundamente a las economías europeas —y la exigencia no atendida de que los europeos colaboren en algunas operaciones militares relacionadas con ese conflicto— harán que la confianza entre ambos lados del Atlántico se deterioren de forma casi irreversible.

En un mundo regido por la política de poder, el poder militar sigue siendo decisivo para disuadir a los adversarios, responder a la coerción y transformar la influencia económica en capacidad estratégica. Europa sigue siendo una importante potencia económica y reguladora, pero aún no ha resuelto su dependencia militar.

La defensa sigue siendo un ámbito intergubernamental y, por lo tanto, responsabilidad de los Estados miembros. La UE puede financiar, coordinar e impulsar el desarrollo de un mercado común, pero no puede decidir quién lucha, quién manda ni quién asume los costes políticos y estratégicos del uso de la fuerza.

Además, los fondos de la UE —que incluyen sobre todo mecanismos de crédito— resultan útiles desde el punto de vista fiscal, pero no sustituyen las difíciles decisiones presupuestarias a las que se enfrentan los gobiernos (Pszczel, 2026).

Por otra parte, el indispensable esfuerzo financiero para dotarnos de las capacidades militares de las que carecemos, unido al incremento del coste energético provocado por la guerra contra Irán, hará que los déficits presupuestarios de los países europeos se disparen y que aumenten la deuda, la inflación y los tipos de interés, presionando a las economías europeas.

De ahí la necesidad de actuar con la máxima eficiencia en el desarrollo de estas capacidades militares que la situación geopolítica actual nos exige.

Los tratados ya prevén mecanismos que podrían conducir a una defensa común en la UE, pero la dificultad para alcanzar consensos en materia de defensa impide avanzar con la rapidez y la urgencia que la situación actual requiere.

Por ello, algunos Estados miembros podrían buscar acuerdos flexibles o iniciativas intergubernamentales al margen de los tratados para avanzar en la integración en el ámbito de la defensa.

En paralelo, el desarrollo de un pilar europeo dentro de la OTAN representa un esfuerzo complementario para reequilibrar las responsabilidades dentro de la Alianza. Esto implica que los Aliados europeos deberán asumir la carga principal de la defensa convencional del continente, dotándose de las capacidades y fuerzas militares necesarias para ello.

Una estrecha coordinación entre la UE y la OTAN es esencial para evitar duplicidades, maximizar las sinergias y garantizar la seguridad a largo plazo de Europa. Es necesario superar los obstáculos políticos que dificultan esa colaboración.

Para ello, es fundamental el papel que puedan desempeñar los aliados que no son miembros de la UE y, además, es imprescindible un diálogo y colaboración más estrechos con Turquía.

Cuando desarrollamos la PCSD en los tratados, adoptamos un enfoque limitado, en parte debido a la convicción de que la seguridad y la estabilidad en Europa serían permanentes y que podíamos confiar en las garantías de seguridad que ofrecían la OTAN (y Estados Unidos).

Ahora Europa debe adaptarse para proteger sus intereses y no limitarse a seguir las directrices de Washington. Debe demostrar su fortaleza, actuar unidos y utilizar las herramientas a su alcance para defender sus intereses.

Como dijo el primer ministro canadiense Marc Carney en Davos: «El poder de la legitimidad, la integridad y las normas seguirá siendo fuerte si decidimos ejercerlo conjuntamente».

Manuel de la Cámara, embajador (ret.)

Fernando del Pozo, almirante (ret.)