

CONSIDERACIONES SOBRE EL «LIBRO BLANCO» DE LA DEFENSA EUROPEA. PREPARACIÓN 2030

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Amador Enseñat y Berea *

1. ¿CÓMO HEMOS LLEGADO A ESTA SITUACIÓN?

En primer lugar, el fin de la Guerra Fría provocó un ambiente de euforia generalizada en el mundo occidental. Los historiadores dirán dentro de unas décadas si no supimos valorar adecuadamente la evolución de la situación de seguridad en Europa, confundiendo deseos con realidad, o no conseguimos gestionar adecuadamente las relaciones internacionales desde la caída del muro de Berlín.

Nos hemos referido en otras ocasiones al optimismo reinante en aquel tiempo, entre los pensadores (quizás el más célebre, Francis Fukuyama, quien defendió, en el verano de 1989, que se había llegado «al punto final de la evolución ideológica de la humanidad y a la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano»¹), políticos (como James Baker quien, en noviembre de 1990, afirmó que «la Historia nos había dado otra oportunidad ... para llevar la paz y la justicia a todo el mundo»² o George Bush padre quien, en septiembre de 1991, consideró que «el mundo había cam-

* Sesión del día 3 de junio de 2025.

¹ FUKUYAMA, F.: «The End of History?», *The National Interest*, núm. 16, (Summer 1989), pp. 13-18.

² Discurso de James Baker ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1990 y reproducido en el libro de BAKER J. A., y DE FRANK, T: *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace. 1989-1993*, New York, GP Puntman's Sons, 1995, p. 326.

biado a un ritmo fantástico, escribiendo cada día una nueva página de la Historia antes que la tinta del día anterior se hubiese secado»³).

Las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa se adaptaron a ese entorno optimista. La *Carta de París para una nueva Europa* de la entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, de 21 de junio de 1990, declaró que «la era de la confrontación y la división de Europa había terminado»⁴. La OTAN, más prudente y recelosa del poderío militar soviético, más tarde ruso, defendió desde la declaración de Roma de noviembre de 1991 que «nuestra seguridad ha mejorado sustancialmente: ya no afrontamos la antigua amenaza de un ataque masivo. Sin embargo, la prudencia requiere que mantengamos un equilibrio estratégico general y que estemos listos para afrontar cualquier riesgo potencial para nuestra seguridad que pueda surgir de la inestabilidad o la tensión»⁵.

Habría que esperar a la *Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa de la Unión Europea* de marzo de 2022 para leer que «la guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea. La UE está más unida que nunca ante la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, que viola de manera flagrante el Derecho internacional y los principios de la Carta de Naciones Unidas y menoscaba la seguridad y estabilidad europea y mundial»⁶. Tres meses después, el *Concepto Estratégico OTAN de Madrid* afirmaba que «el área euroatlántica no está en paz. La Federación Rusa ha violado las normas y los principios que contribuyen a un orden de seguridad europeo estable y predecible»⁷ y que «los actores autoritarios desafían nuestros intereses, nuestros valores y nuestro modo de vida democrático»⁸.

En segundo lugar, Occidente minusvaloró a la Federación Rusa como potencial amenaza, interpretando su debilidad en la defensa de sus intereses como aquiescencia del orden unipolar por entonces vigente. Su condición de potencia nuclear no era ya suficiente para exigir la bipolaridad en la escena internacional. Quizás no percibimos suficientemente su rencor y frustración por

³ BUSH, G. H. W.: «Address to the Nation on United States Nuclear Weapons Reductions» (September 27, 1991). *Public Papers of the Presidents of the United States. Administration of George Bush*, 1991 (T. 2), pp. 1220-1224. US Government Printing Office, Washington, 1992, pp. 1220-1221.

⁴ *Carta de París para una nueva Europa*, Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, París, 19-21 noviembre de 1990.

⁵ *Declaration on Peace and Cooperation*, issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council («The Rome Declaration»), Rome, 8 November 1991, para. 4.

⁶ Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa*, Bruselas, 21 de marzo de 2022.

⁷ *NATO 2022 Madrid Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022, para. 6.

⁸ *Ibidem*, para. 7.

la impotencia en la defensa de sus intereses en su antigua esfera de influencia y, muy especialmente, cuando la expansión o influencia de la OTAN y la Unión Europea llegaron a su «extranjero próximo», las antiguas repúblicas socialistas soviéticas. Tampoco quizás se valoró en su medida el no abandono de Transnistria en Moldavia, la invasión de las regiones georgianas de Abjasia y Osetia del Sur (en 1998 y 2004), la anexión de Crimea (2014) y su apoyo, cuando no intervención directa, en la segregación *de facto* del Dombás.

El presidente Bush padre afirmó en septiembre de 1991 que «la perspectiva de una invasión soviética en Europa occidental lanzada con poco o ningún aviso no era ya una amenaza realista»⁹. El *Acta Fundacional de las Relaciones OTAN-Rusia* de mayo de 1997 declaró que «la OTAN y la Federación Rusa ya no se consideraban adversarios»¹⁰ y, en 2002, se estableció un Consejo de Cooperación OTAN-Rusia para potenciar las relaciones antes vehiculizadas a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (diciembre 1991) y del Consejo Permanente Conjunto (mayo 1997). No obstante, la preocupación sobre Rusia fue subiendo de tono. La *declaración de la cumbre de Gales* de septiembre de 2014 consideró la invasión y posterior anexión de Crimea «una grave violación del derecho internacional y un importante desafío a la seguridad euroatlántica»¹¹. Y, en marzo de 2022, la *cumbre extraordinaria de Bruselas* declaró «la agresión rusa contra Ucrania, la amenaza más grave para la seguridad euroatlántica en décadas»¹². Tres meses después el *Concepto Estratégico de Madrid* valoró que «no se podía descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados»¹³, considerando que «la Federación Rusa era la amenaza más significativa y directa a la seguridad de los Aliados y a la paz y la estabilidad en el área euroatlántica»¹⁴.

