

[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

47/2026

10 de junio de 2026

Abel Romero Junquera \*

**La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE**

## La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE

### Resumen:

La invasión rusa de Ucrania (2022) y la nueva relación transatlántica en el marco de la OTAN, donde EE. UU. demanda a sus aliados europeos más compromiso y más responsabilidad en su propia defensa convencional, han cambiado el panorama geopolítico europeo y han obligado a la Unión Europea a plantearse su propia dimensión de defensa.

Tras más de cuatro años desde el comienzo de la guerra en Ucrania, la UE se ha centrado esencialmente en diagnosticar la situación y en discutir posibles líneas de acción, pero hasta ahora ha sido poco ejecutiva, y se ha limitado principalmente a iniciativas (lideradas por la Comisión) para favorecer el desarrollo de capacidades militares y fortalecer una industria de defensa europea que, siendo elementos clave, no son suficientes. Es necesario desarrollar un plan para abordar de forma completa la «dimensión defensa» en la UE.

La nueva «Estrategia Europea de Seguridad», cuyo primer borrador será previsiblemente presentado al Consejo en las próximas semanas, es la oportunidad para que la Unión aborde por primera vez, desde la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED), la muy necesaria «dimensión defensa», y lo haga de forma realista y pragmática.

La OTAN, responsable de la defensa territorial de 23 de los 27 países de la Unión, está trabajando en reforzar su pilar europeo. La nueva Estrategia UE se presenta como la oportunidad para contribuir a ese fortalecimiento y, a la vez, establecer los cimientos de una dimensión europea de defensa (no solo industrial) que, inicialmente, y en base a criterios de propiedad y practicabilidad, debería ser en lo colectivo, y dentro del marco de la OTAN (dejando ambiciones de una posible defensa común o un ejército europeo para el futuro).

De esta forma, la Estrategia podría marcar el rumbo para una posible operacionalización del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa (asistencia ante una agresión armada), acaso bajo la vieja fórmula, ya discutida en los 90, de «separables, pero no separados».

### Palabras clave:

Dimensión defensa, Unión Europea, OTAN, defensa colectiva, pilar europeo, vínculo transatlántico.

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

## *The new European Security Strategy. The opportunity to address the “Defence dimension” in the EU.*

### *Abstract:*

*The Russian invasion of Ukraine (2022) and the new transatlantic relationship within the NATO framework—in which the US demands that its European allies demonstrate greater commitment and take on more responsibility for their own conventional defence—have transformed the European geopolitical landscape and forced the European Union to rethink its own defence dimension.*

*More than four years after the start of the war in Ukraine, the EU has focused primarily on assessing the new landscape and discussing possible courses of action, but so far it has taken little concrete action on its defence dossier, limiting itself essentially to initiatives (led by the Commission) to promote the development of military capabilities and strengthen a European defence industry—which, whilst key elements, are not the main focus. It is necessary to develop a plan to comprehensively address the EU’s “defence dimension”.*

*The new revision of the “European Security Strategy”, the first draft of which is expected to be presented to the Council in the coming weeks, offers an opportunity to address the much-needed “defence dimension” for the first time since the failed European Defence Community (EDC) back in the 1950s, and, above all, to do so in a realistic and pragmatic manner.*

*NATO, responsible for the territorial defence of 23 of the 27 EU Member States, is working hard to strengthen its European pillar. The new EU Strategy presents itself as an opportunity to contribute to that strengthening, whilst also laying the foundations for that European defence dimension (not merely industrial), which initially, and based on criteria of ownership and practicality, should be developed “collectively”, and within the NATO framework (leaving ambitions for a possible common defence, full strategic autonomy, or a European Army for the future). In this way, the new Strategy could chart the course for a possible implementation of Article 42.7 of the Treaty of Lisbon (assistance in the event of armed aggression), perhaps under the old formula, already discussed in the 1990s, of “separable but not separated.”*

### *Keywords:*

*Defense dimension, European Union, NATO, collective defense, European pillar, transatlantic partnership.*

### **Cómo citar este documento:**

ROMERO JUNQUERA, Abel. *La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE.* Documento de Análisis IEEE 47/2026. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## INTRODUCCIÓN

El pasado mes de enero, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, durante la visita del Colegio de Comisarios a Chipre con ocasión de la presidencia semestral del Consejo, sorprendió a propios y extraños anunciando<sup>1</sup> que la UE iba a elaborar una nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES). Una declaración cuando menos sorprendente, teniendo en cuenta que la Comisión no tiene competencias reales<sup>2</sup> en seguridad y defensa ni en política exterior, que es donde se enmarca la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de acuerdo con los Tratados.

Dos meses más tarde, la Alta Representante Kaja Kallas, declaró que la Estrategia abordaría la seguridad de forma amplia, vinculando la defensa, la energía, las cadenas de suministro y otras políticas, todo ello recalcando la necesidad de que los Estados miembros (EE. MM.) se involucraran en darle forma al nuevo documento y enfatizando que este ejercicio debería estar basado en una percepción común de la amenaza.

Es innegable que el panorama estratégico global ha evolucionado mucho en la última década y, posiblemente, es en Europa donde más se ha sentido. En poco más de quince años hemos pasado de un mundo unipolar, de la *pax americana*, a un mundo multipolar, con dos polos principales, EE. UU. y China, y potencias medias como Rusia, Irán o Corea del Norte, con vocación de revisar el, durante años vigente, «orden basado en reglas».

La anexión rusa de Crimea (2014) comienza a perturbar el sueño europeo del «fin de la historia», pero no es hasta la invasión de Ucrania (2022) cuando Europa despierta definitivamente. A esto se suma que la llegada de la segunda Administración Trump pone a Europa frente al espejo en temas de defensa. Estados Unidos quiere modificar el marco de colaboración: no quiere seguir subvencionando la defensa de naciones ricas que se comportan como protectorados, sino que busca una relación entre socios, alianzas basadas en una responsabilidad compartida<sup>3</sup>. Esto obliga a los europeos a tener que abordar su propia defensa convencional de forma más seria y menos dependiente de Washington.

---

<sup>1</sup> Declaración de la presidenta Von der Leyen junto al presidente Christodoulides con ocasión de la visita del Colegio a la Presidencia chipriota. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_26\\_110](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_26_110)

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 3 de junio de 2026.

<sup>2</sup> El artículo 24 del Tratado de Lisboa indica que la PESC será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, de acuerdo con los Tratados, así como las funciones del Parlamento y de la Comisión en este ámbito.

