

# LA POLITICA DE DEFENSA DE LA UE ANTE LA GUERRA: DE LA INEXISTENCIA A LA INCONSISTENCIA

EU DEFENCE POLICY IN THE FACE OF WAR: FROM NON-EXISTENCE TO INCONSISTENCY

Antonio BAR CENDÓN  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Catedrático Jean Monnet *ad personam* (P.E.)  
Universidad de Valencia  
<https://orcid.org/0000-0001-5306-5121>

Fecha de recepción del artículo: junio 2025  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

## RESUMEN

*La UE carece de una política de defensa propiamente dicha. La política común de seguridad y defensa –la PCSD– no es hoy una política para la defensa de la UE; es, de acuerdo con el art. 42.1 del TUE, una política prevista para realizar «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». Esto es así porque, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 y, por tanto, tras el fracaso del intento de tener una política de defensa propia y autónoma, se decidió poner la defensa de Europa en manos de la OTAN. Así, durante largos años, Europa se ha sentido cómoda y confiada bajo el paraguas protector de la OTAN. Sin embargo, el ataque ruso a Ucrania en 2022 y la llegada al gobierno de los EEUU de Donal Trump en 2025 han hecho a la UE sentirse insegura, no preparada para afrontar las consecuencias de la guerra ni para asumir la responsabilidad de su propia defensa. A partir de entonces la UE ha realizado un enorme esfuerzo para rediseñar su política de defensa y dotarla de un nuevo contenido estratégico y normativo. Sin embargo, la nueva política de defensa de la UE sigue siendo hoy incompleta, falta de la adecuada estructura institucional; inconsistente, falta de*

*cohesión interna y de anclaje en los Tratados; e ineficiente, limitada por la exigencia de la unanimidad en la adopción de decisiones.*

*Palabras clave: Política de seguridad y defensa; estrategias de seguridad y defensa; instrumentos para financiación de la defensa.*

### ABSTRACT

*The EU lacks a fully-fledged defence policy. The Common Security and Defence Policy – the CSDP – is not an EU defence policy in proper terms; it is – according to Art. 42(1) TEU – a policy for carrying out ‘missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security’. This is like this because, following the failure of the European Defence Community in 1954 and thus following the failure of the first attempt to have an autonomous defence policy, it was decided that Europe’s defence should be put in the hands of NATO. For many years Europe has felt comfortable and confident under NATO’s protective umbrella. However, the Russian attack on Ukraine in 2022 and the arrival of Donald Trump to the US government in 2025 have made the EU feel insecure, unprepared to face the consequences of the war and to take responsibility for its own defence. Since then, the EU has made a huge effort to redesign its defence policy and to equip it with a new strategic and regulatory content. However, the new EU defence policy is still incomplete today, lacking adequate institutional set-up; inconsistent, lacking of internal cohesion and of anchoring in the Treaties; and inefficient, limited by the requirement of unanimity in decision-making.*

*Keywords: Security and defence policy; security and defence strategies; defence funding instruments.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INEXISTENCIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE. 1. *Un diseño inadecuado.* 2. *Sumisión a la OTAN.* III. LA INCONSISTENCIA DE LAS MEDIDAS. 1. *El diseño de la nueva política.* 1.1. *La Brújula Estratégica.* 1.2. *La Declaración de Versalles.* 1.3. *El Libro Blanco para la Defensa Europea.* 1.3.a. *Déficits críticos de capacidad.* 1.3.b. *Medidas para incrementar el gasto en defensa.* 2. *Los instrumentos.* 2.1. *La fase inicial: 2022-2025.* 2.2. *La fase actual: 2025-presente.* 2.3. *Dos nuevas estrategias.* IV. CONCLUSIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2022 Europa se despertó ante una nueva realidad. El dulce sueño de la paz, que se había iniciado con el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, terminó a las 5 horas de la mañana de ese día cuando las tropas de la Federación Rusa invadieron el territorio de Ucrania. No es que el continente europeo no hubiese experimentado el dolor de la guerra en más de una ocasión desde entonces. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, hubo conflictos de carácter militar en la Europea central y oriental, y en los Balcanes, pero estos conflictos fueron más bien de carácter interno, guerras o confrontaciones civiles en las que, en algunos casos, la Unión Soviética intervino para apoyar a los partidos comunistas de esos países en la toma o en el mantenimiento del poder (Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, o Grecia), mientras que, en otros casos, el papel de la Unión Soviética fue inexistente (la división de Chipre, la desintegración de Yugoslavia). Sin embargo, en ningún caso se había producido una invasión militar de un país europeo por otro, utilizando los medios propios de la guerra convencional e, incluso, la amenaza de un ataque nuclear.<sup>1</sup> Y, desde luego, no hubo conflicto militar alguno entre los países de la Europa occidental que formaron, primero, las Comunidades Europeas (CCEE) y la Unión Europea (UE) después.

La paz, pues, no sólo fue un hecho en Europa, sino que se convirtió en el objetivo primordial tanto de las CCEE como de la UE; y así figura hoy como el primero de los tres objetivos que se atribuye la Unión en el art. 3.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): la promoción de «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos». Promoción que la UE se compromete a realizar no sólo en el interior, sino también en sus relaciones con el resto del mundo, como establece el art. 3.5 del TUE. Y, en efecto, se puede decir que el proyecto de integración europeo surgió históricamente como un proyecto de paz; como un proyecto cuyo objetivo fue acabar con los

---

<sup>1</sup> Putin amenazó con la utilización de armas nucleares al inicio del conflicto, en 2022, y también, más recientemente, en 2024, ante un posible envío de tropas europeas a Ucrania. Vid. Bugos, S. (2022). La amenaza nuclear de Putin agrava una guerra ya indefendible en Ucrania. *El País*, 3 marzo 2022. Troianovski, A. y Nechepurenko, I. (2024). Putin Declares Changes to Russian Nuclear Doctrine. *The New York Times*, Sept. 25, 2024.

conflictos seculares que habían enfrentado a los Estados europeos y que durante tanto tiempo habían teñido de sangre los campos de Europa. Un proyecto que, si bien ideológicamente tenía metas más elevadas –la creación de una federación europea de Estados–, se construyó en torno a la economía, la negociación y el compromiso. De esta manera, en los términos de Robert Schuman, «se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas».<sup>2</sup>

El problema es que el éxito del proyecto europeo de integración resultó ser tan grande, tanto en lo que se refiere a su dimensión económica y política, como en lo que se refiere al mantenimiento de la paz, que los Estados europeos dieron por asumido que un proceso así sólo podía ser objeto de admiración y que no sería nunca objeto de una agresión armada por un país tercero. Muy al contrario, segura de sí misma, la UE se consideró en la posición de promotora de la paz en el mundo y así definió en sus Tratados –de manera bien errada– su política de defensa como una política destinada, no a defenderse a sí misma frente a un enemigo exterior, sino a la realización de «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» (art. 42.1 del Tratado de la Unión Europea, TUE).

Por otra parte, el fracaso de los intentos de establecer una política de defensa europea, en términos propios, que precedieron en el tiempo a la creación de la Comunidad Económica Europea, terminaron por el abandono de ese proyecto y por poner la defensa de Europa en las manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).<sup>3</sup> Así, desde 1949 hasta hoy, y a todo lo largo de la

---

<sup>2</sup> Schuman, R. (1950). *Declaración Schuman, pronunciada en París, el 9 de mayo de 1950* (versión en español).

<sup>3</sup> El Tratado de París, de 27 de mayo de 1952, resultado de una propuesta del presidente del Gobierno francés René Pleven, preveía la creación de la Comunidad Europea de Defensa, que incluía unas fuerzas armadas europeas autónomas (*Forces européennes de défense*), bajo un mando político y un mando militar comunes. Sin embargo, el tratado murió antes de entrar en vigor al no ser ratificado por la Asamblea Nacional francesa en un dramático voto, el 30 de agosto de 1954. Como resultado de este fracaso, se firmó –de nuevo en París– el tratado por el que se creó la Unión Europea Occidental (UEO), el 23

Guerra Fría, Europa se sintió protegida por la OTAN y, sobre todo, por la potencia militar del primer socio de esta organización, los Estados Unidos de América (EEUU), que, por decirlo en términos simples, pusieron el dinero, las armas y los soldados. Ello hizo que los Estados europeos no sólo se sintiesen seguros, sino que abandonasen la defensa como un objetivo político, reduciendo el tamaño de sus ejércitos y de sus inversiones en armamento y en la industria de la defensa.

De esta manera, el 24 de febrero de 2022 se produjo un choque brutal con la realidad. Los Estados europeos se sintieron entonces inseguros, no preparados para afrontar la amenaza que el ataque a Ucrania –país aspirante a ser miembro de la UE– suponía, en realidad, para toda la UE. Y esta sensación se aumentó cuando, en noviembre de 2024, Donald Trump ganó las elecciones a la presidencia de los EEUU. Trump ya había manifestado su desdén hacia la UE y había puesto en cuestión la utilidad de la OTAN y el coste de la misma para los EEUU en su primer mandato, 2017-2021; y no sólo volvería a hacerlo en 2025,<sup>4</sup> sino que, además, inició un peligroso acercamiento a Putin, limitando su ayuda a Ucrania<sup>5</sup> y poniendo en cuestión la legitimidad de su defensa frente a la agresión rusa.<sup>6</sup> Todo lo cual, en definitiva, dejaba a la UE en una situación aún mayor de debilidad

---

de octubre de 1954, y el art. IV de este Tratado preveía no sólo que la UEO trabajaría en estrecha cooperación con la OTAN, sino que sometía expresamente sus instituciones de gobierno a las autoridades militares de la OTAN. Sobre el proceso histórico de formación de la política europea de defensa, vid. Bar Cendón, A. (2023). La política de defensa de la UE: Una aproximación conceptual ante la crisis. en Bar Cendón, A. y Martínez, M. (coords.), *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi, pp. 153-185.

<sup>4</sup> Erlanger, S. (2025). Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm. *The New York Times*, Feb. 27, 2025. Vinocur, N. y Gijs, C. Trump wants to destroy the EU – and rebuild it in his image: Donald Trump won't deal with the EU. The EU can't deal with Trump. *Politico*, March 6, 2025.

<sup>5</sup> Reuters (2025). U.S. President Donald Trump halts all U.S. military aid to Ukraine. Reuters, Washington, March 04, 2025.

<sup>6</sup> El 24 de febrero de 2025, EEUU impidió que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobase una resolución condenatoria de la agresión rusa contra Ucrania, en el tercer aniversario de la invasión, y sólo permitió que se aprobase una resolución en la que se habla simplemente del «conflicto» y se lamenta «la trágica pérdida de vidas durante todo el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania». Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 2774 (2025), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9866a sesión, celebrada el 24 de febrero de 2025.

y de aislamiento, tanto en lo que se refiere a la defensa de Ucrania, como en lo que se refiere a su propia defensa.

En este trabajo, pues, tras esta introducción, se analiza, en primer lugar, la definición de la política de defensa de la UE que realiza el Tratado de la Unión Europea, subrayando su inadecuación. En segundo lugar, se analiza el intento de diseño de una nueva política de defensa que la UE va a realizar principalmente a partir de la agresión rusa a Ucrania, tanto para dotar a su propia defensa de un contenido sustantivo, como para asistir a Ucrania en su defensa frente a la Federación Rusa. En este sentido, se describen y analizan los documentos estratégicos y los instrumentos políticos y jurídicos que la UE ha venido formulando con este fin. Y, en tercer lugar, se aporta una reflexión final, de carácter global, sobre lo que puede ser considerado como la nueva política de defensa de la UE, sus insuficiencias e inconsistencias, tanto en sí misma, como en relación con las actuales previsiones de los Tratados.

## II. LA INEXISTENCIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

### 1. *Un diseño inadecuado*

La doctrina que ha venido inspirando la defensa de la UE desde su creación hasta el presente se compone básicamente de tres principios o asunciones: (a) en primer lugar, que la UE vive en un entorno que, si no plenamente pacífico, no supone amenaza alguna para su estabilidad política e integridad territorial; (b) en segundo lugar, que si tal amenaza llegase a producirse, la defensa de la UE se realizaría a través de la OTAN; y (c) en tercer lugar, que, en estas circunstancias, no es necesaria la formulación de una política específica para la defensa de la UE en términos propios —es decir, de defensa de su propio territorio y estabilidad política frente a un enemigo externo—, sino que la acción de la UE en este terreno debe dirigirse sólo a establecer y mantener la paz en zonas de conflicto fuera de las fronteras de la UE. Es, en realidad, lo que se denomina una política de «gestión de crisis». Y así, basada en estos tres principios o asunciones, fue diseñada la hoy denominada «Política Común de Seguridad y Defensa» de la UE: la PCSD (arts. 42 a 46 del TUE).

El actual diseño de la política común de seguridad y defensa de la UE se deriva de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009). El Tratado de Lisboa, sin embargo, y en lo que se refiere a su definición conceptual, no cambia en sustancia la definición de la política de defensa que se formuló bajo la Unión Europea Occidental (UEO), en 1954, y que se mantuvo en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Sin embargo, lo que sí hace la reforma de Lisboa es proporcionar un concepto más amplio de lo que se denomina ahora la «acción exterior» de la UE. En este sentido, el TUE distingue entre (a) lo que se denomina la acción exterior de la Unión, como un concepto de contenido material indefinido, que comprende tanto la política exterior y de seguridad común, como la política común de seguridad y defensa, que se regulan en el TUE (Tit. V del TUE), y (b) la acción exterior más concreta, de contenido material específico, que incluye la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, pero también otros ámbitos absolutamente inconexos, como las medidas restrictivas, la regulación general de los acuerdos internacionales, la regulación de las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y, en fin, la cláusula de solidaridad; todo ello regulado de manera conjunta en la Quinta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Cabría decir, pues, que (a) la política exterior y de seguridad común, como la política común de seguridad y defensa, que se regulan en el TUE, conforman la acción exterior de la UE de carácter político; mientras que (b) las otras políticas previstas en el TFUE bajo el epígrafe general de «Acción Exterior de la Unión» (Quinta Parte del TFUE), conforman la acción exterior de la UE de carácter económico. Pues, en realidad, acción económica es lo que hay verdaderamente detrás de la política comercial común, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, pero también en las sanciones económicas que suponen las medidas restrictivas.

Pero, en lo que aquí interesa, el TUE distingue también entre (a) la política exterior y de seguridad común (PESC), como un concepto más amplio, y (b) la política común de seguridad y defensa (PCSD), como algo más concreto, a la que considera como una parte de la primera. En este sentido, como dice el art. 24.1 del TUE, «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». La política común de defensa, pues –según el art. 24.1 del TUE–, no es sólo algo conceptualmente más pequeño que forma parte de la PESC, sino que es algo cuya definición se encuentra inacabada, aún en proceso de construcción. En este sentido, es necesario precisar cuál es el auténtico significado de estos dos conceptos que aparecen mezclados en el mismo precepto: por un lado, la «política común de defensa» de la UE, es decir, la PCSD; y, por otro, la «defensa común», como algo aún inexistente, como una aspiración no realizada.

Desde el punto de vista de los principios y objetivos, el art. 21 del TUE establece en su apartado primero que «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación» y, en este sentido, fija como objetivos de la misma «defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad» (art. 21.2.a TUE). Sin embargo, paradójicamente, el texto del TUE no prevé una política específica dirigida precisamente a la defensa de la «seguridad, independencia e integridad» de la Unión. El TUE define y perfila con claridad, en todos sus términos, lo que denomina «política común de seguridad y defensa» de la UE –la PCSD–; el problema es que esa política no es verdaderamente una política de defensa de la UE, como su denominación parece querer indicar; y tampoco es la política de «defensa común» a la que se refiere el art. 24.1 del TUE. Y ello es así, cuando menos, por cinco importantes motivos:

1) Primero, porque la PCSD está prevista únicamente para operar fuera del territorio de la UE. En los términos del art. 42.1 del TUE:

Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en 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 las Naciones Unidas. La ejecución de estas

tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

En este sentido, pues, la PCSD no pretende ser un mecanismo de defensa de la UE, en términos propios (de su territorio, de su soberanía, de sus instituciones, etc., y en operaciones que tengan lugar dentro de sus fronteras, frente a ataques o invasiones de terceros Estados), sino que es sólo una capacidad operativa de la PESC para operar fuera del territorio de los Estados miembros («La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión», dice el art. 42.1 del TUE).

