


**AVANZA**  
LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO



**DESAFÍOS Y  
OPORTUNIDADES PARA  
UNA UNIÓN DE LA  
SEGURIDAD Y DEFENSA  
EUROPEAS**

# DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA UNIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEAS

**Ana Botella**

Investigadora de AVANZA en Defensa y Seguridad.  
Especialista Universitaria en Seguridad y Conflictos Internacionales.  
Ex Secretaria de Estado de Seguridad.

© de esta edición, marzo 2025

# AVANZA

LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO

Ferraz, 66  
28008 Madrid  
info@lab-avanza.es

## EDICIÓN

Dpto. Diseño e Imagen Corporativa CEF PSOE  
Sergio Díaz Capa  
Francisco Javier Ortega Lucas  
Sofía Barbosa Cebada



# CONTENIDO

LA EXISTENCIA DE UNA DOBLE AMENAZA PARA EUROPA	04
UN DESAFÍO Y TRES POSIBLES ESCENARIOS PARA LA UNIÓN EUROPEA	06
MEDIDAS NECESARIAS EN CLAVE EUROPEA PARA ENFRENTAR LAS AMENAZAS	09
EL ETERNO Y AHORA URGENTE LISTADO DE TAREAS PENDIENTES DE LA UE	12
EL MOMENTO DE LA UE PARA LIDERAR EL FUTURO DE EUROPA	15

*Continuez, continuez, il n'y a pas pour les peuples d'Europe d'autre avenir que dans l'union*

Jean Monnet

*Europa nunca puede permitirse menospreciar nada relativo a su propia seguridad*

Javier Solana

*Si no actuamos juntos ahora, seremos irrelevantes, como muchos señalan de forma convincente. La autonomía estratégica es, desde esta perspectiva, un proceso de supervivencia política*

Josep Borrell



## LA EXISTENCIA DE UNA DOBLE AMENAZA PARA EUROPA

El momento geopolítico que vive Europa nos enfrenta a una **doble amenaza conexa** para nuestra seguridad e integridad territorial: la amenaza que Rusia ejerce sobre Europa y la amenaza de retirada abrupta de garantías de seguridad y cooperación de Estados Unidos, nuestro mayor aliado y potencia occidental.

En el contexto europeo actual, esta doble amenaza conexa supone que estos dos hechos, en principio independientes, no solo coexisten, sino que se refuerzan mutuamente, creando un escenario donde la respuesta a uno afecta directamente la capacidad de gestionar el otro, constituyendo **dos frentes interrelacionados a los que hay que atender con urgencia**.

**Respecto a la amenaza militar e híbrida de Rusia**, Europa está sufriendo el despliegue de una estrategia multifacética que combina una agresión militar convencional en la guerra de agresión en Ucrania desde 2022, con los precedentes de la invasión a Georgia en 2008 y la anexión unilateral de Crimea en 2014, junto a campañas híbridas dirigidas a los países de la UE. Este despliegue integrado busca debilitar la cohesión europea, aislar y socavar el apoyo de Occidente a Ucrania, recurriendo a tácticas que superan la esfera tradicional de disuasión.

**“Los europeos no nos enfrentamos a una sola guerra de Rusia en nuestro continente, en realidad son dos guerras en una: una guerra convencional en Ucrania por territorios y un conjunto de ataques a la seguridad y estabilidad de los países de la UE y de la OTAN con procedimientos de guerra híbrida.”**

**En relación a la incertidumbre sobre el apoyo estratégico estadounidense** por la posible retirada del respaldo militar norteamericano a Ucrania y en Europa, se está generando un peligro real de vacío en la arquitectura de seguridad transatlántica, que exige activar de manera inmediata una autonomía defensiva europea, la cual requiere de medidas combinadas de aumento del gasto militar de la UE, como la propuesta de fondo de gasto en Defensa de 800.000M€ de la Comisión Europea<sup>1</sup> y de impulso a la producción y compras conjuntas.

La actual coyuntura exige rapidez en la respuesta, pero también que los países de la Unión Europea actuemos **con orden y prioridades** en la naturaleza de las medidas y sobre todo, **de manera integrada**. El desafío actual consiste en recuperar en días una acción conjunta que no hemos sido capaces de implementar en treinta años, ni ha sido posible aplicar siquiera en los tres años que dura ya la guerra de agresión de Rusia en Ucrania. Hay que tomar medidas, pero hay que hacerlo bien.

