

Europe or Nothing: How to Avoid the Perfect Storm and Build a European Military Pillar

Abstract:

Europe is going through a critical juncture marked by a breakdown of the security order, driven by the war in Ukraine, the potential disengagement of the United States from NATO, and the rise of hybrid threats. The European Union's main risk is not only external but internal: mistaking a change in rhetoric for a real change in capabilities and continuing to take refuge in a formal unity that blocks strategic ambition. Against the backdrop of the Lisbon Treaty framework, this analysis examines the limits of the mutual assistance clause under Article 42.7, the EU's deficits in command structures and forces, and the potential of a revised and strengthened PESCO to give real substance to a common defense. It also reviews recent proposals—a 100,000-strong modular force, a European Security Council, and the Europeanization of the allied command structure—and outlines four possible future scenarios, ranging from complementary autonomy within NATO to the “perfect storm” of transatlantic rupture and European fragmentation. Only deeper military integration will enable Europe to avoid strategic irrelevance.

Keywords:

Paternalism, geopolitics, cooperation, shared, pragmatism.

Cómo citar este documento:

FUENTE COBO, Ignacio y CASTILLA, Juan C. *Europa o nada: cómo evitar la tormenta perfecta y construir un pilar militar europeo*. Documento de Análisis IEEE 43/2026. [Enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

A finales de noviembre de 2025, el semanario *The Economist* publicó su número especial «El mundo que nos espera»¹ en el que indicaba que el viejo orden mundial que conocíamos se había roto; había dejado de existir como consecuencia del desmantelamiento del multilateralismo en el sistema internacional.

En el nuevo mundo, las reglas se incumplen, las instituciones se ignoran y no hay árbitro entre los tres grandes jugadores: Estados Unidos, China y Rusia, quienes dominan el tablero, conscientes de que ya nada sigue igual.

Los Estados Unidos siguen empeñados en demostrar que el poder pasa por Washington y que están dispuestos a continuar liderando simplemente porque pueden, empezando por recuperar el control de los territorios que consideran dentro de su esfera de influencia —Venezuela— y formulando ambiciones territoriales sobre Canadá y Groenlandia.

Al mismo tiempo, China avanza en lo que entiende como una oportunidad histórica de recuperar su centralidad en el mundo y lo hace mediante la inversión en tecnología y un creciente poder militar, que ya es relevante a nivel global.

Mientras tanto, las guerras en Ucrania y Oriente Medio se normalizan sin resolverse. Los conflictos han dejado de ser excepciones a la normalidad internacional —nunca lo fueron, aunque durante mucho tiempo así lo creyésemos—, sino que forman parte del nuevo contexto al que los Estados europeos y sus sociedades deben adaptarse para sobrevivir.

Desde los espacios geopolíticos de Europa y Canadá² se sigue reivindicando el «poder blando» —derechos humanos, multilateralismo, estándares normativos— y la importancia del derecho para conformar un orden internacional realista basado en valores³.

Ese empeño loable, sin embargo, choca con la persistente dificultad de articular una voz única europea en la agenda internacional. La coherencia interna y la unidad de acción se vuelven así tanto más urgentes cuanto más difícil resulta emplear el poder blando

¹ THE ECONOMIST. *The World Ahead 2025*. London, The Economist Group, 21 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.economist.com/the-world-ahead/2024/12/19/the-world-ahead-2025>

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 22 de mayo de 2026.

² CARNEY, M. *'Principled and Pragmatic: Canada's Path'. Special Address at the World Economic Forum Annual Meeting*. Davos, Switzerland, 20 January 2026.

³ STUBB, A. «The West's Last Chance: How to Build a New Global Order Before It's Too Late», *Foreign Affairs*, 105(1), January/February, 2026. Disponible en: [The West's Last Chance | Foreign Affairs](#)

para dar respuesta a los problemas de seguridad europeos, en un mundo que se ha vuelto escéptico en relación con la defensa de los valores que han venido conformando el orden internacional y cada vez más transaccional.

China, Rusia o Estados Unidos instrumentalizan sus inversiones directas o emplean la presión militar siguiendo una lógica descarnada de defensa de sus intereses, sin excesivas consideraciones por el derecho internacional. Frente a estos modos de comportamiento, la Unión Europea —cuya gobernanza se ancla en el Tratado de Lisboa— trata de mantener el valor de la negociación y el consenso como herramientas válidas de política internacional.

El tradicional desempeño europeo no engarza bien con el ritmo y la forma de las rivalidades y tensiones geopolíticas del nuevo desorden mundial: el poder de chequera, la coerción, los chantajes o, directamente, el uso de la fuerza forman parte de una nueva normalidad que se ha abierto gradualmente camino en el escenario internacional, a medida que el ritmo vertiginoso de los acontecimientos ha impuesto una sucesión de rápidas adaptaciones en las que narrativa y discursos se han plegado a la nueva realidad geopolítica. Ante ella, los europeos empiezan a darse cuenta de que los términos poder y capacidad militar han dejado de ser tabúes y de que el sistema de gobernanza basado en la negociación y los tratados no sirve para unas luchas geopolíticas en las que dominan estas formas disruptivas.

Ahora empiezan a impulsarse nuevas fórmulas para la seguridad de una Europa que busca pasar de ser un «proyecto de paz» a convertirse en un «actor de seguridad» en un entorno crecientemente hostil. Incluso en el espinoso tema de la financiación, la UE empieza a diseñar fórmulas imaginativas para incentivar el desarrollo de capacidades duales necesarias para transitar desde el poder blando europeo hacia un poder más inteligente⁴, capaz de disuadir cualquier amenaza.

Sin embargo, el cambio en el lenguaje y en las ambiciones no debe confundirse con un cambio en las capacidades. Europa puede haber superado ciertos tabúes conceptuales, pero sigue arrastrando limitaciones estructurales que condicionan cualquier transformación real. Estas limitaciones se derivan de un crecimiento débil, una demografía en caída y una política común escasamente cohesionada, fragmentada en

⁴ NYE, J. S. «Get Smart: Combining Hard and Soft Power», *Foreign Affairs*, 88(4). 2009, pp. 160-163.
<https://www.foreignaffairs.com/responses/get-smart>

dosieres nacionales frecuentemente incompatibles en lo concerniente a la seguridad y la defensa del continente.

Los desacuerdos sobre cómo encarar las amenazas, con qué medios y con qué aliados persisten, precisamente cuando el entorno exige lo contrario. Sin olvidar que la problemática institucional y geopolítica asociada al futuro encaje de Ucrania⁵ en la arquitectura europea —dentro o fuera de la UE, una vez descartada la opción de la OTAN— condiciona poderosamente la materialización de una nueva arquitectura de seguridad.

Actualmente, Europa carece de capacidades militares significativas y, hasta ahora, de la voluntad política para pasar de ser un proyecto de paz —propio de una comunidad de seguridad⁶— a un actor de seguridad semejante en lo militar a una alianza real⁷ que se desenvuelve en un entorno hostil. De no encontrar su camino de transformación, terminará por caer en la irrelevancia. Evitar esta situación requiere un diagnóstico claro sobre las amenazas y acertar en la identificación de los motores de cambio necesarios.

Se trata de redefinir con carácter de urgencia una nueva arquitectura de seguridad y defensa, que resuelva los interrogantes y dilemas que plantea la materialización de un verdadero pilar europeo de la defensa⁸.

Del confort estratégico a la dura intemperie

El continente europeo se encuentra en una coyuntura crítica. La arquitectura de seguridad diseñada en 1975 en Helsinki y mantenida durante el resto de la Guerra Fría se ha venido abajo. La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha puesto de manifiesto la fragilidad de la seguridad europea, que se encontraba protegida tras los muros de una OTAN amparada por Estados Unidos.

Durante muchos años, el proyecto europeo priorizó la ampliación a más socios antes que preocuparse por profundizar en la seguridad y defensa del continente, sin que el

⁵ CASTILLA, J. C. *Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN*. Documento de Análisis IEEE, 55/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de septiembre de 2024.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA55_2024_JUACAS_Ucrania.pdf

⁶ DEUTSCH, Karl *et al.* *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.