En mi Curso Avanzado de Mando y Estado Mayor en el Reino Unido aprendí que las características de una amenaza son la voluntad («will») y la capacidad («capability») de dañar nuestros valores e intereses. Quizás confundimos la «falta de capacidad» de Rusia con su «falta de voluntad».

En tercer lugar, un incompleto entendimiento de «lo híbrido» (ya se entienda por ello «guerra», «amenaza» o «estrategia») sobrevaloró la importancia de las capacidades y formas de acción no convencionales, minusvalorando la probabilidad de empleo de las convencionales. Las estrategias híbridas, conforme a nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021*, emplean «además de

⁹ BUSH, G. H. W., *op. cit.*, p. 1221.

¹⁰ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation, and Security between NATO and the Russian Federation* signed in Paris, France, 27 May 1997.

¹¹ *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales (5 September 2014), para. 16.

¹² *Statement by NATO Heads of State and Government*, Brussels, 24 March 2022.

¹³ *NATO 2022 Madrid Strategic Concept*, *op. cit.*, para. 6.

¹⁴ *NATO 2022 Madrid Strategic Concept*, *op. cit.*, para. 8.

acciones convencionales, otras campañas de desinformación, ciberataques, espionaje, subversión social, sabotaje, coacción económica o el uso asimétrico de medios militares»¹⁵. El foco se pone en la segunda parte, pero muchas veces se ignora la primera, sin darnos cuenta que lo «híbrido» es una fórmula magistral cuya ponderación de componentes puede variar, y de hecho lo hace, tanto en tiempo como en espacio.

En cuarto lugar, la excesiva confianza de la Unión Europea en su «poder blando»¹⁶, creyendo que se podía obtener casi todo a través del atractivo de nuestro modelo político, social y económico. Nuestras relaciones exteriores están basadas en el liderazgo en nuestra vecindad a través de una cooperación condicionada a los avances en las reformas políticas, sociales y económicas de nuestros vecinos, mientras, a nivel global, en la defensa del multilateralismo efectivo y de la globalización, si bien con una asociación estratégica con Estados Unidos.

Se confió también en los indudables efectos benéficos y balsámicos de la globalización, sin valorar adecuadamente los adversos, no siendo los menores entre estos últimos los que favorecen la interconexión de los desafíos, riesgos y amenazas que incrementa nuestra vulnerabilidad. Por otra parte, la globalización fue posible en un mundo unipolar de *pax americana*, pero es complicado mantenerla en un mundo multipolar en competición en el que renacen rivalidades geopolíticas, políticas, militares, comerciales y tecnológicas y en el que es evidente el regreso a políticas y prácticas proteccionistas.

En quinto lugar, se desatendieron las advertencias norteamericanas de que Europa había dejado de ser el ombligo del mundo y que el centro de gravedad del globo se había desplazado hacia el Indo-Pacífico. Este desplazamiento se hizo todavía más evidente a medida que la República Popular China emergía como gran potencia y ponía en peligro los intereses norteamericanos especialmente en dicha zona. La prensa recogió, el pasado sábado, que el secretario de defensa estadounidense había declarado en un foro de defensa en Singapur que China era «una amenaza real e inminente» y que el Indo-Pacífico sería «el escenario prioritario de las operaciones norteamericanas de los próximos años»¹⁷.

¹⁵ Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, *Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, p. 26.

¹⁶ Término acuñado por Joseph Nye Jr.: *Bound to leave. The changing nature of American power*, New York, Basic Books (1990) y *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs (2004). «El poder blando es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas» (Nye, *op. cit.*, 2004, p. x).

¹⁷ Recogido durante la intervención del Secretario de Defensa de los EE.UU. Pete Hegseth en el Foro de Defensa de Singapur el 30 de mayo de 2025. MATHEW, O.: «Hegseth Outlines U. S. Vision for Indo-Pacific, Addresses China Threat», *US Department of Defense*, en <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4202504/hegseth-outlines-us-vision-for-indo-pacific-addresses-china-threat/>

Por último, muchas Naciones europeas no hicieron suficiente caso a los requerimientos de incrementar sus presupuestos de defensa para equilibrar los costes de la Alianza entre ambos lados del Atlántico. Europa se había acostumbrado a beneficiarse de la contribución norteamericana a su seguridad y defensa para sufragar su desarrollo económico y el Estado del bienestar. Estados Unidos comprendió esta situación mientras Europa se recuperaba de los estragos de la Segunda Guerra Mundial, pero dejó de entenderlo a medida que la economía europea y el nivel de vida sus ciudadanos alcanzaba, cuando no superaba, al norteamericano. No es tampoco una cuestión menor, la desaparición, por razones biológicas, entre sus líderes políticos de la generación que combatió en los campos de batalla europeos durante la Segunda Guerra Mundial.