Hay un **consenso básico que Europa debe defender a Europa**. Ya ha comenzado a mobilizarse una respuesta europea en diferentes niveles: países miembros de la UE, países europeos miembros de la OTAN y *“coalition of the willing”*<sup>2</sup>, una coalición de países dispuestos a unirse en la Defensa europea, un primer núcleo duro de países para dar soporte a Ucrania y más allá en lo que suceda.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_673](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_673)

<sup>2</sup> <https://www.bbc.com/news/articles/c9vygkzkkvrvo>

**“Hay un consenso básico acerca de que Europa debe defender a Europa. Es un mensaje de firmeza y disuasión potente frente a las dos grandes amenazas que enfrentamos: frente a Rusia y frente a la amenaza de desconexión de Estados Unidos.”**

Asumir que **Europa va a defender Europa** es, en sí mismo, un hecho relevante y un mensaje de firmeza y disuasión muy potente frente a las **dos grandes amenazas que enfrentamos: frente a Rusia**, porque evidencia que no somos una débil, decadente y vieja Europa a la que puede imponer su modelo de orden geopolítico y de convivencia. **Frente a la amenaza de desconexión de Estados Unidos**, porque implica demostrar con hechos -gasto e inversión, efectivos, industria de la defensa- que los europeos damos un paso adelante definitivo en asumir nuestra defensa territorial en suelo europeo, que es la única manera de garantizar y retener su apoyo en nuestro continente, ya que sigue siendo un aliado necesario.

## UN DESAFÍO Y TRES POSIBLES ESCENARIOS PARA LA UNIÓN EUROPEA

En esta encrucijada, que afecta al conjunto de los países del continente europeo, hay que calibrar bien la naturaleza de las dos amenazas que enfrentamos para dimensionar **el desafío que suponen, específicamente para la Unión Europea, que se concreta en tres escenarios posibles:**

- Parar la guerra en Ucrania. La Unión Europea tiene que participar en el proceso de alto el fuego y proceso de paz en Ucrania.
- Defensa común europea. La Unión Europea tiene que implementar su propio sistema integrado de Seguridad y defensa.
- La Unión Europea geopolítica. La Unión Europea debe ser un actor geopolítico con un papel definido en el nuevo orden mundial.

**1**

**Parar la guerra.** El objetivo común e inmediato de los diferentes Estados europeos es detener cuanto antes la agresión rusa y acordar los términos de un alto el fuego en Ucrania con garantías de seguridad apoyadas por la Unión Europea y por el pilar europeo de la OTAN. Por parte de Rusia, la resistencia de cualquier participación de la UE como tal es máxima y ello coincide con la falta de unanimidad necesaria de los Estados miembros, principalmente por aquellos Gobiernos que no ocultan sus simpatías por el Presidente Putin como Hungría y Eslovaquia. Parar la guerra no es rendirse a la estrategia de Putin, que solo significaría prolongar la guerra por otros medios. Parar la guerra, no es hacer un punto seguido en la actual situación, restablecer las relaciones y levantar las sanciones, dando tiempo a que Rusia se recupere. Parar la guerra significa que Rusia tiene que asumir responsabilidades y que hay que garantizar medidas de cumplimiento para Ucrania sostenibles en el tiempo, en las que UE tiene que estar presente. En última instancia hay que ser conscientes que un Alto el Fuego se basa en la confianza de las partes. Con o sin una fuerza de despliegue ad hoc, un alto el fuego va a ser el indicador de la voluntad de cumplimiento de Rusia y Ucrania para encarar un proceso de paz.

**“Parar la guerra no es rendirse a la estrategia de Putin, sino que significa que Rusia tiene que asumir responsabilidades y garantizarse medidas de cumplimiento para Ucrania sostenibles en el tiempo, en las que UE tiene que estar presente.”**

**2**

**Europa debe hacerse cargo de la defensa europea, implementando la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE.** Independientemente de lo que pueda suponer la amenaza rusa, la Unión Europea debe articular de manera inaplazable su propia defensa en dos ámbitos:

**“La Unión Europea debe articular de manera inaplazable su propia defensa: integrando una Defensa Común y desarrollando el Pilar europeo de la OTAN. Las Alianzas son positivas, las dependencias lastran.”**

- >** Una política de defensa que lleva a una **Defensa Común que culmina con la integración de la Defensa**, con cesión de soberanía a la Unión, al igual que se hizo con el espacio Schengen y con el Euro, con los cambios legislativos, organizativos y presupuestarios que se requieran. Se trata de que la política común de seguridad y defensa (PCSD) definida en el Tratado de Lisboa (2009) como parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) pueda adquirir el estatus competencial real que le corresponde ya aprobado en el vigente TUE<sup>3</sup>. Corresponde al Consejo Europeo, esto es, a los Estados miembros, adoptar las decisiones que resulten necesarias.
- >** El desarrollo del **pilar europeo de la OTAN**, sin renunciar al apoyo transatlántico, exige que los miembros europeos de la OTAN aumenten sus responsabilidades y cargas, planificando la sustitución progresiva de Estados Unidos en suelo europeo, en ámbitos y plazos acordados<sup>4</sup>.