⁷ SNYDER, G. H. *Alliance Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press. (Cornell Studies in Security Affairs), 1997.

⁸ CASTILLA, J. C. *La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea*. Documento de Análisis del IEEE, n.º 14/2026. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de febrero de 2026. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-otan-ue-defensa-dos-pilares-analisis14>

supuesto aumento de poder blando sostuviera el crecimiento de una ambición militar europea. Merece no desdeñarse la indicación del filósofo y politólogo ucraniano Volodymyr Yermolenko⁹, quien señala que el hecho de poseer una economía poderosa o un poder militar significativo no garantiza por sí solo el éxito de un proyecto político, el control del contexto ni los vaivenes de la política estadounidense, el aumento de los precios de la energía o los efectos de la superioridad económica de China.

Europa se enfrenta ahora a la paradoja de la OTAN. Por un lado, depende de un vínculo trasatlántico sumido en una seria crisis de identidad¹⁰, comprometido por las declaraciones que cuestionan la credibilidad del artículo 5 y por las decisiones unilaterales de Washington.

Por otra parte, la OTAN es incapaz de actuar sin capacidades militares estadounidenses críticas —que se anuncian cada vez más limitadas—, relacionadas con el apoyo logístico, las capacidades satelitales y de inteligencia y la disuasión nuclear. Todo ello, en unos momentos en los que el interés prioritario de Estados Unidos se desplaza de Europa hacia su propio hemisferio, tal como recogen sus últimas estrategias de seguridad y de defensa¹¹.

Europa se enfrenta a la amenaza de un ejército ruso endurecido por años de guerra en Ucrania, que se esfuerza por alcanzar hasta un millón y medio de efectivos. La eventualidad de una victoria militar rusa privaría al resto de europeos del colchón de seguridad que, de entrada, supone la guerra en marcha; mientras los rusos estén empeñados en Ucrania, no podrán estarlo significativamente en otras partes del continente.

La redefinición de las fronteras en el flanco oriental europeo demostraría, de nuevo, la incapacidad de la UE de defender su propia vecindad. Un alto el fuego pactado en Ucrania parece ansiarse, pero, si finalmente acaba beneficiando a Rusia, perjudicará la credibilidad de la Unión Europea y de la OTAN como actores proveedores de seguridad.

⁹ YERMOLENKO, V. «The focus on humanity: Why Ukraine is resisting», *Eurozine*. 10 de mayo de 2022. <https://www.eurozine.com/the-focus-on-humanity/>

¹⁰ CASTILLA, J. C. *La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso*. Documento de Análisis IEEE, 57/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de septiembre de 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_otan_entre_washington_y_la_haya_2025_dieeee57

¹¹ MILLER, Z. «Trump says commitment to NATO mutual defense guarantee depends on your definition», *PBS NewsHour*. 24 de junio de 2025. <https://www.pbs.org/newshour/world/trump-says-commitment-to-nato-mutual-defense-guarantee-depends-on-your-definition>

Cualquier estrategia de disuasión europea también tiene que considerar la magnitud actual del desafío que supone el incremento de las acciones híbridas rusas, a las que habría que añadir las chinas, especialmente preocupantes en el ámbito cibernético.

En los últimos años se han visto ataques contra infraestructuras críticas, entre otras, cables submarinos, redes eléctricas, etc. Rusia concibe sus actividades híbridas como una fase preliminar o inicial de un continuo de la guerra; las incrementa o disminuye según la gestión de la escalada del conflicto que trata de controlar frente a su contendiente.

Cualquier estrategia de seguridad y defensa de la UE ha de considerar el futuro encaje institucional de Ucrania en la Unión¹². Ucrania dentro implica tener claro cómo acometer y coordinar la defensa territorial (en principio, sin el apoyo de la OTAN), es decir, cómo materializar el controvertido artículo 42.7 del Tratado de la Unión —la cláusula de asistencia mutua—, además de la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE).

Una Ucrania fuera de la Unión, pero aún amenazada por Rusia, obligaría a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a tener previsto su apoyo a Ucrania ante un nuevo conflicto como parte de las garantías de seguridad, lo que constituye un ámbito para el que no están dimensionados los actuales instrumentos de la PCSD.

La afirmación del presidente estadounidense —«siempre estaremos ahí para la OTAN, incluso si ellos no están ahí para nosotros»—¹³ no llega a despejar la incertidumbre que pesa sobre la solidez del compromiso auspiciado por la segunda Administración Trump y que se evidenció en los prolegómenos de la Cumbre aliada de La Haya de junio de 2025.

En el Ártico, las amenazas de Washington sobre Groenlandia —territorio autónomo danés— han abierto un nuevo foco de tensión con potencial de ruptura sistémica de la Alianza. La mera posibilidad de que el principal aliado agreda a otro plantea un dilema existencial: si el artículo 5 no protege a Dinamarca, la cláusula de defensa colectiva pierde toda credibilidad. La primera ministra, Mette Frederiksen, lo ha expresado con

¹² CASTILLA, J. C. *Ibíd. Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN*. 2024.

¹³ TRUMP, D. J. Entrevista con Nigel Farage. *GB News*. 19 de marzo de 2024.

<https://www.gbnews.com/politics/donald-trump-nato-comments-nigel-farage-exclusive>

precisión: «Si Estados Unidos elige atacar militarmente a otro país de la OTAN, entonces todo se detiene, incluida la OTAN»¹⁴.

Más aún, la justificación estadounidense —reforzar la defensa del Atlántico Norte frente a Rusia y China— equivale a reconocer implícitamente que la OTAN es incapaz de cumplir esa función por sí misma, lo que socava el principio fundamental de la defensa colectiva.

La *Estrategia de Defensa Nacional* de EE. UU. de enero de 2026 requiere que sus aliados y socios en otros lugares «asuman la responsabilidad principal de su propia defensa con el apoyo crítico, pero más limitado, de las fuerzas estadounidenses»¹⁵. Esto, en principio, interpretado en positivo, puede apoyar la necesaria transformación que se requiere en Europa para llegar a ser un actor global de seguridad y defensa; si bien el texto y el tono de la *Estrategia de Seguridad Nacional* norteamericana dejan pocas dudas sobre la hostilidad actual de Washington hacia el proyecto de la Unión Europea.

La guerra con Irán ha agudizado esta dinámica. Los aliados europeos, que no fueron consultados con antelación sobre la operación, se han negado por ahora a sumarse a la operación militar en Oriente Medio y a contribuir a la reapertura del estrecho de Ormuz. Trump ha advertido que la OTAN se enfrenta a «un futuro muy malo», llegando incluso a plantear públicamente la posibilidad de abandonar la Alianza.

El mensaje del secretario de Estado, Rubio, indicando que Washington «reexaminará» sus compromisos con los aliados una vez concluya el conflicto es inequívoco: la garantía de seguridad estadounidense ha dejado de ser incondicional y se subordina a la reciprocidad política, siempre interpretada de forma unilateral desde Estados Unidos.

Su posible desenganche o desacoplamiento de la Alianza, acelerado por su reorientación hacia el Indopacífico y agudizado por las fricciones en torno a Groenlandia e Irán, ha pasado de escenario hipotético a una eventualidad que inevitablemente se ha de considerar.

La cooperación transatlántica, advierten voces críticas europeas, solo se mantendría al precio de «una sumisión total a Washington y de hacer la vista gorda ante sus violaciones

¹⁴ EUROPA PRESS. «La primera ministra de Dinamarca prevé el final de la OTAN si EE. UU. ataca Groenlandia», *Europa Press*. 5 de enero de 2026. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-primera-ministra-dinamarca-preve-final-otan-si-eeuu-ataca-groenlandia-20260105151243.html>

¹⁵ KUBILIUS, A. «On Europeanization of European Conventional Defence», *andriuskubilius.lt*. 25 de septiembre de 2024. <https://andriuskubilius.lt/en/on-europeanization-of-european-conventional-defence/>

del derecho internacional»¹⁶. Europa comienza a asumir que, en el nuevo entorno internacional, la fuerza militar ha recuperado, descarnadamente, su centralidad como instrumento de política exterior —como ilustran Ucrania, Venezuela, Groenlandia o Irán—, desmontando la arquitectura normativa construida tras 1945.