<sup>3</sup> Intervención de Pete Hegseth, *US Secretary of War*, en el 23 *Asia Security Summit, the Shangri-la Dialogue*. <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2026/plenary-sessions/first-plenary/>

## ¿CÓMO HA ABORDADO EUROPA SU SEGURIDAD Y SU DEFENSA HASTA AHORA?

Las circunstancias que derivan en el nacimiento tanto de la OTAN (1949) como de la UE (inicialmente Comunidad Económica Europea [CEE], en 1958) nos facilitan entender la evolución de las dimensiones de seguridad y defensa en Europa.

Ambas organizaciones han convivido desde los años 50 del siglo pasado de una forma que podríamos calificar de correcta, complementaria y con algunas fricciones desde el lanzamiento de la PCSD (1999).

### ***La UE como proveedora de seguridad***

La entonces CEE, actualmente la UE, nace esencialmente con vocación de evitar agresiones internas, de erradicar la guerra entre países europeos, lo que podríamos denominar «guerras civiles en Europa», como había estado sucediendo durante los últimos casi 500 años y donde la II Guerra Mundial fue su máximo exponente.

Si bien el intento de crear una Comunidad Europea de la Defensa (CED) en los 50 fue un fracaso, se alcanzó el objetivo creando la CEE y la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), fomentando la unión entre países a través de la interdependencia económica, en una suerte de aproximación indirecta a una convivencia pacífica. Más de 80 años sin conflictos internos avalan los esfuerzos, lo que hace de la UE una verdadera historia de éxito, que se vio reflejada con la concesión del Nobel de la Paz en 2012.

Sin embargo, y a pesar de no ser capaz de dotarse de una dimensión de defensa propia ante agresiones exteriores, la UE consigue lanzar en 1999 la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), entendida como una capacidad operativa de actuar mediante misiones y operaciones civiles en nuestra vecindad.

Debido a la falta de acuerdo entre países, principalmente el Reino Unido<sup>4</sup>, nace con importantes limitaciones: solo puede actuar en el exterior del territorio de la Unión (no se puede desplegar una misión PCSD dentro de la UE); es parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por lo que no tiene realmente dimensión propia; las contribuciones de medios a operaciones y misiones las aportan esencialmente los

---

<sup>4</sup> ROMERO, A. 25 años de la Declaración de Saint-Malo, piedra angular de la PCSD. Documento de Análisis, IEEE 82/2023. 29/11/2023. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/25-años-de-la-declaración-de-saint-malo-piedra-angular-de-la-política-común-de-seguridad-y-defensa>

países y de manera voluntaria (no hay compromisos vinculantes); y las decisiones están sometidas a la regla de la unanimidad en el Consejo, única institución competente en esta política. A esto se suma que, en aquel momento, UE y OTAN competían por la gestión de crisis (las llamadas operaciones fuera de área en el ámbito de la Alianza). La realidad es que la defensa en su sentido clásico no se aborda, no hacía falta: vivíamos en un mundo unipolar y, en caso de necesidad, siempre teníamos a la OTAN.

A pesar de estas restricciones, se han lanzado más de 40 misiones y operaciones, civiles y militares, desde 2003, con un impacto relevante en las distintas zonas de despliegue<sup>5</sup>. Aunque actualmente la PCSD solo realiza acciones de gestión de crisis, los tratados le permiten abordar temas de defensa, si así lo decidiera el Consejo por unanimidad (art. 42).

### ***La OTAN como garante de la defensa territorial de Europa (y espacio euroatlántico)***

Por otra parte, la OTAN nace para defender a los países europeos (y a EE. UU.) de agresiones externas, y en su origen frenar la expansión del comunismo soviético en Europa oriental fue el catalizador. La Alianza es otra historia de éxito, donde la disuasión ha hecho su trabajo y se han logrado también prácticamente 80 años de paz, sin agresiones desde el exterior, aunque la Guerra Fría fuera un período de alta tensión geopolítica.

### ***Reparto de roles entre la UE y la OTAN***

A pesar de ciertas tensiones entre ambas organizaciones, la UE y la OTAN se han repartido roles: la OTAN se ha ocupado de la disuasión, de evitar agresiones desde el exterior, y la UE ha mantenido la estabilidad interior, evitando conflictos bélicos internos.

Esta situación se está viendo afectada por el citado escenario geopolítico marcado por la vuelta de la guerra a Europa, a lo que sumamos la nueva postura de EE. UU., que, de una forma más asertiva, demanda un mayor compromiso en la OTAN de los aliados europeos.

Washington, aliado de referencia e indispensable en la OTAN, que ha priorizado la seguridad y la protección de Europa durante décadas, se está orientando hacia otros escenarios donde tiene intereses más prioritarios, como el Indopacífico o el propio hemisferio occidental<sup>6</sup>, lo que está obligando a los europeos a asumir la situación y a reestructurar la arquitectura europea de seguridad y defensa.

<sup>5</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en)

<sup>6</sup> Como se refleja en la citada Estrategia Nacional de Seguridad (noviembre 2025).

A pesar de voces catastrofistas sobre la ruptura del compromiso de EE. UU. con Europa en la OTAN, la exigencia real es que los europeos asuman una mayor responsabilidad en la defensa convencional del espacio europeo.

Si bien la UE mantiene su rol intrínseco de evitar agresiones internas entre europeos, tendrá que abordar de forma más activa su defensa ante agresiones externas.

En este nuevo escenario, la nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES) es una oportunidad para perfilar este reto y abordar por primera vez la defensa desde la perspectiva de la Unión.

## **EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS DE SEGURIDAD**

Antes de analizar la oportunidad y el posible contenido de la nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES), conviene recordar y considerar las circunstancias, los elementos clave y el momento histórico que llevaron a la redacción de las anteriores.

### ***La Estrategia Europea de Seguridad de 2003. El documento Solana***

En el ya mencionado escenario unipolar de los años 90 y la primera década del siglo XXI, la UE se dotó de su primera EES (diciembre 2003), un hito clave en el crecimiento de la Unión como actor geopolítico, en aquel momento con vocación esencialmente regional.

Era un documento acorde con el contexto estratégico del momento, que identificaba el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado como principales amenazas a la seguridad europea, y en el que la competición entre grandes potencias o los conflictos de alta intensidad no se contemplaban.

El objetivo principal era proyectar estabilidad y seguridad en nuestra vecindad mediante acciones de gestión de crisis (misiones y operaciones), en el marco de un orden internacional sustentado en un multilateralismo eficaz<sup>7</sup>.

Se trata de una Estrategia coherente con su tiempo y, además de servir de impulso para el desarrollo de la recién nacida PCSD<sup>8</sup>, fue útil para cerrar las heridas abiertas entre distintos

---

<sup>7</sup> Se trataba de desarrollar una sociedad internacional más fuerte, unas instituciones internacionales que funcionaran correctamente y un orden internacional basado en reglas.

