

Europa en guerra y la defensa europea: ¿cómo siempre?

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

Tema

Nunca la defensa europea ha tenido a su favor tantos motivos para hacerse en común: guerras en territorio europeo y en sus inmediaciones, riesgo de escalada, confrontación geopolítica y cambio de presidencia en EEUU. La nueva legislatura europea puede optar por aprovechar el momento y dar grandes pasos hacia la defensa común o seguir como siempre, dando pequeños pasos.

Resumen

Europa está en guerra, una larga y costosa guerra de desgaste. Rusia lleva la iniciativa en [Ucrania](#), ha adoptado una economía de guerra y cuenta con la ayuda de “facilitadores decisivos” como China y Corea del Norte para sostener una guerra convencional a largo plazo. Además, lleva a cabo todo tipo de acciones híbridas contra la UE, sus Estados miembros y sus [aliados en la OTAN](#), incluidas la coacción, los sabotajes, la subversión, la desinformación, la inmigración y los ciberataques.¹ En respuesta, la UE y sus Estados miembros proporcionan asistencia económica y militar a Ucrania y se preparan para lo que pueda venir: incrementan sus presupuestos de defensa, reclutan a nuevos soldados y aumentan su producción de equipos y municiones, pero lo siguen haciendo bajo el liderazgo estadounidense y la coordinación de la OTAN, una subordinación que podría deteriorarse si se produce [un cambio de Administración en la Casa Blanca](#) o se acentúan los conflictos en Taiwán o Israel. La valoración de lo que hay que hacer con la defensa europea varía según se contabilicen los pasos que se están dando (el vaso medio lleno) o se haga hincapié en lo que se necesita (el vaso medio vacío). Pero si no se aprovecha este escenario de necesidad para desbloquear los obstáculos hacia una defensa común, habrá que pensar que la defensa europea seguirá como siempre: con pequeños avances y ningún gran salto.

Análisis²

En su Tratado de Ámsterdam de 1997, la UE acordó definir una política común de defensa que pudiera llegar a una defensa común si así lo decidía el Consejo Europeo (art. 42.2 TUE). Desde entonces, los socios europeos han adoptado decisiones de defensa en común, pero sin poner en común su defensa. Los europeos han tenido más divergencias que prisa en asumir su propia defensa, incluso cuando esta se limitaba a misiones de gestión de crisis de baja intensidad, se podían recortar los presupuestos de defensa y a la UE le bastaba ser una potencia normativa. Ahora que la amenaza militar

¹ Consejo Europeo, doc. EUCO/17 de 27 de junio de conclusiones sobre Ucrania, p. 1; Consejo del Atlántico Norte, “Russian hybrid activities”, 2/V/2025.

² La elaboración de este análisis ha contado con la inestimable colaboración de Daniel Fiott.

ha vuelto a Europa, que se necesitan más fuerzas y mayores presupuestos, y que las potencias son más geopolíticas que nunca, los Estados europeos se enfrentan al dilema de aprovechar la situación para preparar su defensa individualmente o para dar pasos más decididos hacia la defensa común.

Europa está en guerra y una victoria rusa en Ucrania tendría efectos extremadamente graves para el futuro de la UE, que serían aún mayores de no poder contar con los aliados norteamericanos.³ El dilema que la situación estratégica presenta a las fuerzas armadas aliadas y europeas no es sólo el de prepararse para una guerra, sino el de ser capaces de combatir –y por tanto disuadir– durante el tiempo que sea necesario. Para ello, y además de desplegar fuerzas y elevar su nivel de alistamiento como hasta ahora, los países occidentales deben afrontar cambios estructurales en su postura militar, su capacidad industrial de defensa y su resiliencia mientras dure la amenaza militar rusa. Deben, por un lado, transformar sus políticas de defensa para aumentar su autonomía estratégica nacional y, por otro, buscar sinergias y economías de escala con sus aliados para que la OTAN o la UE aumenten su capacidad de disuasión y defensa frente a Rusia. Si hacen lo primero, se estarán preparando en mayor o menor medida para la guerra individualmente, pero si hacen lo segundo estarán preparando su defensa colectiva.