Consecuencias

Como consecuencia de la evolución geoestratégica descrita, Estados Unidos y Europa se afanaron en recoger los desde entonces conocidos por «dividendos de la paz»: una reducción de los gastos militares que la Guerra Fría había exigido. Un «dividendo de la paz» que George Bush declaraba, en septiembre de 1991, buscar «no medido en dólares, sino en más seguridad», al tiempo que enviaba al Congreso un «ambicioso plan para reducir los gastos de defensa en un 25 %»¹⁸. Pretendía reformar sus Fuerzas Armadas, disminuyendo su entidad, para crear una nueva fuerza «más versátil, capaz de responder en todo el mundo a los desafíos, tanto antiguos como nuevos»¹⁹. Dicho de otro modo, reformar, para hacer más con menos. Ese fue el mantra que utilizamos todos los Ejércitos occidentales durante tres décadas, en un ejercicio de austeridad y eficiencia, difícil y sacrificado, que se tornó imposible cuando se hizo evidente que la situación estratégica había dado un vuelco. «Hacer más con menos» tiene un límite, especialmente cuando la «hipótesis más peligrosa» se acerca a la «hipótesis más probable».

Esa «recogida de dividendos» tuvo, entre otras, las siguientes consecuencias:

1. Una reducción de los presupuestos de defensa, especialmente en términos relativos con el total de los Presupuestos Generales del Estado o el Producto Interior Bruto PIB (parámetro que se suele utilizar para comparar el esfuerzo en defensa). La falta de percepción de amenazas directas y la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social llevaron a las Naciones europeas a priorizar otros objetivos.

¹⁸ BUSH, G. H. W., *op. cit.*, p. 1224.

¹⁹ *Ibidem*, p. 1221.

2. Una drástica reducción del personal de las Fuerzas Armadas como consecuencia de su profesionalización y la consiguiente suspensión de la prestación del servicio militar obligatorio, sin establecerse, en la mayoría de los casos, un sistema efectivo de movilización de reservistas. Algunos Estados, mantuvieron el servicio militar obligatorio y otros lo han recuperado recientemente.
3. La reducción de armamento y material motivada por la nueva entidad de los Ejércitos, si bien su calidad y eficacia había de ser superior para conseguir incrementar su capacidad operativa a pesar de la disminución de su personal.
4. La consiguiente reducción de la infraestructura dedicada a la defensa y a las Fuerzas Armadas. Además, han disminuido los medios para el transporte estratégico de fuerzas en Europa. Por otra parte, el desplazamiento hacia el este de la posible zona de confrontación convirtió en inadecuadas las inversiones en infraestructura operativa y logística realizadas durante la Guerra Fría.
5. La reducción de las reservas estratégicas de armamento, material y municiones, debido a su obsolescencia, caducidad y una insuficiente reposición.
6. Quizás la menos evidente, la reducción de la industria de defensa, motivada por su privatización y el ajuste de su producción a una cada vez menor demanda de sistemas de armas y municiones por unas fuerzas armadas más pequeñas y con menores recursos, pero con la obligación de dotarlas de capacidades más avanzadas en un tiempo de revolución tecnológica. Se añade a ello la excesiva fragmentación de la industria de defensa española y europea, especialmente la de sistemas terrestres, que daña su competitividad externa y dificulta la interna. La debilidad de la llamada base industrial y tecnológica de la defensa europea ha generado una dependencia del exterior, propiciando una insuficiente autonomía estratégica que sólo se podrá corregir con tiempo e inversión pública y privada que requiere facilidades, pero también certidumbre en las perspectivas futuras.

2. LOS «PLANES DE REARME» NO SON NUEVOS

La OTAN consideró que la situación descrita ponía en peligro la credibilidad de su disuasión y defensa colectiva. Para contrarrestarla, las cumbres de la Alianza acordaron sucesivamente unas medidas destinadas a mejorar directamente las capacidades militares. Cuando se comprobó su éxito limitado, se optó por im-

pulsar el incremento de los presupuestos de defensa. Entre el primer grupo, podemos mencionar la *Iniciativa de Capacidades de Defensa de Washington*²⁰ (abril de 1999), los *Compromisos de Capacidades de Praga*²¹ (noviembre de 2002), y posteriormente, otros relacionados con la lucha contra el terrorismo y la defensa nuclear, biológica y química. En el segundo, el establecimiento de una guía para incrementar los presupuestos de defensa, tomando como referencia «un mínimo» del 2% del PIB. Esta llamada indujo avances insuficientes por lo que, en la cumbre de Gales de septiembre de 2014, seis meses después de la invasión rusa de Crimea, los Aliados suscribieron nuevos compromisos²², reafirmados en Madrid²³, en junio de 2022, cuatro meses después del inicio de la invasión rusa de Ucrania.

3. EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA EUROPEA

El pasado 19 de marzo, la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Kaja Kallas presentaron dos documentos relevantes para un cambio en la defensa europea: el «Libro blanco para la defensa europea-Preparación 2030»²⁴ y el «Plan para rearmar Europa-Preparación 2030».

En sus palabras, von der Leyen declaró que «la era del dividendo de la paz hace mucho que acabó. La arquitectura de seguridad con la que contábamos ya no puede darse por sentada. Europa está dispuesta a estar a la altura de las circunstancias. Debemos invertir en defensa, reforzar nuestras capacidades y adoptar una actitud activa en materia de seguridad»²⁵.