La Administración Trump ha dado un giro virulento a las relaciones transatlánticas, pero el vínculo entre los países aliados es más fuerte que un mandato presidencial, efímero por definición, en el contexto de setenta y cinco años de vida del Tratado del Consejo del Atlántico Norte. Se trata de acordar, negociar, cambiar y actualizar el pacto transatlántico para la seguridad europea que, no hay que olvidarlo, se integra en la seguridad euroatlántica a la que pertenece y de la que se beneficia Estados Unidos.

Los países de la UE y los otros países europeos que son miembros de la Alianza Atlántica, deben incrementar en definitiva sus propias capacidades de defensa, que les permitirá actuar en un escenario de conflicto europeo, con o sin la concurrencia de Estados Unidos. Sobre la base del refuerzo de los países se contribuye, al mismo tiempo, a consolidar el pilar europeo de la OTAN así como a dotar de capacidades a la UE, si ésta es capaz de integrar su defensa. Para los países europeos hay un único *conjunto* de fuerzas, que puede activarse y desplegar bajo bandera de la UE o de la OTAN, según el mandato, la financiación o la operativa que se decida y apruebe.

Estados Unidos, por su parte, no puede desligarse del escenario europeo por su propio interés estratégico. Ante el riesgo que Rusia entrara en conflicto con alguno de los países europeos, independientemente de la activación del artículo cinco de la defensa colectiva de OTAN, ante el riesgo de una escalada militar que deviniera en el uso de algún tipo de armamento nuclear por parte de Rusia, Estados Unidos es el primer interesado en no perder influencia en Europa y prever el destacamento permanente de fuerzas norteamericanas estratégicamente distribuidas.

---

<sup>3</sup> TUE, Artículo 24.1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.

TUE, Artículo 26.1. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias.

<sup>4</sup> A New Transatlantic Bargain. The Case for Building a Strong European Pillar, February 2025. Building a Stronger Europe, A Companion to the Belfer Center TaskForce Report on a New Transatlantic Bargain, February 2025



El objetivo inmediato de este escenario es consolidar la capacidad defensiva de Europa de manera autónoma, pero todo refuerzo de los países europeos refuerza, como consecuencia, el pilar europeo de la OTAN.

**“La suma de veintisiete países no configura un actor geopolítico. Hemos de tener una fuerza de defensa europea propia capaz de proteger nuestras democracias y valores. La Unión Europea no puede renunciar y resignarse a un orden mundial sin Europa.”**

**3**

**Europa como actor geopolítico.** La posición de la Unión Europea en el nuevo orden mundial que se configure solo podrá mantenerse en la medida que la Unión asuma una unidad de acción política exterior y la integración de su propia defensa. La suma de veintisiete países no configuran un actor geopolítico. Desde la óptica del poder mundial, un actor estratégico es aquel cuyo ejercicio de poder influye en las relaciones internacionales y se necesita que los demás actores estratégicos le reconozcan como tal. Si la Unión Europea aspira a ser un actor relevante y con peso en las relaciones internacionales para contribuir a la estabilidad internacional e influir en los valores sociales y económicos que hemos consolidado, hemos de tener una fuerza de defensa europea propia capaz de protegerlos. Europa no busca ni compete por ocupar ningún espacio estratégico que no sea el suyo propio, pero debe poder defenderlo y mostrar esa capacidad. La Unión Europea no puede renunciar y resignarse a un orden mundial sin Europa.

## MEDIDAS NECESARIAS EN CLAVE EUROPEA PARA ENFRENTAR LAS AMENAZAS

Los países europeos, en sus primeras reacciones al cambio de política de Estados Unidos para terminar la guerra y la imposición de severas condiciones a Ucrania, han dado una buena muestra de estar dispuestos a seguir apoyando a Ucrania en la decisión que el país agredido tome, porque Ucrania significa una línea de resistencia de la propia seguridad europea. Los europeos han puesto en valor en las reuniones mantenidas, en los medios y en las redes sociales, a uno y otro lado del Atlántico, el más poderoso antídoto ante cualquier peligro: **la unidad**.

La invitación del Reino Unido a la cumbre de Londres invitando a una coalición de países en ayuda a Ucrania; la convocatoria de un Consejo Europeo informal en Bruselas, el primero monográfico en el ámbito de la Defensa; la cumbre de París auspiciada por el presidente Macron, la convocatoria de los JEMAD de los países europeos para evaluar las cuestiones militares; el comunicado de la presidenta de la Comisión anunciando el impulso a una financiación extraordinaria de hasta 800.000 millones de euros y la próxima presentación del Libro Blanco de la Defensa Europea<sup>5</sup> marcan **hitos históricos** que han supuesto una movilización sin precedentes en favor de la libertad, soberanía y dignidad del pueblo ucraniano y, al mismo tiempo, de las nuestras propias, de nuestros valores como europeos.

Movimiento que ha impulsado, a su vez, a retomar contactos y negociaciones directas difíciles para el Presidente de Ucrania con Estados Unidos, país esencial en el soporte militar en la guerra con Rusia. Las cumbres celebradas en Riad auspiciadas por Arabia Saudí han permitido el reencuentro de las delegaciones de alto nivel norteamericanas y ucranianas por una parte y norteamericanas y rusas, por otra, después de tres años sin ningún contacto oficial.