<sup>8</sup> En aquel momento se llamaba Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que pasó a denominarse Común, y por tanto PCSD, en las disposiciones del Tratado de Lisboa.

países de la Unión a raíz de la intervención en Irak, en la primavera de 2003, por parte de EE. UU. y la coalición internacional.

Esta primera Estrategia refleja claramente el hecho de que la PCSD, de acuerdo con los Tratados, es parte intrínseca de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y no una política independiente. El documento no aborda la defensa territorial de los EE. MM. y se centra en la dimensión de seguridad de la política exterior, en la gestión de crisis. La defensa, en su sentido clásico, ni se menciona (no era necesario: ya teníamos la OTAN).

Esta primera Estrategia es obra de Javier Solana (y su gabinete), entonces Secretario General del Consejo y Alto Representante del Consejo para la PESC, y que en ese momento no era Vicepresidente<sup>9</sup> de la Comisión (a partir 2009 con el Tratado de Lisboa).

### ***Estrategia Global de Seguridad (2016). La Estrategia Mogherini***

Tras un informe de limitado calado<sup>10</sup> sobre la implementación de la EES acordado durante la presidencia francesa del Consejo (2008), se presenta en 2016 la EGS (Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE)<sup>11</sup>.

El contexto estratégico había evolucionado: pasamos del citado momento unipolar a un nuevo escenario en el que Rusia se había anexionado Crimea y China se estaba consolidando como una gran potencia con ambición de disputarle a EE. UU. la hegemonía global, o al menos de compartirla.

El mundo estaba transitando de lo unipolar a lo multipolar<sup>12</sup>; vuelve la competición entre grandes potencias, donde China y EE. UU. se erigen en polos principales, pero no únicos (Rusia...).

---

<sup>9</sup> Javier Solana es Alto Representante del Consejo para la PESC, figura creada en el Tratado de Amsterdam. No es hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009 (artículo 18), cuando se amplían las competencias del Alto Representante para incluir la función de Vicepresidente de la Comisión (hasta entonces responsabilidad del Comisario de Relaciones Exteriores), con la idea de garantizar la coherencia en la acción exterior de la Unión.

<sup>10</sup> La falta de consenso para una revisión profunda, que era la idea de la Presidencia francesa, motivó que se quedara en un informe de implementación poco relevante <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari15-2009-arteaga-estrategia-europea-seguridad.pdf> <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf> <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari92-2008-lefebvre-presidencia-francesa-ue-2008.pdf>

<sup>11</sup> *A global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>12</sup> Realmente el mundo tiende a lo multipolar, con diversos polos (focos) de poder, materializados tanto en potencias medias como Turquía, Irán o Corea del Norte, grandes potencias como EE. UU. y China, y con Rusia a medio camino entre ambas. Un mundo que podríamos denominar como de un «multilateralismo bipolar».

Las líneas maestras de la EGS son bastante similares a las de la EES de 2003: se revisan las amenazas y se eleva el nivel de ambición, aspirando a que la UE se convierta en un proveedor global (ya no regional) de seguridad. La dimensión de defensa sigue ausente, aunque se enfatiza que la defensa territorial de los EE. MM. que son aliados OTAN se enmarca en esa organización.

En cuanto a su redacción, fue elaborada por la Alta Representante (Federica Mogherini) y su equipo, con la contribución de varios *think tanks* europeos (Polonia y España principalmente). No fue un documento consensuado previamente con los EE. MM., lo que derivó en que el Consejo le diera únicamente la bienvenida<sup>13</sup>, en lugar de aprobarlo o endosarlo, lo que traslada un mensaje político de limitado compromiso de los países con el documento. Un acontecimiento relevante, la victoria del Brexit en referéndum, solo unos días antes de su presentación, tuvo un impacto negativo en la nueva Estrategia.

### ***Brújula Estratégica (2022). Josep Borrell***

Merece mencionarse el documento llamado *Brújula Estratégica*, que, no siendo realmente una estrategia, tiene cierto carácter de continuación de la EGS a modo de plan de acción<sup>14</sup>.

Sin embargo, al ser aprobada solo un mes después de la invasión rusa de Ucrania, nace en un contexto que ya había cambiado en relación con su contenido, por lo que su pertinencia y oportunidad son, cuando menos, discutibles. Nacía para un mundo que ya no existía.

De modo general, se puede afirmar que, siendo tres documentos relevantes, han sido esencialmente declarativos, poco ejecutivos y de logros muy limitados, principalmente por la falta de compromiso y consenso de los EE. MM., más orientados a sus intereses nacionales en política exterior y de seguridad que a unos potenciales intereses europeos.

Esta postura no deja de tener cierta lógica en un marco institucional (establecido en el Tratado de Lisboa), donde tanto la política exterior (incluida la proyección de seguridad) como la defensa (que no se aborda en ninguno de los documentos) son políticas intergubernamentales y, por tanto, responsabilidad exclusiva del Consejo, es decir, de los

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf> (párrafo 20)

<sup>14</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-compass/>

EE. MM. Parece razonable pensar que quien pone los medios para ejecutar una estrategia sea parte activa en su elaboración, lo cual, vistos los antecedentes, no ha sido el caso.

Por lo tanto, que haya sido la presidenta de la Comisión quien haya asumido el liderazgo de esta revisión, posiblemente por falta de liderazgo del propio Consejo, no parece la opción más adecuada.

Es razonable colegir que la elaboración de estas estrategias por parte de las élites de Bruselas haya derivado en que, aunque los países —el Consejo— las hayan aceptado formalmente, no se hayan comprometido ni hayan sido particularmente activos con ellas.

La nueva Estrategia que verá la luz en próximas fechas, y con más razón si aborda de alguna forma la dimensión de defensa ante agresiones exteriores, necesita de la activa participación de los EE. MM. en su elaboración, condición necesaria para que la acepten y se comprometan con su contenido, para que lo hagan ejecutable y para que no se quede en un documento muy bien hecho, pero meramente declarativo. En todo caso, y considerando las diferentes culturas de seguridad y defensa de los distintos países, así como sus intereses particulares, promete no ser un ejercicio fácil.

## **NUEVA ESTRATEGIA. UNA OPORTUNIDAD PARA ABORDAR LA DEFENSA**

La nueva Estrategia es la oportunidad de abordar la dimensión de la defensa, la gran ausente en documentos anteriores.

Además de una oportunidad, es realmente una necesidad, pues el futuro de la UE como actor global está vinculado intrínsecamente a contar con una capacidad militar y de defensa propia, en un escenario geopolítico donde el poder de la fuerza es cada vez más relevante.