Europa debería bastarse para disuadir a Rusia de una escalada convencional: dispone de más fuerzas en activo, mayor PIB, mayor presupuesto de defensa y mayor cuota de la exportación mundial de armamento. Sin embargo, carece de la suficiente autonomía estratégica para hacerlo y sigue dependiendo de sus aliados de la OTAN para su defensa, principalmente de EEUU. La [autonomía estratégica de la defensa](#) cuenta con tres componentes: el político, el operativo y el industrial, y para que la UE tenga la autonomía de un actor estratégico global, su defensa común debería disponer de las tres y en abundancia. Como se explica a continuación, la UE ha progresado más hacia su autonomía industrial que hacia su autonomía operativa y política. La situación de guerra y la necesidad de prepararse para ella abre una ventana de oportunidad para la defensa europea y se deberían desbloquear los obstáculos que han impedido su progreso para evitar que la defensa europea siga dependiendo de otros, aunque sean aliados y fiables.

1. La componente industrial de la defensa europea

La guerra de Ucrania ha evidenciado las limitaciones de las políticas industriales de los países europeos.⁴ Estos han reducido de forma descoordinada su capacidad industrial, eludido los proyectos cooperativos europeos, invertido poco en investigación, recurrido a proveedores no europeos y primado las capacidades nacionales sobre las colectivas, por lo que son ellos los responsables de la fragmentación del sector industrial y de la incapacidad de sus industrias nacionales para proporcionar ayuda a Ucrania, reponer

³ Carl Bildt, Nathalie Tochi, Robin Niblett et al. (2024), “Europe alone”, *Foreign Policy*, 1/VII/2024; European Parliamentary Research Service (2024), “What think tanks are thinking on European defence, strategic autonomy and NATO”, 23/II/2024; y Camille Grand (2024), “Defending Europe with less America”, *European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief*, 3/VII/2024.

⁴ Jean-Charles Larssonneur y Jean-Louis Thiériot (2024), “L’industrie de défense, pourvoyeuse d’autonomie stratégique en Europe?”, *Assemblée Nationale, Rapport d’information*, nº 2625, 15/V/2024.

los inventarios y escalar la producción para atender las necesidades europeas de disuasión y defensa. Su retraso en cumplir los objetivos de gasto acordados ha restado a la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB en sus siglas inglesas), aproximadamente 1.770 billones de euros del objetivo del 2% del PIB y 425 billones del 20% en inversiones, casi el 80% de sus compras se realizan fuera de la UE y nuevos suministradores foráneos entran en el mercado europeo. A este deterioro de la EDTIB que señala la Comisión Europea en su último informe hay que añadir el alargamiento de los plazos de entrega, la inseguridad de las cadenas de suministro y la falta de interoperabilidad entre equipos.⁵

La Comisión Europea ha dado los pequeños pasos que le han permitido los Estados miembros dentro de sus competencias industriales del Mercado Único para dinamizar, financiar y racionalizar la EDTIB.⁶ Ha creado estructuras de gestión (DG DEFIS), fondos comunitarios (MFF) e incentivos para la cooperación industrial (EDF, Horizonte Europa), y tras las lecciones de Ucrania aprendidas, ha puesto en marcha algunos instrumentos nuevos para compras conjuntas (EDIRPA) y para la producción de munición (ASAP), junto a otras más transformadoras que podrían aumentar la autonomía industrial de la defensa europea, como la Estrategia de Defensa Industrial Europea (EDIS) y el Programa Industrial de la Defensa Europea (EDIP). Estas son propuestas para facilitar compras conjuntas, establecer reservas, desarrollar programas de interés o acelerar la transformación de las cadenas de suministro, entre otras, que no comparten todos los países industriales.⁷

Sin embargo, la Comisión carece de capacidad para imponer sus prioridades y programas a los Estados miembros que anteponen sus planes nacionales a los que se desarrollan colectivamente en el plan de desarrollo de capacidades (*Capabilities Development Plan*, CDP), la revisión anual coordinada (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD) o los compromisos 'vinculantes' de la cooperación estructurada permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO). Por tanto, hay pocas garantías de que se puedan alcanzar los objetivos de la nueva Comisión para la próxima Legislatura europea: incrementar el Fondo Europeo de Defensa, crear un Mercado Único de la Defensa, o desarrollar sistemas comunes de defensa aérea o ciberdefensa,⁸ salvo que los Estados miembros acepten compromisos vinculantes o que la Comisión pueda ofrecer fuertes incentivos económicos.

En lugar de avanzar con pasos cortos, la defensa europea podría avanzar con pasos más alargados como los que han propuesto recientemente Enrico Letta y Mario Draghi para dotar a la UE de mayor cohesión, resiliencia e influencia global, tanto avanzando

⁵ DG DEFIS, Addenda C (2024) 4822 a la propuesta COM (2024)150 para establecer el Programa Industrial de la Defensa Europea (EDIP), 8/VII/2024.