Ejércitos «bonsái» para una seguridad quebrada

La ilusión europea de que la paz era el estado natural de las cosas ha muerto con el regreso al continente de la guerra entre Estados Unidos e Israel han incendiado Oriente Medio y la competencia chino-estadounidense condiciona el ejercicio pacífico de las relaciones internacionales.

La presión sobre la seguridad de Europa proviene ahora tanto del este —agresión rusa— como del oeste —incertidumbre sobre el compromiso estadounidense y hostilidad hacia la UE—, pero también del llamado sur global, donde está teniendo lugar una nueva y cada vez más descarnada competición geopolítica entre potencias.

El comisario de Defensa de la UE, Andrius Kubilius, explicaba con contundencia este nuevo contexto en la conferencia *Folk och Försvar* (Suecia, enero de 2026): «Europa no puede ser un espectador de su propia seguridad. No podemos permitir que el destino de 450 millones de europeos dependa de unos pocos miles de votos en estados como Pensilvania o Michigan»¹⁷.

Ante un escenario sin garantías de defensa estadounidenses, Europa debe confrontar la realidad de sus «27 ejércitos bonsái» —expresión del comisario—, consistentes en fuerzas nacionales con estructuras, en algunos casos, completas, pero a una escala tan reducida que las priva de la masa crítica necesaria para un conflicto de alta intensidad.

Los 27 presupuestos de defensa, con sus 27 diferentes sistemas de adquisición y cadenas logísticas independientes, generan redundancias e impiden una sinergia que aporte una potencia real y significativa ante un posible conflicto con Rusia. La consecuencia de una Europa dividida es la debilidad; el resultado, la irrelevancia.

¹⁶ RICCIARDELLA, J. «The Illusion of Permanent Protection: Europe's Strategic Awakening», *European Defence Review*. 2025. <https://www.edr-journal.eu/illusion-permanent-protection>

¹⁷ KUBILIUS, A. *Europe Under Pressure*, discurso en la Folk och Försvar National Conference, Sälen, Suecia, 11 de enero de 2026. Bruselas: Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_26_1101

Por otra parte, Mark Rutte, en su papel de secretario general de la OTAN, explicaba la situación con respecto a EE. UU. con brutal franqueza ante el Parlamento Europeo el 26 de enero de 2026: «Si alguien piensa que Europa se puede defender sin Estados Unidos, que siga soñando»¹⁸.

El Eurobarómetro de otoño de 2025, muestra que los ciudadanos europeos exigen una UE más ambiciosa y unida ante un entorno global convulso, situando la defensa, la seguridad y la economía como prioridades principales, con especial preocupación por los conflictos en curso¹⁹. Se abre así una ventana de oportunidad para crear una fuerza permanente propiamente europea que permita a Europa proporcionar su propia disuasión, o al menos parte de ella y actuar de forma independiente cuando sus intereses estén en juego.

Si las fuerzas estadounidenses estacionadas en Europa fueran retiradas —más de 80.000 efectivos—, esta fuerza europea debería estar en condiciones de asumir sus cometidos en los planes aliados de defensa del continente, cubriendo el hueco que pueden dejar los estadounidenses en la estructura del «nuevo modelo de fuerzas» aprobado en la cumbre aliada de Madrid en 2022.

Por otra parte, una eventual fuerza europea preparada para actuar de forma permanente, con el necesario alistamiento, sería también una forma de materializar —más vale tarde que nunca— el nivel de ambición que se estableció para la Política Común de Seguridad y Defensa en 1999.

Se trata de resolver afirmativamente el debate sobre la identidad europea en relación con la defensa del territorio, de manera que la Unión Europea se convierta en un verdadero actor geopolítico capaz de defenderse por sí misma, dejando de ser un mercado común protegido por otros²⁰.

¹⁸ NATO. *Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte at the meeting of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (AFET) and Subcommittee on Security and Defence (SEDE)*. Bruselas, 26 de enero de 2026. [Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte | NATO Transcript](#)

¹⁹ PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarometer Autumn 2025: Europeans Alarmed by Security and Conflicts*. Bruselas, Comisión Europea, 2026. <https://europa.eu/eurobarometer/>

²⁰ FUENTE COBO, I. *Unidos somos más fuertes. Imaginemos seriamente un Ejército europeo*. Academia de las Ciencias y las Artes Militares, 26 de marzo de 2026. <https://www.acami.es/publicacion/unidos-somos-mas-fuertes-imaginemos-seriamente-un-ejercito-europeo/>

Es evidente que, hoy por hoy, Europa no puede protegerse a sí misma. La fragmentación estructural europea convierte su dependencia de Washington no tanto en una elección estratégica, como en una necesidad operativa.

El drama es que, el hipotético apoyo estadounidense, no depende de la decisión de Europa, ni siquiera de la OTAN, ya que en la Alianza cada país interpreta soberanamente cómo apoyar para cumplir con el artículo 5, con independencia de la existencia de planes operativos concebidos y previstos para la disuasión y defensa del continente.

Decidir cuánto tiempo llevará a Europa ser lo suficientemente autónoma y si Estados Unidos se lo permitirá son cuestiones por resolver. La propia Unión Europea se encuentra con que también tiene sus limitaciones para transformarse y pasar de ser un facilitador de seguridad —y, limitadamente, de defensa—, a un verdadero proveedor de seguridad interna y externa para los Estados que la conforman y su vecindario geográfico.

Entre Lisboa y la realidad: los límites de la defensa europea

El Tratado de la Unión Europea (TUE) ofrece algunas posibilidades interesantes para avanzar en la dirección de una mayor autonomía estratégica.

Las reformas del Tratado de Lisboa introdujeron las bases legales necesarias para que Europa dejara de ser un actor pasivo, empezando por el artículo 42.2, que establece explícitamente que «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».

Por ahora, esa progresividad no ha sido suficiente para superar el marco de la política exterior y alcanzar la defensa territorial mediante el uso de medios militares; este ámbito sigue estando confiado principalmente a la OTAN.

Una interpretación flexible del literal anterior podría inducir a pensar que no hace falta un nuevo tratado para crear una defensa común basada en un «ejército europeo», aunque, previamente, sería necesario definir qué se entiende por ese ejército.

El principal problema legal al que se enfrenta la Unión Europea para avanzar en la dirección de una defensa común en base a un ejército europeo es la necesaria y difícil unanimidad; el artículo 31 del TUE la exige inequívocamente en la mayoría de las

decisiones, no solo en política exterior, sino también en aquello que tenga «repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (apartado 4). Una decisión unánime de los jefes de Estado parece improbable en las actuales circunstancias, salvo que nos veamos abocados a un escenario de crisis extrema que la imponga.

Instituciones como el Servicio de Acción Exterior de la UE²¹, consideran que ese momento ha llegado; otros analistas²² no llegan aún a esa conclusión, aunque seguramente habrían cambiado de posición si la crisis de Groenlandia hubiera tenido un desenlace más grave.

La cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 TUE), invocada por primera vez por Francia tras los atentados de París en 2015, es el equivalente europeo al artículo 5 de la OTAN. Sven Biscop se refiere a ella como «una declaración de intenciones legalmente vinculante, pero militarmente vacía»²³. Sobre el papel, el 42.7 supone un compromiso incluso más fuerte que el de la OTAN, al requerir a todos los socios apoyos con todos los medios a su alcance.

En la práctica, su materialización presenta serios problemas políticos y estructurales que imposibilitan, o dificultan mucho —a día de hoy—, que la UE actúe de forma unida. El 42.7 obliga legalmente a los Estados miembros a prestar ayuda y asistencia «por todos los medios a su alcance» en caso de que un Estado sea objeto de una agresión armada en su territorio. La cláusula permite a los países de la UE actuar individualmente; es decir, no se requiere actuar como un bloque coordinado, aspecto que sí se contempla en la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE.