### ***Necesidad***

Es una realidad innegable que el panorama geopolítico global ha cambiado de forma drástica en las últimas dos décadas, y la UE y sus instituciones tienen que asumir la magnitud de este cambio global y actuar en consecuencia.

Somos conscientes de que el «mundo de ayer» no va a volver, y es necesario, por razones de oportunidad, de pertinencia y de vocación de cierto protagonismo en el nuevo orden global (aunque previsiblemente bastante limitado), adaptar los documentos estratégicos de

la UE a la nueva situación. La vigente *Estrategia Global de Seguridad* está escrita para un mundo que ya no existe.

Una nueva Estrategia es una necesidad para marcar el rumbo adecuado, para ser capaces de navegar en las aguas turbulentas del, todavía en proceso de cambio, orden global.

Además, es una oportunidad para abordar y combinar, no solo los tradicionales componentes de la seguridad (interior, económica, exterior, etc.), sino también para incluir la dimensión de defensa en la ecuación. Hablar de defensa en la UE, tema tabú durante años, ya no es una opción: es una necesidad real, casi existencial.

Esto no significa que se tenga que diseñar una nueva arquitectura de seguridad o una dimensión de defensa autónoma, sino que se trata de abordar la defensa de forma realista y pragmática, y de tratar, de alguna forma, de institucionalizarla como una política más de la UE, dentro del marco normativo actual.

Tras años de «pensamiento Alicia<sup>15</sup>», la Unión ha despertado de su sueño del «fin de la historia», y parece que se ha dado cuenta de que se tiene que actuar. Tenemos perfectamente diagnosticada la situación (el informe Draghi<sup>16</sup>, entre otros varios, es un ejemplo claro), y la nueva Estrategia puede y debe ser un paso importante en adaptar la Unión al nuevo escenario geopolítico.

### ***Además de la seguridad «tradicional» se tiene que incluir la defensa***

Lo primero que habría que definir en la nueva EES es su alcance, y este vendrá determinado por la identificación de las prioridades de la UE en este ámbito, que, a los elementos clásicos de la seguridad tradicional, deberá incluir lo militar, y no solo para operaciones de gestión de crisis en el exterior (misiones Petersberg)<sup>17</sup>, como sucede en la actualidad, sino también para afrontar potenciales agresiones al territorio de la Unión.

---

<sup>15</sup> El pensamiento Alicia, vendría a ser la filosofía política que defiende y pretende objetivos normalmente utópicos, sin explicar cómo lo conseguirán. Su nombre viene de la actitud del personaje de Alicia, en la obra *Alicia en el país de las Maravillas*. [https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-pensamiento-alicia-200702210300-1631594428391\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F](https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-pensamiento-alicia-200702210300-1631594428391_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F). Hace referencia expresa el profesor BAQUÉS-QUESADA, Josep, en: *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Catarata, Madrid, 2023, pp. 16-17.

<sup>16</sup> [https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059)  
[https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/contexto\\_y\\_repercusion\\_del\\_informe\\_draghi\\_2025\\_dieeo21.pdf/6c167240-9f79-9759-a3dd-032162268a69?t=1742373663141](https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/contexto_y_repercusion_del_informe_draghi_2025_dieeo21.pdf/6c167240-9f79-9759-a3dd-032162268a69?t=1742373663141)

<sup>17</sup> Detalladas en el artículo 43 del Tratado de Lisboa.

A los retos y amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, los ciberataques, la inmigración no controlada, la desinformación, las acciones híbridas, etc., incluidas en estrategias anteriores, se deberán sumar las relativas a la integridad territorial de la UE, es decir, las agresiones desde el exterior por parte de otros Estados. No se trata de obviar el actual marco de la OTAN para defender el territorio de la UE (para 23 de los 27 EE. MM.), sino de articular el papel de la Unión y de definir cómo utilizar sus instrumentos y capacidades para complementar a la propia Alianza.

Así, la nueva estrategia deberá ser coherente y complementaria con otros documentos estratégicos de la UE, como las recientemente aprobadas estrategias de seguridad interior (2025)<sup>18</sup>, de preparación (*preparedness*) para prevenir y reaccionar ante amenazas y crisis emergentes (2025)<sup>19</sup>, de seguridad económica (2023 y 2025)<sup>20</sup>, o documentos como el propio *Libro Blanco para la Defensa Europea (2025)*<sup>21</sup>, pero deberá ser más amplia que las anteriores y, además de la gestión de crisis, tiene que abordar lo que ha sido durante años «el elefante en la habitación», la dimensión de «defensa territorial» en la UE, y hacerlo de una forma pragmática, realista y, sobre todo, buscando el compromiso activo de los EE. MM.

### ***El campo de juego y la única opción realista y practicable a corto plazo.***

Las disposiciones relativas a seguridad y defensa en el marco del vigente Tratado de Lisboa (TdL) están redactadas para un escenario donde el multilateralismo y el orden basado en reglas eran protagonistas principales, y donde los Estados miembros mantienen (a través del Consejo) las competencias y todas las decisiones en este campo.

Iniciativas como tratar de modificar los Tratados, cambiar de alguna forma la regla de la unanimidad en la toma de decisiones, buscar pasarelas para tratar de avanzar en estos temas, o incluso en la defensa común, no parecen pertinentes, principalmente por ser prácticamente imposibles de alcanzar en el corto o medio plazo.

---

<sup>18</sup> [https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-presents-european-internal-security-strategy-2025-04-01\\_en](https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-presents-european-internal-security-strategy-2025-04-01_en)

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_856](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_856)

<sup>20</sup> La Estrategia de seguridad económica de la UE se aprueba en 2003, y se actualiza en 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0977>

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793)

Europa no necesita más declaraciones, más diagnósticos o más propuestas irrealizables, sino soluciones pragmáticas y realistas que se adapten al campo de juego, que viene marcado por la nueva situación geopolítica (guerra de Ucrania y mayor exigencia de EE. UU. a los europeos en la OTAN) y por los tratados en vigor.

De hecho, la reacción ya ha comenzado en la OTAN (el 5 % en la Cumbre de la Haya es un claro ejemplo), y el deseado refuerzo del pilar europeo es una realidad en curso. Por parte de la UE, la reacción está siendo más lenta, pues, aparte de algunas iniciativas en el ámbito financiero e industrial lideradas por la Comisión, apenas ha actuado.

La nueva EES es una oportunidad para desarrollar la dimensión de defensa de la UE, posiblemente dentro del marco del pilar europeo de la OTAN, y hacerlo de forma pragmática, pero también flexible. Se trata de definir un plan compatible y complementario con la OTAN<sup>22</sup>, de forma que la Unión pueda asumir sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa acordes con la altura de su peso económico, político, diplomático, tecnológico y cultural en el escenario internacional.