Sin embargo, hay que hacer hincapié en **algunas carencias y nuevos enfoques necesarios**:

- > Hay que **calibrar la amenaza que supone Rusia para Europa**. Las medidas que se planteen los europeos tienen que pensarse en **respuesta a la amenaza concreta, actual y a futuro, que representa Rusia para Europa**. Y Rusia ha sido muchas cosas con relación a Europa a lo largo del tiempo. Ha sido un aliado en la lucha contra el nazismo en la segunda guerra mundial; ha sido un adversario y un enemigo en la era soviética; ha sido un “socio europeo estratégico” de la UE y la OTAN en el espacio post-soviético; ha sido un partner, un miembro del Consejo OTAN-Rusia (NRC) desde 2002 hasta 2014, con la última reunión en 2022, justo un mes antes de la invasión a Ucrania<sup>6</sup>.
- > Según análisis recientes de la amenaza rusa, los **incentivos del presidente Putin** para demostrar su fuerza y asegurar su propio poder serían: decadencia y debilidad de Occidente (salida de Afganistán, fracaso de paz en Oriente Medio); colapso europeo; la OTAN como alianza obsoleta; la UE como institución irrelevante; la democracia como sistema prescindible. Frente a los cuales, Rusia-Putin sabe desplegar su **estrategia de injerencias**: explotar y ampliar las vulnerabilidades de los países; polarización social; deterioro de la convivencia; ataques a la democracia.
- > Los europeos no nos enfrentamos a una sola guerra en el continente europeo, en realidad podría considerarse que son **dos guerras en una**: una **guerra convencional en Ucrania**, guerra por territorios y por la recuperación del espacio post soviético, que puede continuar o ampliarse en Moldavia, Georgia, Países bálticos. **Y un conjunto de ataques a la seguridad y estabilidad de los países europeos de la UE y de**

<sup>5</sup> White paper on the future of European defence, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS\\_BRI\(2024\)766229](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2024)766229)

<sup>6</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50090.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm)  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_190666.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_190666.htm)

**la OTAN con procedimientos de guerra híbrida** basada en sabotajes, subversión, influencia electoral, desinformación, uso de la inmigración irregular como forma de desestabilización, financiación y penetración en partidos políticos, y ciberataques.

- La respuesta europea frente a Rusia no puede por esto ser solo militar convencional, debe contarse con un refuerzo de la Inteligencia europea, de los Servicios de Inteligencia y todos los instrumentos que nutren la inteligencia estratégica. Si el desafío en el ámbito militar es grande, en la guerra híbrida es donde se concentra la necesidad de mayor inversión en efectivos y medios, algo para lo que muy pocos países europeos están preparados y en los que más difícil es establecer los canales de cooperación europea, que son específicos y singulares en cada caso.
- **Hay que hacer cambios en la arquitectura de seguridad y defensa europeas que nos hemos dado, porque no está sirviendo en la crisis a la que nos enfrentamos.** Todas las reuniones políticas y militares se están produciendo en los márgenes de la OTAN y de defensa la UE, como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE. La UE no ha sido capaz de crear durante toda la guerra de Ucrania un Cuartel General Permanente de la UE, (tampoco en toda la historia del la PCSD) al menos para el planeamiento de la Defensa, lo cual contrasta con la propuesta del presidente Macron que plantea enviar tropas europeas a Ucrania; tampoco hemos visto convocar al Comité Militar de la UE para que evalúe la naturaleza del gasto militar necesario.
- **Hay que cuidar e informar debidamente a la opinión pública europea.** Informar con rigor y veracidad, sin alarmar. La Comisión Europea ha lanzado un mensaje de rearme *ReArm Europe*, para el que la opinión pública europea no estaba preparada. Tras años de dilación y retrasos en inversiones y medidas estructurales, en muchos casos más políticas que presupuestarias, una llamada al rearme y al endeudamiento para el gasto militar puede tener un efecto boomerang en los países europeos. Se anima a los Estados miembros a incrementar por sí mismos el gasto militar, de entrada con cargo a deuda, con metas extraordinarias, antes incluso que se presente el Libro Blanco de la Defensa, o se concreten los medios de financiación, lanzando a los Presidentes de los Estados miembros a convencer a sus respectivas opiniones públicas de la bondad de un proyecto comunitario sin garantizar el suficiente apoyo comunitario, que debería serlo totalmente, porque hablamos de la seguridad integral de la Unión.
- La gran respuesta y el gran cambio en la política de defensa europea serán los pasos que se den hacia una **integración, planificación, coordinación e interoperabilidad de la defensa europea en el marco de la UE**. De hecho, el coste de la no integración, de la no-Europa de la defensa está estudiado y tiene un número: 24.000 millones de euros/año. Como expertos, analistas y militares han señalado reiteradamente, grandes cantidades de dinero de golpe, una “inversión masiva” como acuñó la Presidenta de la Comisión, no garantizan grandes avances ni para la defensa, ni para la industria de la defensa europea.
- Los grandes presupuestos que se plantean para **invertir en la Defensa no pueden destinarse exclusivamente al equipamiento y modernización del armamento**, sea en industria de la defensa europea, sean adquisiciones internacionales. Hablamos de una **Europa de la Defensa** cuando asumimos que **necesitamos ya hay que dotarse de :**
  - **Estructura de mando y control:** Difícilmente puede plantearse la operativa de Fuerzas Armadas europeas, Ejército Europeo o Fuerzas europeas de despliegue, sino hay una estructura de mando europea permanente.
  - **Aumento de efectivos europeos, suficientes en cantidad y calidad:** se calculan del orden de 300.000 efectivos más necesarios para garantizar su suficiencia sin