La expresión es contundente, pero igualmente ambigua²⁴, ya que no aclara ni define a qué medios se extiende la obligatoriedad de la asistencia mutua. No existe un mecanismo de la UE que pueda sancionar o determinar la responsabilidad de un Estado

²¹ SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Seguridad y defensa de Europa: el camino a seguir*. Unión Europea, 20 de junio de 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/seguridad-y-defensa-de-europa-el-camino-seguir_es

²² CALVO ALBERO, José Luis; FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos y GARCÍA BLÁZQUEZ, Fernando. «El debate sobre unas futuras fuerzas armadas europeas», *Política Exterior*. 2 de octubre de 2025. <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-debate-sobre-unas-futuras-fuerzas-armadas-europeas/>

²³ BISCOP, S. *Grand Strategy in 10 Words: A Guide to Great Power Politics in the 21st Century*. Bristol, Bristol University Press, 2024.

²⁴ DUMOULIN, A. «La clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 TUE : quelle valeur ajoutée pour la défense dans le droit de l'Union européenne ?», in Hamonic, A. (dir.) *La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2025, pp.177-199.

miembro que no enviara suficiente ayuda militar, ni si esta forma parte de los medios al alcance del socio en tales circunstancias.

Otro aspecto que merece comentario es el procedimiento para activar la cláusula. No se invoca en nombre de la Unión, sino que cualquier país que se sienta atacado puede invocarla sin que se requiera la aprobación del Consejo²⁵.

A pesar de las claras implicaciones de seguridad y defensa que puede desencadenar, no exige una aprobación unánime en el seno de la Unión; es un proceso estrictamente entre capitales. Esto impide, en principio, que la UE actúe como un sujeto político único ante el agresor: se convierte simplemente en una suma de ayudas bilaterales, en el mejor de los casos coordinadas. ¿Por quién? ¿Por el Estado atacado, que acaso haya quedado tan dañado que no pueda hacerlo?

Esta problemática no ayuda a relacionar el concepto de disuasión militar con la invocación del artículo 42.7. El artículo 42.7 del TUE también establece que la obligación de asistencia mutua no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Esto puede interpretarse de dos formas: la primera, como referencia a las obligaciones en el ámbito de la OTAN; la segunda, como forma de respeto hacia los países neutrales²⁶.

Este último caso se conoce como la «cláusula irlandesa», la cual se incorporó en el Tratado de Lisboa para preservar las tradiciones de neutralidad y no alineamiento de Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia y Malta. No obstante, el mundo cambia y ahora Finlandia y Suecia son aliados.

Ante una agresión armada contra un Estado miembro, los países pueden optar por restringir su respuesta a formas de asistencia no militares —como ayuda humanitaria, médica o logística— sin que ello constituya un incumplimiento del Tratado. Ello erosiona la dimensión de defensa mutua automática del artículo 42.7 y pone de manifiesto la heterogeneidad estratégica de la Unión, que contrasta con la lógica de defensa colectiva que inspira el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

²⁵ A diferencia de lo estipulado para la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE.

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *The EU's mutual assistance clause: Article 42(7) TEU*. European Parliament, 2023. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747120](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747120)

La conclusión práctica es que, actualmente, el alcance operativo de la cláusula es, como poco, impredecible o muy limitado, por no decir inexistente. Para que pudiera materializarse, en el ámbito de la Unión, la coordinación de los medios nacionales —incluidos los militares— sería necesaria una estructura propia de mando y control, una definición de esos medios que habrían de coordinarse —si no todos, al menos aquellos que inicialmente se pondrían a disposición del Estado atacado— y un mecanismo de decisión política para gestionar los esfuerzos nacionales.

Solo entonces podríamos empezar a usar la expresión «ejército europeo» con algún sentido; sería una opción.

La OTAN dispone del Mando Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) como cuartel general permanente con capacidad de planeamiento y conducción de operaciones de alta intensidad, acompañado del resto de la estructura de mandos aliada. La UE, en cambio, carece de una estructura de mando y control equivalente.

La incipiente Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución (MPCC), creada en 2017 y ampliada progresivamente, sigue estando dimensionada para misiones no ejecutivas de entrenamiento y de pequeña escala, sin los medios, el personal ni la autoridad necesarios para dirigir una operación de defensa mutua o colectiva ante una agresión contra territorio europeo.

En caso de una invocación del artículo 42.7 que requiriese una gran cantidad de medios militares, hoy por hoy, la única forma definida de contar con medios de mando y control sería recurrir a los acuerdos Berlín Plus —previa aprobación de Turquía, además del resto de aliados— para disponer de las capacidades de la OTAN. Destacados analistas señalan la necesidad de un marco renovado de cooperación OTAN-UE —un Berlín Plus reformado—²⁷.

Otra opción sería desarrollar una capacidad propia de mando y control de la UE, independiente de la cadena de mando de la OTAN; sin duda, una duplicidad costosa que podría pasar por transformar la actual MPCC de la Unión, antes citada, en un cuartel general (CG) permanente capaz de conducir operaciones de guerra a gran escala y de forma independiente.

²⁷ ELLISON, Davis y FIOTT, Daniel. *Between the Berlaymont and the Glass Palace: The Relative Roles of the European Union and NATO in European Defence*. The Hague, HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies), 2026. <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2026/03/Between-the-Berlaymont-and-the-Glass-Palace-2026.pdf>

Habría que dilucidar previamente qué competencias delegadas o autorizadas tendría el jefe de ese CG una vez invocado el 42.7; algo similar a las autorizaciones de las que dispone el SACEUR en la OTAN para situaciones de crisis.

La cooperación en defensa europea ha adolecido históricamente de una tensión estructural: la UE ha priorizado la unidad política sobre la ambición operativa, lo que ha impedido articular fuerzas con verdadera relevancia militar. El objetivo de 60.000 efectivos formulado en Helsinki en 1999 nunca se materializó y las iniciativas posteriores —los *Battle Groups* (aproximadamente 1.500 efectivos), que nunca llegaron a desplegarse— tampoco lograron consolidar una capacidad operativa creíble.

Por su parte, la Capacidad de Despliegue Rápido de unos 5.000 efectivos, prevista en la *Brújula Estratégica*²⁸ de 2022, resulta manifiestamente insuficiente para afrontar los desafíos actuales. Ello imposibilita una implementación coordinada de la asistencia mutua prevista en el artículo 42.7 TUE para la defensa territorial.

Con esos medios resulta imposible disuadir a Rusia en Ucrania, en el Báltico o en cualquier otra parte del continente; tampoco en África.

Ante este déficit de capacidad militar, el comisario europeo de Defensa, Andrius Kubilius, propuso en enero de 2026 la creación de una fuerza integrada de 100.000 efectivos. Esta cifra constituiría el umbral mínimo de «masa crítica» para cubrir simultáneamente el flanco oriental y otras áreas de crisis.

Se usaría un modelo de integración inspirado en el *Eurocuerpo* mediante bloques modulares: cada Estado miembro asignaría unidades de distintas categorías a un conjunto de fuerzas europeo que entrenaría conjuntamente y operaría con procedimientos estandarizados de la OTAN, aunque bajo mando de la UE, utilizando, si fuera posible, una doble función en mandos de la estructura aliada.

Los ejércitos nacionales no se disolverían; las unidades permanecerían adiestrándose de forma continua y preparadas para integrarse en una estructura de mando predeterminada, lo que garantizaría la interoperabilidad y, sobre todo, evitaría los bloqueos políticos que han lastrado las iniciativas anteriores.

²⁸ ARTEAGA, F. *La brújula estratégica de la UE: de la teoría a la práctica de la defensa*. Análisis del Real Instituto Elcano. Madrid, Real Instituto Elcano, 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-brujula-estrategica-de-la-ue-de-la-teoria-a-la-practica-de-la-defensa/>

Hay, sin embargo, una dimensión que trasciende lo puramente operativo y posee un carácter simbólico. Estos soldados, asignados desde tiempos de paz a una misión permanente de disuasión y defensa mutua en favor de la Unión, podrían portar de forma permanente en sus uniformes —junto a sus banderas nacionales— la bandera de la UE.