Se trataría de que ese pilar europeo de la OTAN, reforzado, se pueda articular desde la UE para dotarle de cierta capacidad autónoma, de forma que el vínculo entre europeos y americanos evolucione hacia un tipo de asociación entre iguales, dejando atrás la relación de protectorado de las últimas tres décadas.

Tratar de desarrollar en la actualidad una Europa de la defensa sin contar con el marco de la OTAN se acercaría más a un ejercicio de utopía declarativa que a un proyecto realista, no solo por el tiempo necesario para construir una arquitectura propia de defensa, sino por la actual falta de voluntad política y por la enorme dificultad, cuando no imposibilidad, de poner de acuerdo a los 27.

Si obviamos el ruido de las distintas declaraciones, se puede afirmar que, de una forma más implícita que explícita, existe un «cierto» consenso a nivel de autoridades tanto europeas<sup>23</sup> como de los gobiernos nacionales en avanzar en el fortalecimiento del pilar europeo en la OTAN como vía prioritaria y única realizable en el corto plazo. Es destacable

---

<sup>22</sup> Considerando y tratando de superar las limitaciones derivadas de las disputas Turquía-Chipre, que afecta de forma muy severa a las relaciones OTAN-UE, que son el otro gran elefante en la habitación.

<sup>23</sup> <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-warn-europe-must-become-defense-giant-us-role-wanes-nato-andrius-kubilius/>

el caso de Alemania, como así lo refleja su recientemente aprobada *Estrategia Militar*<sup>24</sup>, en la que se enfatiza la necesidad de que Europa (y en particular Alemania) asuma una mayor responsabilidad dentro de la OTAN<sup>25</sup>.

El pilar europeo se presenta como una respuesta pragmática a la situación actual; no se trata de crear un ejército europeo dentro de la OTAN, ni ahora ni en un futuro. De hecho, un ejército europeo implicaría una integración político-militar, una cadena de mando única y una soberanía compartida en materia de defensa que, en el marco de los tratados en vigor, no es realista y solo lo podría ser a muy largo plazo y con un enorme coste político<sup>26</sup>.

Se debe recordar que esta opción no es para nada novedosa, pues no deja de ser la iniciativa ESDI (*European Security and Defence Initiative*) de los años noventa, que, bajo el lema de «separables, pero no separados», pretendía fortalecer el pilar europeo de la OTAN, dotándole de cierta autonomía, pero dentro del marco de la OTAN. Fracasó esencialmente por diferencias políticas, que siguen siendo el elemento clave, pero la preocupante situación actual es más favorable a alcanzar un cierto consenso (al menos como iniciativa a corto plazo).

En diversos foros se argumenta que la Unión ya cuenta con su propio artículo 5, el 42.7 del TdL, en el cual, ante la agresión a un Estado miembro, el resto deberá prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. El problema esencial es que la UE no tiene estructuras propias para abordar una agresión militar, por lo que la ayuda y asistencia se deberían hacer de forma esencialmente bilateral, con todas las limitaciones que esto implica. Reforzar el pilar europeo de la OTAN sería, en cierta medida, una forma de «operacionalizar» el 42.7, actualmente vacío de estructuras de mando y de medios, de forma que se podría enfrentar una crisis europea con protagonismo principal de los europeos utilizando las estructuras y medios de la OTAN.

En cierta medida, se puede decir que, en los debates sobre este tema, la mayoría hablan el mismo idioma, pero con distinto acento; sería empoderar a la UE y a Europa para asumir

---

<sup>24</sup> Tras aprobar en 2023 su primera *Estrategia Nacional de Seguridad* tras la II Guerra Mundial. Disponible en: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>. En 2026, aprueba su primera Estrategia militar: <https://www.bmvg.de/de/presse/strategie-zur-landes-und-buendnisverteidigung-6093690>

<sup>25</sup> <https://www.politico.eu/article/germany-military-strategy-bundeswehr-boris-pistorius/>

<sup>26</sup> MURGIA, N. «The European Pillar of NATO in the era of US Disengagement», *Instituto Affair Internazionale*. 13/5/2026. Disponible en: <https://www.iai.it/en/publications/c41/european-pillar-nato-era-us-disengagement>

la responsabilidad principal de su defensa convencional, con EE. UU. participando de forma más limitada que hasta ahora, pero proporcionando el apoyo crítico.

En relación con la posible rotura del vínculo transatlántico, o desacople de EE. UU. de la OTAN, hay mucho ruido de fondo, alimentado tanto por declaraciones provocadoras y «no convencionales» por parte de Washington como por discursos fatalistas e incluso catastrofistas de algunas autoridades europeas.

Parece realista considerar que el vínculo transatlántico permanece sólido, sencillamente por interesar a todas las partes, tanto a los americanos<sup>27</sup>, como reflejan tanto las *Estrategias de Seguridad Nacional*<sup>28</sup> (US NSS 2025) y de *Defensa Nacional*<sup>29</sup> (US NDS 2026) de EE. UU., como incluso algunos documentos del propio Parlamento Europeo<sup>30</sup>.

Que el vínculo está disminuyendo su intensidad es una realidad, pues Washington pretende un reparto más equitativo de la carga, buscando una distribución de esfuerzos militares más equilibrada. A esto se suma que Europa ya no es la primera prioridad (en favor del hemisferio occidental y del Indopacífico).

Esta nueva situación demanda más esfuerzo europeo en OTAN, pero, en principio, no debería afectar a su fortaleza ni a su robustez. EE. UU. nos ha puesto frente al espejo y nos ha demandado que empecemos a actuar más como socios, como aliados, que como si fuéramos un protectorado.

### ***¿Qué debería contener la nueva Estrategia Europea de Seguridad?***

La nueva Estrategia debería abordar la nueva realidad e incluir la dimensión de la defensa, y, aunque pueda dejar la puerta abierta a futuras opciones, debería abordar la situación actual y, por tanto, el refuerzo del pilar europeo en la OTAN, donde la Unión está llamada a ser un actor principal, por capacidad y por ambición.