⁶ Desde el primer proyecto piloto de 2016 (€1,4 millones) a la acción preparatoria sobre investigación de 2017 (PADR, €90 millones), el programa de desarrollo (EDIDP, €500 millones) al fondo europeo de defensa (EDF, €8.000 millones) bajo el marco financiero plurianual (MFF) 2021-2027. Parlamento Europeo (2023), "Budgetary aspects of EU defence policy", PE 752.384, julio.

⁷ Daniel Fiott (2024), "¿Más allá de la estrategia? Estrategia industrial y futuro de la defensa europea", Real Instituto Elcano, ARI, nº 58/2024, 9/V/2024; y Félix Arteaga (2024), "La Estrategia Industrial de Defensa de la UE: señalar la luna, mirar el dedo", Real Instituto Elcano, *Comentario*, 12/III/2024.

⁸ Ursula von der Leyen (2024), Discurso ante el Parlamento Europeo, 18/VII/2024.

en la integración política como en la eficacia de su gobierno. Para financiar el salto hacia la integración en defensa que propone Enrico Letta, se precisa habilitar nuevos instrumentos de financiación, en cantidad y calidad, tales como disponer de un instrumento único para cubrir todo el ciclo de vida de los equipos, líneas de crédito en condiciones similares a las que se establecieron en el Mecanismo Europeo de Estabilidad durante la pandemia o trascender los límites del uso dual del Banco Europeo de Inversiones para invertir en defensa.⁹ En política industrial se necesita, también, el cambio radical que demanda Mario Draghi: incrementar las compras conjuntas, la interoperabilidad de los equipos y coordinar las inversiones para reducir dependencias y aumentar economías de escala.¹⁰

Es difícil que los países europeos puedan atender todos sus compromisos y necesidades de defensa sin adoptar economías de guerra.¹¹ No se trata sólo de incrementar los presupuestos necesarios para atender los nuevos compromisos sino, además, de adaptar las capacidades de producción a la exigencia de conflictos de alta intensidad y larga duración.¹² Aumentar el alistamiento de las unidades, reponer *stocks*, prestar ayuda, reclutar personal y reforzar la autonomía estratégica necesitan modelos de planificación y sostenibilidad para tiempos de guerra. Según la presidenta de la Comisión, se precisarán 500 billones de euros adicionales durante los próximos 10 años, unos fondos que no podrán venir de contribuciones adicionales de los países ni de la emisión de eurobonos porque los países frugales como Alemania o los Países Bajos, entre otros, se oponen.¹³ Tampoco parece fácil reunir los 100 billones de euros solicitados por el antiguo comisario Bretton, pero está claro que los fondos comunitarios actuales –1.800 millones de euros para la defensa en 2025– o los intereses de los bienes rusos congelados no están a la altura de la ambición de autonomía declarada.

El incremento generalizado de los presupuestos hasta el 2% –se cumpla cuando se cumpla porque no siempre los presupuestos reales coinciden con los anunciados–,¹⁴ sirve para mejorar la deteriorada base de partida de 2014, pero no para hacer frente a la situación de los próximos años. La sostenibilidad del esfuerzo depende de las previsiones económicas de los aliados europeos, y algunos, como Bélgica, España o Italia, seguidos de Suecia o Francia, parten de una situación de gasto de defensa reducido y con dificultades para aumentar la deuda pública, aumentar los impuestos o reducir el gasto social.¹⁵ La mayoría de las grandes potencias militares, como Francia, Italia, Polonia o Bélgica, excederán el objetivo del déficit del 3% en 2024 y otras como

⁹ Enrico Letta (2024), “Much more than a market”, abril, pp. 73-75.

¹⁰ Mario Draghi (2024), “Radical change is what is needed”, Groupe d’Études Geopolitiques, 16/IV/2024.

¹¹ Antoaneta Roussi (2023), “EU industry chief: we need to switch to ‘war economy mode’”, Politico, 11/V/2023.

¹² B. Barry et al. (2023), “The future of NATO’s European land forces: plans, challenges, prospects”, IISS, junio, p. 6.

¹³ Aurélie Pugnet (2024), “EU’s von der Leyen assesses bloc’s defence needs to €500 billion”, Euractive, 27/VI/2024.

¹⁴ Christopher F. Schuetze (2024), “Germany promised to step up militarily. its budget says differently”, The New York Times, 18/VII/2024.

¹⁵ Florian Dorn, Niklas Potrafke y Marcel Schlepper (2024), “European defence spending in 2024 and beyond: how to provide security in an economically challenging environment”, Econpol Policy Brief, nº 45, enero.