Se trata de un gesto aparentemente menor, pero cargado de significado: quienes encarnan físicamente el compromiso de defensa mutua y colectiva de la UE lo harían también de forma visible. Si lo hacen los presidentes y jefes de Estado en muchas de sus comparecencias públicas, ¿por qué no los militares?

Ese símbolo ayudaría, sin duda, a construir la necesaria identidad europea a partir del núcleo más soberanista de un país, como son sus Fuerzas Armadas. Se trataría de construir poco a poco «un ejército europeo» sin deconstruir las identidades nacionales.

Lo anterior podría conjugarse con la propuesta del comisario Andrius Kubilius sobre la creación de un Consejo de Seguridad Europeo que actuase como instancia política superior para la defensa de Europa. Se trataría de un órgano ejecutivo de composición reducida (10-12 miembros), en el que algunos integrantes serían permanentes —el denominado grupo E5: Alemania, Francia, Italia, España y Polonia—, mientras que el resto de los Estados miembros de la UE irían rotando.

Su principal ventaja residiría en agilizar la toma de decisiones mediante mandatos preautorizados para situaciones de crisis. El principal obstáculo serían las posibles reticencias de los Estados miembros, que, en cierta medida, estarían realizando concesiones o delegaciones de soberanía en favor del Consejo²⁹ y, por mandato de este, de las estructuras de mando y control, de manera similar a las preautorizaciones concedidas al SACEUR en el sistema aliado de gestión de crisis.

A corto plazo, la alternativa más pragmática pasa por seguir europeizando gradualmente la estructura de mando y control aliada, ahondando en la línea empezada en 2026, con

²⁹ POLLACK, M. A. Sería un paso más en el camino de integración en la Unión, acorde con la teoría agente-principal. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2003. <https://academic.oup.com/book/10502>; DELREUX, T., & ADRIAENSEN, J. «Twenty years of principal-agent research in EU politics: how to cope with complexity?», *European Political Science*, 17(2). 2018, pp. 258-275. <https://doi.org/10.1057/s41304-017-0129-4>; y LI, H. «Research on the Policy Network Efficiency of EU Defense Integration from the Perspective of the Principal-Agent Theory: A Case Analysis Based on the Peacekeeping Operations of the CFSP», *Advances in Education, Humanities and Social Science Research*, vol. 14. ICHDAE, 2025, pp. 321-331. ISSN: 2790-167X.

la asunción del mando europeo en los cuarteles generales de nivel operacional en Nápoles y Brunssum.

Junto a esto, habría que potenciar las capacidades de inteligencia a disposición de la Unión. Por ejemplo, con una red de satélites con capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) y, al mismo tiempo, posibilitar la alerta temprana para la defensa antimisiles (el proyecto Joint Early Warning European Lookout —JEWEL—, acordado por Francia y Alemania, sería una forma de conseguirlo).

Se trata de adquirir o potenciar los habilitadores críticos que Estados Unidos viene aportando a la defensa colectiva y de los que Europa carece o posee en número insuficiente. Asimismo, sería necesaria una financiación *ad hoc* para la defensa común que permitiera disponer de recursos sin esperar votaciones presupuestarias en 27 parlamentos nacionales.

En definitiva, las limitaciones del artículo 42.7 no son solo de índole legal, sino estructurales y operativas: no hay aún herramientas para implementar la cláusula de forma coordinada en la Unión.

El Tratado de la Unión Europea ofrece el marco para una defensa común, pero el cuadro aún está por pintarse. Hay trazos maestros en marcha relacionados con otras políticas de la Unión, cuyos intereses convergen en la actualidad en la seguridad y defensa, como son las políticas de mercado, industria, innovación y espacio, e incluso la de cohesión territorial, en las que se han utilizado las competencias del Tratado, interpretándolas de forma flexible en todo lo relacionado con la defensa, así como con las tecnologías de doble uso.

Escenarios futuros, entre autonomía, dependencia o tormenta perfecta

Llegados a 2026 y tras cuatro años de fuerte implicación europea en la guerra en Ucrania, no faltan quienes vuelven a abogar por una Europa de la defensa a dos velocidades, aludiendo a diferentes grados de integración.

El presidente francés, Macron, afirmó recientemente que ningún Estado debería quedar excluido de esta dinámica, pero también que «ningún país debería poder bloquear a

aquellos que quieren avanzar más rápido o más lejos»³⁰. El razonamiento es que un grupo de Estados de vanguardia debería poder avanzar en proyectos específicos, dejando la puerta abierta para que los demás se sumen cuando estén listos.

Alemania parece estar reconsiderando su anterior postura contraria a iniciativas parciales para posiblemente sumarse a la línea que apuesta por la diferenciación positiva³¹. Lars Klingbeil, vicescanciller alemán, el 27 de enero de 2026, se refería a un núcleo duro formado por las seis economías más grandes de la UE (el grupo «E6»: Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Países Bajos), que podrían avanzar, de forma diferenciada y más intensa, en áreas clave para evitar la parálisis institucional de los 27 en materia de defensa³².

Cabe señalar que la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) no es solo un marco de cooperación para el desarrollo de proyectos multinacionales de capacidades, que mejoran la interoperabilidad; es también un marco político más amplio que permite avanzar hacia la definición de una defensa común que incluya la defensa territorial mediante la implementación coordinada del artículo 42.7 del TUE.

Hasta ahora, se ha venido haciendo uso de la primera dimensión de la PESCO, que consiste en impulsar y estructurar desarrollos cooperativos multinacionales de capacidades, hasta ahora con un éxito limitado, y mayormente en relación con necesidades señaladas por la OTAN.

Un ejemplo que merece especial mención es el proyecto PESCO de movilidad militar. El motivo de tratar este asunto en la UE no es más que la traslación de un problema operativo militar consistente en posibilitar el refuerzo hacia el este por corredores que permitan proyectar fuerzas para la defensa territorial de la OTAN y, por tanto, de sus socios de la UE en el este de Europa.

³⁰ MACRON, E. *Initiative pour l'Europe: Discours pour une Europe souveraine, unie et démocratique*, discurso pronunciado el 26 de septiembre en la Sorbona, París. París, Élysée – Présidence de la République, 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-et-democratique>

³¹ HOUDÉ, A. y WESSEL, R. A. «A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?», *European Papers*, 7(3). 2022, pp. 1317-1337. <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/common-security-defence-policy-limits-differentiated-integration-pesco> y MARTILL, B., & GEBHARD, C. «Combined differentiation in European defense: tailoring Permanent Structured Cooperation (PESCO) to strategic and political complexity», *Contemporary Security Policy*, 44(1). 2023, 97-124. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2155360>

³² EUTODAY CORRESPONDENTS. «Germany opens talks on two-speed EU as unanimity frustrations grow», *EUToday*. 28 de enero de 2026. <https://eutoday.net/germany-opens-talks-on-two-speed-eu/>

Es decir, hay problemas de naturaleza militar identificados en la Alianza que son parcialmente resolubles mediante políticas e instrumentos civiles en la Unión.

Aunque inicialmente se ha entendido la PESCO como un mecanismo institucional ligado a la PCSD, su función de desarrollar capacidades, estandarizar equipos y crear estructuras comunes puede incidir directamente en la viabilidad y credibilidad de la invocación del artículo 42.7 TUE cuando se requieran medios militares.

Los distintos lotes de proyectos de capacidades lanzados en el marco de la PESCO —lógica impulsada de abajo hacia arriba desde los Estados miembros— han mostrado una creciente coherencia con las prioridades de capacidades establecidas en el proceso de planeamiento de defensa de la OTAN (NDPP). De este modo, las nuevas capacidades desarrolladas responden en gran medida a las necesidades operativas de los Estados miembros aliados y resultan directamente aprovechables para la defensa territorial.

Por otra parte, frente a las actividades híbridas de Rusia, podríamos preguntarnos: ¿acaso no es defensa de los ciudadanos el empleo de herramientas de la UE contra estas actividades³³ rusas en territorio de la Unión? ¿Por qué no aprovechar también medios militares de los Estados miembros en dicha tarea? ¿Por qué solo usar instrumentos civiles cuando la amenaza rusa los combina?