---

<sup>27</sup> A EE. UU. le interesa una Europa estable y próspera (y por lo tanto segura) pues su bienestar económico depende en gran medida de Europa. Casi la mitad del PIB mundial proviene de la suma de EE. UU. y Europa, que son principales socios comerciales de forma recíproca. 48 de los 50 estados de EE. UU. exportan más a Europa que a China, y a nivel global EE. UU. exporta 3,5 veces más a Europa que a China. Más del 50 % de la inversión extranjera en EE. UU. proviene de Europa (sumando cerca de 3,5 billones de dólares). A esto se suma que Europa le permite a EE. UU. una

más fácil proyección a nivel global (escenarios como Cáucaso, Oriente Medio, Magreb, Rusia, Ártico, etc.) utilizando sus bases; y la presencia de tropas americanas en Europa con carácter permanente es más eficaz y eficiente que tenerlas de forma rotatoria. <https://www.hudson.org/security-alliances/seven-key-points-us-forces-europe-luke-coffee>

<sup>28</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

<sup>29</sup> <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>

<sup>30</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/785720/EPRS\\_BRI\(2026\)785720\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/785720/EPRS_BRI(2026)785720_EN.pdf)

Abordar una defensa común es hoy por hoy inviable, sobre todo por la falta de voluntad política de los 27; ya veremos cómo se avanza y qué se puede hacer en el futuro.

Ahora mismo se trata de construir en lo colectivo y consolidar lo ya existente, fortaleciendo el citado pilar europeo<sup>31</sup>. A esto se añade la necesidad de una Estrategia más ejecutiva que las anteriores, que pecaban de excesivamente declarativas.

En cuanto a los tres elementos esenciales de toda estrategia —fines (*ends*), formas (*ways*) y medios (*means*)—, se deberán definir de forma clara y con una ambición realista.

En primer lugar, en relación a los objetivos (*ends*), así como a las amenazas, deberán ser acordes con el nuevo entorno estratégico y, aunque se repetirán muchas ideas identificadas en las estrategias anteriores, deberán incluirse las relativas a la integridad territorial de la Unión: el «elefante en la habitación» que hemos ignorado durante muchos años y que solventó EE. UU. a través de la OTAN, pero del que la situación actual nos obliga a hacernos cargo.

Se trata, pues, de identificar y valorar todo el abanico de amenazas, así como de definir objetivos realistas y practicables que, en defensa, deberían ser muy similares a los identificados en la OTAN, con posibles matices por parte de la Unión.

Un elemento prioritario deberá ser articular la forma de coordinar los diversos componentes de la seguridad (interior, económica, exterior, preparación y resiliencia, etc.) reflejados en las distintas estrategias y documentos mencionados en párrafos anteriores. Este ámbito es más amplio que en la OTAN y es un ejercicio difícil, sobre todo como consecuencia de ser responsabilidad de distintos actores (Comisión, Consejo, agencias, EE. MM., etc.).

Se trata de abordar cómo articular una suerte de «whole of government approach» (aproximación integral a la seguridad y a la defensa), considerando que tenemos diversas y muy potentes herramientas, pero la bicefalia Comisión (ámbito comunitario) y Consejo (intergubernamental) hace difícil esta coordinación.

Normalmente, las partes son muy celosas de sus competencias y no siempre están abiertas a trabajar en equipo, a pesar de que la figura del Alto Representante se crea para eso (aunque se le dota de escaso poder ejecutivo).

---

<sup>31</sup> BERGMANN, M. «Europe needs an Army. Only collective defense can protect the continent», *Foreign Affairs*. February 9th, 2026. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/europe/europe-needs-army>

En segundo lugar, con relación a las formas (*ways*), en la dimensión de la defensa nos referimos a las estructuras de mando y control, de planeamiento y procedimientos. No parece eficaz crear unas nuevas a nivel de la UE (al menos por ahora), existiendo las de la OTAN. La estrategia debería construir sobre lo ya existente y abogar por que la UE asuma las estructuras y procesos de la OTAN como propios (lo cual es esencialmente cierto, al menos para 23 de los 27).

Buscar cómo revitalizar los Acuerdos de Berlín plus (aunque conscientes de la enorme dificultad derivada de las posturas de Turquía y Chipre), así como considerar los cambios en curso en la estructura de mandos de la OTAN (donde los europeos tendrán más protagonismo en los Mandos Conjuntos - *Joint Force Commands* - deberá favorecer esa mayor responsabilidad de los europeos en la OTAN, donde, de alguna forma, la UE, con el apoyo del resto de aliados europeos no pertenecientes a la UE, debe buscar una aproximación inclusiva a ese pilar europeo (no solo de la UE) en la OTAN.

No tiene sentido, además de ser ineficaz e ineficiente, crear un proceso de planeamiento de capacidades de la UE distinto del NDPP<sup>32</sup>. De hecho, el actual CDP (Plan de Desarrollo de Capacidades) de la Unión tiende a alinearse cada vez más con la OTAN.

La vigente estructura político-militar en el ámbito de la defensa de la UE merece una última reflexión en este apartado. En el nuevo escenario es necesario considerar un papel más protagonista del Consejo de la UE en formato ministros de Defensa, de forma similar al Consejo Atlántico. No parece razonable que los asuntos de defensa, en su sentido más tradicional, sean tratados en el Consejo en formato Asuntos Exteriores (CAE), bajo la autoridad de los ministros de AA. EE.

Si bien el Tratado de Lisboa, en su redacción actual, constriñe y no favorece los avances en materia de defensa, la creación de un Consejo de la UE en formato defensa si es viable, y ya se intentó durante la presidencia española del Consejo de 2010, aunque sin mucho éxito. Posiblemente sea el momento de retomar la iniciativa, y la nueva estrategia puede ser el marco para abordar este cambio estructural.

---

<sup>32</sup> NATO Defence Planning Process. Disponible en: <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/nato-defence-planning-process>.

En cuanto al tercer elemento de la estrategia, los medios y capacidades (*means*), es donde la UE, y en particular la Comisión, debería tener un papel más protagonista.

Partimos del hecho de que, en defensa colectiva, los medios son aportados por los países, que son sus únicos propietarios.

La fragmentación y la duplicidad, consecuencia de sumar las capacidades de 27 ejércitos, provocan grandes ineficacias e ineficiencias. Para abordar este problema, las ya iniciadas iniciativas de la Comisión para favorecer la industria de defensa europea y el desarrollo cooperativo, a nivel europeo, de capacidades militares (en línea con lo indicado en el informe Draghi) deben verse impulsadas desde la propia Estrategia.

El plan *ReArm Europe/Readiness 2030*<sup>33</sup> parece la respuesta adecuada al problema, aunque quizás algo tardía e insuficiente en su profundidad<sup>34</sup>.

A los obstáculos en los instrumentos financieros, donde no hay determinación política clara, se suman los industriales, en un marco donde los europeos hemos invertido mayoritariamente en sistemas americanos y en el que podríamos sufrir problemas de desabastecimiento. La autonomía industrial, así como instrumentos financieros viables (incluso a incluir en el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2034) serían aspectos clave a incluir en este apartado.