Alemania, Francia, Italia, España o Bélgica tuvieron un porcentaje de deuda sobre el PIB superior al 60%, lo que complica su esfuerzo presupuestario.¹⁶ Ayudas económicas a las compañías privadas, similares a las establecidas por EEUU en la *Defence Production Act* y la planificación a largo plazo podrían mejorar la sostenibilidad pero incluso países que, como Francia, cuentan con modelos de financiación a largo plazo, y que han aumentado los presupuestos anuales (de 47 billones de euros en 2024 a 67 billones en 2030) han tenido que postergar el cumplimiento de los objetivos a largo plazo (de 2030 a 2035) para acomodar los objetivos a corto.

Los Estados miembros pueden prepararse para la futura defensa europea de forma individual, como hacen en su mayoría, o colectivamente como reclaman la Comisión Europea y la Agencia de Defensa Europea, y aunque se reconoce que cada vez es más difícil y caro que cada país desarrolle individualmente sistemas de armas, los países europeos siguen eludiendo desarrollar colectivamente los sistemas que precisan.¹⁷ Es lógico que a corto plazo se hayan incrementado las compras fuera de la Unión a los países que podían satisfacer la urgencia de las demandas, pero si no se integran las bases industriales y tecnológicas de la defensa europea será difícil alcanzar una autonomía industrial adecuada en el futuro. La necesaria transición hacia una economía de guerra debido a la guerra en Ucrania podría revertir esa tendencia y facilitar la cooperación europea, tal y como sostiene la Estrategia Industrial de Defensa de la UE. Pero también podría acelerar la centrifugación del mercado europeo de la defensa y empujar a los Estados miembros hacia foros de cooperación más dinámicos como el de la OTAN.¹⁸

2. Las capacidades operativas

Adaptar la estructura y el alistamiento de las fuerzas a una guerra de mayor intensidad y duración es el segundo reto para las políticas de defensa europeas de los próximos años. Tras reducir sus efectivos, equipos, mantenimiento y maniobras a gran escala durante varias décadas, los aliados tendrán ahora que elevar considerablemente su nivel de alistamiento para disuadir o combatir a fuerzas como las que Rusia alista en el frente de Ucrania.¹⁹ Este objetivo no entraba entre los señalados por la Brújula Estratégica de 2020 para la seguridad y la defensa de la UE, y aunque se han registrado avances en la capacidad de despliegue rápido, en la movilidad militar o en los ejercicios como señala el alto representante en su informe anual,²⁰ la UE no dispone de capacidades de defensa y disuasión adecuadas a la situación estratégica actual. La generación de fuerzas siempre ha sido un problema en la gestión europea de crisis y, para preparar su defensa territorial, la UE necesita disponer de más fuerzas, mejor

¹⁶ Comisión Europea, COM (2024)598 final de 19 de junio de 2024 de acuerdo con el art. 126.3 del TFUE.

¹⁷ Daniel Fiott, "The challenges of defence spending in Europe", *Intereconomics*, vol. 59, nº 4, pp. 189-192.

¹⁸ Además del NATO Industrial Capacity Expansion Pledge, la OTAN también se ha adelantado a la UE en la coordinación de la asistencia militar a Ucrania con un nuevo mando en Wiesbaden, Alemania; un nuevo Centro de adiestramiento; y un presupuesto para 2025 de 40.000 millones de dólares. Cumbre del 75 Aniversario de la OTAN en Washington DC.

¹⁹ Para una evaluación del nivel de alistamiento de las fuerzas de la OTAN, véase Sean Monaghan *et al.* (2024), "Is NATO ready for war?", CSIS, 11/VI/2024.

²⁰ Josep Borrell (2024), "ANNUAL PROGRESS REPORT on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence", marzo.

alistadas y mayores reservas.²¹ Ampliar y mantener estructuras de fuerzas más numerosas choca con la realidad demográfica, social y laboral de la UE. Suprimido el servicio militar obligatorio en gran parte de los países europeos, resulta difícil su reimplantación y se ven obligados a mejorar las condiciones laborales y económicas del reclutamiento para competir en el mercado de trabajo. Mayores salarios y mejores expectativas profesionales pueden aliviar la escasez de personal y facilitar la movilización, pero también van a consumir una gran parte de los nuevos presupuestos de defensa.²²