Cabe pensar que la combinación de la caja de herramientas híbrida de la Unión —centrada en la resiliencia y la detección temprana—, junto con la solidez jurídica del artículo 42.7, y el uso de todos los medios al alcance, civiles y militares³⁴, permitiría a la UE avanzar hacia un marco de defensa más integral y autónomo.

Es decir, hay problemas de naturaleza principalmente militar que también son parcialmente resolubles mediante instrumentos civiles. Esta visión integradora complementaría la postura de disuasión y defensa de la OTAN y de la propia UE, en el supuesto de que la Alianza fallara por decisión del aliado estadounidense, una eventualidad que hoy en día no es descartable.

Durante décadas, tener dependencias tecnológicas y operativas de Estados Unidos no era un inconveniente. Para Dinamarca, por ejemplo, hubiera sido muy complicado o

³³ HYBRID COE. *Countering Hybrid Threats: The EU's Toolbox*. Helsinki, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2023.

³⁴ STOJANOVIC, B. «EU Hybrid Toolbox and Article 42(7) TEU: Toward a Comprehensive Defence Framework?», *European Security*, 31(3). 2022, pp. 412-430.

imposible volar con sus aviones F-35, de fabricación estadounidense, en Groenlandia en caso de conflicto contra ellos; o, para España, utilizar sus aviones F-18 en un hipotético conflicto con países bien relacionados con Washington sería igualmente difícil.

Desde la llegada de la segunda Administración Trump al poder, se ha agudizado el debate político-técnico sobre el significado y el alcance de la autonomía estratégica europea.

Desde 2021 hasta hoy, instrumentos de diferentes políticas propias de la UE vienen incorporándose a la prioridad marcada por las necesidades de la seguridad y la defensa. Como antes se citaba, las políticas de industria, de mercado, de innovación y del espacio, e incluso las económicas de cohesión territorial, confluyen para intentar solventar las necesidades, con un especial énfasis en aprovechar los beneficios derivados de avances en tecnologías de doble uso.

Con el conjunto de estas políticas, entre otros aspectos, se trata de articular un mercado de la defensa en la UE que sea funcional; establecer una base tecnológicamente avanzada en la industria de la defensa y del espacio; garantizar las cadenas de suministro clave para la citada industria (tierras raras y materias primas esenciales); fomentar la innovación relacionada con las tecnologías disruptivas y el espacio; acelerar los tiempos de maduración de las soluciones innovadoras a problemas operativos de índole militar; acelerar la puesta en servicio de dichas soluciones; articular la colaboración transfronteriza dentro de la Unión, y agregar demanda en torno a los proyectos europeos de interés común que se acuerde financiar.

En relación con lo anterior, cabe señalar como hitos principales recientes la publicación de la *Estrategia Europea de Industria de Defensa* (EDIS) ³⁵ (marzo de 2024), el *Libro Blanco de Defensa 2030* (marzo de 2025) y la aprobación del *Reglamento del Programa de Industria de Defensa Europea* (EDIP) (diciembre de 2025), también relacionado con la resiliencia y el aseguramiento del suministro para la industria citada.

Lo expresado en el párrafo anterior permite encontrar paralelismos o isomorfismos en las iniciativas europeas para materializar el rol de interlocución con la industria, una labor que la OTAN también ha puesto en marcha. Los intereses estadounidenses, entre otros,

³⁵ BRETON, T. «European Defence Industrial Strategy: Strengthening Europe's Readiness», comunicado de prensa, Bruselas, Comisión Europea, 5 de marzo de 2024.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1211

no son ajenos a esta dinámica. La Alianza (y con ella Estados Unidos) y la Unión cooperan a la vez que compiten en dicho papel de interlocución, lo que no excluye la posibilidad de sinergias positivas entre una y otra organización³⁶.

Las sinergias actuales se resumen en que la OTAN establece las capacidades que deben estar disponibles en los inventarios nacionales a través de su planeamiento de defensa (NDPP); por su parte, la Unión utiliza sus políticas e instrumentos económicos para incentivar y facilitar las compras agregadas de material o el desarrollo colaborativo de equipos militares, todo ello agregando demanda a la escala adecuada, por ejemplo, mediante los Proyectos de Defensa Europeos de Interés Común (EDPCI). Es de esperar que los resultados de estos proyectos resulten beneficiosos tanto para mejorar las capacidades a disposición de la OTAN como para favorecer la autonomía de poder actuar de forma autónoma a escala europea, en caso necesario.

La necesidad de ganar en autonomía europea puede venir impuesta básicamente por dos eventualidades: por un desenganche de Estados Unidos de la seguridad europea —escenario no deseable, pero posible— o por la simultaneidad de escenarios de conflictos en el Indopacífico y en Europa.

La *Estrategia de Seguridad* y la *de Defensa* norteamericana recogen esta eventualidad, dando lugar a un escenario en el que Estados Unidos no podría aportar el suficiente apoyo a Europa frente a Rusia. Por esta razón, aun a pesar de que los estadounidenses siguieran políticamente acoplados a Europa en la OTAN, es urgente y necesario reforzar la defensa autónoma de Europa, de manera que su responsabilidad quede en manos de los europeos. Este proceso de «europeización» de la Alianza ya ha comenzado, aunque modestamente.

Otro alineamiento sinérgico se da en las llamadas a incrementar la inversión en defensa por parte de los Estados miembros.

En marzo de 2025, la Comisión pedía a los Estados un esfuerzo de 800.000 millones de euros adicionales al 1,9 % del PIB invertido por el conjunto de los 27 socios el año

³⁶ SCHUETTE, L. A. «Institutional actors can shape overlap with other international organisations [...] organisations will merely coexist without synergetic effects» si no gestionan la complementariedad. «NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014», *Journal of European Public Policy*. SAGE, 2023. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13691481221079188>

anterior, es decir, llegar al 3,5 % del PIB aproximadamente. Se trataba de rearmar Europa³⁷.

Desde las instituciones supranacionales se ambicionaban unas cifras de inversión casi en línea con lo que luego, en el ámbito aliado, se acordó en La Haya en junio. No obstante, en la revisión estratégica de la PESCO de finales de 2025 no fue posible acordar un porcentaje concreto, lo que resultó francamente decepcionante para los que postulan una Europa integrada y solidaria en defensa.

Por otra parte, la Comisión Europea está liderando el esfuerzo para redactar una nueva *Estrategia de Seguridad*³⁸ de la UE, renovando lo formulado en la *Estrategia Global de Seguridad de 2026* (redactada por el Servicio de Acción Exterior). Ello puede incluir un mayor nivel de ambición, lo que podrá traducirse en nuevos objetivos, formas y medios necesarios. Es de esperar novedades relevantes que luego habrá que implementar.

Seguramente, no se trate de una estrategia revolucionaria, como sería una propuesta para la defensa común.

Lo que algunos llaman «ejército europeo» no se vislumbra en el horizonte cercano de la nueva estrategia. Las llamadas a ese ejército son como dar un salto conceptual atrás en la historia, hacia la malograda Comunidad de Defensa Europea (Plan Plevén) de principios de los años cincuenta del siglo XX, o acaso un salto utópico hacia un futuro difícil de vislumbrar, salvo que Europa asuma encontrarse en el umbral de un cataclismo geopolítico.

Como decía el que fuera alto representante de la UE, Josep Borrell, «no hay ejército sin Estado y la UE aún no es un Estado»³⁹.

No obstante, algo se está moviendo en el debate político de alto nivel.