Por su parte, Kallas afirmó que «hoy presentamos un plan para abordar las amenazas inmediatas y fortalecer la defensa a largo plazo de Europa. Hacemos esto no para luchar en una guerra, sino para prepararnos para lo peor, defender la paz en Europa y mantenernos firmes por un mundo donde la fuerza no pueda imponer la razón»²⁶.

²⁰ *Defense Capabilities Initiative*, approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington, 25 April 1999.

²¹ *Prague Summit Declaration* Issued by the Heads of State and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002, para. 4.c.

²² *Wales Summit Declaration*, *op. cit.*, para, s 14 y 15.

²³ *Madrid Summit Declaration* Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid on 29 June 2022, para. 19.

²⁴ European Commission: *White Paper for European Defence – Readiness 2030*. Puede consultarse en [ReArm Europe Plan/Readiness 2030](#).

²⁵ Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, «La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el Plan ReArmar Europa/ Preparación 2030», Bruselas, 19 marzo 2025. Puede consultarse en [IP_25_793_ES.pdf](#).

²⁶ Palabras de Kaja Kallas en la presentación el Libro Blanco sobre la defensa europea y el Plan ReArmar Europa/ Preparación 2030», Bruselas, 19 marzo 2025. Puede consultarse en [White Paper for European Defence – Readiness 2030 | EEAS](#).

Más allá de otras interpretaciones más ambiciosas que pudieran derivarse de su título, la finalidad del Libro Blanco no es más, pero tampoco menos, que presentar soluciones para cubrir brechas críticas de capacidades, construir una base industrial de defensa sólida y proponer formas para que los Estados miembros inviertan masivamente en defensa, adquiriendo sistemas de defensa y aumentando la preparación de la industria de defensa a largo plazo. El Plan ReArmar Europa permitirá un gasto de más de 800.000 millones de euros proporcionando palancas financieras a los Estados miembros para impulsar un aumento de inversión en las capacidades de defensa.

El Libro Blanco desvela en su introducción la razón principal de su necesidad: «la única forma de garantizar la paz frente a una aguda y creciente amenaza a la que se enfrenta Europa es la disposición para la disuasión, pero lo hacemos desde una posición en la que la preparación para la defensa se ha debilitado por décadas de insuficiente inversión».

Señala que nuestro continente está siendo afectado por la guerra, la agresión y otros actos hostiles; que un nuevo orden internacional se formará en la segunda parte de esta década, del que no podemos ser receptores pasivos; que nuestra seguridad, de la que depende nuestra prosperidad se ha beneficiado inmensamente tanto de la OTAN como de la Unión Europea, pero que en los próximos años ya no será suficiente; que el futuro de Ucrania es fundamental para el futuro de Europa en su conjunto, pero Europa se enfrenta a otras amenazas crecientes y desafíos: la competencia estratégica en nuestra vecindad; los desafíos transnacionales; el comportamiento de estados autoritarios como China; y, el cambio de enfoque de Estados Unidos hacia otras regiones del mundo, advertido muchas veces pero más rápido de lo anticipado.

Considera que Europa se encuentra en un entorno estratégico que se deteriora rápidamente por tres cuestiones: por su geografía que la hacen vulnerable a ciertos tipos de desafíos en una vecindad ampliada; por un conjunto de amenazas cada vez más interconectadas y crecientes; y, por unos desafíos estratégicos que requieren una respuesta estratégica, como son Rusia y China.

El documento pretende establecer las medidas para reconstruir la defensa europea, apoyar a Ucrania, abordar las carencias críticas de capacidades y establecer una base industrial de defensa sólida y competitiva. Aunque los Estados miembros son responsables de sus Fuerzas Armadas, la Unión puede aportar valor añadido facilitando mayor colaboración y escala eficiente; facilitando eficiencias, intercambiabilidad e interoperabilidad y reduciendo costes; apoyando la infraestructura de doble uso para la movilidad y las comunicaciones; y, promoviendo asociaciones.

Considera que los Estados presentan carencias críticas en áreas que les impiden llevar a cabo operaciones militares complejas durante un período

do sostenido, que deben ser resueltas en un plazo de tiempo razonablemente corto. Esas carencias afectan a capacidades de defensa clave englobadas en siete áreas prioritarias: defensa aérea y antimisil; sistemas de artillería; munición y misiles; drones y sistemas antidron; movilidad militar; inteligencia artificial, guerra cuántica, cibernética y electrónica; y, facilitadores estratégicos y protección de infraestructuras críticas. Para ello, se quiere aprovechar un denominado «dividendo de la colaboración» basado en la «contratación colaborativa». Este tipo de contratación, además de ser el mecanismo más eficaz en un buen número de productos (especialmente los consumibles), es clave también para proyectos más complejos ya que la agregación de la demanda reduce los costes, acorta los plazos de entrega y garantiza la interoperabilidad y la intercambiabilidad. El Libro Blanco establece medidas específicas para abordar las carencias en movilidad militar e infraestructura, la protección de fronteras y reservas estratégicas; así como un denominado «ómnibus de defensa» para simplificar y armonizar tanto las normas y procedimientos específicos del sector de la defensa como en el impacto en la industria de la defensa de las políticas y reglamentos de la Unión que no son específicos de la defensa.