A diferencia del componente industrial, el componente operativo no ha progresado como se esperaba. La PESCO, hibernada desde el Tratado de Lisboa y relanzada en 2017 con el objetivo de generar fuerzas europeas para las misiones más exigentes (art. 46.2 TEU), ha progresado más por el lado industrial que por el lado operativo.²³ Tras renunciar a contar con una fuerza expedicionaria de 60.000 soldados, la UE apenas cuenta con un par de grupos de combate operativos que se desea remodelar para disponer de una Capacidad de Despliegue Rápido de nivel brigada. Tampoco dispone de capacidades estratégicas de inteligencia, mando y control, defensas aéreas y de ataque en profundidad, entre otras, que dependen de EEUU. La vuelta a la defensa territorial y de las operaciones de alta intensidad han incrementado los niveles de disponibilidad y capacidad operativa (alistamiento) exigibles a las unidades que se despliegan en la frontera oriental y a las que les apoyan para que puedan asumir misiones de combate a gran escala.²⁴ Con una postura militar de bajo perfil, limitada su proyección a las proximidades geográficas de la UE y a la parte de menor intensidad del espectro de operaciones militares, la UE tendrá dificultades para proporcionar seguridad a terceros y no podrá asumir operativamente la defensa de Europa ni la protección de sus ciudadanos, por lo que continuará dependiendo operativamente de sus aliados norteamericanos.

La OTAN sí que se ha encargado de la protección de Europa con planes regionales desde el mar Báltico al mar Negro, dentro de su concepto de disuasión y defensa para el área euroatlántica ([DDA en sus siglas inglesas](#)). Ha desplegado ocho brigadas multinacionales para disponer de hasta 300.000 tropas en 30 días a las que reforzarían otras 500.000 en caso de necesidad, con lo que dispondrá a medio plazo de un [nuevo modelo de fuerzas](#) reforzado con medios marítimos y aéreos. La práctica totalidad de los primeros serán europeos y se asignarán a un sector y a una unidad multinacional concreta mediante rotación. La UE no ha sido capaz de emular el ritmo de generación de unidades multinacionales que la OTAN ha puesto en marcha ni de integrar las unidades bilaterales o subregionales que han desarrollado países europeos en sus

²¹ La UE sólo dispone de 1,4 millones de tropas de reserva, en su mayoría de países neutrales o de reclutamiento obligatorio, frente a los 1,5 millones de Rusia según datos del IISS, "Military Balance 2024", pp. 70-144 y 191.

²² Raphael S. Cohen (2024), "The return of military draft", *RAND Commentary*, 13/VIII/2024.

²³ El éxito de la PESCO difiere según se mida el número de proyectos (68) o los que han adquirido la plena capacidad operativa (Mando Médico Europeo y Equipos de Respuesta Rápida Ciber). Beatriz Cortázar (2023), "Bring back the spirit of PESCO!", *Egmont Policy Brief*, nº 308, junio, p. 3.

²⁴ Rodolfo Arroyo (2023), "¿Listos para qué? Alistamiento versus readiness", *Generis Publishing*, pp. 23-25.

espacios de interés estratégico dentro de un marco de defensa común.²⁵ Sin embargo, la defensa europea podría aprovechar el esfuerzo de alistamiento que se lleva a cabo dentro de la OTAN para encuadrar progresivamente las fuerzas europeas bajo un mando europeo capaz de disuadir por denegación.²⁶ La “europeización” de las fuerzas aliadas desplegadas en Europa Oriental, es decir, su permanencia, la cobertura de todo el espectro de operaciones, el apoyo a la movilidad militar en la frontera oriental,²⁷ la progresiva armonización de su equipamiento²⁸ y su mando y control bajo un SACEUR europeo permitiría a la UE disponer de la estructura de fuerzas que precisa para disuadir a Rusia dentro de la OTAN. El “doble sombrero” OTAN-UE de las estructuras de fuerzas desplegadas frente a Rusia reforzaría la visibilidad del pilar europeo dentro de la Alianza y la viabilidad de una defensa europea autónoma. La defensa europea precisa estructuras de fuerzas operativas de mayor entidad, y las unidades de reacción rápida, rotación temporal y limitado tamaño como los *Battlegroups* de la UE o la *NATO Reaction Force* han mostrado sus limitaciones para proporcionar seguridad y carecen de capacidad disuasoria para la defensa. Tampoco permiten escalar su tamaño porque siempre resulta más fácil generar una pequeña fuerza expedicionaria a partir de una estructura robusta de fuerzas alistadas para la defensa territorial que lo contrario.