Dando por seriamente dañada la relación trasatlántica, Josep Borrell, Enrico Letta y otros planteaban un camino que, partiendo del Tratado de Lisboa, desarrollara el refuerzo de

³⁷ COMISIÓN EUROPEA. Discurso de la presidenta Ursula von der Leyen sobre la Estrategia Industrial de Defensa Europea y el plan Rearmar Europa. Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 5 de marzo de 2025. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>

³⁸ Véase <https://euractiv.es/news/ue-quiere-von-der-leyen-aporte-mas-claridad-en-nueva-estrategia-seguridad-bruselas/> y BISCOP, S. «Una nueva Gran Estrategia de Seguridad europea», *Revista Ejércitos* [traducción al español del original publicado en Egmont – Royal Institute for International Relations]. 2026. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/focus/defensa-europea/una-nueva-gran-estrategia-de-seguridad-europea/>

³⁹ BORRELL, Josep. I Jornadas de Geopolítica del Instituto Español de Estudios Estratégicos. La Granja, marzo de 2025.

la defensa europea, incluso llegando a superar lo establecido por el Tratado si fuera necesario:

- a) Activar el artículo 42.2 del TUE, el relativo a la defensa común aprobada unánimemente por el Consejo, para hacer operativa la cláusula de asistencia mutua (42.7) y crear una cadena de mando europea.
- b) Si no hay unanimidad, avanzar mediante la PESCO o mediante un tratado *ad hoc* al margen del Tratado de Lisboa.
- c) Activar la cláusula pasarela para sustituir la unanimidad por mayoría cualificada en política exterior y de seguridad⁴⁰.
- d) Iniciar la reforma de los Tratados sobre la base de la propuesta del Parlamento Europeo⁴¹ de 2023.

Tabla 1. Decisiones sobre unanimidad y defensa territorial

Instrumento	Base legal	Alcance	Límite
Cláusula pasarela (art. 31.3 TUE)	Dentro del TUE	PESC no militar	Excluye decisiones militares (art. 31.4)
Cláusula pasarela (art. 48.7 TUE)	Dentro del TUE	Procedimientos legislativos generales	No afecta a la PESC/PCSD directamente
Tratado <i>ad hoc</i>	Derecho internacional	Defensa territorial plena	Fuera del marco institucional UE

Elaboración propia

⁴⁰ La cláusula pasarela (art. 48.7 TUE) permite, en principio, sustituir la unanimidad por mayoría cualificada en ámbitos del TFUE mediante decisión del Consejo Europeo, pero su párrafo primero contiene una excepción expresa y categórica para las decisiones con repercusiones militares o de defensa, lo que cierra esta vía de flexibilización precisamente en el ámbito más sensible para la construcción de una defensa europea autónoma. Esta exclusión se complementa con la del artículo 31.4 TUE, formando un blindaje jurídico coherente de la soberanía nacional en materia de defensa.

⁴¹ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, que contiene propuestas al Consejo y a la Comisión Europea a raíz de las conclusiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales [TA-9-2023-0427]. Estrasburgo, Parlamento Europeo, 2023.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_ES.html

La cláusula pasarela es una solución parcial y elegante para avanzar sin reforma de los Tratados. No obstante, su límite intrínseco en materia de defensa refuerza precisamente el argumento sobre la insuficiencia del marco del Tratado de Lisboa para dar el salto hacia una verdadera defensa común.

Una propuesta que completara el tránsito entre lo que es una comunidad de seguridad, como es actualmente la UE, hasta constituir una alianza alternativa a la OTAN no tendrá éxito sin un acuerdo previo franco-alemán y, seguramente, contando con cierta participación del Reino Unido. Probablemente, exigiría a los integrantes compromisos concretos de inversión en forma de porcentajes del PIB y, acaso, futuros compromisos con Ucrania.

La Coalición de Voluntarios para Ucrania podría ser, en caso de que esta finalmente se materializase, un laboratorio de ideas para el futuro de la defensa en Europa⁴². Por otra parte, un nuevo tratado de defensa europea tendría efectos en las coaliciones para el desarrollo de capacidades y, por tanto, en las industrias y economías nacionales.

Esa nueva alianza de defensa común probablemente tendría sus partenariados, siendo candidatos naturales aquellos Estados que recientemente han firmado acuerdos de seguridad y defensa con la UE, tales como Noruega, Canadá, Japón y Corea del Sur.

Por otra parte, es notorio que la actual Administración estadounidense prefiere tratar, en comercio y en defensa, con países individualmente, más que negociar con el conjunto de los 27. Un tratado *ad hoc* para la defensa común europea que no integrara a todos los Estados miembros expondría a los que quedaran fuera a una mayor influencia de Estados Unidos. Para los países pequeños, como los bálticos, esta propuesta, llevada adelante, supondría un auténtico dilema, al tener que elegir entre los europeos o las garantías estadounidenses.

No obstante, lo anterior, la propuesta de una nueva alianza militar europea para la defensa común se articularía solo a partir de la hipótesis inicial de que la relación trasatlántica está irremediabilmente dañada. No parece prudente, al menos todavía, tomar esto como un axioma, pero tampoco desdeñar esta posibilidad.

⁴² <https://www.crisisgroup.org/cmt/global/way-forward-europes-coalitions-willing>;
<https://www.gmfus.org/news/coalition-willing>;
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_26_45

Dos variables vertebran la naturaleza de los futuros escenarios: el grado de cohesión política europea a la hora de ponerse de acuerdo para actuar juntos en beneficio de una defensa común; y el estado de la relación transatlántica, que marca si Estados Unidos sigue comprometido con la defensa de Europa o, por el contrario, se desacopla.

Tabla 2. Matriz de escenarios

	EE. UU. mantiene compromiso OTAN	EE. UU. se desacopla / ruptura transatlántica
Alta cohesión política europea	I. Autonomía complementaria	II. Europa se hace cargo
Baja cohesión / fragmentación europea	III. Dependencia perpetuada	IV. Tormenta perfecta

Escenario I — Autonomía europea complementaria con la OTAN

Europa alcanza un acuerdo político suficiente —liderado por el E6 o un núcleo PESCO reforzado— para construir capacidades propias y avanzar en la reforma del marco del Tratado de Lisboa.

Estados Unidos mantiene su compromiso con la OTAN, aunque más condicionado. El resultado es una Alianza renovada, con un pilar europeo real y creíble, capaz de asumir la defensa territorial del continente con apoyo estadounidense cada vez más reducido y con menos habilitadores críticos. No obstante, se mantiene la disuasión nuclear de Estados Unidos, al tiempo que el Reino Unido y Francia siguen liderando la coordinación de un eventual paraguas nuclear europeo.

Supone ahondar en las sinergias complementarias entre la OTAN y la UE; supondría admitir una voz de la UE sin voto⁴³ en la gobernanza intergubernamental de la Alianza y en todo lo referente al planeamiento de capacidades y a los planes militares aliados.

Sin embargo, sí tendría voto en los asuntos relacionados con la industria de defensa y el espacio, y en la implementación autónoma del 42.7 en territorio de la Unión, para lo que podría usar las capacidades de mando y control aliadas mediante unos renovados acuerdos Berlín Plus.

⁴³ CASTILLA, J. C. *La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea*. Documento de Análisis IEEEE, n.º 14/2026. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2026. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee-2026-otan-ue-defensa-dos-pilares-analisis14>

La voz de la UE se vería reforzada por la existencia de un embrión de «ejército europeo» de unos 100.000 efectivos, según la propuesta del comisario Kubilius.

Es un escenario complejo, pero pragmáticamente más factible, que incluso puede dar cabida a una hoja de ruta ordenada en la que los 23 aliados de la OTAN pertenecientes a la UE, y el resto de los europeos, se hagan cargo de la responsabilidad de la defensa convencional frente a Rusia (la nuclear seguiría siendo básicamente norteamericana), aun dentro de una OTAN que permanece relevante.

Escenario II — Europa se hace cargo de su defensa

La ruptura transatlántica se consuma —ya sea por retirada formal de EE. UU. de la OTAN, por desenganche operativo o por un conflicto abierto como el de Groenlandia—, pero los europeos reaccionan con suficiente cohesión política para hacer lo necesario que les permita activar el artículo 42.2 del TUE de forma coordinada, o bien se deciden a firmar un nuevo tratado *ad hoc* que suponga una renovación del Tratado fundacional de la OTAN, pero sin EE. UU.

El grupo E6 tiraría del conjunto, acaso junto con el Reino Unido. Es el escenario más disruptivo, pero también el que más aceleraría la integración europea de la defensa: la urgencia de hacer frente a una amenaza existencial sería el factor que forzaría una decisión política que décadas de debate no lograron.