Debo mencionar que los Informes Draghi²⁷ (septiembre de 2024) y Niinistö²⁸ (un mes después) dedicaron una especial importancia a la industria de defensa. Mario Draghi, tras afirmar que «la UE es colectivamente el segundo gasto militar del mundo, pero que ello no se reflejaba en la fortaleza de nuestra capacidad industrial de defensa»²⁹, incluye el fortalecimiento de esa capacidad como parte esencial del área de actuación «Incrementar la seguridad y reducir las dependencias», una de las tres propuestas para reactivar el crecimiento y la defensa como una de sus políticas sectoriales³⁰. Por su parte, Sauli Niinistö afirma que «una defensa europea más fuerte, basada en una base tecnológica e industrial de defensa europea competitiva y resiliente, así como en capacidades y preparación de defensa fortalecidas, es de crucial importancia para la preparación integral de la Unión Europea»³¹.

Continúa el Libro Blanco, respecto al apoyo a Ucrania, afirmando que la Unión Europea y los Estados Miembros han proporcionado, desde febrero de 2022, alrededor de 50.000 millones de euros en apoyo militar, incluidos los procedentes del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Las necesidades de defensa de Ucrania seguirán siendo cuantiosas tras un alto el fuego o incluso con un

²⁷ DRAGHI, M.: *The future of European competitiveness*, september 2024. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025.

²⁸ NIINISTÖ, S.: *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, october 2024.

²⁹ DRAGHI, M., *op. cit.*, p. 07.

³⁰ *Ibidem*, pp. 54-62 y 159-171.

³¹ NIINISTÖ, S., *op. cit.*, p. 24.

acuerdo de paz. Formula una estrategia que denomina «del puercoespín» para disuadir cualquier ataque posterior, basada en dos pilares: intensificar la asistencia militar y de otro tipo y asociar a Ucrania a las iniciativas de la UE e integrar las respectivas industrias de defensa.

El documento considera que la industria de defensa europea presenta debilidades estructurales que le hacen incapaz de producir sistemas y equipos de defensa en las cantidades y a la velocidad que precisan los Estados miembros. Para solventar esta situación, relaciona cinco direcciones estratégicas: (1) agregar demanda para aumentar la capacidad industrial de defensa, (2) reducir las dependencias y garantizar la seguridad del suministro, (3) construir un verdadero mercado de equipos de defensa a escala de la UE, simplificando y armonizando la normativa; (4) transformar la defensa mediante la innovación disruptiva; y, (5) generar habilidades y talento para innovar.

El gasto en defensa de los Estados Miembros se ha incrementado desde 2021 en un 31 %, alcanzando el 1,9 % del PIB combinado de la UE (326.000 millones de euros en 2024), muy inferior al de Estados Unidos e inferior al de Rusia y China. Específicamente, la inversión en defensa en 2024 (102.000 millones) ha sido casi el doble que la de 2021. Con todo, este esfuerzo es insuficiente. El Libro Blanco considera que la reconstrucción de la Europa de la defensa requerirá, durante un período sostenido, inversiones masivas, tanto públicas como privadas. La Comisión, a través del Plan ReArmar Europa, ha identificado para ello cinco pilares:

1. Un nuevo instrumento financiero específico, «Acción por la Seguridad de Europa» (*SAFE*³², *Security Action for Europe*) de hasta 150.000 millones de euros, para proporcionar asistencia financiera, en forma de préstamos, a los Estados miembros para que puedan realizar inversiones públicas urgentes y estratégicas en apoyo de la industria europea de defensa. Estas inversiones han de ir dirigidas a adquisiciones conjuntas de productos de defensa en áreas críticas. El Consejo de la Unión aprobó el pasado 27 de mayo el Reglamento de creación de este instrumento que entró en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial de la Unión Europea³³.
2. La activación coordinada de la Cláusula Nacional de Escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante un período de cuatro años. Gracias a esta flexibilidad, los Estados miembros podrían mo-

³² Nótese el significado de SAFE en inglés: seguro.

³³ Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025 por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa» (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa, Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de mayo.

vilizar un gasto adicional de defensa de hasta un 1,5% del PIB. Se estima que la inversión en defensa, gracias a la activación de esta cláusula y a los 150.000 millones de la financiación del instrumento SAFE, podría alcanzar al menos 800.000 millones de euros en los próximos cuatro años. Por el momento, 16 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea han solicitado la activación de la cláusula³⁴. Entre los que han preferido no activarla todavía figuran España, Francia e Italia por miedo a los efectos de incrementar sustancialmente el déficit y la deuda.

3. Mayor flexibilización de los instrumentos existentes en la UE para permitir una mayor inversión en defensa, en particular a través de la revisión voluntaria de las políticas de cohesión, considerando que el desarrollo de una industria europea de defensa sólida apoyará la competitividad europea y promoverá el desarrollo regional y el crecimiento económico. Así, el pasado jueves, el gobierno de Letonia decidió reasignar 22 millones de euros del Fondo de Desarrollo Regional para equipar 570 estructuras para que funcionen como refugios antiaéreos.
4. Contribuciones del Banco Europeo de Inversiones. El BEI tiene la intención de introducir cambios para ampliar aún más el alcance de su financiación relacionada con la defensa. Duplicará su inversión anual hasta 2.000 millones de euros para financiar proyectos sobre determinadas capacidades críticas.
5. Movilización de capital privado, ya que la inversión pública es indispensable pero no será suficiente. La Unión de Ahorro e Inversión debe ayudar a canalizar inversiones privadas adicionales hacia las prioridades de la UE, incluido el sector de la defensa.