3. La componente política

La UE ha demostrado una gran capacidad de reacción en respuesta a la invasión de Ucrania, más de lo que cabría esperar dadas las limitaciones señaladas. Ha asignado 17 billones de euros del Fondo Europeo de apoyo a la Paz para reembolsar transferencias de armas y, en conjunto ha proporcionado más de 160.000 millones de dólares en asistencia financiera, militar y humanitaria, además de mantener su cohesión interna frente a las tensiones derivadas del esfuerzo político y económico realizado.²⁹ Persisten las divergencias entre sus Estados miembros a propósito de la defensa común, así como la falta de sintonía en la pareja franco-alemana³⁰ y la sombra de una segunda presidencia de Donald Trump planea sobre las relaciones transatlánticas.³¹ En consecuencia, y frente a la situación militar en la que se encuentra, la UE necesita adoptar decisiones políticas para la transformación de la defensa europea que no podrá conseguir con medidas reactivas.

El camino a seguir es confuso por varias razones, como la fragmentación de las percepciones y el desfase entre las declaraciones y los hechos. En primer lugar, las encuestas europeas muestran que las opiniones sobre la situación en Ucrania varían

²⁵ Bence Nemeth (2024), “Bilateralism and minilateralism are Europe’s secret strengths”, *War on the Rocks*, 3/VI/2024.

²⁶ Sven Biscop (2022), “The New Force Model. NATO’s European Army”, *Egmont Policy Brief*, nº 285, septiembre; y Jacopo M. Bosica (2024), “Deterrence, defence and crisis management missions in a complex Euro-Atlantic security landscape”, *Atlantic Forum*, 12/X/2024.

²⁷ Plan de Acción para la Movilidad Militar 2.0, JOIN (2022) 48 final, 10/XI/2022.

²⁸ Siguiendo el concepto de Nación Marco de la OTAN que señalan Rainer I. Glatz y Martin Zaffe (2017), “Ambitious framework: Germany in NATO”, *SWP Comments*, nº35, septiembre.

²⁹ Servicio Europeo de Acción Exterior (2024), “EU assistance to Ukraine”, abril.

³⁰ Henry Foy, Leila Abboud y Guy Chazan (2023), “Cracking French-German tandem delays EU decisions”, *Financial Times*, 3/X/2023.

³¹ Arancha Gonzalez Laya et al. (2024), “Trump-proofing presidency”, *Foreign Affairs*, 2/II/2024.

con la distancia geográfica –mayor preocupación cuanto más cerca de las fronteras con Rusia– y con el tiempo –la preocupación disminuye a medida que transcurre la guerra–. Para los ciudadanos franceses, Rusia ocupa el sexto lugar como la amenaza más peligrosa, el séptimo para Alemania y el duodécimo para Italia, mientras que en Finlandia aumenta la preocupación por un ataque ruso (68%) y el ministro de Defensa alemán Pistorius cree que ese ataque a la OTAN podría producirse en cinco-ocho años.³² La creencia en la victoria de Ucrania cae al 10% frente al doble de la victoria rusa (20%) y sube la creencia en un acuerdo negociado (37%). Consecuentemente, se mantiene el apoyo europeo a la ayuda humanitaria, pero decae el apoyo a la asistencia militar y económica, que se mantiene en torno al 55% pero que ha perdido entre ocho y nueve puntos desde la primavera de 2022.³³

Los Eurobarómetros siguen dando un gran apoyo a la política común de seguridad y defensa (77%), a incrementar la cooperación (80%) y a incrementar el gasto en defensa (66%), unos porcentajes de limitada utilidad para decidir porque las cifras sirven tanto para abogar por una mayor integración como para mostrar satisfacción con el estado actual de la misma.³⁴ Algunos países europeos, los más próximos a la frontera con Rusia, han asumido la existencia de una guerra en Europa, híbrida y de baja intensidad, pero con posibilidades de escalar hacia una de mayor intensidad, por lo que han comenzado a cambiar sus visiones y estructuras de defensa. Como se reconoce en alguno de sus documentos de defensa recientes, en Europa se está librando una guerra a gran escala, y ni la superioridad de la OTAN ni su unidad se pueden dar por garantizadas, por lo que se deben reforzar las capacidades nacionales de defensa.³⁵ Otros países, y aunque sea contra su cultura estratégica, han aumentado significativamente su presupuesto militar, abandonado la neutralidad o contribuido con más fuerzas a la defensa adelantada frente a Rusia, lo que alimenta la percepción de que la defensa europea va bien porque se está reforzando.

Pero los avances en la política común de defensa no bastan para pasar a una defensa común. Pese a los acuerdos políticos sobre reestructuraciones de fuerzas en la OTAN o en la UE, cada país moderniza sus fuerzas de acuerdo con su percepción de la amenaza y a su planificación militar,³⁶ los procesos de decisiones sobre cooperación

³² Nicolas Camut (2024), "Putin could attack in '5 to 8 years', German defense minister warns", *Político*, 19/I/2024.