contar con Estados Unidos, para lo que hay que mejorar los planes de reclutamiento, reserva y retribución militar.

- **Producción de equipos y municiones.** La Unión Europea, los aliados europeos en OTAN y el mismo Estados Unidos han tenido dificultades para suministrar material y munición a lo largo de la guerra en Ucrania. El caso de los retrasos en el suministro de un millón de proyectiles de artillería del calibre 155 comprometidos a Ucrania es paradigmático<sup>7</sup>.

- > **Una Industria Europea de la Defensa.** Hay que repensar la Estrategia Industrial Europea de la Defensa (EDIS) y la Agencia Europea de la Defensa (AED)<sup>8</sup> porque persisten los problemas, la insuficiencia de su desarrollo y la falta de capacidad europea para imponer compras conjuntas y compras eminentemente europeas; persisten plazos de entrega largos, falta de planificación, financiación insuficiente y una legislación adecuada para que las empresas tengan seguridad en los proyectos, y muy relevante, evitar dependencias para disponer de tecnológica propia europea.

**“La guerra en Ucrania ha hecho despertar abruptamente a las sociedades europeas. Mientras los escenarios de conflicto bélico estaban lejos, no se reconocía el coste de la defensa de los valores occidentales y de las democracias. Pero la amenaza existe.”**

La guerra en Ucrania ha hecho despertar abruptamente a las sociedades europeas de su letargo de paz y seguridad. Mientras los escenarios de conflicto bélico estaban lejos, no se reconocía o no se quería reconocer el coste de la defensa de los valores occidentales y de las democracias. Pero la amenaza existe y cada vez más en un orden mundial que se mueve por el poder duro. Si no hay límites al poder, hay sumisión y habrá pérdida de los valores que disfrutamos en el espacio europeo.

Rechazamos la guerra, pero luchamos junto a Ucrania en esta guerra provocada por Rusia para que Putin ceda, porque si no hay resistencia habrá dominación. Si esta guerra no termina adecuadamente, con un acuerdo aceptable para Ucrania que es el país agredido y con exigencia de responsabilidades a Rusia, Putin repetirá con el tiempo la misma estrategia donde más fácil le resulte. Los países de la UE y de la OTAN tenemos un nivel alto de protección, pero otros países europeos vecinos se exponen a la misma suerte de Ucrania en cuanto Rusia recupere fuerzas, salvo que se le ponga límites. Salvo que Europa ejerza el nivel de disuasión y protección adecuado en nuestro entorno.

<sup>7</sup> Pablo del Amo: Desafíos en el suministro militar a Ucrania: La incapacidad de la industria militar occidental en tiempos de guerra de alta intensidad, ARI 111/2023, 14 de noviembre 2023. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/11/desafios-en-el-suministro-militar-a-ucrania.-la-incapacidad-de-la-industria-militar-occidental-en-tiempos-de-guerra-de-alta-intensidad.pdf>

<sup>8</sup> Félix Arteaga: Europa en guerra y la defensa europea: ¿cómo siempre?, ARI 117/2024, 9 de septiembre de 2024. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/09/ari117-2024-arteaga-europa-en-guerra-y-la-defensa-europea-como-siempre.pdf>

## EL ETERNO Y AHORA URGENTE LISTADO DE TAREAS PENDIENTES DE LA UE

**Europa debe actuar para hacer frente a los nuevos escenarios de seguridad post-Ucrania** y disponer, por sí misma y de manera autónoma, de una disuasión y defensa creíbles, proporcionales al tipo de amenaza al que se enfrenta. Para alcanzar este objetivo hay que proceder además en los tres niveles, político, estratégico y operativo. En la actual coyuntura no se trata de volver a caer en el estado de reflexión, que parece la eterna casilla a la que la UE siempre vuelve. Se trata de demostrar una mayoría de edad geopolítica: actuar y disuadir. Si la UE no lo hace, será lo mismo que renunciar a defender sus valores sociales y sus democracias.