2) Segundo, porque, así concebida, la PCSD es sólo un instrumento complementario –operativo– de la PESC, que le permite llevar a cabo operaciones civiles y militares fuera del territorio de la UE, en el marco y desarrollo de las relaciones exteriores de la UE («La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares», dice el art. 42.1 del TUE).

3) Tercero, porque el tipo de misiones que pueden llevarse a cabo en el marco de la PCSD, tanto con medios militares como con medios civiles, se mencionan en el art. 43.1 del TUE, y son, en realidad, las antiguas «Tareas de Petersberg»,<sup>7</sup> pero ampliadas. Así:

Las misiones [...] en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

A lo que se añade inmediatamente: «Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio» (art. 43.1 TEU).

---

<sup>7</sup> A las «Tareas Petersberg» me refiero de manera específica más adelante.

4) Cuarto, porque la PCSD no prevé la existencia de un ejército europeo autónomo, distinto de los ejércitos de los Estados miembros, con su propia estructura de mando. Por el contrario, las operaciones civiles y militares a realizar en el marco de la PCSD se basan en los recursos civiles y militares proporcionados por los Estados miembros. Como establece el art. 42.3 del TUE:

Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

5) Y, quinto, porque los gastos relacionados con operaciones que tienen repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no son cubiertos por el presupuesto de la Unión. La PCSD –como parte que es de la PESC– es, en principio, financiada por el presupuesto general de la UE, pero no en todas sus dimensiones. El TUE distingue entre «gastos administrativos» y «gastos operativos» y, entre estos últimos, distingue aquellos gastos operativos de carácter no militar ni defensivo, de aquellos de carácter militar o defensivo. Los gastos operativos de carácter no militar ni defensivo corren a cargo del presupuesto de la Unión, mientras que los gastos operativos de carácter militar o defensivo corren a cargo de los Estados miembros que participen en esas operaciones. En este último sentido, el TUE establece que la distribución del coste de esas operaciones se realizará entre los Estados «con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad» (Art. 41.2 TUE). Pero se establece igualmente que aquellos Estados que hubiesen decidido abstenerse formalmente –mediante una «declaración formal» explícita– en la adopción de la decisión correspondiente del Consejo, no están obligados a aplicar tal decisión, ni, por tanto, a hacerse cargo de los costes de la misma, aunque, eso sí, no pueden obstaculizarla ni impedir su realización en la práctica (Art. 31.1 par. segundo TUE).

Así pues, los gastos relacionados con operaciones que tienen repercusiones en el ámbito militar o de la defensa –que son

precisamente las más frecuentes y costosas en el marco de las actuaciones de la PCSD— no corren a cargo del presupuesto de la Unión, son sufragados por los Estados miembros que participan en esas operaciones. No deja de ser paradójico, por tanto, que los gastos de las operaciones realizadas en el marco de la PCSD que tengan un carácter militar o defensivo, propiamente dicho, que constituyen la verdadera sustancia de esta política —las tareas de Petersberg originales—, no estén cubiertos por el presupuesto de la Unión y hayan de ser cubiertos por los propios Estados participantes en esas operaciones. En otras palabras, estos Estados no sólo ponen sus propios recursos materiales y personales —de carácter militar— a disposición de la Unión, para la realización de una de sus políticas más relevantes en el contexto internacional, sino que, además, como si de un castigo se tratase, han de correr con los gastos de la realización de esas operaciones.

En definitiva, pues, el problema no es que la UE no tenga —nominalmente hablando— una política común de defensa, como parece decir el art. 24.1 del TUE; en realidad, la tiene y, además, muy bien perfilada en los preceptos del TUE aquí reseñados: es la PCSD. El problema es que esa política —con una denominación inadecuada— no es la política de defensa de la UE en términos propios; es decir, una política para la defensa de «sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad», como establece el art. 21.2.a del TUE. Es sólo una política para «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional» fuera de las fronteras de la Unión y en el marco del Derecho Internacional, como establece el art. 42.1 del TUE. Es sólo una política para la «gestión de crisis».

## 2. *Excepciones a la regla*

Es verdad, sin embargo, que las previsiones del TUE —aún con gran indefinición— dejan, cuando menos, tres puertas abiertas a lo que podría ser una actuación de carácter defensivo de la UE en caso de necesidad; además, claro es, de no impedir la actuación defensiva autónoma de los Estados miembros y, más bien al contrario, de fomentar y contribuir a la financiación de su propio rearme y a su colaboración bilateral en este terreno.

Así, en primer lugar, el art. 26.1 del TUE establece que «Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento». Y, en segundo lugar, el art. 28.1 del TUE establece que «Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias». A lo que añade inmediatamente que estas decisiones «fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración». Hasta el presente, sin embargo, las «acciones operativas» decididas por el Consejo han sido sólo acciones realizadas en el marco del art. 42.1 del TUE; es decir, acciones dirigidas a «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional». No se puede decir, pues, que hayan sido actuaciones dirigidas a la defensa de la UE, en términos propios.

En segundo lugar, a ello se debe añadir –como ya hemos visto– la posibilidad de que el Consejo Europeo, por unanimidad, pueda en cualquier momento proceder a la «definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» que conduzca, en última instancia, al establecimiento de «una defensa común» (art. 42.2 TUE); es decir, al establecimiento de una política de defensa de la UE propiamente dicha. Cosa que, hasta el presente, no se ha producido.

Y, en tercer lugar, está la cláusula de defensa mutua, prevista en el art. 42.7 del TUE, la cual establece que «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Lo cual, una vez más, se entiende «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros», que se realiza a través de la OTAN. Así, de manera explícita, el precepto prevé que «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta».

Por otra parte –como hemos visto también–, al margen de la decisión de la UE como un todo, los Tratados permiten –no impiden– a los Estados miembros realizar sus propias políticas de dotación armamentística e, incluso, asociarse a estos efectos, lo cual es lo que se trata de fomentar. Así, el art. 42.3 par. 2 del TUE, establece que «Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares», y, en esta línea, el art. 346.1.b del TFUE establece que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra», si bien exige que estas medidas «no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Pero, yendo más allá, el TUE no sólo anima a los Estados miembros a comprometerse en la mejora progresiva de sus capacidades militares, sino que crea a estos efectos una agencia especial –la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus iniciales en inglés)– a la que atribuye el fomento del «desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento», la determinación de las necesidades operativas y la adopción de medidas para satisfacerlas. Se trata, en definitiva, de contribuir al refuerzo de la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y de definir una política europea de capacidades y de armamento, asistiendo en ello al Consejo (art. 42.3 par. segundo TUE).

En esta línea, el Tratado de Ámsterdam, de 1997, introdujo por primera vez la posibilidad de establecer una «cooperación reforzada» entre dos o varios Estados miembros en el campo de la defensa (art. J.7.4) y, sobre esa previsión, la reforma del Tratado de Lisboa estableció la «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la defensa, conocida generalmente por sus siglas en inglés, PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) (art. 42.6 TUE). La PESCO fue desarrollada por el Protocolo (nº 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, que acompaña al TUE, y finalmente por una Decisión del Consejo, de 11 de diciembre de 2017.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Consejo de la UE (2017). Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se

El art. 2 del mencionado Protocolo nº 10 establece cinco compromisos básicos a los que se sujetan los Estados que se adhieran a la PESCO. Estos compromisos fueron desglosados y detallados de manera muy concreta en un Anexo que acompaña a la Decisión 2017/2315 del Consejo y que enumera 20 compromisos vinculantes, que son asumidos por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada permanente. La lista de compromisos es, por tanto, muy larga y el estrecho marco de este trabajo no permite reproducirla ni analizarla en detalle; sin embargo, me parece importante –desde el punto de vista de la actual crisis bélica y de la política de rearme que hoy fomenta la UE– destacar algunos de ellos. En este sentido, intento poner de manifiesto que algunas de las decisiones y compromisos que hoy se pretende fomentar son compromisos que ya habían sido adquiridos por la gran mayoría de los Estados miembros de la UE en el año 2017, cuando se firma la PESCO,<sup>9</sup> si bien buena parte de los mismos ha sido incumplida. De aquí que la UE se encuentre hoy en la situación de debilidad defensiva en la que se encuentra y que sea imprescindible volver sobre lo ya acordado hace ocho años. Así pues, sin ánimo de ser exhaustivo, cabe destacar los compromisos siguientes:

- aumentar periódicamente el presupuesto de defensa;
- aumentar el número de proyectos conjuntos y colaborativos de capacidades estratégicas de defensa;

---

fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, 14.12.2017). (Corrección de errores: DO L 12, 17.1.2018). Modificada en 2023 para dar entrada a Dinamarca: Consejo de la UE (2023). Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo de 23 de mayo de 2023 (ST/9101/2023/INIT) (DO L 136 de 24.5.2023).

<sup>9</sup> A la PESCO se unieron 25 Estados miembros de la UE: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia. Y en 2023 se adhirió Dinamarca. Sobre la PESCO en su formación, vid. Aldecoa, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 1003-1020. Blockmans, S. y Crosson, D.M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, pp. 87-110. Sobre la PESCO en la situación actual, vid. Rutigliano, S. (2023). Ukraine conflict's impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO). *European Papers*, 8:2, pp. 765-777.

- aumentar la cuota del gasto dedicado a la investigación y a la tecnología en el ámbito de la defensa;<sup>10</sup>
- asegurar una participación intensiva del futuro Fondo Europeo de Defensa (entonces aún inexistente)<sup>11</sup> en la contratación pública multinacional;
- fomentar el uso conjunto de las capacidades existentes para optimizar los recursos disponibles y mejorar su eficacia general;
- realizar mayores esfuerzos en el ámbito de la cooperación en materia de ciberdefensa;<sup>12</sup>
- poner a disposición formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente de manera rápida, además del despliegue potencial de un grupo de combate de la UE,<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Poco después se publicaría la estrategia sobre investigación en defensa: European Commission (2019). Commission Decision of 19.3.2019 on the financing of the ‘*Preparatory action on Defence research*’ and the adoption of the work programme for 2019 (Brussels, 19.3.2019, C(2019) 1873 final).

<sup>11</sup> El Fondo Europeo de Defensa sería establecido cuatro años más tarde, por el Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (DO L 170, 12.5.2021).

<sup>12</sup> Ya en 2013 se había publicado la comunicación conjunta sobre ciberdefensa: European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). Y en 2014 el Consejo fijó el marco de esta política: Council of the European Union. *EU Cyber Defence Policy Framework* (Brussels, 18 November 2014, 15585/14), que fue desarrollado en 2016 por una directiva: Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194, 19.7.2016). En la actualidad, la política sobre ciberdefensa viene regida –desde el punto de vista estratégico– por una comunicación conjunta de 2022: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs And Security Policy. Joint Communication *EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final), y –desde el punto de vista jurídico– por el Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).

<sup>13</sup> El concepto de «grupo de combate» (*Battlegroup*) fue establecido como una concreción de las previsiones iniciales del Consejo Europeo de Helsinki, que preveían la disposición de una fuerza de entre 50.000 y 60.000 militares, movilizables en un plazo de sesenta días, para el año 2003: *Headline Goal 2003* (HG 2003) (Consejo Europeo de Helsinki. *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999). Los

contribuyendo sustancialmente a su formación y confirmando las contribuciones prometidas con cuatro años de antelación como mínimo;<sup>14</sup>

- simplificar y normalizar el transporte militar transfronterizo en Europa para permitir un rápido despliegue de material y personal militar;<sup>15</sup>
- desarrollar la interoperabilidad de las fuerzas, poniéndose de acuerdo sobre normas técnicas y operativas comunes, y garantizando la interoperabilidad con la OTAN;
- reforzar la competitividad de la industria europea de la defensa gracias a una política industrial adecuada que evite cualquier solapamiento innecesario;<sup>16</sup> y, en fin,

---

objetivos de Helsinki, excesivamente ambiciosos, fueron drásticamente reducidos por el Consejo y ratificados por el Consejo Europeo en junio de 2004, tras la aprobación de la *Estrategia Europea de Seguridad* de diciembre de 2003. El objetivo fue entonces crear grupos de combate de unos 1.500 soldados, disponibles en el plazo de unos 10 días, desplegados para un período de entre 30 y 120 días y a una distancia de unos 6.000 km: *Headline Goal 2010* (HG 2010), o *Battle Groups 1500* (BG 1500). Vid.: Council of the European Union, *Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004*. Council of the European Union. *Brussels European Council 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions* (Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2). Council of the European Union. *EU Battlegroup Concept* (Brussels, 14 December 2016, 11624/14 EXT 1, CSDP/PSDC 416). Boyer, Y. (2007). *The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department.

<sup>14</sup> El art. 1.b del mencionado Protocolo nº 10 establece que los Estados miembros deben estar «a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días [...] y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días».

<sup>15</sup> De manera prácticamente coetánea con la Decisión PESCO, se publicó la primera Comunicación sobre movilidad militar: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Improving Military Mobility in the European Union* (Brussels, 10.11.2017, JOIN(2017) 41 final). Y al año siguiente se publicaría el primer plan de acción: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility* (Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final).

<sup>16</sup> Habría que esperar hasta 2024 para que la UE formulase una estrategia completa sobre la industria europea de la defensa –la *European Defence Industrial Strategy* (EDIS)–:

- considerar como una prioridad el enfoque colaborativo europeo.

Claro que todas estas previsiones, una vez más, tenían como objetivo primordial no una preparación o capacitación de carácter militar para atender a las necesidades de la defensa de la UE, en términos propios –la defensa de su territorio, o de «sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad», como dice el art. 21.2.a del TUE–, sino para la realización de «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» (art. 42.1 TUE). En este sentido, el propio art. 1.b del mencionado Protocolo nº 10 establece que la capacitación y disponibilidad de estas fuerzas y unidades de combate se realizará para la conducción de las «misiones previstas» (se entiende que se refiere a las misiones previstas en el art. 43.1 del TUE: «misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos»; es decir, las antiguas tareas de Petersberg aumentadas). Y, para mayor claridad, precisa que esta capacitación y disponibilidad se realizará «en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas». Es decir, no para atender a las necesidades propias de la defensa de la UE.

Así pues, ante la imposibilidad de tener un poder de decisión propio –autónomo– en el ámbito de la defensa, y ante la inexistencia de una política operativa diseñada para su propia de defensa, a la UE

---

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry* [EDIS] (Brussels, 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final). Sobre la estrategia europea para la industria de la defensa, vid. Besch, S. (2024). Understanding the EU's new defense industrial strategy. *Emissary, Carnegie Endowment for International Peace*, March 8. Nones, M. (2024). The Russia-Ukraine war and implications for the European defence industry. *IAI Commentaries*, 24, 8 February, pp. 1-7.

no le queda otro remedio que acudir a sus propios Estados miembros de manera individual, para que sean ellos, a través de sus propias capacidades militares y actuando de manera cooperativa, quienes defiendan a la Unión al mismo tiempo que se defienden a sí mismos. Y, para ello –y en esto sí que la UE está plenamente capacitada– la Unión fomenta y facilita financieramente el rearme de los Estados, su cooperación y su actuación conjunta en la adquisición de medios y materiales.