Implicaría inversiones masivas, quizás eurobonos de defensa y un mando europeo operativo que debería lograrse en plazos muy cortos.

Escenario III — Dependencia perpetuada no creíble

Estados Unidos mantiene formalmente el paraguas de la OTAN, aunque condicionado y transaccional. Se trata de una Alianza que no ha superado su crisis de valores, en la que la parte referida a los aspectos político-económicos del Tratado de Washington queda *de facto* olvidada, y la credibilidad del artículo 5 queda supeditada, caso por caso, al dictamen estadounidense.

Algunos europeos siguen teniendo una excusa para evitar decisiones críticas que les supongan grandes dilemas estratégicos y se sienten aliviados por unas garantías

mínimas de defensa colectiva aliada. Su nivel de preocupación por la seguridad del continente europeo no alcanza el grado de cohesión necesario para dar el salto cualitativo en beneficio de la defensa común en el marco de la Unión.

La PESCO y las iniciativas de industria de defensa siguen siendo una *lista de compra*; la *Brújula Estratégica* de la UE no marca el norte, y el gasto en defensa crece nominalmente, pero sin apostar por una integración estratégica real en el ámbito europeo. Europa mejora marginalmente sus capacidades militares nacionales, pero sigue sin ser un actor de seguridad autónomo.

Es el escenario de continuidad, acaso el más probable y el que supondría para Europa seguir en su deslizante camino hacia la irrelevancia.

Escenario IV — Tormenta perfecta, desunión y vulnerabilidad

La relación transatlántica se rompe y, simultáneamente, Europa es incapaz de articular una respuesta cohesionada —por vetos, por divergencias entre países del noreste y los mediterráneos, por presiones bilaterales de Washington sobre los más pequeños o por el coste político interno del gasto en defensa—.

Los 27 se fracturan: algunos buscan acuerdos bilaterales con los EE. UU.; otros con el E6; otros, como los escandinavos, se organizan entre ellos en estructuras de seguridad regionales, mientras los pequeños quedan expuestos al albedrío de sus vecinos más poderosos.

Sin garantías americanas y sin capacidad europea común, el flanco oriental queda en situación de máxima vulnerabilidad.

Conclusiones

Europa vive un momento crítico de su historia. La arquitectura de seguridad levantada tras 1945 y consolidada en Helsinki en 1975 se ha quebrado. La guerra en Ucrania, la reorientación estratégica de Washington y las tensiones en torno a Groenlandia no son anomalías pasajeras, sino síntomas de un cambio estructural del orden internacional. El riesgo de confundir un giro en el lenguaje con un cambio real en las capacidades sigue siendo el principal peligro para Europa.

Resulta imprescindible preservar una alta cohesión política interna, lo que implica que Europa asuma la disuasión y la defensa convencional frente a amenazas como la rusa o cualquier otra que pueda presentarse. Esto exigirá esfuerzos económicos y sociales en todos los Estados miembros, a los que deberían sumarse otros países europeos, y demostrará la solidaridad no solo en lo militar, sino también en lo económico y financiero.

Europeizar la Alianza no es romper militarmente con Estados Unidos ni aspirar a los puestos de la estructura de mando, sino disponer de más y mejores capacidades en manos de la Unión y a disposición de la Alianza; implica también modificar en parte la gobernanza aliada en un tiempo en el que la prudencia estratégica aconseja imaginar seriamente cómo debe evolucionar la arquitectura de seguridad europea, a medida que los estadounidenses se están desenganchando progresivamente de ella.

La futura definición de la nueva arquitectura de seguridad europea depende en parte de actores como los EE. UU. y Rusia, pero también de la voluntad política de los 27 socios de la UE y otros europeos. La responsabilidad europea es traducir esa voluntad política en nuevas y mejores estructuras, capacidades y compromisos concretos.

El Tratado de Lisboa ofrece algunas posibilidades, pero también límites precisos. La exigencia de unanimidad en las decisiones con repercusiones militares es hoy el principal obstáculo jurídico para avanzar hacia una defensa común. La hoja de ruta que proponen Borrell, Letta y otros —activar el artículo 42 como vía hacia esa defensa, recurrir a una PESCO reforzada e incluso explorar un tratado *ad hoc* fuera de Lisboa si fuera necesario— muestra que los caminos existen, pero también que todos son políticamente exigentes y ninguno está libre de obstáculos.

La cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) está, *de facto*, militarmente vacía. Sin una estructura de mando y control, sin un conjunto de fuerzas predefinido y sin un mecanismo de decisión ágil, no puede materializarse de forma coordinada ante una agresión. Dotarla de contenido real es la tarea más urgente.

En torno a ese objetivo convergen las propuestas del comisario Kubilius: una fuerza de 100.000 efectivos organizada en bloques modulares y un Consejo de Seguridad Europeo con mandatos preautorizados. Todo ello se apoya en la lógica de que los Estados miembros, como actores soberanos, habrán de delegar progresivamente competencias en las instituciones comunitarias, asumiendo el coste político de esa cesión a cambio de los beneficios de la acción colectiva.

El embrión del ejército europeo ya tiene nombre y número. Los 100.000 efectivos propuestos por Kubilius, encuadrados bajo mando de la UE y con procedimientos de la OTAN, constituirían la primera fuerza con masa crítica real para la disuasión convencional frente a Rusia en el flanco oriental.

Su valor trasciende lo operativo: asignados desde tiempo de paz a una misión permanente de defensa mutua, estos soldados portarían, junto a su bandera nacional, la europea, encarnando físicamente el compromiso mutuo y colectivo.

Sería un primer paso —modesto pero inequívoco— en la construcción de una identidad estratégica europea a partir del núcleo más soberanista de un Estado: sus fuerzas armadas.

Mientras el vínculo transatlántico se mantenga, el escenario más deseable sigue siendo el de una autonomía europea progresiva y complementaria dentro de la OTAN, mientras esta resulte relevante para los EE. UU. Se trata de materializar un pilar militar europeo real y creciente, con fuerzas identificadas y una estructura de mando aliada cada vez más europeizada para lo convencional, capaz de ir asumiendo los puestos y cometidos que Estados Unidos vaya dejando vacantes.

En tanto los países europeos no asuman plenamente la responsabilidad de su propia defensa, creando una garantía de defensa mutua y colectiva —automática y vinculante—, conviene que la Alianza Atlántica se mantenga, pero transformada para reflejar una mayor responsabilidad y peso de los europeos.

La voz de la UE, con o sin voto según la materia, tiene que oírse en la gobernanza de la OTAN: no bastan marcos de cooperación informales ni contactos técnicos *staff to staff*; es preciso reforzar el nivel interinstitucional.

Se trata, en definitiva, de gestionar con realismo la compleja transición desde la dependencia protegida hacia una autonomía europea responsable, respondiendo a preguntas con profundas implicaciones políticas y emocionales sobre el alcance de la integración militar. Para ello, hace falta un consenso previo fortalecido entre los 23 aliados que forman parte de la Unión.

Lo paradójico es que Europa nunca fue tan próspera, tan educada, tan pacífica ni tan fuerte como ahora. No faltan dinero, conocimiento ni experiencia para acometer esta transformación; falta voluntad política.

El nuevo entorno de seguridad ha abierto una ventana de oportunidad para corregir la actual dependencia estratégica, pero esa ventana es estrecha. Si esta convergencia de voluntades, recursos y urgencia estratégica cristaliza en decisiones institucionales concretas, Europa ganará la opción de convertirse en un actor de seguridad y defensa autónomo y relevante, capaz de enfrentarse a cualquier dificultad.

El escenario de la tormenta perfecta, en el que la relación transatlántica se rompe y, simultáneamente, Europa es incapaz de articular una respuesta cohesionada, es una posibilidad muy real y verosímil: el destino probable si los europeos seguimos priorizando la unidad formal sobre la ambición real.

Solo a través de la integración, Europa podrá aprovechar su oportunidad —tal vez la última— de evitar quedar desintegrada y desvalida frente a una Rusia que amenaza en el este y en el sur.

Cor. Ignacio Fuente Cobo

Analista principal IEEE

Cor. Dr. Juan C. Castilla

Analista principal IEEE