- 1 Aplicar la autonomía estratégica en todos los ámbitos.** Europa debe contar con Europa. El grado de dependencia exterior al que han llegado los países de la Union Europa tanto en la actividad económica e industrial como en la Defensa es dramático. Como estrategia de seguridad, Europa debe hacer inventario de sus recursos y necesidades y planificar su autonomía e independencia, anticipándose a la siguiente crisis por llegar. Se hizo en la pandemia del COVID19 con los productos sanitarios; se ha hecho con la seguridad energética en la guerra de Ucrania y hay que continuar con esta estrategia un adecuado nivel de autonomía en todos los ámbitos críticos. Ello no requiere de una inversión millonaria, requiere de una planificación estratégica, voluntad para cumplirlo y autoridad e incentivos para implementarlo.
- 2 Crear un Cuartel General Europeo permanente con sede en Bruselas,** una estructura de mando y control militar permanente de la UE, al modo del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, (**SHAPE**) de OTAN y con un mando supremo europeo, un SACEUR europeo General de cuatro estrellas. Un Cuartel General europeo permanente que haga planes de la defensa, que asigne fuerzas y dirija las operaciones; es decir, que a partir del nivel de decisión política, emanada del Consejo Europeo, se traslade a los niveles estratégico y táctico para la ejecución de operaciones.
- 3 Aumentar los efectivos militares para la generación de fuerza.** De hecho, el nuevo modelo de fuerza de OTAN aprobado en la cumbre de Madrid de 2022 para Europa es muy exigente: desplegar 100.000 efectivos en 10 días; desplegar 300.000 efectivos ente 10-30 días; desplegar 500.000 efectivos entre 30 y 180 días. El objetivo es que al final de esta década, en cinco años, estén en condiciones de desplegar entre el 70 y el 80% de estas fuerzas. La primera prioridad para Europa es poder reemplazar los 20.000 soldados que Estados Unidos desplegó al inicio de la guerra en Ucrania y que ahora podría retirar. El Instituto Bruegel (21 febrero 2025) ha publicado un Informe en el que estima que para disuadir al ejército ruso Europa podría necesitar 300.000 soldados mas y un aumento del gasto en defensa de al menos 250.000 millones de euros<sup>9</sup>.
- 4 Incrementar el gasto en defensa en relación al PIB** es un objetivo a cumplir desde la cumbre de Gales de 2014: alcanzar el 2% del gasto/PIB para todos los países OTAN, asumido también por la Union Europea; desde la invasión de Ucrania el 2% se considera un mínimo, tendiendo ya al objetivo del 3% como suelo de mínimos, con la meta recientemente marcada por el Presidente Trump de llegar al 5% (no asumida por la mayoría de los países). Este indicador debe ser considerado como una referencia, pero no la única, ni una garantía del esfuerzo de gasto en defensa de un país, ni de su verdadera capacidad defensiva autónoma, ni de su aportación al conjunto. Hay países OTAN que están cumpliendo con ese objetivo y no disponen de sistemas de defensa antiaérea avanzados, o de aviones de combate y requieren del apoyo de otros países de la Alianza. Es el caso de España. Entre otras operaciones en el exterior, se cumple ya diez años del despliegue de una batería Patriot española en Turquía y España lleva varios años participando en la Policía Aérea del Báltico (BAP) dado que Estonia, Letonia

<sup>9</sup> <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>



y Lituania, no disponen de los medios aéreos necesarios en sus propios territorios, proporcionándolos los miembros de la Alianza. España, con capacidades completas y aportando al conjunto, está siendo valorada por su 1,28% gasto defensa/ PIB mientras los países Bálticos y Turquía superan el 2% del gasto en defensa.