### 3. *Sumisión a la OTAN*

Por otra parte, la política común de seguridad y defensa de la UE, así definida, surgió –y así se mantiene desde entonces– para ser un complemento de la acción de la OTAN; es decir, para actuar allí donde la OTAN no pueda o no quiera llegar, o para realizar tareas que la OTAN no pueda realizar. Así, efectivamente –como hemos visto en páginas anteriores–, cuando en 1954 surge la Unión Europea Occidental, como resultado del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, su tratado fundacional estableció no sólo que la UEO trabajaría en estrecha cooperación con la OTAN, sino que sometió de manera expresa sus instituciones de gobierno a las autoridades militares de la OTAN (art. IV). Sin embargo, tras su fundación, la UEO entró en un largo período de letargo que se extendió hasta el año 1984, cuando el Consejo de Ministros de la UEO se reunió en Roma para celebrar el 30 aniversario de la fundación de la organización y decidió entonces reactivarla. La Declaración de Roma, de 24 de octubre de 1984, que puso en marcha este proceso, quiso dejar claro que la UEO no venía ni a sustituir, ni a dividir la OTAN; por el contrario, venía a fortalecerla y a actuar en su marco. Así decía:

4. Los ministros recordaron que la Alianza Atlántica, que sigue siendo el fundamento de la seguridad occidental, ha mantenido la paz en el continente durante 35 años. Esto permitió la construcción de Europa. Los Ministros están convencidos de que una mejor utilización de UEO no solo contribuiría a la seguridad de Europa Occidental, sino también a una mejora de la defensa común de todos

los países de la Alianza Atlántica y a una mayor solidaridad entre sus miembros.<sup>17</sup>

En este sentido, la UEO decidió comenzar un proceso de reflexión sobre la posibilidad de reorientar su papel defensivo para dirigirlo a la realización de operaciones de paz en otras zonas conflictivas del mundo, fuera de Europa, pero cuyos conflictos pudieran tener repercusiones para los Estados miembros, asumiendo de esta manera un papel verdaderamente subsidiario, complementario del de la OTAN. A partir de entonces, lo que se va a denominar política común de seguridad y defensa de Europa se va a configurar de manera progresiva, no verdaderamente como una política de defensa de Europa, sino más bien como una política de paz y estabilización fuera de Europa. Y el primer y más importante momento en la formulación del contenido de esta política va a ser la reunión del Consejo de Ministros de la UEO que va a tener lugar en el hotel Petersberg, cerca de Bonn, el 19 de junio de 1992. Allí se aprobó la «Declaración de Petersberg» que define las tareas a desarrollar por las fuerzas armadas de los Estados miembros, puestas bajo el mando de la UEO a estos efectos: las tareas humanitarias y de rescate, las tareas de mantenimiento de la paz y las tareas de gestión de crisis y de establecimiento de la paz por fuerzas de combate.<sup>18</sup>

La progresiva integración de la UEO en el marco de la UE aporta a esta última todo este bagaje: este peculiar concepto de la política de defensa europea y la visión de sus relaciones con la OTAN. Inicialmente, el Acta Única Europea, en 1986, decidió de manera expresa mantener fuera del ámbito comunitario a la UEO, si bien introdujo en los tratados un principio que se va a mantener hasta nuestros días: el respeto –y, por tanto, la prioridad– de las relaciones particulares de los Estados miembros con la OTAN. Así, en su art. 30.6.c el Acta Única estableció que «Las disposiciones del presente título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes

---

<sup>17</sup> Traducción propia del original en inglés. Western European Union. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers* (Rome, 27 October 1984).

<sup>18</sup> Véase la Declaración de Petersberg en: Western European Union. Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, *Petersberg Declaration*.

Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica».

En esta misma línea, el Tratado de Maastricht, que crea la Unión Europea en 1992, decidió estrechar el marco de colaboración con la UEO, al punto de atribuirle la realización de actividades en su nombre (el art. J.4.2 le pide «que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa»), y también mantiene el principio fijado por el Acta Única de respetar las obligaciones específicas que algunos Estados miembros puedan tener, derivadas de su pertenencia a la OTAN, o que puedan adquirir, en términos bilaterales, en el marco de la UEO y de la propia OTAN (art. J.4.4 y .5). Así, la Declaración hecha por el Consejo Europeo de Maastricht, de 9-10 de diciembre de 1991, y que luego se anexaría al Tratado de la UE –que fue finalmente firmado en febrero de 1992–, establece que la UEO –sin ser integrada institucionalmente en el UE– sería el componente defensivo de la UE y, a estos efectos, debía formular la política común de defensa de la UE y llevar a la práctica las operaciones correspondientes que se derivasen de ella. Siempre, claro es, en cooperación o coordinación con la OTAN. En definitiva, pues –en los términos de la propia Declaración de Maastricht–, el objetivo era, por un lado, «ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea» y, por otro, «desarrollar la UEO como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica».

El Tratado de Ámsterdam, de 1997, completa y consolida la definición de la PESC que se había hecho en Maastricht y, con ello, diseña y regula con todo detalle el papel que se atribuye a la UEO, como instrumento operativo de la UE en el campo de la defensa, al mismo tiempo que define con precisión el contenido mismo de la política de defensa de la UE (art. J.7). En este sentido, el Tratado de Ámsterdam mantiene a la UEO como un pilar autónomo, separado de las CCEE, si bien establece que «La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.7.3), y establece cuáles son esas acciones que se incluyen en la política de defensa de la UE, que son las viejas tareas de Petersberg, que ahora quedan formalmente incluidas en el Tratado. Así, de acuerdo

con el art. J.7.2: «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Añade el Tratado de Ámsterdam, sin embargo, dos previsiones nuevas que van a tener transcendencia en el futuro, sobre todo si las tomamos en cuenta desde la perspectiva de la crisis bélica actual: primero, vincula a la definición progresiva de una política de defensa común la cooperación entre sí de los Estados miembros «en el sector del armamento» (art. J.7.1, apartado tercero); y, segundo, prevé por primera vez la «cooperación reforzada» entre dos o varios Estados miembros en el campo de la defensa (art. J.7.4). Previsiones en las que la actual PESCO (*Permanent Structured Cooperation*), y la política de rearme de la UE (*ReArm Europe Plan*) –a la que me refiero en páginas siguientes– tienen un claro precedente.

Y, en lo que se refiere específicamente a la OTAN, el Tratado de Ámsterdam mantiene el viejo principio de respeto y prevalencia de «las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)», por lo que la política de defensa de la UE «será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.7.1).

Las previsiones de Ámsterdam fueron concretadas y desarrolladas por los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki. Y sus acuerdos resuenan hoy, ante la crisis bélica en Ucrania, aún con mayor fuerza. Así, Consejo Europeo de Colonia (3-4 de junio de 1999) afirmaba que el objetivo primordial era «reforzar la PESCO con el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa» y añadía que, para lograr este objetivo, «es preciso tener la necesaria capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito y por órganos decisorios adecuados». Pero, por un lado, esta política de defensa no debía ser alternativa al papel de la OTAN; por el contrario, debía ser complementaria y dirigirse a la realización de tareas no desarrolladas por la OTAN –las tareas Peterberg–. Y, por otro lado, esa tarea defensiva debía ser desempeñada por la UEO; organización que, por otra parte, debería caminar hacia su integración plena en la UE. Así, decía el Consejo Europeo:

debemos concentrar nuestro empeño en lograr que la Unión Europea disponga de los recursos necesarios (incluidos los militares) y estructuras adecuadas para que la UE pueda decidir de forma eficaz en la gestión de crisis dentro del marco de las misiones de Petersberg. Es en este ámbito donde urge más una capacidad de acción europea. La creación de una capacidad militar de la UE para la gestión de crisis debe considerarse como una actividad enmarcada en la PESC (Título V del TUE) y como un aspecto de la definición progresiva de una política común de defensa de conformidad con el artículo 17 del TUE.

Y el Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999) ratificó y concretó las propuestas adoptadas en Colonia. En este sentido, el Consejo Europeo de Helsinki reafirmó, una vez más, el carácter complementario o subsidiario de la política de defensa de la UE con respecto a la OTAN, estableciendo que «La OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis», si bien precisa que «La Unión Europea debería tener la capacidad de decisión autónoma, cuando la OTAN como tal no esté involucrada, para iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión en respuesta a crisis internacionales en consonancia con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)».<sup>19</sup>

El Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, no modifica en nada esta perspectiva. En realidad, sustituye el texto del art. 17 del TUE que había diseñado el Tratado de Ámsterdam por uno nuevo en el que se borran las referencias detalladas al papel de la UEO en el desarrollo de la política de defensa de la UE que había introducido el Tratado de Ámsterdam y se reitera el respeto de la UE a las obligaciones que algunos Estados tienen en el terreno de la defensa derivadas de su pertenencia a la OTAN (art. 17.1). Lo que sí hace, sin embargo, el Tratado de Niza es realizar una llamada a los Estados miembros para que hiciesen operativas de la manera más rápida posible las previsiones del Tratado sobre la Política Europea de Seguridad y de

---

<sup>19</sup> Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia*, cit.

Defensa.<sup>20</sup> En este sentido, el Consejo Europeo de Niza añade a las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo Europeo un amplísimo informe de la presidencia francesa sobre la política europea común de seguridad y defensa (PECSA), de cerca de 50 páginas, en el que se hacía un detallado estudio y propuestas concretas sobre los distintos aspectos de esta política, en sus dos dimensiones, militar y civil, las relaciones con la UEO y con la OTAN, y también las estructuras orgánicas necesarias para su gestión.<sup>21</sup> Este documento puede ser considerado verdaderamente como el plano original sobre el que se va a construir y desarrollar el edificio de la política de defensa de la UE a partir de entonces y hasta nuestros días.

Finalmente, el actual Tratado de la Unión Europea, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, especifica con gran detalle –como hemos visto en la sección II de este trabajo– los perfiles de la política común de seguridad y defensa (PCSD). En este sentido, el nuevo TUE no introduce novedad alguna en lo que se refiere a las relaciones de la UE con la OTAN y su art. 42.2 mantiene el viejo principio de que la UE «respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)», añadiendo, por tanto, que la política de defensa de la UE «será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco [de la OTAN]». Lo que sí hace el actual TUE es suprimir la referencia que se hacía, tras la reforma de Niza, al armamento como elemento componente de una futura definición progresiva de la política de defensa común. A cambio, sin embargo, se introduce una regulación detallada de la Agencia Europea de Defensa, a la que se atribuye la función de determinar «las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa,

---

<sup>20</sup> Véase la Declaración (nº 1) relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa, anexo al Tratado, en la que se viene a decir que «Con arreglo a los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en relación con la Política Europea de Seguridad y de Defensa [...], el objetivo de la Unión Europea es su rápida operatividad».

<sup>21</sup> Véase Consejo Europeo. Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo VI: *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*.

participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares» (art. 42.3 par. 2 TUE). Funciones todas ellas que –como veremos en la sección III de este trabajo– han sido activadas ya recientemente, de un modo u otro, en medio de la crisis bélica determinada por la guerra en Ucrania.

Por lo demás –como hemos visto ya en páginas anteriores–, el TUE incluye ahora un nuevo protocolo que regula de manera detallada la cooperación estructurada permanente establecida en su art. 42 (Protocolo nº 10), y otro en el que la UE se compromete a elaborar junto con la Unión Europea Occidental «acuerdos de cooperación más intensa entre sí» (Protocolo nº 11). Previsión, esta última, verdaderamente efímera, por cuanto la UEO quedaría disuelta –plenamente integrada en el marco de la UE– en julio de 2011.<sup>22</sup>

En fin, la guerra de Ucrania y el cambio estratégico que ésta trajo consigo no han hecho sino reafirmar el vínculo defensivo de la UE con la OTAN. En este sentido, la última Declaración Conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, de 10 de enero de 2023,<sup>23</sup> además de reconocer que «La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus aliados y un componente esencial de la seguridad euroatlántica», estableció con toda claridad y contundencia:

Vamos a reforzar aún más esa cooperación en los ámbitos en los que ya colaboramos, y la ampliaremos y profundizaremos para afrontar, en particular, la intensificación de la competencia geoestratégica, los asuntos relacionados con la resiliencia, la protección de las infraestructuras críticas, las tecnologías emergentes y disruptivas, el ámbito espacial y las repercusiones del cambio

---

<sup>22</sup> La Presidencia de la UEO estableció que «*The WEU has therefore accomplished its historical role. In this light we the States Parties to the Modified Brussels Treaty have collectively decided to terminate the Treaty, thereby effectively closing the organization [...] by the end of June 2011*». (Western European Union. Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010).

<sup>23</sup> NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Brussels, 10 Jan. 2023). Texto en español en: Consejo Europeo. Declaración conjunta sobre cooperación UE-OTAN firmada el 10 de enero de 2023 (Consejo Europeo, Comunicado de prensa, 10 de enero de 2023 12:30).

climático en la seguridad, así como la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros.

La Declaración, sin embargo, reconoce igualmente que «una defensa europea más fuerte y más capaz [contribuye] positivamente a la seguridad mundial y transatlántica [y es] complementaria de la OTAN e interoperable con ella»; y añade, «La OTAN y la UE tienen funciones complementarias, coherentes y sinérgicas», si bien «con ánimo de plena apertura mutua y respetando la autonomía decisoria de nuestras respectivas organizaciones».

Y los tres documentos estratégicos de la UE clave en este terreno –la *Brújula Estratégica*,<sup>24</sup> la *Declaración de Versalles*<sup>25</sup> y el *Libro Blanco para la Defensa Europea*–,<sup>26</sup> a los que me refiero con detalle más adelante, reafirman efectivamente ese vínculo defensivo UE-OTAN, si bien es verdad que se aprecia una cierta evolución en la percepción de esa relación UE-OTAN que se manifiesta en ellos. Evolución que, sin duda alguna, ha sido provocada por el cambio en las circunstancias políticas y geoestratégicas que el conflicto de Ucrania ha traído consigo, sobre todo desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU, y que han afectado al seno de la propia OTAN. Así, mientras que la *Brújula Estratégica* mantiene la concepción tradicional de la relación, de sumisión y complementariedad,<sup>27</sup> la *Declaración de Versalles* insiste también en la idea de la complementariedad, pero subraya los «principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE».<sup>28</sup> Y, finalmente, el *Li-*

<sup>24</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* (Bruselas, 21 de marzo de 2022, 7371/22).

<sup>25</sup> Consejo Europeo. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, *Declaración de Versalles* (Versalles, 11 de marzo de 2022).

<sup>26</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final).

<sup>27</sup> En los términos de la *Brújula*, «Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». (Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit., p. 2).

<sup>28</sup> Decía la *Declaración*: «La relación transatlántica y la cooperación UE-OTAN, en el pleno respeto de los principios establecidos en los Tratados y los acordados por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria

*bro Blanco para la Defensa Europea*, si bien insiste, una vez más, en considerar a la OTAN como «un pilar indispensable para el desarrollo de la dimensión de defensa y seguridad de la UE»,<sup>29</sup> pone ahora todo su énfasis en la necesidad de desarrollar una capacidad defensiva y disuasoria de la UE autónoma. Una capacidad que ha de desarrollarse con independencia de la OTAN, procurando, eso sí, la complementariedad y la interoperatividad con la Alianza, pero pensada más desde la perspectiva de la autonomía estratégica de la UE y de lo que la UE puede aportar a la OTAN, que de lo que la OTAN puede aportar a la UE. En los propios términos del *Libro Blanco*:

Tanto la OTAN como la Unión Europea han sido muy beneficiosas para nuestra seguridad. En los últimos años, hemos colaborado de forma cada vez más estrecha para responder a las amenazas a que nos enfrentamos. Pero esto no será suficiente en los próximos años. Europa tiene que hacer mucho más para volver a contar con una disuasión convincente y hacer materializar la seguridad de la que nuestra prosperidad depende. Para ello, es necesario que todos los Estados actúen con solidaridad e inviertan en nuestra defensa colectiva.<sup>30</sup>

### III. LA INCONSISTENCIA DE LAS MEDIDAS

#### 1. *El diseño de la nueva política*

Hemos visto en páginas anteriores como la así denominada «política de defensa de la UE» –la PCSD– no es en realidad una política de defensa, en términos propios –dirigida a la defensa del territorio y de la integridad política de la UE frente a posibles ataques de un tercer Estado u organización–, sino sólo una política diseñada en los Tratados para realizar labores de establecimiento y mantenimiento de la paz en zonas de conflicto, más allá de las fronteras de la UE, y para crear capacidades de gobierno post-conflicto en esas zonas.

---

de la UE, son fundamentales para nuestra seguridad general. Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». (*Declaración de Versalles, cit.*, p. 3).

<sup>29</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto, cit.*, p. 23.

<sup>30</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto, cit.*, p. 1.