En todo caso, no debemos olvidar que tanto las capacidades militares como en gran medida la industria de defensa (en base al artículo 346 del TFUE) son competencia y responsabilidad de los países. Sin embargo, la Comisión, y en particular el Comisario de Defensa y Espacio, a pesar de sus limitadas competencias en industria de defensa, tienen un importante papel, de motivación y de coordinación, que desempeñar en el proceso.

Particular atención debería prestar la Estrategia a cómo articular la forma de desarrollar colectivamente aquellas capacidades estratégicas (que actualmente aporta EE. UU.), de las que no dispone individualmente ningún país europeo. Serían capacidades que habría que desarrollar previsiblemente forma colectiva y que deberían utilizarse y gestionarse también colectivamente, inicialmente en el marco de la OTAN.

<sup>33</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS\\_BRI\(2025\)769566\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf)

<sup>34</sup> [https://www.larazon.es/internacional/ocaso-paraguas-americano\\_202605316a1b5f1a91bae05c35e743c6.html](https://www.larazon.es/internacional/ocaso-paraguas-americano_202605316a1b5f1a91bae05c35e743c6.html)

En todo caso, parece necesario contemplar la opción de hacerlo a nivel europeo (dentro del pilar europeo de la OTAN), bien con estructuras de la Alianza o bien con estructuras propias que se integrarían en la Alianza y que sería necesario desarrollar.

Hablamos de un caso similar a los AWACS en OTAN, propiedad de la propia Alianza y que ella misma gestiona. Se trata de definir la estructura de mando y control para capacidades como la defensa antimisil a nivel europeo o el muro de drones, que deberá ser unificada.

### ***Los posibles siguientes pasos en la «dimensión de la defensa»***

Aunque este documento se centra en analizar la posible dimensión de «defensa territorial» que debería incluir la nueva Estrategia, esta será mucho más amplia y abordará otras dimensiones de la seguridad (mencionadas en párrafos anteriores).

Aunque posiblemente la defensa sea limitada, debería dejar claras las líneas maestras a seguir y, posiblemente, dejar la puerta abierta a desarrollarse en una suerte de «Estrategia Europea de Defensa (EED)», en la que se abordarían con mayor profundidad los detalles y donde el Consejo, en formato ministros de Defensa, podría tener un papel más protagonista<sup>35</sup>.

Se trataría de algo similar a la mencionada NDS de EE. UU. como continuación, en la parte «defensa», de la NSS, o incluso como sucede en la OTAN con su *Concepto Estratégico* y su *Estrategia Militar* (clasificada).

### ***El liderazgo en la elaboración de la nueva Estrategia. ¿Quién está al timón?***

La estructura institucional de la UE es compleja, sobre todo en el ámbito de la seguridad y la defensa, donde las competencias son exclusivas del Consejo (defensa, seguridad en el exterior, etc.). Si bien la figura del Alto Representante, en su capacidad de vicepresidente de la Comisión, tiene un papel importante como coordinador, las fricciones entre ambas instituciones, particularmente en la dimensión de defensa, son notables.

La iniciativa de la presidenta de la Comisión de liderar la revisión de la EES, apoyándose en la Alta Representante, parece, inicialmente, poco apropiada, aunque sea para presentarla posteriormente al Consejo.

---

<sup>35</sup> Salvando las distancias, y a modo de ejemplo, de manera similar (no igual) a EE. UU. con su *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) y su posterior *Estrategia de Defensa Nacional* (EDN), o como ha hecho recientemente Alemania.

La situación actual es que la postura de la presidenta Von der Leyen en temas de defensa está siendo particularmente activa, cuando realmente no tiene competencias en ese ámbito, a lo que se suma creación de la figura del Comisario de Defensa, sin atribuciones tangibles en defensa, lo que provoca, además de conflicto, cierta confusión sobre quién es responsable de qué. Josep Borrell, anterior Alto Representante, aboga por un «reinicio institucional» que acabe con el caos de una Comisión empeñada en usurpar competencias diplomáticas de los EE. MM. para actuar ilegalmente como peligroso «Pentágono en la sombra». Le reconoce únicamente competencias parciales en industria de defensa, pues, al fin y al cabo, se trata de industria<sup>36</sup>.

Aunque los tratados son claros en cuanto a competencias —en materia de política exterior y de defensa, que son exclusivas del Consejo—, se puede entender, que no justificar, la búsqueda de protagonismo de la Comisión ante la clara ausencia y el serio problema de liderazgo del Consejo, como señalan voces autorizadas como el embajador García-Berdoy<sup>37</sup>. Hace falta voluntad política, como decía recientemente Borrell<sup>38</sup>.

El preocupante escenario geopolítico actual no es el marco adecuado para disputas de egos y lucha de competencias entre las élites de Bruselas, cuando existe una necesidad real de abordar de forma seria y pragmática la seguridad y, particularmente, la defensa.

El camino natural hubiera sido que la Alta Representante, con algún órgano de su Servicio de Acción Exterior (SEAE), o incluso de la propia Secretaría General del Consejo (como el Grupo de amigos de la Presidencia utilizado en iniciativas anteriores), fuera el responsable de la elaboración de la nueva Estrategia, y, sobre todo, contando con la activa participación y protagonismo de los EE. MM., no como sucedió con estrategias anteriores.

El riesgo de hacerlo bajo liderazgo de la Comisión, y con limitada participación de los EE. MM., es que acabe siendo un documento más declarativo que ejecutivo y que no se consiga el compromiso real de los países (que son los que toman las decisiones finales). Nos arriesgamos a situaciones como la sucedida en la *Estrategia Europea de Seguridad*

<sup>36</sup> <https://agendapublica.es/noticia/20805/josep-borrell-union-europea-no-fue-concebida-mundo-hoy>

<sup>37</sup> <https://agendapublica.es/noticia/20282/dos-referentes-espanoles-bruselas-fuerzas-politicas-europeas-deben-preguntarse-si-pueden-permitirse-debilitar-comision>

<sup>38</sup> [https://www.telecinco.es/noticias/espana/20260529/josep-borrell-ejercitos-conjuntos-europeos-crisis-seguridad-voluntad-politica\\_18\\_019305848.html](https://www.telecinco.es/noticias/espana/20260529/josep-borrell-ejercitos-conjuntos-europeos-crisis-seguridad-voluntad-politica_18_019305848.html)

*Marítima*<sup>39</sup>, donde la Comisión ha liderado, pero sin la autoridad para diseñar una estructura de gobernanza, lo que hace prácticamente imposible que la estrategia sea ejecutable.