³³ Parlamento Europeo (2024), "Public opinion on Russia's war against Ukraine", DG COMM's Public Opinion Monitoring Unit. Encuestas realizadas entre el 8 de diciembre de 2023 y el 21 de febrero de 2024, 23/II/2024. Resultados similares a los que refleja la encuesta del Pew Research Centre, "Views of Ukraine on UE involvement with the Russia-Ukraine war", 8/V/2024.

³⁴ "Public opinion in the European Union", *Standard Eurobarometer*, 101, Anexo, abril-mayo 2024.

³⁵ Ministerio de Defensa (2020), "Defence Vision 2035. Fighting for a safer future", octubre; "A stronger Netherlands, a safer Europe. Investing in a robust NATO and EU", 2022 Defence White Paper; Comisión de Defensa de Suecia (2024), "Report on the development of military defence, 26/IV/2024"; Extractos del Acuerdo sobre Defensa de Dinamarca, 28/VI/2024; Ministerio de Defensa del Reino Unido (2024), "New era for defence: government launches root and branch review of UK armed forces", comunicado de prensa, 16/VII/2024; y Lee Ferran y Aaron Mehta (2024), "Ticking clock: Northern NATO defense chiefs see ever-closing 'window' to prepare for Russia", 8/VII/2024.

³⁶ European Investment Bank (EIB) (2024), "EU Finance Ministers set in motion EIB Group Action Plan to further step-up support for Europe's security and defence industry", 12/IV/2024; y Renaud Bellais y Axel Nicolas (2024), "Cinq années qui ont transformé la défense européenne", Fondation Jean Jaurès, 29/IV/2024, p. 7.

industrial o militar se alargan por las divergencias³⁷ y la defensa común sigue como siempre, a la espera del salto cualitativo y de la unanimidad que no llegan. Mientras, se suceden las propuestas y medidas reactivas que tratan de mejorar el funcionamiento de la política común: la creación de un comisario de Defensa, aunque no estén claros sus competencias finales; el intento fallido de convertir la subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo en una comisión; y una larga lista de buenos deseos para la defensa europea sin cambios significativos ni vinculantes, como los expresados en la Agenda 2024-2029 del Consejo Europeo de junio.³⁸

Con cada nueva legislatura en Bruselas, se suceden las apelaciones para cambios estructurales en la defensa europea. En su discurso de julio de 2024, la presidenta de la futura Comisión, Ursula von der Leyen, creó llegado el momento de construir una “verdadera” Unión Europea de Defensa y de crear un mercado único para la defensa.³⁹ El adjetivo entrecomillado rebela la insatisfacción con la defensa europea de siempre, la que avanza paso a paso sin dirección ni fecha fijadas. La existencia de una situación estratégica tan aguda como la actual cuestiona la vigencia de unas directrices políticas diseñadas para tiempos de postguerra. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de 2016 se ha quedado desfasada y la Comisión precisa una nueva estrategia para desarrollar sus programas de actuación hasta 2029.⁴⁰ Debe evitar lo ocurrido en la legislatura anterior, cuando inició su mandato con un enfoque geopolítico que carecía de estrategia para aplicarlo, como señala Sven Biscop.⁴¹ Después de concretar qué tipo de actor global pretende ser, la UE deberá definir cuándo y cómo debería usar la fuerza la UE en su defensa o fuera de sus fronteras. La defensa europea necesita renovar su marco estratégico para integrar, en lugar de acumular, las distintas estrategias sectoriales de las que dispone. A la ya mencionada estrategia industrial de la Legislatura anterior se añaden ahora la estrategia para la preparación militar y civil de la Unión que se ha encargado al ex presidente finlandés Sauli Niinistö y la elaboración de un libro blanco sobre defensa dentro de los 100 primeros días de su mandato, lo que no se sabe si complementará o reemplazará la Brújula Estratégica en vigor.

Para llevar “la defensa al corazón de las políticas europeas”, como demandaba el anterior alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Josep Borrell,⁴² no basta con seguir definiendo una política común, poco a poco. Para asumir nuestra responsabilidad estratégica, defendernos por nosotros mismos y construir un fuerte pilar europeo dentro de la OTAN es necesario hacerlo ya, aprovechando el momento. Para ello, la UE necesita que los Estados miembros redefinan su concepto de soberanía y sopesen de qué elementos de su autonomía nacional están dispuestos a renunciar en favor de la europea. Sin esta redefinición y sin transformaciones

³⁷ Las discusiones sobre el plan de adquisiciones conjuntas EDIRPA se prolongaron durante año y medio y la aprobación de la operación Aspides más de tres meses.