- 5** **Suplir las capacidades críticas esenciales que suministra Estados Unidos en Europa.** Es en los **facilitadores críticos** donde los países europeos tienen más dificultad para operar sin Estados Unidos que los aporta a través de OTAN. La UE tiene que adquirir o desarrollar conjuntamente estas capacidades, dependiendo de la velocidad de retirada de Estados Unidos de suelo europeo: reabastecimiento aéreo; transporte pesado; inteligencia, vigilancia y reconocimiento; guerra electrónica; vigilancia aérea; patrullaje marítimo; capacidades basadas en el espacio; defensa aérea enemiga y misiles; capacidad de ataque de largo alcance que va desde la más alta tecnología a los más asequibles drones y proyectiles de artillería<sup>10</sup>.
- 6** **Garantizar las reservas de suministros militares a seis meses** en municiones, combustibles y piezas de repuesto. Como se ha puesto de manifiesto en la guerra de Ucrania, esta ha sido una “guerra de municiones”. Todas las guerras no son iguales, pero la falta de una industria militar es evidente en Europa e incluso en Estados Unidos, donde las fábricas de artillería se han reducido a mínimos.
- 7** **Mejorar la movilidad militar.** Esta es una demanda esencial para la operativa militar que cuenta con enormes deficiencias en Europa y al que la UE no ha dedicado suficiente importancia. Es un verdadero talón de Aquiles en el caso de un conflicto a gran escala y es ampliamente conocido, pero no remediado ni por las autoridades europeas ni por los Estados Miembros, ni por el resto de los países europeos OTAN. Se requiere normas comunes en infraestructuras que permitan mover tropas, transportar municiones, explosivos y equipos por toda Europa. Hay que estandarizar anchos de vías, resistencia de puentes y carreteras y reducir obstáculos burocráticos y legales, fijando prioridades interestatales. El Informe Belfer, pág. 15 da el dato que el gasto en Movilidad militar pasó de 6.500 millones euros a 1.700 millones euros justo antes de la invasión de Ucrania.
- 8** **Reforzar la industria de la defensa europea y corregir la fragmentación .** Hay que aplicar un estándar normativo comunitario similar a los Acuerdos de Normalización de OTAN (STANAG) que definen procesos, procedimientos, términos y condiciones de equipamiento y técnicas militares comunes entre los países miembros de la alianza. Por otra parte, hay una gran fragmentación también en la disponibilidad de equipos militares por los diferentes países: 14 países UE no tienen aviones de combate y 12 países no tienen carros de combate. Los plazos de entrega son muy largos en Europa, hay inseguridad en las cadenas de suministro y falla la interoperabilidad de los equipos. En el ámbito de la I+D+i se requiere impulsar la innovación militar, la tecnología de doble uso disruptiva.
- 9** **Aplicar la interoperabilidad en el ámbito de la Defensa europea.** Europa tiene que reducir el número de modelos. La interoperabilidad es definida por la normativa OTAN, como la capacidad de actuar en sinergia, la capacidad de actuar juntos, de manera coherente, efectiva y eficiente para lograr los objetivos tácticos, operativos y estratégicos de los países aliados. La interoperabilidad es esencial para la acción conjunta de los países europeos. En el espacio de la Unión Europea se cuenta con 29 tipos de buque de guerra, 17 tanques de batalla, 20 tipos de aviones de combate diferentes, 17 sistemas de artillería diferentes. Un estudio reciente refiere que en los 27 países de la UE funcionan 178 tipos de sistemas de armas, mientras que Estados Unidos mantiene 30.

---

<sup>10</sup> Camille Grand: Defending Europe with less America, European Council on Foreign Relations, Policy Brief 3 July 2024. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2024/07/Defending-Europe-with-less-America-v1.pdf>

**10 Mantener la disuasión nuclear extendida de Estados Unidos en Europa y complementar con Reino Unido y Francia**<sup>11</sup>. Los países europeos se enfrentan a limitaciones para alterar o extender la disuasión nuclear en Europa al margen de OTAN, por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del que todos los aliados son parte, habiendo reafirmado su compromiso en el año 2020. En el marco de este tratado, los Estados con armas nucleares se comprometen a no traspasarlas a nadie, ni ayudar a terceros Estados a fabricarlas ni a comprarlas. Los que no las tienen se obligan a no recibirlas de nadie, a no fabricarlas y a no solicitar ayuda para ello. La política de disuasión nuclear de OTAN (NATO's nuclear deterrence policy and forces) mantiene una doctrina consolidada en el marco del TNP y la responsabilidad de Estados Unidos y todos los jefes de Estado y de Gobierno de OTAN en cumplirlo. Reino Unido y Francia, los dos únicos países europeos de los nueve que a nivel mundial tienen armas nucleares, tienen limitaciones para extender su paraguas nuclear al resto de Europa. Reino Unido está comprometida con la defensa de OTAN desde 1962, aunque mantiene el control operativo sobre el uso de sus armas nucleares y solo el Primer Ministro británico puede autorizar su uso, incluso en el contexto de una respuesta de OTAN. Por su parte Francia, es el único miembro de la Unión Europea con armas nucleares independientes, no integradas en la estructura de OTAN. Francia ha mantenido su independencia nuclear desde la década de 1960 y su fuerza nuclear, conocida como «Force de frappe», es controlada y operada de manera autónoma. Aunque Francia es miembro de la OTAN, no participa en el Grupo de Planificación Nuclear de la alianza (NPG) y su presidente es el único que puede decidir sobre el uso de armas nucleares. Sin embargo, la posibilidad que Francia extienda su disuasión nuclear en Europa (Reino Unido ya lo tiene comprometido con OTAN) choca frontalmente con los principios del TNP, aunque puedan plantearse resquicios técnico-jurídicos para intentar sortearlo; de hecho, su sola formulación ya es un ejercicio de disuasión frente a Rusia. En definitiva, el TNP impone restricciones significativas a la expansión de programas nucleares, lo que limita la capacidad de Francia para extender su paraguas nuclear de manera efectiva. La cooperación con OTAN es crucial para la disuasión nuclear europea, pero también significa que la estrategia nuclear de Europa está estrechamente vinculada a la política de defensa de Estados Unidos.