El Libro Blanco también establece que la Unión Europea promoverá una arquitectura abierta combinada con una geometría variable que permita la participación de socios afines en proyectos e iniciativas de cooperación en materia de defensa. El documento cita expresamente a la OTAN, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Canadá, los países de la ampliación y de la vecindad, Turquía y los socios del Indo-Pacífico.

Por último, el documento enumera una serie de acciones que han de llevarse a cabo con carácter inmediato para el desarrollo del Plan establecido en el Libro Blanco, algunas de ellas fuera del marco competencial de la Comisión.

³⁴ Han solicitado la activación de la cláusula Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y República Checa.

4. CONSIDERACIONES

Sobre sus limitaciones

La primera consideración es su título que al menos induce a error sobre su contenido. No trata sobre la defensa europea en su conjunto. No presenta orientaciones ni sugerencias sobre cómo desarrollarla en un sentido amplio. Se limita, y no es poco, a proporcionar un marco para un incremento sustancial de la inversión de defensa de los Estados miembros, señalando los pasos necesarios para reconstruir la defensa europea, apoyar a Ucrania, abordar los déficits críticos de capacidades y establecer una base industrial de defensa fuerte y competitiva.

El mismo Libro Blanco reconoce sus limitaciones cuando afirma que los «Estados mantendrán siempre la responsabilidad de sus propias tropas, desde la doctrina al despliegue, y la definición de necesidades de sus fuerzas armadas» y «que la UE siempre actuará de una manera que no perjudique el carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros y teniendo en cuenta los intereses de seguridad y defensa de todos los Estados miembros».

Otra cosa estaría vedada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) que en su artículo 4.2 establece que «la seguridad nacional seguirá siendo competencia exclusiva de cada Estado miembro», mientras que el artículo 42 establece que la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» y que, con posterioridad, «cada Estado miembro adopte una decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Nada hay, por tanto, en el Libro Blanco de «defensa común» aunque sí verse sobre defensa europea, pero limitándola a aspectos industriales y económicos, sin abordar aspectos políticos y estratégicos salvo para establecer un marco introductorio.

Por otra parte, una crítica importante es que, a pesar de afirmar que «la geografía y la historia hacen a la Unión vulnerable a determinados tipos de desafíos en su vecindad ampliada», el Libro Blanco carece de una «visión de 360 grados» y se circunscribe casi en exclusividad a la situación en el este del territorio de la Unión y, concretamente, en Ucrania. No da respuesta a los desafíos procedentes de nuestra vecindad meridional. La ausencia es importante por dos motivos. Primero, porque son los desafíos que España afronta en primera línea. Segundo, porque los recursos a emplear son más de seguridad en un sentido amplio que específicamente de defensa.

Otros analistas apuntan a las limitaciones provenientes de la escasez, que los Estados ya sufren, de determinadas materias primas necesarias para fabricar armamento, munición y proyectos de alta tecnología, así como el enve-

cimiento de la población europea que dificultará el reclutamiento, tanto en cantidad como en calidad, en los Ejércitos y en la industria de defensa³⁵.

Sobre su nivel de ambición

En primer lugar, el calendario de 2030, y los cuatro años establecidos en el instrumento SAFE y en la cláusula nacional de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, parecen ser demasiado ambiciosos para establecer una base industrial sólida y competitiva en la Unión Europea dados los prolongados plazos de tiempo para acordar y desarrollar proyectos de armamento y material y los multinacionales mucho más. Esta consideración es mucho más evidente cuando se abordan proyectos que impliquen importantes desarrollos tecnológicos como son la mayoría en los que el Libro Blanco centra su atención. Por otra parte, la industria europea está muy lejos de investigar y producir en cantidad y en tiempo lo que se necesita y el plazo de cinco años se antoja inalcanzable. Nuestro compañero electo don Josep Borrell cifró recientemente ese plazo en una generación, «porque es lo que se tardará en construir las capacidades que no tenemos y necesitamos»³⁶. La insuficiente capacidad de producción de la industria occidental, principalmente la europea, y las necesidades de armas y municiones derivadas de la guerra en Ucrania provocan que los Estados miembros se enfrenten a una paradójica situación: «antes podíamos comprar, pero no teníamos dinero y ahora que tenemos dinero no tenemos que comprar» para satisfacer a corto plazo las necesidades de defensa para afrontar un conflicto convencional de gran intensidad.

Por otra parte, surgen dos reflexiones. La primera, la duda sobre si las condiciones que se exigen a los programas para beneficiarse del instrumento SAFE serán suficientes para el logro de la finalidad perseguida de «comprar más, comprar mejor, comprar juntos, comprar europeo». Algunas medidas apuntan a ello. La cifra de 150.000 millones de euros no es desdeñable. Que solo puedan participar empresas establecidas en la Unión Europea o Ucrania y que al menos el 65% de los componentes deben ser de origen europeo son medidas exigentes en la buena dirección. Sin embargo, que sólo sea necesario que las adquisiciones conjuntas se lleven a cabo por dos Estados: uno de ellos de la UE y el otro de la UE, de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), de la EEA (Área Económica Europea) o de Ucrania, hacen dudar si es suficiente para re-

³⁵ NIEVES V., y BECEDAS M.: «El rearme europeo se estrella contra una realidad que nadie vio venir: un enorme cuello de botella material y humano», *ElEconomista.es*, 26 de marzo de 2025. Puede consultarse en El rearme europeo se estrella con una realidad que nadie vio venir: un enorme cuello de botella material y humano.

³⁶ Josep Borrell, en el discurso tras recoger, de manos del S. M. el Rey Felipe VI, el XVIII Premio Europeo Carlos V que concede la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, en una ceremonia en Real Monasterio de Yuste el 9 de mayo de 2025.

constituir una industria genuinamente europea, aunque sí me parece realista para que dichas adquisiciones conjuntas se puedan acometer. La segunda reflexión es el temor de que, a pesar de dichas medidas, la excesiva ambición del plazo 2030 pueda llevar a tener que recurrir a Estados no europeos especialmente en programas que exijan importantes desarrollos tecnológicos.

Abundaría en esas reflexiones, unos poco exigentes condicionantes al alcance del gasto en defensa generado por la activación cláusula de escape nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que podría hacer disponer a los Estados de 650.000 millones de euros, más allá de que podrán sean inversiones o gastos operativos conforme a la clasificación de defensa de Eurostat y que se debe dar prioridad a la compra de equipos a proveedores europeos para fortalecer la autonomía de la Unión Europea.

Por último, aunque los préstamos del instrumento SAFE están amparados por el presupuesto de la Unión Europea con un plazo máximo de 45 años, algunos Estados miembros (España y Grecia, entre ellos) han querido ir más allá, proponiendo sin éxito que se pusiese en marcha un sistema de transferencias a fondo perdido similar a los fondos *Next Generation*, implantado tras la pandemia. Algunos Estados miembros se han opuesto frontalmente a dicha posibilidad. La solidaridad europea no ha dado para tanto.

La métrica de los gastos de defensa

Sin abordarla en profundidad, lo que daría para otra extensa e intensa presentación, señalaré dos rasgos del debate sobre esta cuestión.

El primero es la definición y contabilización del gasto de defensa, que tanto la OTAN como la Unión Europea quizás lo hacen de forma demasiado restrictiva. Además de resaltar el auge de las amenazas híbridas, las estrategias nacionales y de las organizaciones internacionales describen retos, riesgos y amenazas que han de ser abordados desde un enfoque de seguridad integral que va mucho más allá del meramente defensivo. Esta circunstancia es más evidente en los Estados europeos meridionales. Se defiende la ampliación del criterio de gasto defensivo. La cuestión es en qué y hasta dónde para que ese ajuste sea razonable. Se ha venido defendiendo la inclusión de la lucha antiterrorista, la vigilancia de fronteras, la ciberseguridad y las tecnologías de doble uso, entre otras.

El segundo es que el porcentaje del gasto sobre el PIB no es el criterio mejor ni más justo para medir la aportación de un Estado miembro a la Unión Europea o a la OTAN. No se trata de gastar más, sino gastar de modo más eficiente. La aportación a la OTAN o a la UE debe basarse en las tres «C» (*Cash*, *Contributions*, *Capabilities*). España aporta muchas contribuciones a las operaciones, iniciativas y ejercicios OTAN, participando de forma muy relevante en

las estructuras de mando y fuerza y desplegando considerables contingentes en el exterior, y desarrolla y compromete muchas y valiosas capacidades en el planeamiento de fuerzas.

¿Hacia una defensa común europea?

Entraría dentro de la lógica que un incremento sustancial de las capacidades militares de los Estados miembros provocase un fortalecimiento de la política común de seguridad y defensa que activase el proceso de definición progresiva de una política común de defensa, previsto en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea, para conducir a una defensa común.

Esa lógica se fundamenta en varias razones. En primer lugar, la creación de un instrumento militar tan potente debería responder, o al menos conducir, a una consistente finalidad política que debería ser el fortalecimiento de la dimensión política de la defensa europea que recoja los beneficios políticos de tal inversión y controle políticamente la utilización del instrumento militar ambiciosamente creado. En segundo lugar, las capacidades de defensa que se persigue crear van más allá de las necesarias para ejecutar las misiones contempladas por el mencionado Tratado en su artículo 42.1 («misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas») y desarrolladas en el 43.1, las conocidas por «Petersberg plus». Es claro que son para la disuasión y, en su caso, frente a un ataque convencional que entrarían de lleno en la aplicación de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7. La tradicional doble finalidad, heredada de la Unión Europea Occidental, del fortalecimiento de las capacidades militares de los Estados miembros nos puede seguir sirviendo (contribuir a la seguridad y defensa de la Unión Europea y constituir una identidad de seguridad y defensa en el seno de la Alianza Atlántica), pero quizás habría que definir una cierta ponderación entre ambas finalidades, finalidades que pueden y deben reforzarse mutuamente sin duda alguna. En cualquier caso, también sin duda alguna, el fortalecimiento de dichas capacidades reforzará la autonomía estratégica de la Unión para «actuar con otros, siempre que se pueda; actuar solos, cuando se necesite».

También debemos reflexionar si las disposiciones de los Tratados, en especial, pero no solo, al Tratado de la Unión Europea, responden suficientemente a las necesidades de la situación geoestratégica actual o si se requiere una modificación o una aplicación más ambiciosa de los instrumentos disponibles. Además de a las misiones (arts. 42.1 y 43.1), me refiero a la cláusula de asistencia (art. 42.7), a la cláusula de solidaridad (art. 222 del Tratado de Funcionamiento), a la Agencia Europea de Defensa (arts. 42.3 y 43), a la Cooperación Estructurada Permanente (arts. 42.6, 46 y Protocolo adicional) o a la posibilidad que otorga el artículo 346.1 del Tratado de Funcionamiento a los Estados

miembros de adoptar medidas para proteger los intereses esenciales de su seguridad, en concreto la producción de armas, municiones y material de guerra, pudiendo incluso alterar las condiciones de competencia en el mercado interior de los productos destinados a fines específicamente militares.