³⁸ Agenda Estratégica 2024-2029, Conclusiones del Consejo Europeo, 27/VII/2024.

³⁹ Discurso ante el Parlamento Europeo, 18/VII/2024.

⁴⁰ Giovanni Grevi (2024), “Power for progress: why the EU needs a New EU Global Strategy”, CSDS Policy Brief, 22/VII/2024.

⁴¹ Sven Biscop (2024), “Not another geopolitical commission, please!”, *Egmont Commentaries*, 26/VI/2024.

⁴² Josep Borrell (2024), “Three work strands to better protect Europe”, 14/IV/2024.

estructurales, la defensa europea seguirá como siempre: con pequeños avances y ningún gran salto.

Conclusiones

Los pasos a dar

La defensa europea tiene que defender a Europa, además de proporcionar seguridad a terceros como ha hecho hasta ahora. Para ello necesita grandes unidades multinacionales desplegadas permanentemente en los teatros europeos de riesgo con sus correspondientes planes regionales y medios de apoyo. Para disuadir, la defensa europea necesita ganar escala, cubrir todo el espectro del uso de la fuerza y armonizar su equipamiento. Para ser autónoma, la estructura europea de fuerzas necesita capacidades críticas, asumir el mando y control de las fuerzas europeas y reservar para EEUU el papel de refuerzo. Para ser creíble, y que todos los Estados miembros confíen en su protección, la defensa europea debe proporcionar más garantías que las defensas nacionales y asumir la responsabilidad de las que proporciona la OTAN en suelo europeo. Se darán grandes pasos si se avanza hacia estructuras colectivas de fuerzas dentro de las de la OTAN, aunque también de forma separada si es preciso.

La defensa de Europa es cara y los recursos deben adaptarse a las exigencias de las economías de guerra. Tanto la UE como sus Estados miembros deben incrementar sus presupuestos de defensa con la misma rapidez y contundencia que los redujeron al alejarse el riesgo de guerra en Europa. Lo que se gaste de más puede merecer la pena si se gasta mejor y juntos. Los fondos europeos deben primar los proyectos que palíen la dependencia operativa europea y que añadan valor a su base tecnológica e industrial. Las grandes unidades multinacionales europeas deben disponer de equipos y estándares europeos porque la interoperabilidad ayuda a las fuerzas armadas, pero no genera economías de escala en el sector industrial. Fragmentar la inversión en sistemas nacionales tampoco ayudará a sostener la competitividad de la base industrial y tecnológica europea frente a los nuevos competidores en el mercado global. La financiación debe explorar nuevos instrumentos para invertir en compras conjuntas, durante todo el ciclo de vida y que acaben con carencias estructurales. Dar grandes pasos supone reivindicar que el gasto en defensa es un gasto social, emplear recursos comunes para adquisiciones de capacidades y activos que palíen carencias europeas de defensa, o que los ciudadanos europeos conozcan de qué y cuánto les protege la UE (lo mismo que saben lo que la OTAN y EEUU hacen por su defensa).

La magnitud de los pasos, cortos o largos, revela el nivel de ambición política. Sin que los Estados miembros decidan qué parte de su autonomía estratégica puede trasladarse a la defensa europea, ésta avanzará sin dirección ni calendario. La defensa europea necesita que se revise el marco de su política exterior y de seguridad adaptándola al contexto geopolítico y bélico actual para conocer qué tipo de actor global desea ser la UE. Tras lo anterior, necesita recuperar el equilibrio entre las componentes política, operativa e industrial de su autonomía. Para ello debe dar grandes pasos en la arquitectura institucional, para superar los bloqueos de la unanimidad o la superposición de competencias, así como profundizar en su concepto de defensa común, para diferenciarlo del más ambiguo de seguridad y defensa.

Estos grandes pasos no garantizan que se vaya a conseguir una defensa común a corto plazo, pero dejarán a la UE en mejores condiciones de lograrlo –y rápidamente– si los acontecimientos más temidos como la derrota de Ucrania, la retirada de EEUU o un ataque ruso contra las fronteras de la Unión se llegan a producir. La preparación consiste, precisamente, en adelantarse a los escenarios de riesgo. Pero si se considera que lo anterior no ocurrirá, y se desaprovecha el momento actual, la política de defensa europea seguirá como siempre, dando muchos pasos, pero muy cortos.