Asumiendo la situación actual de que la Comisión, junto con la Alta Representante, presentarán en las próximas semanas su propuesta de estrategia en forma de comunicación conjunta al Consejo, este deber asumir, desde ese momento, el liderazgo del proceso, implicando a los países, y dirigiendo, si procede, la elaboración de documentos derivados, como un plan de acción o incluso una Estrategia Europea de Defensa para la UE.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En documentos anteriores<sup>40</sup> defendíamos la necesidad de tener un plan para la defensa en Europa, de marcarnos un camino a seguir, más o menos ambicioso, pero sobre todo realista. La nueva EES es una clara oportunidad para abordar, por primera vez, la dimensión de la defensa de la UE, marcando las líneas maestras de ese plan, que posteriormente podría desarrollarse a través de una Estrategia Europea de Defensa, o con un plan de acción derivado.

Han pasado más de cuatro años desde el inicio de la guerra (invasión rusa) de Ucrania y casi año y medio desde la toma de posesión de la actual Administración americana. Tiempo no sobra y, aparte de algunas iniciativas de la Comisión centradas en la industria de defensa y su financiación, poco más se ha hecho, aparte de discutir, diagnosticar, analizar y hacer propuestas que no acaban de arrancar.

Es vital para el futuro de la Unión empezar a dar pasos en firme, consolidando el pilar europeo en la OTAN, lo cual fortalecerá la dimensión europea de defensa, sin perjuicio del camino que en un futuro se pueda tomar.

Se puede afirmar que ese pilar europeo en la OTAN será los cimientos de una futura defensa europea, ya sea colectiva (inicialmente) o común (en un futuro a largo plazo).

---

<sup>39</sup> Se estudia esta realidad en *Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de avance poca*. Documento de Análisis IEEE 26/2023, 12 de abril de 2023. Disponible en: [https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2023/DIEEEA26\\_2023\\_ABEROM\\_Estrategia.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA26_2023_ABEROM_Estrategia.pdf)

<sup>40</sup> ROMERO, A. *Reflexiones sobre la defensa en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo, y ... capacidades*. Documento de Análisis IEEE 68/2025 de 29/10/2025. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/reflexiones\\_sobre\\_defensa\\_en\\_la\\_ue\\_2025\\_dieeea68](https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/reflexiones_sobre_defensa_en_la_ue_2025_dieeea68)

Para ello es necesario construir sobre una base sólida y, con el nivel actual de consenso político, es la forma más realista, pragmática y eficaz de avanzar. Aunque el Tratado de Lisboa constriñe el desarrollo de la dimensión de la defensa de la UE, no impide avanzar en el marco de la OTAN, la única opción viable actualmente.

Es importante considerar de forma relevante la defensa e integrarla en la nueva Estrategia, de forma que facilite avanzar con paso firme hacia que Europa se haga más responsable y capaz en esta dimensión.

La nueva Estrategia deberá ser menos declarativa y más ejecutiva que las anteriores, y necesitará articular un mayor compromiso de los países. Como nos recuerda el embajador Dastis<sup>41</sup>, no olvidemos que Bruselas somos los Estados miembros, y que Bruselas no es una realidad externa que se impone a las capitales<sup>42</sup>. Son, por tanto, estos Estados miembros, a través del Consejo, quienes deben llevar el timón de este desarrollo de la dimensión de defensa y, por tanto, de hacer suya la nueva Estrategia. La Comisión deberá seguir actuando como apoyo y elemento facilitador, no solo en instrumentos financieros, sino particularmente en consolidar una industria de defensa europea.

Desde una visión pragmática, iniciativas como el Consejo Europeo de Seguridad, las posibles reformas del Tratado de Lisboa (incluso redactar un nuevo Tratado adicional específico de defensa), los grupos de voluntarios para avanzar y que el resto se vayan sumando (incluyendo a terceros como el Reino Unido<sup>43</sup>), propuestas orientadas a lo común e incluso hacia un ejército europeo y otras que están sobre la mesa parece que no están suficientemente maduras para ser implantadas y, en todo caso, no serían incompatibles con reforzar el pilar europeo en la OTAN, que siempre será parte de los cimientos de cualquiera de ellas.

Lo importante es actuar ya, y que la nueva Estrategia aborde la dimensión de defensa de forma clara, favoreciendo avances tangibles.

La guerra de Ucrania y la amenaza territorial a los países de la Unión comenzaron hace ya más de cuatro años y, aparte de algunas iniciativas de alcance limitado de la Comisión en

---

<sup>41</sup> Alfonso Dastis es un diplomático español que fue entre otros cargos ministro de Asuntos Exteriores entre 2016-2018, y embajador representante permanente de España ante la UE entre 2011 y 2016.

<sup>42</sup> Entrevista a Alfonso Dastis en *El Mundo*, 24 abril 2026. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/luces-para-la-constitucion/2026/04/24/69ea4532e4d4d8ed078b4586.html>

<sup>43</sup> <https://www.britainworld.org.uk/p/memorandum-25-2026>

industria de defensa, *Bruselas Schuman* se ahoga en diagnósticos, discusiones y propuestas, sin acabar de actuar, mientras *Bruselas Evere*<sup>44</sup> trata de mantener la cohesión de la Alianza y trabaja en fortalecer el pilar europeo de la OTAN.

Ambas instituciones, y en particular los 23 países que somos miembros de ambas, estamos en el mismo barco. La única solución realista en la actualidad, y en el corto plazo, pasa por trabajar en equipo entre las dos organizaciones; la alternativa es el vacío, pues la plena autonomía estratégica o el tan manido ejército común europeo son utopías que no verían la luz en menos de una década, en el mejor de los casos.

No tenemos tanto tiempo, y la nueva Estrategia así debería reflejarlo. Se trata de actuar con rapidez y contundencia ante la nueva situación geopolítica, y reforzar el pilar europeo de la Alianza es la única opción real que está en nuestra mano, así como de que la Unión Europea aborde definitivamente la dimensión de la defensa, inicialmente complementando al marco de la OTAN.

Debemos de ser conscientes de que la fragmentación actual no deja de ser el reflejo de profundas divisiones políticas y estratégicas entre los estados europeos<sup>45</sup>, y se trata de ir reduciéndola poco a poco. Construyamos los cimientos de una «dimensión de la defensa» en la UE, en base a criterios de propiedad y practicabilidad, y, en el futuro, ya se irán ajustando ambiciones.

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

---

<sup>44</sup> En el lenguaje de Bruselas, se utiliza *Schuman* cuando se hace referencia a instituciones de la UE, y *Evere* para las de OTAN, en alusión a los barrios donde se ubican los principales edificios institucionales de cada una de las dos organizaciones.

<sup>45</sup> <https://www.britainworld.org.uk/p/memorandum-25-2026>