En este sentido, las estrategias europeas de seguridad y defensa que se han ido diseñando a lo largo de los años, tras la creación de la UE en 1992 –la *Estrategia Europea de Seguridad*, diseñada por Javier Solana en 2003,<sup>31</sup> la *Estrategia Global*, promovida por Federica Mogherini en 2016,<sup>32</sup> y la *Brújula Estratégica*, elaborada por Josep Borrell en 2022–,<sup>33</sup> responden a esta concepción de la «defensa» y a esos objetivos. Son, en realidad, documentos pensados más desde la perspectiva de la seguridad –prevención de riesgos–, como su propia denominación indica, que desde la perspectiva de la defensa –dotación de medios materiales y humanos para responder a ataques de carácter militar, o para disuadirlos– y, aun cuando incluyen elementos que cabría caracterizar como propios de una acción militar y/o defensiva, estos suelen estar diseñados para la realización de las actividades previstas en el mencionado art. 42.1 del TUE. Es decir, son documentos que no están diseñados desde la perspectiva de la capacitación para responder a un ataque militar por un país tercero, o para disuadirlo; en otras palabras, no están previstos para la defensa de la UE en caso de guerra.

Por otra parte, y desde el punto de vista estricto de la seguridad, la UE ha aprobado también a lo largo de estos últimos años otros documentos estratégicos que atienden de manera específica a la seguridad, bien en términos generales o referidos a ámbitos determinados en los que la UE considera que existen riesgos particularmente graves para su seguridad. Así, cabe mencionar aquí la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, de 2010;<sup>34</sup> la *Estrategia sobre Ciberseguridad*, de 2013;<sup>35</sup> la *Estrategia sobre Seguridad Ma-*

<sup>31</sup> Consejo de la UE. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* (Bruselas, 12.12.2003).

<sup>32</sup> Consejo de la UE. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (Bruselas, 28.6.2016).

<sup>33</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica cit.*

<sup>34</sup> Consejo de la UE. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad* (Secretaría General del Consejo, marzo de 2010). Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su reunión de 25-26 de febrero de 2010, y aprobado finalmente por el Consejo Europeo de 25-26 de marzo de 2010.

<sup>35</sup> European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European*

*rítima*, de 2014;<sup>36</sup> la *Estrategia para una Unión de la Seguridad*, de 2020;<sup>37</sup> la *Estrategia Europea de Seguridad Económica*, de 2023;<sup>38</sup> la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*, de 2025;<sup>39</sup> o la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*, de 2025.<sup>40</sup> El objetivo principal de estos documentos, pues, es la seguridad interior de la UE y, desde luego, no se dirigen a la «defensa» de la UE, en términos propios. Sin embargo, estos perfiles se difuminan en varios casos, dado que no siempre los riesgos frente a los que fueron diseñadas estas estrategias son exclusivamente de carácter interior a la UE, y tampoco se puede decir que los remedios propuestos frente a ellos carezcan totalmente de carácter defensivo. Sin embargo, hay en todas estas estrategias –excepto las dos últimas, aprobadas en 2025– un elemento común y ése es que, cuando se refieren a la defensa de la UE lo hacen primordialmente –como venimos diciendo– desde la perspectiva del art. 42.1 del TUE, es decir, para capacitar a la UE para realizar «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».

El ataque de la Federación Rusa a Ucrania, sin embargo, provocó un cambio radical de paradigma: la política de defensa de la UE ha dejado de tener como objetivo llevar la paz a otras zonas del mundo e intenta dirigirse ahora a capacitar a la UE para su propia defensa frente al ataque de un tercer país, cualquiera que éste

---

*Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). La Estrategia sería modificada y actualiza con posterioridad.

<sup>36</sup> Comisión Europea - Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: Elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea* (Bruselas, 6.3.2014, JOIN(2014) 9 final).

<sup>37</sup> Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* (Bruselas, 24.7.2020, COM(2020) 605 final).

<sup>38</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica* (Bruselas, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final).

<sup>39</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Preparedness Union Strategy* (Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final). No existe aún traducción oficial al español.

<sup>40</sup> Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior* (Estrasburgo, 1.4.2025, COM(2025) 148 final), que reemplaza a la *Estrategia de Seguridad* de 2010.

podiera ser. Y es que, en este momento, el ataque de la Federación Rusa es ya un hecho, no una remota amenaza, y se dirige contra un Estado que es candidato a ser miembro de la UE y, además, amenaza también con extenderse a otros Estados limítrofes miembros de la Unión.

La reorientación estratégica de la UE que se pretende realizar la denominó la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en términos un tanto grandilocuentes, «Unión Europea de la Defensa» (*European Defence Union*), en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, en septiembre de 2021.<sup>41</sup> Pero, en su visión del momento –apenas cuatro meses antes del ataque ruso a Ucrania–, para la presidenta de la Comisión el problema de la defensa europea no era tanto la falta de medios humanos o materiales, como la falta de voluntad política para utilizarlos de una manera conjunta, coordinada. En los términos de la propia presidenta:

Podemos contar con los efectivos más avanzados del mundo, pero ¿de qué sirven si jamás nos preparamos para emplearlos? La razón de esta inacción hay que buscarla no en la falta de capacidad, sino en la carencia de voluntad política a la hora de recurrir a nuestros efectivos.

Los hechos que vinieron después provocaron –como veremos en las páginas que siguen– la realización de un esfuerzo extraordinario para reforzar la capacidad defensiva de la UE; sin embargo, la carencia de voluntad –o de capacidad política– para utilizar esos medios de una manera coordinada y coherente, bajo una dirección única, sigue siendo el factor dominante.

A partir de este momento, pues, tres son los documentos de carácter estratégico que van a marcar las líneas de actuación de la UE

---

<sup>41</sup> von der Leyen, U. (2021). *2021 State of the Union Address. Strengthening the Soul of Our Union*. Speech at the European Parliament, Strasbourg, 15 September 2021. Sobre el cambio de paradigma de la UE y el surgir la «Unión Europea de la Defensa», vid. Moser, C. (2024). On the way to a European Defence Union. *Verfassungs Blog*, 10/29. Scazzieri, L. (2025). Towards an EU ‘defence union’? *Centre for European Reform – Insight*, January, pp. 1-14. Taylor, P. et al. (2025). Quick march! Ten steps for a European defence surge. *European Policy Centre Policy Brief*, 10 January, pp. 1-7.

en el terreno de la defensa: la *Brújula Estratégica*,<sup>42</sup> la *Declaración de Versalles*<sup>43</sup> y el *Libro Blanco para la Defensa de Europa*.<sup>44</sup>

### 1.1. La Brújula Estratégica

El primer documento estratégico publicado tras el estallido del conflicto de Ucrania fue la *Brújula Estratégica*.<sup>45</sup> Si embargo, este documento había sido elaborado ya con anterioridad al conflicto, si bien su aprobación final la hizo el Consejo, en marzo de 2022,<sup>46</sup> sin que se introdujese en el mismo cambio sustancial alguno provocado por la nueva situación. En este sentido, se podría decir que la *Brújula Estratégica* no es un buen documento; no es lo que la UE verdaderamente necesitaba en el momento de su formulación. Y no lo es principalmente por dos motivos: primero, porque nació ya viejo, y, segundo, porque adolece de la misma confusión conceptual sobre lo que es –ha de ser– la política de defensa de la UE. En el primer sentido, la *Brújula Estratégica* nació ya vieja por cuanto no previó la guerra de Ucrania y, tras el estallido del conflicto, no se quiso retirarla ni introducir ningún cambio sustancial en la misma que la adecuase mejor a las exigencias de la nueva situación.<sup>47</sup> Y, además, se puede decir también que nació vieja porque el retraso en su aprobación hizo que los plazos para la realización de algunas de sus propuestas caducasen ya el mismo año de su publicación. Y, en el segundo sentido, la *Brújula* –en línea con las previsiones del TUE– mezcla propuestas dirigidas a la realización de una política de defensa pensada para la

<sup>42</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit.

<sup>43</sup> Consejo Europeo. *Declaración de Versalles*, cit.

<sup>44</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto*, cit.

<sup>45</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit.

<sup>46</sup> El primer texto de la *Brújula Estratégica* fue presentado por Josep Borrell al COREPER el 8 de noviembre de 2021 y sería aprobada por el Consejo el 21 de marzo de 2022. Finalmente, el documento sería ratificado por el Consejo Europeo unos días después, el 25 de marzo de 2022.

<sup>47</sup> Como establece el propio Parlamento Europeo en su crítica, «la Brújula Estratégica se elaboró y negoció principalmente antes del 24 de febrero de 2022 [...] es una estrategia muy amplia que ofrece pocas orientaciones con respecto a la urgente necesidad de estar preparados en materia de defensa y proporcionar capacidades de disuasión y defensa como preparación para las contingencias militares más urgentes» (Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2025, sobre el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea (2025/2565(RSP)).

realización de las tareas previstas en el art. 42.1 del TUE —«gestión de crisis»—, con propuestas que son propias de una política de defensa de la UE, en términos estrictos.<sup>48</sup>

Así, la *Brújula Estratégica* preveía, entre otras cosas: crear una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE (*EU Rapid Deployment Capacity*) de hasta 5.000 militares para actuar en diferentes tipos de crisis; reforzar la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (*Military Planning and Conduct Capability*) para que estuviese plenamente operativa para 2025; establecer un nuevo Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD (*Civilian CSDP Compact*), para aumentar la eficacia de las misiones civiles, que debería estar operativo en 2023; reforzar la coordinación y apoyo mutuo entre las misiones civiles y militares de la PCSD antes del final de 2022; y, en fin, integrar los derechos humanos y la perspectiva de género en todas las acciones civiles y militares de la PCSD. Todo lo cual es —con toda evidencia— contenido sustantivo propio de la política de «gestión de crisis» diseñada por el art. 42.1 del TUE.

Sin embargo, en otros ámbitos de actuación de la *Brújula Estratégica* —«asegurar», «invertir», «asociar», en sus propios términos— la *Brújula* sí se introduce de lleno en el terreno de lo que sería una política de defensa de la UE en términos propios; una política, o, mejor dicho, un conjunto de actuaciones que, paradójicamente, no tienen hoy anclaje en las previsiones formales de los Tratados. En este sentido, por ejemplo, pueden ser mencionadas aquí las propuestas incluidas en el epígrafe de la *Brújula* «asegurar», tales como desarrollar un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas, la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros (el *EU Hybrid Toolbox*), para 2022; reforzar la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia antes de 2025 (*Single Intelligence Analysis Capacity*); reforzar la *EU Cyber Defence*, con la *Joint Cyber Unit* y la formulación de una nueva *European Cyber Resilience Act*; elaborar una Estrategia Espacial (*EU Space Strategy*) para finales de 2023; actualizar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, desarrollando, para 2025, el mecanismo de *Common Information Sharing Environment and Maritime Surveillance*

---

<sup>48</sup> Para un análisis crítico detallado de la *Brújula Estratégica*, vid. Bar Cendón, A. (2023). La política de defensa de la UE, *cit.*

(MARSUR); y, en fin, reforzar la capacidad de las fuerzas armadas para operar en situaciones de emergencia climática. También son actuaciones propias del ámbito de la defensa de la UE las propuestas incluidas en el epígrafe «invertir», como, por ejemplo, incrementar y optimizar el gasto en defensa; fomentar la participación de los Estados en proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades de nueva generación y en elementos de apoyo estratégico; o, en fin, impulsar la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa, reduciendo las dependencias tecnológicas e industriales, y creando para 2022 un *Defence Innovation Hub* dentro de la Agencia Europea de Defensa. Y, desde luego, también son actuaciones claramente vinculadas a la defensa las previstas bajo el epígrafe de la *Brújula* denominado «asociar», como, por ejemplo, utilizar todas las posibilidades que ofrece el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para formar y equipar a los socios para la defensa.

En definitiva, pues, como se deriva de algunas de las fechas mencionadas, buena parte de los plazos de realización previstos en la *Brújula Estratégica* habían sido sobrepasados ya en el momento de su publicación, o lo serían muy poco después. Si embargo, es igualmente cierto que buena parte de las propuestas de la *Brújula* eran positivas e iban en la buena dirección de reforzar la capacidad defensiva de la UE, y, en esta línea, varias de ellas han sido ya llevadas a la práctica, como veremos en las páginas que siguen.<sup>49</sup> Pero su realización ha venido –viene– condicionada por su inconsistencia, por su falta de anclaje en una inexistente política de defensa de la UE en los Tratados, en términos propios, y –por el mismo motivo–, por la resistencia de algunos Estados miembros a cooperar en este terreno o, al menos, a hacerlo de esa manera.

## 1.2. La Declaración de Versalles

Pero sería la *Declaración de Versalles*, aprobada por el Consejo Europeo informal de 10-11 de marzo de 2022, la que adoptase las

---

<sup>49</sup> El informe de desarrollo de la *Brújula* da detalle de los ámbitos de la misma que han sido realizados desde su aprobación. Vid. Council of the EU. *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*. March 2024.

líneas estratégicas a seguir a partir de la nueva situación que creaba la guerra de Ucrania.<sup>50</sup> La declaración comenzaba por afirmar que, efectivamente, «La guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea», lo que obligaba a la UE a hacer un esfuerzo para estar «a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo». En este sentido, el Consejo Europeo definió tres líneas de acción: «a) el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, b) la reducción de nuestra dependencia energética, y c) el desarrollo de una base económica más sólida». En la primera de ellas –que es la que aquí más interesa–, el Consejo Europeo decidió que la UE debería asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad, aumentando su capacidad para actuar de manera autónoma en el ámbito de la defensa. Sin embargo, el Consejo Europeo no deja de reconocer que la cooperación UE-OTAN es fundamental para la seguridad de la UE y, para disipar cualquier atisbo de duda a este respecto, afirma que «Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». No hay aquí, pues, cambio alguno con respecto a los planteamientos tradicionales de la UE que ya hemos analizado en páginas anteriores de este trabajo.

Por lo demás, en el terreno concreto de la defensa, la *Declaración de Versalles* propone cuatro líneas básicas de actuación: a) Invertir más y mejor «en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras». Lo que supone: «aumentar sustancialmente el gasto en defensa»; estimular las «inversiones colaborativas de los Estados miembros en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa»; invertir más en «elementos de apoyo estratégicos como la ciberseguridad y la conectividad espacial»; fomentar las «sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación para la seguridad y la defensa»; «reforzar y desarrollar nuestra industria de defensa, incluidas las pymes». b) Prepararse mejor para los retos de rápida aparición. Lo que supone: reforzar «nuestra ciberresiliencia,

---

<sup>50</sup> Consejo Europeo. *Declaración de Versalles*, cit.

protegiendo nuestras infraestructuras –en particular nuestras infraestructuras críticas–» y luchar contra la desinformación; mejorar la «seguridad y defensa de las industrias y actividades espaciales»; y «mejorar la movilidad militar en toda la UE». *c)* Realizar, en coordinación con la Agencia Europea de Defensa, un análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y proponer las medidas necesarias para «reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea». *d)* Apoyar a los socios de la UE «mediante todos los instrumentos disponibles», incluyendo «hacer un mayor uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz». Y *e)* desarrollar la Brújula Estratégica (que no había sido hecho pública aún en aquel momento).

### 1.3. El Libro Blanco para la Defensa Europea

El paso siguiente en esta línea de diseño de la nueva política de defensa de la UE fue el *Libro Blanco para la Defensa de Europa*.<sup>51</sup> Pero, el *Libro Blanco* no es un documento aislado, sino que forma parte de un paquete de medidas que la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, propuso al Consejo Europeo el 4 de marzo de 2025, justo dos días antes de que éste celebrase su importante reunión del 6 de marzo. Reunión en la que los líderes europeos hicieron un trascendental pronunciamiento por el rearme y la autonomía defensiva de la UE y, en este sentido, decidieron aumentar considerablemente el gasto en defensa, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito europeo. Von der Leyen hizo su propuesta mediante una carta dirigida a los líderes europeos<sup>52</sup> y en una

<sup>51</sup> En realidad, su título oficial en español es: Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final). Vid. una crítica temprana del *Libro Blanco* y del *Plan ReArmar Europa/Preparación 2030* en Vecchio, A. (2025). The White Paper within the institutional constraints. *Verfassungs Blog*, 3/28. Santopinto, F. (2025). The ReArm Europe Plan: Squaring the circle between integration and national sovereignty. *Institute for International and Strategic Affairs (IRIS) Analyses*, 12 March. Transatlantic Task Force (2025). European Defence Readiness 2030: A new blueprint for strategic autonomy. *Beyond the Horizon ISSG*, 16 March, pp. 1-22.

<sup>52</sup> von der Leyen, U. Letter by President von der Leyen to the members of the European Council on defence (Brussels, 4 March 2025).

presentación pública ante la prensa,<sup>53</sup> en las que esbozaba un plan que recibiría finalmente el pleno respaldo del Consejo Europeo. El plan se compone fundamentalmente de dos columnas: por un lado, el plan *ReArm Europe - Preparación 2030*, que prevé un amplio abanico de medidas de carácter financiero para fortalecer las capacidades defensivas europeas, que fueron propuestas de manera expresa al Consejo Europeo –medidas de las que me ocupó en las páginas que siguen–; y, por otro lado, la publicación de un *Libro Blanco* sobre la defensa europea –que no fue presentado, sino sólo anunciado ante el Consejo Europeo–, en el que se realizaría un análisis de la situación y se identificarían los ámbitos y las necesidades de la defensa de Europa a las que habría de atender ese esfuerzo de inversión financiera, es decir, el plan *ReArm Europe*.<sup>54</sup>

El *Libro Blanco* sobre la defensa de Europa, pues, pretende ser la guía orientadora, o el marco estratégico que encauce el extraordinario esfuerzo financiero que la UE pretende realizar a través del plan *ReArmar Europa*. Se produce aquí precisamente una gran paradoja, pues el plan de la Comisión, que fue asumido y confirmado por el Consejo Europeo, define con gran precisión las medidas financieras a adoptar para conseguir ese necesario rearme de Europa, pero lo hace antes de que el *Libro Blanco*, que define las líneas estratégicas y los objetivos a conseguir mediante esa financiación extraordinaria, fuese publicado. Es como si –utilizando un lenguaje común– se hubiese puesto el carro delante de los bueyes. Eso obligó al *Libro Blanco* a recoger y reproducir en sus páginas el contenido de las medidas financieras propuestas por la Comisión el 4 de marzo de 2025 y confirmadas por el Consejo Europeo dos días después; lo que hace en su capítulo 7: «Disparar el gasto en defensa».

---

<sup>53</sup> von der Leyen, U. Press statement by President von der Leyen on the defence package (Brussels, 4 March 2025).

<sup>54</sup> España e Italia se opusieron a la utilización de los términos «rearmar Europa», por entender que eso provocaría rechazo en un amplio sector de la opinión pública y porque supone un concepto reduccionista de la defensa, que abarca también otros aspectos más allá del armamento. Esto hizo que, finalmente, los términos «rearmar Europa» no figurasen en el título del *Libro Blanco*, pero sí en el título general del plan, que sigue denominándose «*ReArm Europe*», si bien con el añadido de «*Readiness 2030*», es decir: «*ReArm Europe/Readiness 2030*». Liboreiro, J. (2025). Brussels rebrands 'Rearm Europe' plan after backlash from leaders of Italy and Spain. *Euronews*, 21.3.2025.

El *Libro Blanco* –como documento de estrategia que es, más que un mero documento para el debate– comienza haciendo una descripción de la grave situación en la que se encuentra la UE en el presente, gravemente amenazada en su seguridad, al mismo tiempo que enormemente debilitada por largos años de falta de atención a su propia defensa. En este sentido, el *Libro Blanco* –además de otras amenazas– menciona expresamente a Rusia, a la que considera una «amenaza fundamental a la seguridad europea», y a China, a la que, si bien considera «un socio comercial clave para la UE», la concibe igualmente como un «desafío sistémico» para la UE, por motivos estratégicos y comerciales.<sup>55</sup> En sustancia, pues,<sup>56</sup> el contenido del *Libro Blanco* define las graves deficiencias existentes en lo que se denomina «capacidades críticas» para su defensa, que han de ser necesariamente atendidas; subraya la necesidad de reforzar el apoyo militar a Ucrania; resalta la necesidad de una industria europea de la defensa potente e innovadora; pone de manifiesto la relevancia y la necesidad del refuerzo de las asociaciones con los aliados tradicionales –la OTAN, los EEUU, el Reino Unido–, pero también la necesidad de extender esa asociación o colaboración con otros Estados, como Noruega, Canadá, los países candidatos a la adhesión a la UE e, incluso, Estados de regiones lejanas, como el Indopacífico –Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda y la India–; y, en fin, propone incrementar de manera exponencial el gasto en defensa.

De todas las medidas previstas en el *Libro Blanco*, dos son los bloques que tienen mayor interés, desde el punto de vista de este trabajo: en primer lugar, la definición de las capacidades críticas necesitadas de atención para la construcción de una sólida defensa europea; y, en segundo lugar, las medidas financieras a adoptar para abastecer esas capacidades críticas deficitarias.

### 1.3.a. Déficits críticos de capacidad

El *Libro Blanco* enumera siete categorías o ámbitos prioritarios de capacidad necesitados de atención urgente para la construcción de una defensa europea sólida: 1) La defensa aérea y antimisiles, lo

---

<sup>55</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto*, cit., pp. 3-4.

<sup>56</sup> Se trata aquí sólo de destacar lo que, en mi opinión, son los contenidos más significativos del *Libro Blanco*, no de hacer un resumen detallado de su contenido.

que incluye misiles de crucero, misiles balísticos e hipersónicos, aeronaves tripuladas y sistemas de aeronaves no tripuladas. 2) Los sistemas de artillería avanzados de dirección de tiro, para llevar a cabo ataques de largo alcance. 3) La munición, misiles y componentes, para mantener las reservas al día. 4) Los drones y sistemas antidrones. 5) La movilidad militar, resaltando la necesidad de una red de corredores terrestres, aeropuertos, puertos marítimos y servicios auxiliares que facilite el transporte fácil y rápido de tropas y equipo militar dentro de la UE y de sus países socios. 6) La guerra con inteligencia artificial, cuántica, ciberguerra y guerra electrónica. Y 7) los elementos de apoyo estratégico y de protección de infraestructuras críticas, lo que incluye el transporte aéreo estratégico, la navegación marítima, la comunicación segura y las infraestructuras militares de suministro de combustible.<sup>57</sup>

### 1.3.b. Medidas para incrementar el gasto en defensa

En este aspecto, el *Libro Blanco* recoge en sustancia lo establecido por el *Plan ReArmar Europa* de la Comisión, que establece cinco pilares para la articulación del nuevo gasto reforzado en defensa. De algunas de las medidas aquí incluidas me ocupo con más detalle en la siguiente sección de este trabajo, como instrumentos para la realización de la nueva política de la defensa europea, por lo que baste aquí con mencionarlas sólo de manera sencilla. Así, los cinco pilares a los que se refiere el *Libro Blanco* son los siguientes:

1) *Un nuevo instrumento financiero para respaldar las inversiones en defensa de los Estados miembros.* El *Libro Blanco* se refiere de manera específica al Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa, conocido por sus siglas en inglés, SAFE (*Security and Action for Europe*). Este instrumento –sobre el que volveremos con detalle más adelante–, es la columna vertebral del nuevo plan de financiación

---

<sup>57</sup> Estos ámbitos son aquí expuestos de una manera resumida. Sobre esta cuestión, ya en mayo de 2022, la Comisión y el Alto Representante habían presentado una Comunicación conjunta sobre los déficits financieros, industriales y de capacidades en materia de defensa, señalando el camino que se debería seguir para superarlos. (Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*, Bruselas, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final).

para el rearme de la UE y ha sido recientemente regulado por el Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025,<sup>58</sup> por lo que es una de las pocas medidas previstas que se encuentra ya en vigor.

2) *La activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.* En realidad, lo que se propone aquí es que los Estados, previa autorización del Consejo, puedan desviarse de su senda de gasto neto y superar el límite establecido, para poder aumentar su gasto en defensa. Esto –como veremos más adelante– sería propuesto por una comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2025,<sup>59</sup> en la que se recomienda a los Estados acogerse a esta vía para incrementar su gasto en defensa.

3) *Una mayor flexibilidad de los instrumentos existentes de la UE para permitir aumentar el gasto en defensa.* Se trata aquí de que los Estados puedan redirigir cantidades previstas para inversión en las políticas de cohesión hacia la financiación de gastos en materia de defensa, utilizando para la ello la posibilidad que permite la revisión de mitad de período –*mid-term review*–,<sup>60</sup> del período 2021-2027, de las previsiones realizadas para este tipo de gastos. Esto ha sido objeto de una Comunicación de la Comisión<sup>61</sup> y de un proyecto de Reglamento aún pendiente de aprobación,<sup>62</sup> pero de todo ello nos ocupamos de nuevo más adelante.

4) *Aportaciones del Banco Europeo de Inversiones.* Se trata de que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) utilice su potencial financiero para contribuir a la financiación de la defensa europea,

---

<sup>58</sup> 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» (DO L, 28.5.2025).

<sup>59</sup> European Commission. Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact* (Brussels, 19.3.2025, C(2025) 2000 final).

<sup>60</sup> El traductor oficial al español traduce inadecuadamente «*mid-term review*» por «revisión intermedia», que tiene en español un significado diferente.

<sup>61</sup> European Commission. Communication from the Commission *A modernised Cohesion policy: The mid-term review* (Strasbourg, 1.4.2025 COM(2025) 163 final).

<sup>62</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review (Strasbourg, 1.4.2025, COM(2025) 123 final, 2025/0084 (COD)). No hay aún texto disponible en español.

haciendo las modificaciones que sean necesarias en sus normas y prioridades de financiación. En realidad, ya en 2022 –antes de la publicación del *Libro Blanco*–, y tras la invasión rusa de Ucrania, el BEI había puesto en marcha la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad (*Strategic European Security Initiative*, SESI), comprometiéndose a financiar hasta 6.000 millones de euros para proyectos de investigación de doble uso, en infraestructuras de seguridad civil e iniciativas tecnológicas avanzadas. Y en junio de 2023, el BEI decidió aumentar la financiación en seguridad y defensa a 8.000 millones de euros hasta 2027, aunque excluyendo la financiación en armas, municiones e infraestructuras militares y policiales esenciales. En enero de 2024, la Comisión y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) pusieron en marcha el instrumento *Defence Equity Facility* (DEF), dotado con 175 millones de euros, en el marco del programa general de innovación en materia de defensa de la UE (*EU Defence Innovation Scheme*, EUDIS), para apoyar a las pymes y a las empresas medianas en el desarrollo de tecnologías innovadoras de defensa de doble uso, con una inversión total prevista de 500 millones de euros. El 30 de enero de 2025, los líderes de diecinueve Estados –entre los que se encontraba España– solicitaron al BEI que revisase sus normas en materia de préstamos, pidiéndole, en concreto, *a)* una reevaluación de la lista de actividades excluidas de financiación por el BEI; *b)* aumentar el volumen de financiación disponible para el ámbito de la seguridad y la defensa; y *c)* evaluar la posibilidad de emisión de deuda pública –bonos– destinada a financiar proyectos de seguridad y defensa.<sup>63</sup> Atendiendo a esta solicitud, en mayo de 2024, el BEI aprobó una línea de financiación de 4.500 millones de euros que incluía a la industria de la seguridad y la defensa<sup>64</sup> y, finalmente, el 21 de marzo de 2025, el BEI acordó ampliar los criterios de elegibilidad

---

<sup>63</sup> Letter by 19 EU leaders to the president of the European Council, António Costa, the president of the Council, Donald Tusk, and the president of the European Investment Bank, Nadia Calviño (30th January 2025). En su carta, los líderes europeos –entre otras cosas– decían: «*The profoundly changed European security environment, which affects all member states in various ways, requires strengthening the EU's defence technological and industrial base. Here, we also need the EIB to play a stronger role in order to address the EU's urgent investment needs*».

<sup>64</sup> European Investment Bank. EIB Board of Directors steps up support for Europe's security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing, 8 May 2024.

para la financiación de la industria y las infraestructuras europeas de seguridad y defensa y, en esta línea, acordó también convertir la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad en un objetivo de política pública transversal y permanente, para complementar los objetivos estratégicos ya existentes.<sup>65</sup> Sin embargo, si bien la financiación del BEI cubre ahora gastos para equipamiento militar, infraestructuras, servicios y tecnologías de este carácter, sigue excluyendo la financiación de medios letales, como armas y munición.

5) *Movilización del capital privado*. El *Libro Blanco* es consciente –y lo reconoce– de que la inversión pública en defensa no es suficiente para alcanzar el nivel de rearme buscado, por lo que es necesario incrementar el volumen de la financiación privada, dirigida primordialmente a las pymes y las empresas de mediana capitalización. En este sentido, el *Libro Blanco* propone movilizar la Unión del Ahorro y la Inversión (*Savings and Investments Union*) para que ayude a canalizar una mayor inversión privada hacia el sector de la defensa. Esta es la propuesta que hace la Comisión Europea en su Comunicación de 19 de marzo de 2025.<sup>66</sup>

En definitiva, el *Libro Blanco* pretende establecer un marco estratégico para el plan *ReArmar Europa* y, por tanto, para guiar el fuerte aumento de la inversión en defensa pretendido por la UE. En este sentido –como hemos visto–, define los déficits críticos de la UE en este terreno, establece las medidas necesarias para cubrir esos déficits y desarrollar una base industrial de defensa potente y competitiva, promocionando las inversiones colaborativas entre los Estados, desde la fase de investigación y desarrollo de sistemas complejos, hasta su adquisición y comercialización. Y, desde luego, el *Libro Blanco* trata de apoyar a Ucrania, contribuyendo a su defensa no sólo mediante la ayuda material y financiera, sino incluyéndola también en este esfuerzo de desarrollo colaborativo de la industria y la investigación en materia de defensa.

---

<sup>65</sup> European Investment Bank. EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, 21 March 2025.

<sup>66</sup> European Commission. Communication from the Commission, *Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU* (Brussels, 19.3.2025, COM(2025) 124 final).

## 2. *Los instrumentos*

El cambio radical de estrategia de la UE en materia de seguridad y defensa que ha provocado la invasión rusa de Ucrania se ha manifestado, no sólo en los documentos estratégicos que hemos analizado en la sección anterior de este trabajo –la *Brújula Estratégica*, la *Declaración de Versalles* y el *Libro Blanco para la Defensa Europea*–, sino también en los instrumentos jurídicos y políticos concretos –mayoritariamente Comunicaciones de la Comisión y Reglamentos– que han sido aprobados o propuestos a partir de entonces, todos ellos con importantes repercusiones económicas. En todo caso, se debe resaltar aquí que la reacción de la UE al ataque ruso fue inmediata y contundente.

Sin embargo, cabe distinguir dos fases que diferencian a los instrumentos aprobados por la UE en cada uno de esos dos momentos: 1) el período inicial, que cubre la etapa febrero de 2022 a enero de 2025, es decir, desde el inicio del ataque ruso a Ucrania hasta la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU –incluyendo la plena entrada en ejercicio de la segunda Comisión von der Leyen, nombrada en noviembre de 2024–; y 2) el período actual, que se inicia en enero de 2025, con la presidencia de Donald Trump y la entrada en ejercicio de la nueva Comisión von der Leyen, y continúa en el presente.

### 2.1. La fase inicial: 2022-2025

La fase inicial viene caracterizada por la urgencia y la innovación. La invasión rusa de Ucrania provocó la necesidad de asistir con toda urgencia a Ucrania y ayudarle a resistir y contrarrestar el ataque de las fuerzas rusas. Estamos en un momento en el que las deficiencias defensivas de la UE se pusieron en evidencia con toda crudeza: la UE carecía de una política de defensa, en términos propios, sus recursos defensivos –munición, material defensivo, capacidad de producción industrial, etc.– eran cortos, y la inversión financiera y la innovación en este terreno eran muy escasas, y la dependencia del exterior muy grande. La UE no sólo no podía ayudar a Ucrania con toda la asistencia necesaria y durante mucho tiempo, sino que carecía de la capacidad defensiva y disuasoria suficiente como para asegurar

que ella misma no sería atacada por la Federación Rusa. Había, pues, que cubrir todos esos déficits y atender a estas necesidades urgentes, y a ello fueron dirigidos primordialmente los instrumentos que componen la política defensiva de la UE durante ese período.

Dejando aquí a un lado las numerosas medidas de sanción a importantes dirigentes políticos y económicos, y a empresas de Rusia y de Bielorusia, impuestas por la UE en aplicación del art. 215 del TFUE —«medidas restrictivas»—, es de resaltar que apenas cuatro días después de la invasión, el Consejo de la UE adoptaba ya dos importantes decisiones que suponían, además, un cambio radical en la política de asistencia a terceros países realizada por la UE hasta ese momento. Así, en su reunión del 28 de febrero de 2022, el Consejo decidió suministrar a las fuerzas ucranianas, con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, no sólo ayuda material y económica,<sup>67</sup> sino también armamento y equipos militares «diseñados para producir efectos letales»,<sup>68</sup> lo cual se hacía por primera vez en la historia de la UE. Y poco después, en octubre del mismo año, el Consejo aprobó la creación y el despliegue de una Misión de Asistencia Militar a Ucrania (EUMAM Ucrania), con el objetivo de contribuir a mejorar la capacidad militar de las fuerzas armadas ucranianas. Lo peculiar de esta Misión es que, si bien se organizó bajo el concepto de «gestión de crisis», de acuerdo con las previsiones de los artículos 42 y 43 del TUE —que hemos analizado en páginas anteriores—, su realización no se hizo «fuera de la Unión», como exige el art. 42.1 TUE, sino que las acciones concretas de entrenamiento se debían llevar a cabo en el territorio de los Estados miembros de la UE que se prestaron a colaborar en esta Misión. Y, desde luego, como establece el preámbulo de la propia Decisión del Consejo, los gastos operativos de esta

---

<sup>67</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo de 28 de febrero de 2022 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DO L 61, 28.2.2022). Sobre la virtualidad de Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para este tipo de ayudas, vid. Fabrini, F. (2023). Funding the war in Ukraine: The European Peace Facility, the macro financial assistance instrument and the slow rise of an EU fiscal capacity. *Politics and Governance*, 11:4, pp. 52-61.

<sup>68</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo de 28 de febrero de 2022 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DO L 60, 28.2.2022).

Misión debían correr a cargo de los Estados miembros participantes en la misma, tal y como establece el artículo 41.2 TUE y la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo.<sup>69</sup> Finalmente, todo ello –incluida la ingente ayuda financiera aportada a Ucrania para su reconstrucción y modernización, más allá de las cuestiones puramente militares y defensivas– fue reunido y regulado en un instrumento único temporal, para el periodo 2024-2027: el Mecanismo para Ucrania.<sup>70</sup> Por otra parte, es necesario recordar aquí que el Consejo Europeo decidió también conceder a Ucrania el estatuto de país candidato, el 23 de junio de 2022.<sup>71</sup>

Pero la extensión de la guerra, tanto en su contundencia como en el tiempo, más allá de lo que inicialmente se había pensado, puso de manifiesto que la necesidad de ayuda material de Ucrania era enorme y no podía quedarse en la asistencia inicialmente suministrada. Así, la UE aprobó en julio de 2023 dos importantes Reglamentos destinados precisamente a atender esas necesidades acuciantes de armamento y de munición de Ucrania: uno dirigido al apoyo a la producción de municiones –conocido como Reglamento ASAP, por sus siglas en inglés (*act on supporting ammunition production*)–,<sup>72</sup> y otro dirigido principalmente a fomentar las adquisiciones en común de material defensivo –conocido como Reglamento EDIRPA, por sus siglas en inglés (*European defence industry reinforcement through common procurement*)–.<sup>73</sup> En todo caso, los instrumentos de financiación creados por estos reglamentos fueron concebidos como una solución temporal, urgente, y tenían una duración limitada: el instrumento

---

<sup>69</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania) (DO L 270, 18.10.2022).

<sup>70</sup> Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (PE/10/2024/REV/1) (DO L, 2024/792, 29.2.2024).

<sup>71</sup> Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022) – Conclusiones* (Bruselas, 24 de junio de 2022, EUCO 24/22).

<sup>72</sup> Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones [ASAP] (DO L 185, 24.7.2023).

<sup>73</sup> Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (2023/2418) (DO Serie L, 26.10.2023).

del Reglamento ASAP caducaba el 30 de junio de 2025, y el del Reglamento EDIRPA caducaba el 31 de diciembre de 2025.

Pero la UE no se limitó a concentrar toda su atención en la asistencia a Ucrania, sino que en esos dos primeros años del conflicto desarrolló una intensa actividad dirigida a reforzar diversos aspectos de su seguridad y defensa. Así, además de la formulación de la *Agenda Estratégica 2024-2029* de la Unión, de carácter general,<sup>74</sup> durante aquella etapa la UE desarrolló su estrategia de ciberdefensa<sup>75</sup> y aprobó un reglamento sobre esta cuestión, conocido como el *European Cyber Resilience Act (CRA)*;<sup>76</sup> elaboró la estrategia de seguridad económica;<sup>77</sup> aprobó la regulación para la protección de las «tecnologías estratégicas» en tres sectores: tecnologías digitales e innovación tecnológica profunda, tecnologías limpias y eficientes, y biotecnologías (Reglamento STEP);<sup>78</sup> elaboró la estrategia para el fomento de la industria de la defensa, conocida como *European Defence Industrial Strategy (EDIS)*<sup>79</sup> y, en este último campo, formuló también la propuesta de un nuevo Reglamento que viene a

---

<sup>74</sup> La *Agenda Estratégica 2024-2029* fue aprobada por el Consejo Europeo del 27 de junio de 2024, e incluye un apartado dedicado a «Reforzar nuestra seguridad y defensa y proteger a nuestra ciudadanía», pero es sólo un conjunto de declaraciones de intención de carácter general, que no incluye propuestas concretas. (Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 – Conclusiones* (Bruselas, 27 de junio de 2024, EUCO 15/24). Anexo: La *Agenda Estratégica 2024-2029*).

<sup>75</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final).

<sup>76</sup> Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).

<sup>77</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión, *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica, cit.*

<sup>78</sup> Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024 por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 29.2.2024).

<sup>79</sup> European Commission - High Representative of the Union, *Joint Communication A new European Defence Industrial Strategy, cit.*

desarrollar esta estrategia;<sup>80</sup> aprobó la regulación del suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales (*critical raw materials*);<sup>81</sup> y, en fin, publicó su segundo Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, para el período 2022-2026.<sup>82</sup> A todo ello, en fin, se podría añadir la publicación en esta etapa de dos importantes informes, encargados por la Comisión Europea y elaborados por el antiguo presidente del Banco Central Europeo y Primer Ministro de Italia, Mario Draghi,<sup>83</sup> y por el antiguo presidente de Finlandia, Sauli Niinistö, que se refieren también a la cuestión de la seguridad y la defensa de Europa, sobre todo, de manera específica, el segundo de ellos.<sup>84</sup>

## 2.2. La fase actual: 2025-presente

Sin embargo, hubo que esperar a que entrase plenamente en funcionamiento la nueva Comisión von der Leyen, nombrada por

---

<sup>80</sup> Este nuevo Reglamento, que regulará el *European Defence Industry Programme* (EDIP), aún pendiente de aprobación, pretende superar y simplificar los mecanismos del Reglamento EDIRPA para la adquisición en común de material, y el Reglamento ASAP, para el apoyo a la producción de municiones, yendo más allá de las municiones y los misiles para apoyar una producción de defensa más amplia. (Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa* (EDIP) (Bruselas, 5.3.2024 COM(2024) 150 final)).

<sup>81</sup> Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (DO L, 2024/1252, 3.5.2024).

<sup>82</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication Action plan on military mobility 2.0* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 48 final). El plan viene a desarrollar la estrategia sobre movilidad militar de 2017 (European Commission - High Representative, *Joint Communication Improving Military Mobility*, 2017, *cit.*) y el primer plan de acción de 2018 (European Commission - High Representative, *Joint Communication on the Action Plan on Military Mobility*, 2018, *cit.*).

<sup>83</sup> DRAGHI, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Part A: *A competitiveness strategy for Europe* (European Commission, 9 September 2024). Part B: *In-depth analysis and recommendations* (European Commission, 9 September 2024).

<sup>84</sup> NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (European Commission, 30 October 2024).

el Consejo Europeo en noviembre de 2024,<sup>85</sup> y que llegase Donald Trump a la presidencia de los EEUU, en enero de 2025, para que la UE diese el giro necesario y formulase en plenitud su nueva política de defensa. Los dos hechos son importantes: el primero, porque dio a la Comisión Europea un nuevo impulso, que vino a fortalecer su iniciativa y liderazgo político en el terreno de la defensa, un terreno que, en principio, es privativo de los Estados miembros y del Consejo;<sup>86</sup> y el segundo, porque el desdén manifestado por el presidente norteamericano con respecto a la UE e, incluso, con respecto a la OTAN, puso en evidencia que la UE se encontraba sola y que la tan ansiada autonomía estratégica de la Unión no era ya un mero devaneo teórico de algunos académicos, sino que era una acuciante necesidad que había que dotar de contenido.<sup>87</sup>

Y, claro –dicho en términos sencillos–, no hay defensa posible sin armas, y las armas sólo se pueden adquirir o producir con dinero. En este sentido, la política defensiva de la UE en esta segunda fase se dirige de manera principal a la consecución de dos objetivos: por un lado, el rearme de la Unión y, por otro, y de manera principal, la obtención de los recursos financieros necesarios para ello.

---

<sup>85</sup> European Council. European Council Decision (EU) 2024/2997 of 28 November 2024 appointing the Commission (OJ L, 29.11.2024).

<sup>86</sup> La nueva Comisión von der Leyen introdujo la relevante novedad de nombrar un Comisario para Defensa y Espacio, Andrius Kubilius, antiguo primer ministro de Lituania. En la carta de nombramiento –*mission letter*– la presidenta von der Leyen, si bien reconocía que «*Member States will always be responsible for their armed forces*», añadía inmediatamente «*But there is a lot that Europe can do to support – in terms of investment, industry, procurement research and much more. At the heart of this work must be one simple principle: Europe must spend more, spend better, spend European*», y ponía como tarea a Kubilius, entre otras cosas, la presentación de un *Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa de Europa*, en los primeros cien días de su mandato. Y, efectivamente, el *Libro Blanco* sería publicado el 19 de marzo de 2025. (*President von der Leyen's mission letter to Andrius Kubilius*, 1 December 2024).

<sup>87</sup> Sobre la autonomía estratégica de la UE y la guerra en Ucrania, vid. Genini, D. (2025). How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy. *Yearbook of European Law*, Oxford, pp. 1-43. Rodríguez Prieto, V. (2024). La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, pp. 67-88. González Alonso, L.N. (2023). La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, pp. 35-68. Ratti, L. NATO and the CSDP after the Ukraine war: The end of European strategic autonomy? *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 16, pp. 73-89.

Como ya hemos visto en páginas anteriores, el primer movimiento en esta dirección lo realizó la Comisión Europea cuando hizo público su plan «*ReArm Europe*», en el que venía trabajando desde su llegada al poder en éste su segundo mandato. Así, el 4 de marzo de 2025, la presidenta von der Leyen dirigió una carta a los jefes de Estado o de Gobierno de la UE que se iban a reunir en Consejo Europeo dos días después, 6 de marzo, en la que expuso las líneas generales de su plan;<sup>88</sup> y ese mismo día, la presidenta presentó también a la prensa un paquete de medidas –«*defence package*»– en materia de defensa. Sin embargo, y ya con el respaldo del Consejo Europeo, la Comisión Europea volvió sobre el tema unos días más tarde, con motivo de la publicación y presentación pública del *Libro Blanco* sobre la defensa europea, el 19 de marzo de 2025. En este acto –ahora sí– la Comisión presentó al mismo tiempo las líneas estratégicas de su nueva política de defensa –el *Libro Blanco*– y los instrumentos destinados a materializarlas; es decir, los instrumentos necesarios para su financiación, incluidos en su plan *ReArm Europe*.<sup>89</sup> Un plan que supone –sumados todos los recursos y programas– una dotación total prevista de 800.000 millones de euros.

Las medidas financieras que la Comisión propuso entonces son coherentes con las propuestas del *Libro Blanco* –a las que nos hemos referido en páginas anteriores– y van en la misma línea; baste aquí, pues, reseñar sólo lo hecho desde entonces, en esta segunda fase de la realización de la nueva política de defensa europea, principalmente desde el punto de vista jurídico.

El instrumento jurídico más importante –por la envergadura de su dimensión económica y la novedad de su previsión normativa– es, sin duda alguna, el 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», conocido como Reglamento SAFE –o «instrumento SAFE»–, por sus siglas en inglés (*Security Action for Europe*).<sup>90</sup> El

<sup>88</sup> Letter by President von der Leyen, *cit.*

<sup>89</sup> Comisión Europea, *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030* (Comisión Europea, Comunicado de prensa, Brussels, 19 de marzo de 2025).

<sup>90</sup> 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» (DO L, 28.5.2025).

instrumento SAFE viene a sustituir a los instrumentos financieros diseñados hasta este momento para apoyar económicamente a los Estados miembros en la adquisición de materiales relacionados con el fin de la defensa,<sup>91</sup> por medio de adquisiciones en común. El fin último es la defensa de la Unión y de los propios Estados miembros, pero haciéndolo mediante el refuerzo de la industria europea de la defensa, incrementando lo que se denomina la «Base Industrial de la Tecnología de la Defensa» (BITDE).<sup>92</sup> El instrumento SAFE es un instrumento extrapresupuestario, es decir, no sujeto al presupuesto ordinario de la UE, cuya financiación se pretende conseguir a través de préstamos obtenidos por la Comisión –en nombre de la Unión– en los mercados de capitales o de entidades financieras. El montante total previsto es de 150.000 millones de euros. Pero se trata de un instrumento temporal, tanto en lo que se refiere al plazo previsto para la solicitud de los créditos por parte de los Estados (sólo hasta el 30 de noviembre de 2025, si bien cabe ampliar la convocatoria hasta el 31 de diciembre de 2026), como en lo que se refiere a la duración total de los créditos: un máximo de 45 años. El instrumento SAFE es, por tanto, similar al instrumento *Next Generation EU* en lo que se refiere a la obtención de los recursos financieros, sin embargo, a pesar del duro debate habido al respecto en el momento de su elaboración, se acordó finalmente que, en este caso, la financiación a los Estados se realizaría sólo mediante préstamos reembolsables, y no mediante créditos a fondo perdido. Se trata, por tanto, de un instrumento de crédito al que los Estados miembros pueden acceder de manera voluntaria, pero con la obligación de proceder a la devolución de los préstamos adquiridos, si bien éstos se conceden con un bajo interés. Los créditos se solicitan a la Comisión, que evalúa la solicitud y hace la propuesta correspondiente al Consejo, que es quien ha de aprobar finalmente la concesión del préstamo. Y, como se trata de créditos cooperativos, que buscan la adquisición en común y el desarrollo de la «Base Industrial de la Tecnología de la Defensa» europea, se requiere que la solicitud sea hecha, al menos, por dos países que sean Estados miembros de la UE –al menos uno de ellos–, o Estados

---

<sup>91</sup> El Reglamento (UE) 2025/1106 menciona específicamente las categorías de los materiales adquiribles en su artículo 1.

<sup>92</sup> En inglés: *European Defence Technology Industrial Base* (EDTIB).

miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), del Espacio Económico Europeo (EEE), Ucrania, o Estados candidatos a la adhesión a la UE, y que la compra se dirija, en la medida de lo posible, a la industria europea.

El segundo instrumento jurídico de relevancia formulado en esta etapa en desarrollo del plan *ReArm Europe* es el referido a la reforma de la política de cohesión, con el objetivo de permitir que los Estados cambien el destino de los fondos previstos para proyectos de cohesión para dirigirlos a la financiación de actividades relacionadas con la defensa, aprovechando para ello la ventana que se abre con la revisión de mitad de período –*mid-term review*–, en 2025, prevista para los programas 2021-2027. En este sentido, la Comisión hizo públicos, el 1 de abril de 2025, una Comunicación explicativa sobre este importante cambio político y financiero,<sup>93</sup> y un proyecto de Reglamento en el que se formulan las reformas normativas previstas<sup>94</sup> –a ambos nos hemos referido ya en páginas anteriores–. Así, en este proyecto de Reglamento, de 1 de abril de 2025, se propone una amplia reforma que permite una mayor flexibilidad y la redirección de fondos entre proyectos, con el fin de incrementar la inversión en proyectos relacionados con el medio ambiente, la vivienda, el agua, la transición energética, pero también la seguridad y la defensa. Es verdad, sin embargo, que la intención última no es simplemente sustituir el gasto en cohesión por el gasto en defensa, sino hacer que esa redirección de fondos hacia el gasto en defensa tenga repercusiones positivas en regiones desfavorecidas mediante la inversión en la industria o infraestructuras relacionadas que contribuyan al desarrollo de las mismas. En este sentido, se busca un doble objetivo: por un lado, la inversión en empresas del sector de la defensa, para mejorar las capacidades productivas, el crecimiento y el fomento del empleo; y, por otro lado, la inversión en infraestructuras de defensa resilientes, o de doble uso, para fomentar la movilidad militar. En realidad, la reforma, en la medida en que se refiere a los Reglamentos (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056 y (EU) 2021/1060, afecta a todos los fondos europeos de dimensión social: al Fondo Europeo de Desarrollo

---

<sup>93</sup> European Commission. *A modernised Cohesion policy*, *cit.*

<sup>94</sup> European Commission. Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056, *cit.*

Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa, así como a las normas financieras para dichos Fondos. En todo caso, se trata aquí de un proyecto de Reglamento que está aún pendiente de aprobación.

El tercer instrumento formulado en esta etapa es también un texto jurídico de gran relevancia, pues se dirige precisamente a hacer una serie de reformas de otros textos jurídicos reguladores de diversos ámbitos a fin de permitir la completa realización del *Plan ReArm Europa*. Se trata del proyecto de Reglamento para el desarrollo del *Plan ReArm Europa*, de 22 de abril de 2025.<sup>95</sup> Este Reglamento añade a los tres sectores considerados «tecnologías estratégicas» por el «Reglamento STEP» de 29 de febrero de 2024 –tecnologías digitales e innovación tecnológica profunda, tecnologías limpias y eficientes, y biotecnologías– un cuarto sector estratégico, referido a todas las tecnologías relacionadas con la defensa y aquellos productos incluidos en las áreas de capacidad defensiva identificadas por el *Libro Blanco*. En este sentido, este proyecto de Reglamento, además de modificar y ampliar el ámbito material del Reglamento STEP, modifica también el Fondo Europeo de Defensa (EDF), el Programa Europa Digital (DEP), el programa Horizonte Europa (HE), el Reglamento ASAP sobre apoyo a la producción de municiones, y el Mecanismo Conectar Europa (CEF), para canalizar aún más los fondos de la UE hacia la industria y las tecnologías de defensa.

La cuarta medida prevista en la realización del *Plan ReArm Europa* es la utilización cláusula de salvaguardia introducida por la reforma de las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento realizada por el Reglamento (UE) 2024/1263, de 29 de abril de 2024,<sup>96</sup> a fin de que los Estados puedan aumentar el déficit público para poder destinar más recursos a los proyectos de rearme. Como hemos visto

---

<sup>95</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 y (UE) 2024/795, en lo que respecta a la incentivación de las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE para la ejecución del Plan ReArmar Europa (Bruselas, 22.4.2025, COM(2025) 188 final, 2025/0103 (COD)).

<sup>96</sup> Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo (PE/51/2024/REV/1) (DO L, 2024/1263, 30.4.2024).

en líneas anteriores, esta previsión fue sugerida por la Comisión Europea en una Comunicación de 19 de marzo de 2025,<sup>97</sup> en la que se anima a los Estados a utilizar la vía de la cláusula de salvaguardia prevista en el art. 26 del mencionado Reglamento (UE) 2024/1263.<sup>98</sup> Cláusula que permite que los Estados se desvíen de su senda de gasto neto «cuando circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate». Los Estados podrían así superar el límite establecido del 3% del PIB, para poder aumentar su gasto en defensa, y hacerlo por el plazo de tiempo que el Consejo les autorice. La Comunicación prevé un aumento del gasto –sobre su senda de gasto neto– limitado a un máximo del 1,5% del PIB por año y por un período máximo de cuatro años, a partir de 2025; es decir, hasta 2029.<sup>99</sup> La autorización, pues, la ha de conceder el Consejo sobre la base de una recomendación de la Comisión Europea y, desde luego, el exceso de gasto autorizado ha de dirigirse exclusivamente a la mejora de la capacidad defensiva: al rearme. De hecho, si la solicitud indicase que el aumento del gasto se realizaría mediante la obtención de un crédito proveniente del instrumento SAFE, la autorización sería concedida de manera automática.<sup>100</sup> La verdad es, sin embargo, que, hasta el presente, esta posibilidad no ha sido muy exitosa y, de acuerdo con los datos oficiales, ha sido utilizada sólo por doce Estados miembros, entre los que –en el momento de redactar estas líneas– no se encuentra España.<sup>101</sup>

En fin, el quinto instrumento formulado en esta etapa en desarrollo del plan *ReArm Europa* es la ya también mencionada

---

<sup>97</sup> European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit.

<sup>98</sup> Reglamento (UE) 2024/1263, cit.

<sup>99</sup> La Comunicación prevé también la posibilidad de que este aumento del déficit público por motivo del aumento del gasto en defensa se extienda de manera retroactiva hasta el año 2021, el año anterior al comienzo de la guerra en Ucrania. European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit., pp. 4-6.

<sup>100</sup> European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit., p. 4.

<sup>101</sup> European Commission, *12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending* (European Commission, Press release, Brussels, 30 April 2025).

Comunicación de 19 de marzo de 2025, sobre la Unión del Ahorro y la Inversión. Sin embargo, no se ha producido hasta el momento desarrollo normativo alguno de esta medida.<sup>102</sup>

### 2.3. Dos nuevas estrategias

Por lo demás, también merece ser mencionado aquí que, en esta etapa, la Comisión publicó dos nuevas estrategias que tienen relación, siquiera sea indirecta, con la nueva política de defensa de la UE: la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*<sup>103</sup> y la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*.<sup>104</sup>

La primera de ellas, la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*, busca preparar mejor a la UE, ofreciendo un enfoque integrado, para dar una respuesta adecuada a catástrofes y situaciones de crisis, en términos generales, no sólo crisis de carácter bélico. La *Estrategia* se basa en el Informe Niinistö,<sup>105</sup> cuyas líneas generales desarrolla, y se puede decir que viene también a complementar las previsiones del *Libro Blanco*. La *Estrategia* es muy detallada en la formulación de sus propuestas: prevé la adopción de treinta medidas concretas, organizadas con respecto a siete ámbitos diferentes, uno de los cuales es precisamente la «cooperación civil-militar». Sin embargo, su aportación en este terreno es mínima. En sustancia, propone la adopción de disposiciones que aclaren la coordinación cívico-militar, así como las funciones, responsabilidades y prioridades tanto de las instituciones de la UE como las de los Estados miembros, para responder a situaciones de crisis; propone realizar ejercicios periódicos de preparación a escala de la UE, combinando a las fuerzas armadas con las de protección civil, la policía, el personal sanitario y los bomberos; y, en fin, propone también facilitar las inversiones de doble uso, civil-militar.<sup>106</sup>

Y la segunda, la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*, pretende también dar un enfoque unificado y europeo a la protección

---

<sup>102</sup> European Commission. *Savings and Investments Union*, cit.

<sup>103</sup> European Commission - High Representative of the Union. *Preparedness Union Strategy*, cit.

<sup>104</sup> European Commission. *Protect EU*, cit.

<sup>105</sup> Niinistö, S. (2004). *Safer Together*, cit.

<sup>106</sup> European Commission - High Representative of the Union, *Preparedness Union Strategy*, cit., pp. 12-14.

de la seguridad interior frente a las nuevas amenazas, como las amenazas híbridas, los ciberataques, la amenaza terrorista, o las redes de delincuencia organizada. La *Estrategia* se basa en tres principios, o asunciones: *a)* la necesidad de un cambio de la cultura en materia de seguridad, buscando un enfoque que implique a toda la sociedad; *b)* la necesidad de que las consideraciones de seguridad sean integradas en toda la legislación, las políticas y los programas de la UE, incluida la acción exterior de la UE; y *c)* la necesidad de una inversión considerable en este terreno por parte de la UE, de sus Estados miembros y del sector privado. En este sentido, esta *Estrategia* viene a complementar la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea* y también el *Libro Blanco* sobre la defensa de Europa. En fin, la *Estrategia de Seguridad Interior*, como su denominación indica, es una estrategia de seguridad y, por tanto –a diferencia de la *Estrategia de Preparación*, o del *Libro Blanco* sobre la defensa europea–, no versa propiamente sobre mecanismos de respuesta frente a ataques foráneos, o frente a catástrofes, ya sean de origen natural o humano, sino sobre cómo evitar que esas situaciones críticas se produzcan y, en todo caso, como atenuar sus efectos. Por eso se trata de estrategias complementarias.

#### IV. CONCLUSIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

Como hemos tratado de explicar a lo largo de este trabajo, la UE –desde un punto de vista formal– carece de una política de defensa propiamente dicha. La denominada política común de seguridad y defensa –la PCSD– no es una política para la defensa de la UE; es, de acuerdo con el art. 42.1 del TUE, una política prevista para realizar «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 las Naciones Unidas». Y esto es así porque, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 y, por tanto, tras el fracaso del último intento de tener una política de defensa propia, autónoma, tanto con respecto a los propios Estados miembros, como con respecto a la OTAN, se decidió poner la defensa de Europa íntegramente en manos de la OTAN. Y esto no es muy sorprendente, por cuanto la gran mayoría de los Estados miembros de esta organización eran entonces –y son ahora– Estados europeos. La OTAN es, en este sentido, una

entidad europea. Es verdad, sin embargo, que se ha tratado siempre de una titularidad muy desequilibrada, dado que el socio mayoritario, los EEUU, ha controlado siempre la organización, dado que es el Estado miembro que más recursos financieros, materiales y humanos pone a disposición de la misma. Durante el período de la Guerra Fría y hasta la caída del muro de Berlín, esto no planteó graves problemas y, muy al contrario, hubo comunidad de intereses y una utilización mutua: los EEUU ponían el dinero, las armas y los soldados para la defensa frente al bloque soviético, y los europeos –primero las Comunidades Europeas, y la Unión Europea después– eran, por decirlo así, el «campo de batalla» que le permitía a los EEUU mantener a los soviéticos lejos, como una barrera frente a su avance.

En este sentido, Europa se sentía cómoda bajo el paraguas protector de la OTAN, o quizá mejor –en términos propios–, de los EEUU. Y bajo esta filosofía –la entrega total de la defensa de Europa a la OTAN– fue diseñada la política de defensa de la UE en los Tratados: no como una política para la defensa de la Unión, sino como una política subsidiaria, complementaria de la OTAN, destinada a realizar tareas que la OTAN no deseara hacer, o en lugares a donde la OTAN no quisiera ir. Así, los europeos, quizá con la excepción de Francia y el Reino Unido, relegaron la política de defensa a los últimos lugares de su lista de prioridades políticas y presupuestarias y se entretuvieron con la loable realización de misiones de paz en otros lugares del mundo, pero a costa de abandonar totalmente su propia defensa. Y así se mantuvo la situación hasta que el ataque ruso a Ucrania hizo conmover la estructura del edificio de la UE, desde sus propios cimientos. Y la verdad es que, si bien la conmoción fue grande, no fue por ello algo imprevisto. Como hemos visto en páginas anteriores, los informes políticos y las estrategias de seguridad y defensa producidos desde la propia fundación de la UE, en 1992, advertían ya de los peligros que amenazaban a la Unión y recomendaban no sólo el fortalecimiento de sus capacidades defensivas, sino también la necesidad de un grado amplio de autonomía con respecto a la OTAN –con respecto a los EEUU– para poder prepararse y atender mejor a sus propios intereses y necesidades defensivas. Lo malo es que esa preparación defensiva no fue enfocada en la dirección correcta –la defensa de la UE, en términos propios–, sino que la atención fue torpemente dirigida, en

términos exclusivos, a las labores de pacificación –de «gestión de crisis»– en otros lugares del mundo.

La guerra en Ucrania, pues, ha sido la necesaria llamada de atención que ha provocado el cambio. Y a ello se ha de añadir el agravamiento de las circunstancias geoestratégicas provocado por el cambio de prisma político de los EEUU, principalmente tras la llegada al poder de Donald Trump en enero de 2025. Es decir, la reorientación de su interés y sus preocupaciones hacia el Oriente, la expresión de fatiga por el desequilibrio del esfuerzo realizado en el seno de la OTAN, el nuevo acercamiento a Rusia, y el desdén e incomprensión –en realidad, ignorancia– con respecto a la UE, del nuevo presidente norteamericano. Así, desde febrero de 2022 y, sobre todo, desde enero de 2025, la UE ha tratado de diseñar y de dotar de contenido una política defensiva propiamente dicha, es decir, dirigida a su propia defensa frente a un ataque foráneo. Y esto lo ha hecho no sólo mediante la elaboración de las necesarias estrategias orientadoras, sino también mediante la formulación de instrumentos jurídicos concretos dirigidos a la imprescindible financiación del rearme y del fortalecimiento, en términos generales, de sus capacidades defensivas.

Pero esta nueva política de defensa no está completa y es inconsistente con las propias previsiones de los Tratados. Es decir, no tiene un claro anclaje normativo en los Tratados y cuenta con graves problemas y deficiencias que impiden su consolidación como tal política de defensa de la UE. Así:

1) En primer lugar, de acuerdo con la actual regulación jurídico-constitucional de la UE, no cabe una política de defensa propia de la UE, autónoma con respecto a los Estados miembros, dotada de sus propios medios militares, en términos de dirección, personal, instrumentos operativos y logísticos, etc. La capacidad operativa de la UE en este terreno se basa exclusivamente en «las capacidades proporcionadas por los Estados miembros» (art. 42.1 TUE).

2) En segundo lugar, la nueva política de defensa carece de un sostén institucional propio, diferenciado. En este sentido, si bien el art. 2 del TFUE atribuye a la Unión la capacidad para «definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa», el art. 24.1

par. 2 del TUE atribuye su dirección al Consejo Europeo y al Consejo, que la definen y aplican pronunciándose por unanimidad. La política de defensa de la UE es, por tanto –como parte que es de la política exterior y de seguridad común–, una política de los Estados, una política intergubernamental. Y, si bien el mismo el art. 24.1 par. 2 del TUE atribuye la ejecución de esta política al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se la atribuye también a los propios Estados miembros. Falta, pues, un órgano de dirección política, con capacidad decisoria autónoma en este terreno. En el presente, la Alta Representante no puede realizar esa función, como tampoco la puede realizar –a pesar de su denominación– el nuevo Comisario para Defensa y Espacio, ni tampoco la Comisión Europea. Existe, sin embargo, una estructura institucional militar de dirección-ejecución de la defensa, formada por el Comité Militar de la UE (EUMC) y el Estado Mayor de la UE (EUMS) que podría asumir esa dirección militar –que no política–, pero su función está hoy limitada a las operaciones en el marco del art. 42.1 del TUE, es decir, operaciones de «gestión de crisis», no de defensa de la Unión.

3) En tercer lugar, la Comisión Europea ha adoptado, principalmente a partir de enero de 2025, un destacado papel de liderazgo, asumiendo plenamente la iniciativa, con la formulación de propuestas estratégicas y normativas, algunas de las cuales han entrado en vigor en forma de Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo, de Reglamentos del Consejo, o de la propia Comisión. Sin embargo, este activo papel es contestado por algunos Estados que ven en ello una extralimitación de la Comisión y una invasión del ámbito competencial de los Estados.

4) En cuarto lugar, la práctica totalidad de los instrumentos jurídicos aprobados hasta el presente en este terreno son instrumentos de carácter financiero y, por lo tanto, se dirigen exclusivamente a la financiación del rearme de los Estados y de la potenciación de su capacidad defensiva, en términos generales. No hay, pues, normativa alguna dirigida a la reforma o al refuerzo del aparato institucional de dirección o gestión de la política de defensa de la UE.

5) En quinto lugar, si bien hay que reconocer que estos nuevos instrumentos jurídicos formulados para la financiación del rearme de los Estados miembros son innovadores, carecen de la valentía y

de la extensión con la que fue diseñada la financiación del plan *Next Generation EU*, para atender a las consecuencias de la Covid-19. Así, por ejemplo, no hay ahora créditos no reembolsables para los Estados y, si bien los instrumentos de financiación son variados, accesibles y de flexible estructuración, suponen una carga financiera para los Estados que puede lastrar sus economías, sobre todo en los casos de Estados con economías más débiles. Ello plantea dudas sobre la verdadera eficacia de estos instrumentos de financiación, en el sentido de que los Estados se presten a acudir a ellos y a realizar las políticas de rearme, o de capacitación defensiva, necesarias y recomendadas.

6) En sexto lugar, si bien el Parlamento Europeo ha podido emitir su opinión –resoluciones– sobre algunos de los documentos analizados a lo largo de estas páginas e, incluso, ha podido participar con el Consejo en la elaboración de algunos de los Reglamentos de carácter legislativo aquí mencionados, carece, sin embargo, de competencia propia en el ámbito de la política de defensa de la UE, lo que limita el nivel de legitimidad democrática de la misma.

7) Y, en fin, en séptimo lugar, se puede decir que –como en su momento subrayó la propia presidenta de la Comisión Europea– falta la voluntad política para poder dar el salto adelante y realizar las reformas necesarias –incluida la reforma de los Tratados– que permitan regular y consolidar una auténtica política de defensa de la UE. En este sentido, pues, si bien el Consejo Europeo ha adoptado decisiones trascendentales en este terreno, no ha activado la posibilidad que le atribuyen el art. 42.2 del TUE y el art. 2.4 del TFUE de definir una «política común de defensa». Se han elaborado estrategias de tipo político y se han formulado instrumentos de tipo jurídico, pero son como partes separadas de un todo que no acaban de fusionarse adecuadamente, dando consistencia al conjunto. En términos comunes, se podría decir que tenemos los mimbres, pero no tenemos el cesto.

En definitiva, pues, la nueva política de defensa de la UE –si es que puede ya hablarse de ella como tal– es una política coja, falta de la adecuada estructura institucional; es una política inconsistente, falta de la necesaria cohesión interna y del anclaje fundamental en los Tratados; y es una política ineficiente, limitada por la exigencia de la unanimidad en la adopción de las decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

*Monografías*

- ALDECOA, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 1003-1020. <https://doi.org/10.15581/010.34.1003-1020>
- BAR CENDÓN, A. (2023). La política de defensa de la UE: Una aproximación conceptual ante la crisis. En A. BAR CENDÓN y M. MARTÍNEZ (coords.), *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi, pp. 153-185.
- BAR CENDÓN, A. y MARTÍNEZ, M. (coords.) (2023). *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi.
- BESCH, S. (2024). Understanding the EU's new defense industrial strategy. *Emissary, Carnegie Endowment for International Peace*, March 8. <https://carnegieendowment.org/research/2022/12/eu-defense-and-the-war-in-ukraine?lang=en>
- BLOCKMANS, S. y CROSSON, D. M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, pp. 87-110. <https://doi.org/10.54648/eerr2021028>
- BOYER, Y. (2007). *The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/studybattlegroupe381401\\_/studybattlegroupe381401\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/studybattlegroupe381401_/studybattlegroupe381401_en.pdf)
- BUGOS, S. (2022). La amenaza nuclear de Putin agrava una guerra ya indefendible en Ucrania. *El País*, 3 marzo 2022. [https://elpais.com/internacional/2022-03-03/la-amenaza-nuclear-de-putin-agrava-una-guerra-ya-indefendible-en-ucrania.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/internacional/2022-03-03/la-amenaza-nuclear-de-putin-agrava-una-guerra-ya-indefendible-en-ucrania.html?event_log=oklogin)
- DRAGHI, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Part A: *A competitiveness strategy for Europe*. Part B: *In-depth analysis and recommendations* (European Commission, 9 September 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf). [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf)

- ERLANGER, S. (2025). Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm. *The New York Times*, Feb. 27, 2025. <https://www.nytimes.com/2025/02/27/world/europe/trump-eu-allies.html>
- FABRINI, F. (2023). Funding the war in Ukraine: The European Peace Facility, the macro financial assistance instrument and the slow rise of an EU fiscal capacity. *Politics and Governance*, 11:4, pp. 52-61. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174>
- GENINI, D. (2025). How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy. *Yearbook of European Law*, Oxford, pp. 1-43. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (2023). La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, pp. 35-68. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02>
- LIBOREIRO, J. (2025). Brussels rebrands 'Rearm Europe' plan after backlash from leaders of Italy and Spain. *Euronews*, 21.3.2025. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/brussels-confirms-rearm-europe-rebrand-after-backlash-from-italy-and-spain>
- MOSER, C. (2024). On the way to a European Defence Union. *Verfassungs Blog*, 10/29. <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union>
- NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission) (European Commission, 30 October 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en?filename=2024\\_Niinis-to-report\\_Book\\_VF.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinis-to-report_Book_VF.pdf)
- NONES, M. (2024). The Russia-Ukraine war and implications for the European defence industry. *IAI Commentaries*, 24, 8 February, pp. 1-7. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2408.pdf>
- RATTI, L. (2023). NATO and the CSDP after the Ukraine war: The end of European strategic autonomy? *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 16, pp. 73-89. [https://www.researchgate.net/publication/376100141\\_NATO\\_and\\_the\\_CSDP\\_after\\_the\\_Ukraine\\_War\\_The\\_End\\_of\\_European\\_Strategic\\_Autonomy](https://www.researchgate.net/publication/376100141_NATO_and_the_CSDP_after_the_Ukraine_War_The_End_of_European_Strategic_Autonomy)
- REUTERS (2025). U.S. President Donald Trump halts all U.S. military aid to Ukraine. Reuters, Washington, March 04, 2025. <https://www.thehindu.com/news/international/donald-trump-halts-all-us-military-aid-to-ukraine-white-house-official-says/article69288305.ece>

- RODRIGUEZ PRIETO, V. (2024). La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, pp. 67-88. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/431535/525815>
- RUTIGLIANO, S. (2023). Ukraine conflict's impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO). *European Papers*, 8:2, pp. 765-777. [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2023\\_I\\_026\\_Stefania\\_Rutigliano\\_00686.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_026_Stefania_Rutigliano_00686.pdf)
- SANTOPINTO, F. (2025). The ReArm Europe Plan: Squaring the circle between integration and national sovereignty. *Institute for International and Strategic Affairs (IRIS) Analyses*, 12 March. <https://www.iris-france.org/en/the-rearm-europe-plan-squaring-the-circle-between-integration-and-national-sovereignty>. <https://www.iris-france.org/en/le-programme-de-rearmement-safe-de-lue-et-ses-consequences-potentielles/>
- SCAZZIERI, L. (2025). Towards an EU 'defence union'? *Centre for European Reform – Insight*, January, pp. 1-14. [https://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_LS\\_defence\\_union\\_29.1.25.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_LS_defence_union_29.1.25.pdf)
- SCHUMAN, R. (1950). *Declaración Schuman, pronunciada en París, el 9 de mayo de 1950* (versión en español). [http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl\\_es.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm)
- TAYLOR, P. ET AL. (2025). Quick march! Ten steps for a European defence surge. *European Policy Centre Policy Brief*, 10 January, pp. 1-7. [https://www.epc.eu/content/Defence\\_surge\\_policy\\_brief.pdf](https://www.epc.eu/content/Defence_surge_policy_brief.pdf)
- TRANSATLANTIC TASK FORCE (2025). European Defence Readiness 2030: A new blueprint for strategic autonomy. *Beyond the Horizon ISSG*, 16 March, pp. 1-22.
- TROIANOVSKI, A. y NECHEPURENKO, I. (2024). Putin Declares Changes to Russian Nuclear Doctrine. *The New York Times*, Sept. 25, 2024. <https://www.nytimes.com/2024/09/25/world/europe/putin-russia-nuclear-doctrine.html>
- VECCHIO, A. (2025). The White Paper within the institutional constraints. *Verfassungs Blog*, 3/28. <https://behorizon.org/european-defence-readiness-2030-a-new-blueprint-for-strategic-autonomy/>
- VINOCUR, N. y GIJS, C. Trump wants to destroy the EU – and rebuild it in his image: Donald Trump won't deal with the EU. The EU can't deal with Trump. *Politico*, March 6, 2025. <https://www.politico.eu/article/donald-trump-destroy-european-union-brussels/>

*Documentos*

- Comisión Europea - Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: Elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea* (Bruselas, 6.3.2014, JOIN(2014) 9 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica* (Bruselas, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*, Bruselas, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JC0024>
- Comisión Europea, *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030* (Comisión Europea, Comunicado de prensa, Brussels, 19 de marzo de 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip\\_25\\_793/IP\\_25\\_793\\_ES.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_25_793/IP_25_793_ES.pdf)
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior* (Estrasburgo, 1.4.2025, COM(2025) 148 final), que reemplaza a la *Estrategia de Seguridad* de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0148>
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* (Bruselas, 24.7.2020, COM(2020) 605 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>
- Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibili-*

- dad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP) (Bruselas, 5.3.2024 COM(2024) 150 final)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150>*
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, 14.12.2017).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo de 23 de mayo de 2023 (ST/9101/2023/INIT) (DO L 136 de 24.5.2023).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania) (DO L 270, 18.10.2022).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo de 28 de febrero de 2022 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DO L 60, 28.2.2022).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo de 28 de febrero de 2022 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DO L 61, 28.2.2022).
- Consejo de la UE. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad* (Secretaría General del Consejo, Marzo de 2010).
- Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* (Bruselas, 21 de marzo de 2022, 7371/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Consejo de la UE. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* (Bruselas, 12.12.2003).
- Consejo de la UE. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (Bruselas, 28.6.2016).
- Consejo Europeo, Declaración conjunta sobre cooperación UE-OTAN firmada el 10 de enero de 2023 (Consejo Europeo, Comunicado de prensa, 10 de enero de 2023 12:30). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/#:~:text=Mediante%20la%20firma%20de%20la,regulares%20de%20los%20progresos%20realizados>

- Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>
- Consejo Europeo. Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo VI: *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm)
- Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022) – Conclusiones* (Bruselas, 24 de junio de 2022, EUCO 24/22). <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>
- Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 – Conclusiones* (Bruselas, 27 de junio de 2024, EUCO 15/24). Anexo: *Agenda Estratégica 2024-2029*. [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)
- Consejo Europeo. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, *Declaración de Versalles* (Versalles, 11 de marzo de 2022). <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Council of the EU. *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*. March 2024. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass\\_2ndYear\\_Report\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf)
- Council of the European Union, *Brussels European Council 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions* (Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2). [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf)
- Council of the European Union, *EU Battlegroup Concept* (Brussels, 14 December 2016, 11624/14 EXT 1, CSDP/PSDC 416).
- Council of the European Union, *Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004*. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/\\_sede110705headlinegoal2010\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/_sede110705headlinegoal2010_en.pdf)
- Council of the European Union. *EU Cyber Defence Policy Framework* (Brussels, 18 November 2014, 15585/14).
- Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado

nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194, 19.7.2016).

European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final).

European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=join:JOIN\\_2013\\_071](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=join:JOIN_2013_071)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Preparedness Union Strategy* (Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final). No existe aún traducción oficial al español. <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/b81316ab-a513-49a1-b520-b6a6e0de6986/file.bin>

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication Action plan on military mobility 2.0* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 48 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188\\_en?filename=Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188_en?filename=Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs And Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final),

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Improving Military Mobility in the European Union* (Brussels, 10.11.2017, JOIN(2017) 41 final). [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_improving\\_military\\_mobility\\_in\\_the\\_european\\_union.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_improving_military_mobility_in_the_european_union.pdf)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility* (Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005>

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication A new European*

- Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry* [EDIS] (Brussels, 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063\\_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf)
- European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final). [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Comm\\_cyber%20defence.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Comm_cyber%20defence.pdf)
- European Commission. Commission Decision of 19.3.2019 on the financing of the 'Preparatory action on Defence research' and the adoption of the work programme for 2019 (Brussels, 19.3.2019, C(2019) 1873 final). <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34514>
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review (Strasbourg, 1.4.2025, COM(2025) 123 final, 2025/0084 (COD)). [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/regulation-proposal-mid-term-review-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/regulation-proposal-mid-term-review-2025_en.pdf)
- European Commission. *12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending* (European Commission, Press release, Brussels, 30 April 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_25\\_1121/IP\\_25\\_1121\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_1121/IP_25_1121_EN.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission *A modernised Cohesion policy: The mid-term review* (Strasbourg, 1.4.2025 COM(2025) 163 final). [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025_en.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact* (Brussels, 19.3.2025, C(2025) 2000 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0\\_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission, *Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU* (Brussels, 19.3.2025, COM(2025) 124 final). <https://finance.ec.europa.eu/document/download/13085856-09c8-4040->

[918e-890a1ed7dbf2\\_en?filename=250319-communication-savings-investments-union\\_en.pdf](#)

European Council. European Council Decision (EU) 2024/2997 of 28 November 2024 appointing the Commission (OJ L, 29.11.2024).

European Investment Bank. EIB Board of Directors steps up support for Europe's security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing, 8 May 2024. <https://www.eib.org/en/press/all/2024-174-eib-board-of-directors-steps-up-support-for-europe-s-security-and-defence-industry-and-approves-eur-4-5-billion-in-other-financing>

European Investment Bank. EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, 21 March 2025. <https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials?lang=en>

Letter by 19 EU leaders to the president of the European Council, António Costa, the president of the Council, Donald Tusk, and the president of the European Investments Bank, Nadia Calviño (30th January 2025). <https://www.humanite.fr/wp-content/uploads/2025/02/EIB-Letter-January-2025.pdf>

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 2774 (2025), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9866a sesión, celebrada el 24 de febrero de 2025. [https://docs.un.org/es/S/RES/2774\(2025\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2774(2025))

NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Brussels, 10 Jan. 2023). [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_210549.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm)

Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2025, sobre el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea (2025/2565(RSP))

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 y (UE) 2024/795, en lo que respecta a la incentivación de las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE para la ejecución del Plan ReArmar Europa (Bruselas, 22.4.2025, COM(2025) 188 final, 2025/0103 (COD)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0188>

Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (DO L 170, 12.5.2021).

- Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones [ASAP] (DO L 185, 24.7.2023).
- Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (2023/2418) (DO Serie L, 26.10.2023).
- Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (DO L, 2024/1252, 3.5.2024).
- Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo (PE/51/2024/REV/1) (DO L, 2024/1263, 30.4.2024).
- Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).
- Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).
- Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (PE/10/2024/REV/1) (DO L, 2024/792, 29.2.2024).
- Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024 por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 29.2.2024).
- 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» (DO L, 28.5.2025).
- 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» (DO L, 28.5.2025).
- von der Leyen, U. *2021 State of the Union Address. Strengthening the Soul of Our Union*. Speech at the European Parliament, Strasbourg, 15 September 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701)
- von der Leyen, U. Letter by President von der Leyen to the members of the European Council on defence (Brussels, 4 March 2025). <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880628/Letter%20by%20President%20von%20der%20Leyen%20on%20defence.pdf>
- von der Leyen, U. *President von der Leyen's mission letter to Andrius Kubilius*, 1 December 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914\\_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf)
- von der Leyen, U. Press statement by President von der Leyen on the defence package (Brussels, 4 March 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/statement\\_25\\_673/STATEMENT\\_25\\_673\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf)
- Western European Union. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers* (Rome, 27 October 1984). [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_foreign\\_and\\_defence\\_ministers\\_rome\\_27\\_october\\_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html)
- Western European Union. Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010). [http://www.cvce.eu/obj/statement\\_by\\_the\\_presidency\\_of\\_the\\_weu\\_permanent\\_council\\_on\\_the\\_termination\\_of\\_the\\_brussels\\_treaty\\_brussels\\_31\\_march\\_2010-en-1ed29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html](http://www.cvce.eu/obj/statement_by_the_presidency_of_the_weu_permanent_council_on_the_termination_of_the_brussels_treaty_brussels_31_march_2010-en-1ed29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html)
- Western European Union. Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, *Petersberg Declaration*. [http://www.cvce.eu/obj/petersberg\\_declaration\\_made\\_by\\_the\\_weu\\_council\\_of\\_ministers\\_bonn\\_19\\_june\\_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html](http://www.cvce.eu/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html)