Así mismo, debemos evaluar si la estructura de planeamiento y mando y control militar de la Unión Europea, así como sus objetivos e instrumentos son suficientes para abordar la nueva realidad estratégica. Las estructuras de planeamiento y conducción pueden ser adecuadas para las operaciones militares llevadas a cabo actualmente pero no para empresas más ambiciosas. Siempre se ha evitado una redundancia con las de la OTAN. Por otra parte, tanto los grupos de combate (*Battle Groups*), nacidos en el Objetivo Principal de Helsinki de 2003 en un entorno de seguridad muy diferente al actual, como la reciente iniciativa de la Brújula Estratégica de 2022, ya lograda, de crear una Capacidad de Respuesta Rápida de hasta 5.000 efectivos para operar en entornos inciertos y en determinados tipos de crisis son claramente insuficientes.

En otro orden de cosas, no se nos ocultan las dificultades de lograr avanzar hacia una defensa común en la Unión Europea que requiere unanimidad, muy difícil de obtener ante la inestabilidad política interna de muchos de los Estados miembros y los diferentes puntos de vista entre ellos ante cuestiones clave. Por otra parte, la no pertenencia del Reino Unido a la Unión dificulta, por muchas y variadas razones, el logro de una defensa común genuinamente europea y verdaderamente efectiva.

Josep Borrell, se refirió hace tiempo que los ciudadanos de la Unión Europea «no podemos ser un herbívoro en un mundo de carnívoros o no podemos pasearnos con Kant en la mano en un mundo hobessiano»³⁷. Recientemente, afirmó que «los europeos no solamente nos hemos desarmado, sino que hemos renunciado a la guerra en nuestro horizonte mental» porque «hemos perdido la mentalidad del guerrero». «Y por eso ahora las sociedades europeas, y la española en particular, porque es la que más se ha desarmado, tienen por delante un reto cultural, no solamente económico, no solamente tecnológico, que también, tienen un reto antropológico, el aliar la democracia y la libertad con la capacidad defensiva frente a terceros»³⁸.

Por último, como nos ha recordado recientemente nuestra compañera Araceli Mangas en un brillante artículo³⁹, no es lo mismo «defensa común» que

³⁷ Palabras de don Josep Borrell en la *XVII Lección conmemorativa Carlos de Amberes* «Como la guerra de Ucrania ha cambiado Europa» en la Fundación Carlos de Amberes de Madrid el 11 de octubre de 2022.

³⁸ Palabras de don Josep Borrell al recibir el I Premio «Compromiso con Iberoamérica» con el que fue distinguido por la Secretaría General Iberoamericana el 24 de marzo de 2025.

³⁹ MANGAS MARTÍN, A.: «75 años después, ¿defensa común? ¿ejército europeo?», *El Mundo*, 12 de mayo de 2015, p. 17.

«ejército europeo». Para ella, «un ejército europeo único arrastraría hacia la unificación política». Añadiendo al mismo argumento, desde otro punto de vista, en mi modesta opinión se podrán producir grandes avances en interoperabilidad y «comunalidad» (permítaseme el neologismo) a todos los niveles, pero no podrá existir un Ejército europeo mientras no exista Europa como realidad política unificada.

Sobre las relaciones con la OTAN

Como hemos dicho, el Libro Blanco no entra en la posible influencia del incremento en el esfuerzo en defensa sobre la definición de la política común de defensa y mucho menos con la defensa común europea. Tampoco aborda la posibilidad si, tras un «efectivo rearme», las Naciones (terminología OTAN) de este lado del Atlántico van a demandar un nuevo reparto de poder en el seno de la Alianza Atlántica. Las relaciones de cooperación entre la OTAN y la Unión Europea son complejas, dada la diferente naturaleza, organización y capacidad militar de ambas organizaciones y están lastradas por la rivalidad política entre algunos de sus Estados. La supremacía de Estados Unidos en la OTAN y la insuficiente contribución en defensa de los Estados europeos han conducido a una relación desequilibrada entre ambas organizaciones, como lo reconoce incluso la cláusula de asistencia mutua establecida por el Tratado de la Unión Europea en su artículo 42.7. Desde hace años, Estados Unidos «quiere compartir los costes, sin compartir el liderazgo» y los Estados europeos «querían compartir el liderazgo sin asumir los costes». Si el «plan de rearme» europeo fructifica y los Estados Unidos disminuyen su presencia en Europa, quizás podría ser el momento, en un contexto de lealtad, necesidad e interés mutuos, para acordar, en un plazo más o menos breve, una relación de poder más equilibrada entre las dos orillas del Atlántico.

A la espera de la próxima cumbre de la OTAN

Con todo, debemos esperar al resultado de la próxima cumbre de la OTAN que se celebrará en La Haya durante los próximos 24 y 26 de este mes. Veremos cómo se materializa el «pretendido y anunciado» incremento del gasto en defensa de las Naciones OTAN y si se producen otras novedades que hagan reconsiderar esta ponencia.