---

**11** Actualmente hay nueve países en el mundo que tienen armas nucleares: Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia (los cinco países miembros natos del Consejo de Seguridad nacional de Naciones Unidas) y Pakistán, India, Corea del Norte e Israel. La valoración del **Stockholm International Peace Research (SIPRI)** en 2024 es que todos ellos continúan modernizando sus arsenales y varios desplegaron nuevos sistemas de armas; que han aumentado el número y los tipos de armas nucleares en fase de desarrollo a medida que los Estados incrementan su dependencia de la disuasión nuclear. Del inventario de las aproximadamente **12.121 cabezas nucleares** existentes en todo el mundo en enero de 2024, el país con mayor número de ojivas nucleares activas del mundo era Rusia con 5.580 entre almacenadas y desplegadas, de las cuales el 78% correspondían a existencias militares. Junto a Estados Unidos, los dos grandes países suponen el 88% de la fuerza nuclear mundial, repartida entre nuestro país vecino Rusia y Estados Unidos, nuestro mayor aliado. Reino Unido (225) y Francia (290) suman un total de 515 ojivas, de las cuales el 78% están desplegadas, pero apenas suponen el 4% de la fuerza nuclear mundial. Los acuerdos de reparto nuclear de la OTAN garantizan el paraguas de la disuasión nuclear en Europa, compartiendo riesgos, beneficios y responsabilidades, pero sin intercambio de armas nucleares.

## EL MOMENTO DE LA UE PARA LIDERAR EL FUTURO DE EUROPA

La Unión Europea tiene ahora la oportunidad, si es capaz de actuar, de alcanzar la integración en su política de seguridad y defensa. Se trata de hacer efectiva una política trazada hace más de treinta años y que no se ha implementado hasta ahora, en la confianza del amparo proporcionado por el paraguas defensivo de Estados Unidos a través de la OTAN.

La amenaza que supone Rusia, el mayor y más asertivo vecino europeo, es permanente, pero hay que convivir con ella. La Unión Europea debe decidir su propia relación bilateral sin otras injerencias e intereses, habida cuenta que nuestro mayor aliado, Estados Unidos, ha manifestado ya su intención de anteponer los suyos propios, sin compartirlos con los europeos.

Es de todo punto imposible pensar en ofrecer garantías de seguridad a países del entorno europeo (PESC) sin ser capaces de defender la integridad territorial de los países miembros de la Unión (PCSD) y proteger la seguridad de los ciudadanos europeos.

La relación ente la Unión Europea y la OTAN con Rusia ha variado en el tiempo, pasando por todo tipo de fases, desde su calidad de aliado, *partner*, socio estratégico, adversario y finalmente enemigo. No hay que renunciar a reconducir a futuro esta relación, pero para ello es esencial que la guerra de agresión en Ucrania se resuelva con todas las consecuencias y Rusia asuma sus responsabilidades como país agresor, también ante la comunidad internacional. Lo contrario sería un peligroso precedente y dejaría a los países europeos en situación de alerta continua ante posibles réplicas.

La situación exige que la Unión Europea desarrolle su autonomía estratégica en el ámbito de la Defensa, que no significa independencia de los países aliados, tanto a través de la OTAN, como de la incipiente Comunidad Política Europea. El desarrollo de un Pilar Europeo de la OTAN en coordinación con las capacidades de la Unión Europea es la mayor medida de disuasión en territorio europeo. Las alianzas son positivas, las dependencias lastran.

La autonomía estratégica de la defensa europea debe plantearse en todos los niveles: autonomía de acción política de la Unión, con estrategia y medios propios, con capacidad industrial y tecnológica desarrolladas conjuntamente en el espacio europeo.

La mayor urgencia se plantea ahora en mantener la ayuda a Ucrania frente a la invasión de Rusia, tanto en el escenario de que continúe el soporte de Estados Unidos, como en la alternativa de que pueda cesar este apoyo.

La coyuntura geopolítica nos interpela a los europeos sobre nuestras capacidades y carencias para defender, por nosotros mismos, nuestra integridad territorial y proteger a nuestros ciudadanos y valores democráticos en Europa. Ello exige a la UE no solo un paquete de inversiones adicionales, sino unidad política, integración de las medidas y financiación comunitaria. La unidad es el mayor activo y la división, la mayor vulnerabilidad.

En la nueva estrategia de seguridad y defensa de la UE, tener una actitud y visión innovadoras es un factor clave. No se trata de sumar lo que hacemos por separado, se trata de dotar a la Unión Europea de una nueva dimensión de seguridad y capacidad de actuar juntos para ser un actor geopolítico relevante en el nuevo orden internacional.





# AVANZA

---

LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO