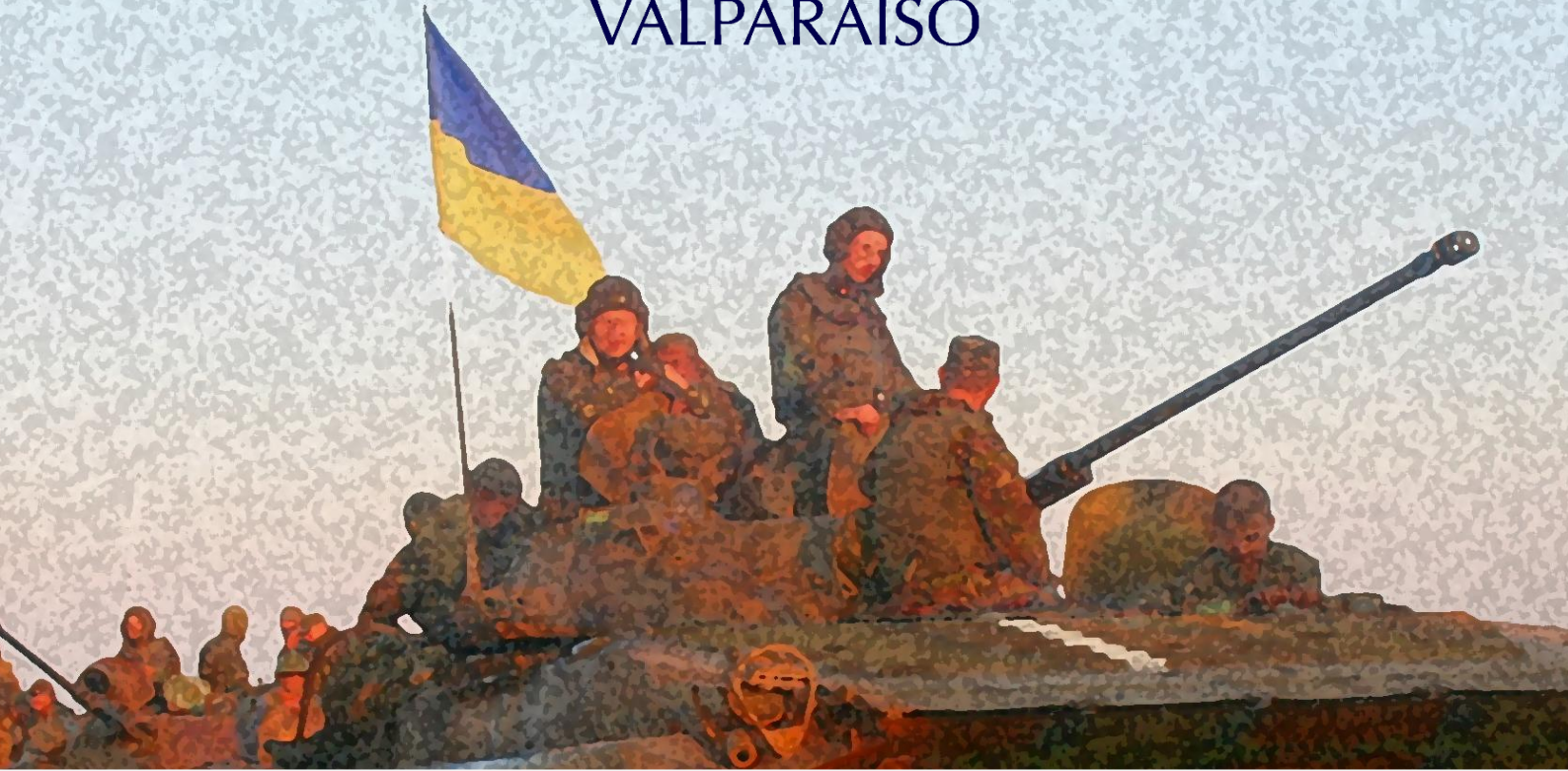




FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES
VALPARAÍSO



La Unión Europea y la OTAN en el escenario del Conflicto de Ucrania

Eduardo Araya Leüpin

Documentos del Foro Valparaíso - N°9, Noviembre 2025

SOBRE EL AUTOR



Eduardo Araya es académico, investigador y Director General del Observatorio de Historia y Política del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). También es Socio e integrante del Directorio del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

Índice

La Unión Europea y la OTAN en el escenario del Conflicto de Ucrania	3
El escenario Internacional	3
La UE, la OTAN y la Política Europea de Seguridad y Defensa	4
Europa y los efectos de la Guerra de Ucrania.....	11
Fazit.....	21

La Unión Europea y la OTAN en el escenario del Conflicto de Ucrania

“... No hay garantía de seguridad, salvo en las armas y en los amigos ...”

Volodimir Zelensky en la Asamblea General de la ONU,
23.09.2025

El escenario Internacional

El escenario internacional está marcado por transformaciones profundas, posiblemente irreversibles, en donde la arquitectura del sistema, es decir normas, prácticas e instituciones, así como el rol de los actores relevantes cambió, sin que por otra parte dispongamos de claridad respecto de cuál será la arquitectura futura. En este tipo de contextos de transformación es normal que proliferen los conflictos y la inestabilidad.

Entre estas señales de cambio podemos constatar las siguientes: 1. Cambio rápido y profundo en las relaciones de equilibrio de poder en el Sistema. Competencia estratégica entre actores emergentes (China) y defensores del Statu Quo (USA) junto a la emergencia de nuevas estructuras, algunas de ellas aun un tanto difusas y fragmentarias que aspiran a un nuevo orden multipolar (BRICS, Sur Global, Organización de Cooperación de Shanghai). 2. Nuevos *revisionistas*: Actores con capacidad de usar de manera efectiva una amplia gama de recursos para imponer objetivos geopolíticos y cambios en las normas

del sistema (Crimea, 2014, Ucrania, 2022). 3. Nuevas amenazas globales (pandemias, cambio climático). 4. Un acelerado proceso de cambio tecnológico (Redes, TICs, IA), también como espacio de competencia en el sistema internacional (como por ejemplo conflictos por la producción de insumos o por el control de redes). 5. Crisis de la democracia (post-democracia) ante nuevos tipos de demandas sociales (seguridad, migraciones, medio ambiente, nacionalismo económico) junto a la disolución de sujetos históricos y alineamientos ideológicos tradicionales. 6. Crisis de las instituciones internacionales (desfuncionalización, problemas de adaptación, pérdida de confianza en el multilateralismo). 7. Desfuncionalización de alianzas tradicionales y del multilateralismo.

En este contexto, Europa y la Unión Europea (UE) de manera acelerada han perdido relevancia como actores del sistema internacional. La UE se ha ido transformado en espectador con poca incidencia en decisiones sobre problemas y áreas de crisis. Esta pérdida de incidencia tiene factores económicos y de política interna. Para este análisis queremos referirnos a la evolución en las áreas de seguridad y defensa, a su relación con la OTAN, lo cual significa examinar las relaciones entre Estados Unidos y Europa y finalmente, observar el rol de este conjunto de actores en relación con la situación de Ucrania.

La UE, la OTAN y la Política Europea de Seguridad y Defensa

La Unión Europea representa sin duda el más exitoso proceso de integración en la historia del siglo XX. Una historia que no ha estado libre de tensiones y que también ha conocido fracasos pero que en términos de estabilidad democrática, cohesión social y crecimiento económico sus resultados sin duda han sido notables. Sin embargo, la UE no ha dejado de ser un conjunto de países diversos, con historias, geopolíticas e intereses divergentes. Durante muchos años la UE fue solo un proceso de integración económico-social, para que comenzara a tener un rol político más allá del peso internacional de

algunos de sus miembros pasaron muchos años. El cambio se materializó con las transiciones a la democracia en Europa del Este y el fin de la Guerra Fría. *El Tratado de Maastrich* (1992-93) representaron ese punto de inflexión. Recién con esa *Reforma Constitucional* se construyeron los pilares para una *Política de Seguridad Común* (PESC). Su objetivo fue dotar a la UE de un instrumento colectivo para actuar como un actor global, para preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en el mundo. Como derivación de esta decisión la UE asumió que debía avanzar también en una política de defensa común, no solo para la seguridad de sus miembros sino también como un oferente de seguridad para el resto del Sistema. *El Tratado de Lisboa* (2007-2009) avanzó en este punto dando origen a la Política Europea de Seguridad y defensa (PESD).¹

La efectividad de este instrumento sin embargo ha sido muy limitada y nunca ha estado a la par con sus pretensiones. Las razones son múltiples, empezando por el N° de incumbentes (27) Existen intereses geopolíticos, complejidades en los procesos decisorios y diferencias políticas sustantivas entre los Estados miembros que a veces se expresan en las decisiones del Parlamento Europeo y otras en el Consejo Europeo.

¹ Seguridad y Defensa pueden parecer sinónimos, pero no lo son. El término defensa generalmente hace referencia a la capacidad de respuesta o *disuasión* en relación con amenazas externas que requiere del uso de recursos militares, como por ejemplo las situaciones a las que hace alusión el Art. 5 del Tratado de la OTAN. El concepto seguridad en cambio es más extenso y difuso y hace referencias a la resiliencia frente a amenazas de diversa índole (pandemias, terrorismo, catástrofes naturales, crisis políticas o amenazas híbridas) en donde es necesario garantizar el funcionamiento de áreas como comunicaciones, inteligencia, ciberespacio, cadenas de suministros, etc. Los cambios sistémicos y la proliferación de nuevas amenazas obviamente han hecho que las diferencias entre seguridad y defensa (lo interno y lo externo) tiendan a diluirse y que ambas políticas tiendan a converger [N. del A.].

También existen problemas derivados de la complejidad institucional, la multiplicidad de agencias y por sobre todo un problema muy obvio: La existencia de la OTAN.

La compleja relación con la OTAN tiene aristas variadas. Casi todos los miembros de la UE lo son simultáneamente en la OTAN, pero la OTAN es ante todo la suma de intereses políticos y recursos militares de Estados Unidos cuyo gasto en defensa es casi 11 veces el gasto de la UE. Disponer de un instrumentario de *poder duro* autónomo para actuar como garante de la seguridad internacional ha sido para la UE una aspiración de larga data. Pero es algo que jamás ha logrado porque eso requería de un amplio consenso sobre objetivos y gasto y, sobre todo, la voluntad política suficiente para transferir espacios propios de la soberanía de los Estados a una entidad supraestatal y los europeos terminaron cómodamente resignados a depender de las decisiones de la OTAN y a gastar poco en defensa. De hecho, desde 1992 en adelante no solo gastaron poco, sino mucho menos. En relación con la dotación de equipos desde 1992 a 2022, el número de aviones de combate se redujo en un 53 % y el de tanques en 80%; hasta que en 2017, Donald Trump, en su primera administración, advirtió a los europeos que debían gastar más en su propia defensa o Estados Unidos ya no garantizaría la seguridad europea. Luego en 2022 se inició la Guerra de Ucrania y los europeos descubrieron que no solo tenían serías limitaciones para apoyar el esfuerzo militar de Ucrania, sino que tampoco tenían ni recursos suficientes ni los instrumentos para garantizar su propia seguridad.

La OTAN, entre su creación (1949) y el fin de la Guerra Fría ha redefinido en varias oportunidades su misión, que sigue estando anclada a la disuasión y la defensa colectiva, pero a la que se suman la prevención y gestión de crisis, (Intervenir en crisis para preservar la paz y la seguridad de sus miembros) y la seguridad cooperativa, (Promover la seguridad con socios fuera de las fronteras de la OTAN). Sus misiones dependen de los acuerdos políticos de sus miembros a proposición de su Secretario General. En el ámbito

militar, sus tareas específicas son solo planificación, coordinación y mando, por cuanto sus recursos (materiales y humanos) son solo los que ponen a su disposición los países miembros. El famoso Art. 5, sobre *defensa colectiva* obliga a sus miembros, pero no define *per se* que una amenaza deba ser respondida con medios militares ni qué tipo de recursos deben movilizar sus miembros.

Con el fin de la Guerra Fría la OTAN. lejos desaparecer, se amplió. En 1999 se incorporaron tres ex miembros del Pacto de Varsovia: Hungría, Polonia y la República Checa. Otros 4 países de Europa del Este se integraron el 2004 y también los tres Estados Bálticos. El 2009 se incorporaron Albania y Croacia, Montenegro en 2017 y Macedonia en el 2020. Hasta 2022, eran 30 países. Como consecuencia de la invasión a Ucrania, dos neutrales históricos, Suecia y Finlandia decidieron incorporarse a la Alianza.

En la Cumbre de Madrid (junio de 2022), la primera desde el inicio de la invasión a Ucrania, la OTAN nuevamente redefinió sus tareas. El *Concepto Estratégico de Madrid* —el cuarto desde el final de la Guerra Fría— intentaba responder a un orden mundial marcado por la reconfiguración en torno a dos polos: el Occidental, liderado por la propia Alianza y la Unión Europea (cuyo paradigma es la democracia y el tejido institucional - normativo de un orden internacional basado en reglas) y otro, el que representarían Rusia y China, regímenes autocráticos, aun cuando en la definición de amenazas se establece una clara diferencia: La Federación Rusa es la principal amenaza para a la seguridad de los países miembros ² pero también se identifica a China como amenaza

² ... la Federación Rusa es la más significativa y directa amenaza para la seguridad de los aliados y la paz y estabilidad del área euroatlántica... de Pekín afirma que las maliciosas operaciones cibernéticas e híbridas de China y su retórica de confrontación y desinformación dañan la seguridad de la Alianza. Pero al mismo tiempo hay muchos más elementos a los que dar respuesta: el mundo sigue en peligro por el

(posiblemente en el contexto del aumento de acuerdos de diversa índole entre ambas potencias). No es casual por tanto que junto a los 30 Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros hayan participado en esa cita los representantes de Suecia y Finlandia y también por primera vez representantes de Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur³ lo cual tendería a unir conflictos de dos escenarios diversos que hasta entonces estaban separados ahora en función de los intereses de USA, pero no solo eso. Los documentos más recientes de orientaciones estratégicas del Pentágono desplazan la concentración de recursos militares de USA en el escenario Asia-Pacífico – China en desmedro del escenario OTAN-Europa-Ucrania. Esta tendencia a concentrar recursos de

terrorismo internacional ... *en todas su formas y manifestaciones la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos y para la paz y la prosperidad internacionales*, señala el Concepto— y amenazas emergentes como las cibernéticas, espaciales, híbridas y asimétricas, la desinformación o el uso malicioso de nuevas tecnologías. El documento también introduce factores de riesgos, entre los que destaca el cambio climático, la dependencia energética o el uso de la coerción económica. Por primera vez, la Alianza advierte de que *un ataque singular o una serie de ciberataques maliciosos podrían alcanzar un nivel suficiente para ser considerados un ataque armado a efectos de aplicar el Artículo 5 del Tratado de Washington*. También afirma que podría homologarse a una agresión militar, el uso coactivo de tácticas políticas, económicas, energéticas o de información. Ver Departamento de Seguridad Nacional (DSN). “Resultados de la Cumbre de la OTAN en Madrid.” 1 de julio 2022. Página web del DSN. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/resultados-cumbre-otan-madrid>; Instituto Español de Estudios Estratégicos, *El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022* (Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, 2022), <https://publicaciones.defensa.gob.es/el-futuro-de-la-otan-tras-la-cumbre-de-madrid-2022-libros-papel.html>

³ Araya, E., “La Guerra de Ucrania y la OTAN.” Observatorio de Historia y Política, 24 de agosto de 2022. <https://observatoriohp.cl/2022/08/24/la-guerra-de-ucrania-y-la-otan/>

cara al conflicto con China no es nueva (se inició con Obama) pero se profundiza ahora con disminuciones y traslado de efectivos y equipos⁴.

Con el inicio de la Guerra, los europeos reaccionaron –tanto a nivel de Gobiernos como en el conjunto de la UE–, de manera muy desigual, lo cual es comprensible dada la diversidad de intereses geopolíticos de los Estados Europeos tanto como de la mayor o menor dependencia de recursos rusos. Ya en la Cumbre de la OTAN de 2014 (Anexión de Crimea) los Estados miembros acordaron elevar el gasto al 2% del PIB en defensa, pero hasta 2022 muy pocos países lo hacían. Ucrania fue un remezón y algunos países aumentaron el gasto de manera sustantiva, pero en la última cumbre de la OTAN (Amsterdam 2025), en donde se acordó elevar ese monto a 5% del PIB, por presiones del Gobierno de Trump, aun había países que alcanzaban el 2%. También en 2022 la UE aprobó un importante documento sobre su política de defensa con el propósito de avanzar en *autonomía estratégica* (es decir, menor dependencia de la OTAN). Ese fue el propósito de la *Brújula Estratégica*: cómo actuar de manera consensuada frente a las nuevas amenazas⁵. En 2024, la Presidencia de la UE convocó a la creación de una comisión para revisar y proponer medidas para el desarrollo de un concepto de seguridad integral (no solo defensa) de la UE. Este esfuerzo fue presidido por Sauli Niinistö un ex Pdte. de Finlandia y produjo un extenso documento de más de 160 pp.

⁴ Kavanagh, J., Caldwell, D., “Aligning Global Military Posture with US Interests.” Defense Priorities Explainers, 2025. <https://www.defensepriorities.org/explainers/aligning-global-military-posture-with-us-interests/>

⁵Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”, marzo de 2022. <https://www.coe-civ.eu/kh/a-strategic-compass-for-security-and-defence-1>

Este esfuerzo, en algún sentido, era un correlato del Informe Draghi⁶⁷ sobre los problemas de competitividad económica de la UE. Si la *Brújula* era una declaración de objetivos, el Informe Niinistö (*Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*) era un preciso catálogo de debilidades, problemas y proposiciones de solución.⁷

De entre las muchas áreas que aborda el informe, en Defensa hay una constatación que sobresale: La multiplicidad de intereses nacionales, las fragmentaciones de los procesos decisorios y la fragmentación de la industria de defensa hacen que el gasto en defensa sea altamente ineficiente y por consiguiente no solo una limitante para la propia seguridad europea sino también para la capacidad de ofrecer seguridad a otros. Un dato ilustrativo, aunque las metas de la *Brújula* (2022) eran alcanzar un 34% de gasto en proyectos integrados (transnacionales) de defensa (para lo cual existe desde el 2017 un Fondo específico denominado PESCO), las cifras de ese tipo de proyectos llegan solo al 11%.

⁶ European Commission, “The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi.” 9 de septiembre de 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en; European Commission, “The Draghi Report: A Competitiveness Strategy for Europe (Part A)”, Bruselas: European Commission, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_de

⁷ Niinistö, S., *Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. European Commission, 2024, <https://www.coe-civ.eu/kh/safer-together-strengthening-europes-civilian-and-military-preparedness-and-readiness>

Europa y los efectos de la Guerra de Ucrania

La Guerra generó un impacto profundo en la UE. En su minuto Josep Borrell, el Comisario para Política Exterior de la UE habló *del regreso de la Geopolítica*, pero la geopolítica (es de decir los problemas del control del espacio), *no se había ido*, solo que con la disolución de la URSS los europeos asumieron que ya no habría guerras convencionales. En realidad, deberían haber pensado en la geopolítica ya en 2014, cuando se produjo la anexión de Crimea. La geopolítica nunca se fue, pero, además, en 2022 la guerra regresó. El impacto inicial fue gradual y desigual de país en país dependiendo de la mayor o menor cercanía al escenario bélico. Uno de los efectos generalizados más inmediatos fue el alza en el precio de los combustibles fósiles que impactó negativamente en un contexto recesivo y/o de bajo crecimiento paralelamente al ya existente alto endeudamiento (consecuencia de las políticas aplicadas respecto de la Pandemia); en algunos casos, además en un proceso de cambio de la matriz energética. Otros efectos inmediatos fueron el alza en el costo de fertilizantes y en algunas materias primas para la producción de alimentos.

El porcentaje de dependencia de productos exportados desde Ucrania o Rusia en cada caso era variado. Algunos países que dependían fuertemente de combustibles rusos en particular el gas, sin muchas alternativas de reemplazo en el corto plazo. A 2022, en el promedio, el 38% del gas europeo provenía de Rusia. Para Alemania era 65%, para Italia es 43%, pero para Hungría y Bulgaria esa dependencia era del 95%. La inflación promedio llegó del 10,4 % en octubre 2022, la más alta en décadas⁸. En este contexto, la aplicación

⁸ Instituto Español de Estudios Estratégicos/Ministerio de Defensa, *Panorama Estratégico 2025*. Madrid: Ministerio de Defensa, marzo de 2025, <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estrategico-2025>

de paquetes de sanciones económicas (para mediados de 2023 ya eran cinco y a la fecha ya son 18)⁹ fue lo que generó las primeras grietas en el frente común europeo por su impacto en las economías nacionales.

Cuando se inició la guerra, el apoyo financiero y material de los europeos y la OTAN fue fundamental, pero en retrospectiva, hubo un gradualismo difícil de entender. Fuera del apoyo financiero, hubo inicialmente transferencia solo de misiles portátiles antiaéreos y antitanques que fueron fundamentales para contener la primera ofensiva rusa sobre Kiev. Posteriormente, comenzaron a enviarse sistemas de artillería pesada (155mm) y munición. Mas tarde, cuando los ucranianos demandaron tanques para una contraofensiva en primavera (2023), hubo mucha reticencia, posiblemente relacionadas a las constantes referencias rusas a la existencia de *líneas rojas* que implicaría la posibilidad para Rusia de usar su arsenal nuclear. El stock de tanques disponibles, dentro de la UE, aunque de una gran variedad de tipos¹⁰, era mayoritariamente Leopards 2 A4

⁹ Consejo de la Unión Europea, “Sanciones de la UE contra Rusia”. Última revisión 23 de octubre de 2025, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/>

¹⁰ Inicialmente hubo una importante transferencia de tanques y vehículos blindados de modelos soviéticos disponibles en stocks de los países del Antiguo Pacto de Varsovia. De un estimado de 300 tanque posibles, a inicios del 2023 solo se transfirieron 118, incluyendo 31 tanques Abrams norteamericanos. Sobre las pérdidas de material ucraniano no hay cifras precisas ni desgloses por año, pero fuentes independientes occidentales (la base de datos Oryxspioenkop (“Oryx”) estiman que en 2022 Ucrania perdió 79 tanques de un contingente de 630 más 128 vehículos blindados de diverso tipo (APCs e IFVs). En los tres primeros años de guerra Ucrania perdió 743 tanques y 876 vehículos blindados. Las pérdidas rusas para el mismo período son mucho mayores, aunque tampoco absolutamente precisas: solo en tanques, 3400 entre destruidos, dañados o capturados. Soriano, G., “Balance en la guerra del arsenal ucraniano de tanques Leopard 2: de 104 unidades ya ha perdido 40”, *InfoDefensa*, 11 de septiembre de 2024, <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4988467/balance-guerra-arsenal-ucraniano-tanquesoccidentales-104-unidades-perdido-59>; Janovsky, J., Naalsio, Aloha, Dan,

alemanes, que requerían de la autorización del Gobierno Alemán para su transferencia. El Canciller Scholz declaró que esa debía ser una iniciativa de la OTAN y que por tanto también debería haber una transferencia de tanques norteamericanos (lo cual generaba otros problemas de tipo logístico). Los alemanes quedaron como los culpables de que no llegaran tanques a Ucrania de manera oportuna. Pero cuando el Gobierno alemán finalmente cedió a la autorización, lo que quedó en evidencia es que, con diversas excusas, el resto de los usuarios de Leopards transfirieron una cantidad muy por debajo de lo posible y lo esperado. Algo parecido ocurrió con la demanda de cazas, que por la misma razón (stocks disponibles), debían ser F16. Otra restricción surgió cuando se hizo transferencia de artillería de largo alcance (MLRS) como los HIMARS, ATACMS (o similares europeos como los Storm Shadows) durante el Gobierno de Biden, en donde se prohibió su uso contra blancos ubicados en territorio ruso. Finalmente, la evidencia fue que progresivamente las *líneas rojas* de Putin fueron sobrepasadas sin que existiera una reacción rusa en contra de la OTAN.

En la última cumbre de la OTAN (Amsterdam 2025), en donde por presiones norteamericanas se acordó elevar ese monto a 5% PIB (desglosado en 3,5% del PIB en defensa y 1,5% del PIB en financiamiento de infraestructura correlativa a defensa), aun había países que no alcanzaban el 2%, como por ejemplo España, que fue el único país que no refrendó ese acuerdo, argumentando sobre el criterio de *capacidades de*

Kemal, Black, A., "Attack on Europe: Documenting Russian Equipment Losses." *Oryx Blog*, 24 de febrero de 2022, <https://www.oryxspioenkop.com/2022/02/attack-on-europe-documenting-equipment.html>

defensa. Otros aceptaron a sabiendas de que sus propias cuentas nacionales no les permitirían ese aumento del gasto. Los europeos se plegaron a esa exigencia porque asumieron que era el costo (en un momento en que estaba aún pendiente el tema de los nuevos aranceles) que debían pagar para mantener el ya precario compromiso de Trump con la seguridad de Europa. Polonia hoy gasta más del 4% PIB en defensa. Alemania, a pesar de una situación cuasi-recesiva abandonando el rigor fiscal y decidieron aumentar a más de 2% del PIB en Defensa en 2022. En 2025 decidieron aumentar el gasto en 32,5%, es decir escalable a 3,5% del PIB al 2029.

La guerra ha generado también otro tipo de impactos en la sociedad civil. en muchas sociedades de Europa la cercanía de la guerra y la posibilidad de su extensión no es retórica sino un temor real y por eso, pese a su prolongación, el apoyo social a asumir los costos de la guerra tiende a mantenerse. La seguridad y la defensa han vuelto a ser un tema relevante para 8 de cada 10 ciudadanos europeos según el Eurobarómetro, pero –nuevamente– con diferencias norte-sur marcadas¹¹.

Sociedades tradicionalmente pacifistas y con una cultura antimilitarista han asumido la posibilidad de la guerra no como una cuestión hipotética, sino como una realidad. Dos

¹¹ Parlamento Europeo, “Eurobarómetro: ciudadanos europeos quieren que la UE los proteja y actúe unida”, 17 de marzo de 2025, *European Parliament – Press Room*, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20250317IPR27385/eurobarometro-ciudadanos-europeos-quieren-que-la-ue-los-proteja-y-actue-unida>; Genovese, V., “La Defensa es la principal prioridad de los europeos, según el Eurobarómetro”, *Euronews*, 3 de septiembre de 2025, <https://es.euronews.com/my-europe/2025/09/03/la-defensa-es-la-principal-prioridad-de-los-europeos-segun-el-eurobarometro>

neutrales históricos, Suecia y Finlandia, decidieron ingresar a la OTAN y en varios países se ha restaurado ejercicios de protección civil y bajo diversas modalidades –no sin debates– el servicio militar obligatorio, para hombres e incluso mujeres (Suecia, Noruega y Dinamarca). Hay pocos países (también algunos fuera de la UE como Suiza y Noruega) que nunca lo suprimieron, pero la tendencia actual es restaurarlo de manera gradual y con criterios de selectividad. Alemania, que lo suprimió en 2011, lo está restaurando, por cuanto el aumento del gasto en defensa y los nuevos compromisos con la OTAN (en una decisión impensable hasta hace pocos años, Alemania decidió establecer de manera permanente una brigada –cerca de 5.000 efectivos– en Lituania) profundizaron los problemas de falta de personal (un déficit aproximado de 22.000 para una fuerza permanente de 203.000 activos).

Como una suerte de extensión de la Guerra de Ucrania, la UE y algunos de sus estados miembros tienen además la convicción de estar ya enfrentados a una *guerra híbrida*, que se expresa en el ámbito de la información, los medios, redes sociales, espionaje sabotajes (infraestructura de comunicaciones en el Báltico por ejemplo), asesinatos selectivos (de opositores y desertores rusos en Europa) e interferencias en ámbitos como comunicaciones satelitales (GPS), gasoductos, interferencias en campañas electorales y más recientemente violaciones abiertas del espacio aéreo de varios de sus estados miembros.

En el mes de septiembre se produjo una serie de incidentes de violación de espacio aéreo que afectaron a varios países miembros de la UE. El más significativo fue la irrupción de una veintena de drones y un misil en el espacio aéreo polaco, algunos de los cuales salieron de la vecina Bielorrusia en el marco de ejercicios militares conjuntos con Rusia (Zapad 2025). Tal cantidad de drones en una irrupción simultánea no puede ser interpretado de otra manera sino como una prueba a la capacidad de reacción de los

sistemas de defensa de la OTAN. A eso se suma el sobrevuelo de drones no identificados sobre aeropuertos daneses y alemanes (que obligó a su cierre temporal), el reciente hackeo de un software que administra equipajes en varios aeropuertos europeos (con los consiguientes daños económicos). En los mismos días, se produjo el sobrevuelo de aviones de combate ruso en espacio lituano (sobre el fronterizo Golfo de Finlandia).

En las recientes elecciones en Moldovia, que concluyeron con un amplio triunfo del partido proeuropeo de la Primer Ministra Maia Sandu, a lo largo del proceso se produjeron 16.000 ataques informáticos sobre los sistemas del Servicio Electoral, fuera de otro tipo de mecanismo de intervención electoral. En Rumania, en diciembre pasado, el Tribunal Electoral anuló la primera vuelta de las elecciones parlamentarias por las irregularidades que rodearon el triunfo de Calin Georgescu, un candidato pro-ruso.

Frente a la proliferación de amenazas *híbridas*, presumiblemente de origen ruso la UE decidió fortalecer el despliegue de sistemas antiaéreos en su *flanco oriental* (cazas y sistemas AA). En la reciente Cumbre (extendida a la Comunidad Política Europea, es decir a países No-UE) en Copenhague (1° de octubre) se debatió sumar a los planes de defensa ya existentes (Centinela Oriental y Escudo Aéreo) un nuevo plan denominado *Muro de Drones*. En esta misma reunión se debatió la iniciativa de usar para un préstamo (sin intereses) a Ucrania los activos rusos congelados en Bancos Europeos dentro de los paquetes de sanciones de la UE (estimados en 140 mil millones de euros) como mecanismo de financiamiento de su defensa, pero sobre este punto no hubo acuerdo.

En las últimas conversaciones entre Zelensky y Trump, en el marco de la Cumbre de la ONU, pese a la cordialidad del tono, Trump dijo que Ucrania podría ganar la guerra ... *con el apoyo de Europa*. La última transferencia de equipo militar norteamericano (Misiles HIMARS y Patriot) a ese país, del orden de los 2 mil millones de dólares, fue financiado

por fondos de la UE y de países europeos¹². Como sabemos, el Pdte. Trump es imprevisible y en relación a Ucrania su posición ha sido absolutamente zigzagueante. El trato dado a Zelensky en Washington (reunión en febrero pasado) fue humillante. Trump lo acusó de ser el responsable de la Guerra y suspendió temporalmente el envío de armas, posteriormente tuvo expresiones amenazantes contra Rusia, pero en la reunión con Putin en Alaska (agosto), cuya finalidad era avanzar en un acuerdo de paz, aunque esta discurrió en un ambiente cordial, no hubo indicios de medidas de presión contra Rusia y Putin no cedió en ninguna de sus exigencias (soberanía sobre los territorios en disputa, desarme y neutralización de Ucrania)¹³.

En el marco de las reuniones de la Cumbre de la OTAN en Amsterdam y las de la Asamblea Gral. De la ONU (28-29 de septiembre), las declaraciones de Trump al respecto

¹² Es importante destacar que las ayudas a Ucrania se desglosan en gasto militar, ayuda financiera (que es fundamental para sostener el funcionamiento del Gobierno y sus Agencias) y ayuda humanitaria. Estados Unidos ha aportado 46 mil millones de euros en ayuda militar y 47 mil en ayuda financiera. La UE y sus agencias ha aportado 46 mil millones en ayuda financiera y 3 mil en ayuda humanitaria. Entre los otros *mayores contribuyentes*, Alemania en total ha aportado 17 mil millones, el Reino Unido 15 mil, Japón 11 mil y Canadá 8 mil. Mucho menor ha sido el aporte de Francia, Italia y España. Galán, J., Grasso, D., Hidalgo, M., "Datos | ¿Cómo queda el reparto de la ayuda a Ucrania sin Estados Unidos? ¿Qué aporta cada país?" *El País*, 5 de marzo de 2025, <https://www.elpais.com/internacional/2025-03-05/datos-como-queda-el-reparto-de-la-ayuda-a-ucrania-sin-estados-unidos-que-aporta-cada-pais.html>

¹³ En ese contexto, a comienzos de septiembre, por una iniciativa del Pdte. Macron y en el contexto de una eventual negociación conducente a un cese del fuego, 26 países europeos concordaron en su disponibilidad para el envío de tropas a Ucrania para servir como fuerza de paz, proposición que obviamente fue rechazada por Rusia.

nuevamente cambiaron. Trump hizo referencias al levantamiento de las restricciones a Ucrania para atacar blancos en Rusia e incluso la transferencia de misiles Tomahawk a Ucrania que pueden alcanzar con mucha precisión blancos hasta los 2500 km; transferencia que obviamente también debería ser financiada por Europa. Si eso llegara a concretarse, será un aumento significativo en la capacidad militar de Ucrania para abrir una posibilidad de negociación, aunque no suficiente per se para terminar la guerra.

Ante esa posibilidad, la respuesta de Rusia no se hizo esperar: Renovó su acuerdo de ayuda militar con Cuba y amenazó con desplegar allí misiles de alcance intermedio, reeditando así la posibilidad de una crisis como la de octubre de 1962. La información además coincidía que datos de que ca. de 20.000 “voluntarios cubanos” ahora también están operando en el frente de Ucrania. En un nuevo giro de su posición Trump junto con anunciar una nueva reunión con Putin, esta vez en Budapest (El Gobierno húngaro ha sido permanentemente *la piedra en el zapato* de la UE respecto de las relaciones con Rusia y esta vez, Orbán tampoco falló), desestimó el envío de Tomahawk y nuevamente pareció dispuesto a presionar a Ucrania para que ceda ante las presiones de Putin, esta vez sin la forma humillante de febrero pasado, pero con el mismo contenido.

Al respecto y coincidente con la posición de Ucrania, la posición de la UE y de los principales gobiernos de Europa ha sido clara: No se debe negociar un alto el fuego (el interés primordial de Trump) a partir de concesiones territoriales a Rusia, sino concordar un alto el fuego desde la actual línea del frente, para iniciar posteriormente negociaciones de paz¹⁴ sin embargo, Rusia ha desechado cualquiera acuerdo que no

¹⁴de Vega, L., Seisdedos, I., “Trump amenaza a Rusia con ceder a Kiev sus temidos misiles Tomahawk.” *El País*, 13 de octubre de 2025. <https://elpais.com/internacional/2025-10-13/trump-amenaza-a-rusia-con-ceder-a-kiev-sus-temidos-misiles-tomahawk.html>; Soriano, G., “Washington vuelve a frenar la ayuda

contemple sus propios objetivos que son apropiarse definitivamente de la totalidad de las regiones del Donbás, neutralizar y desarmar a Ucrania y reemplazar su gobierno por otro prorruso¹⁵.

La última decisión de la UE en materia de políticas de seguridad y defensa fueron presentadas el 16.10. En marzo pasado, la Presidencia de la Comisión presentó su *Hoja de Ruta 2025-2030* para la PESD. El último texto es una versión revisada (*Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030*). Es una actualización del documento anterior en función de nuevas amenazas que dota a este instrumento de mayor concreción, plazos, proyectos prioritarios y mecanismos de seguimiento. El monto del gasto actual de los 27 hoy es 381 mil millones de euros, en promedio 2,1% del PIB. El gasto proyectado al 2030 es de 800.000 millones. En el documento actualizado mantiene las mismas líneas de acción definidas en marzo¹⁶, pero se añade el componente de

militar a Ucrania alejando la posibilidad de enviar misiles Tomahawk”, *InfoDefensa*, 18 de octubre de 2025. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5469997/washington-vuelve-frenar-ayuda-militar-ucrania-alejando-posibilidad-enviar-misiles-tomahawk>; Catà, J., “Josep Borrel: ‘Trump y Putin tienen un acuerdo, y Trump es el encargado de que Zelenski lo acepte’”, *El País*, 20 de octubre de 2025, <https://elpais.com/internacional/2025-10-20/borrell-trump-y-putin-tienen-un-acuerdo-y-trump-es-el-encargado-de-que-zelenski-lo-accepte.html>

¹⁵ Finalmente, la reunión programada en Budapest se canceló indefinidamente ante la falta de voluntad de Putin de ceder en sus exigencias. Sahuquillo, M., “Los principales líderes europeos reclaman a Trump que Ucrania no ceda territorio a Rusia antes de negociar la paz”, *El País*, 21 de octubre de 2025, <https://elpais.com/internacional/2025-10-21/los-principales-lideres-europeos-reclaman-a-trump-queucrania-no-ceda-territorio-a-rusia-antes-de-negociar-la-paz.html>

¹⁶ A) Financiamiento e instrumentos financieros nuevos: Creación del instrumento *Security Action for Europe (SAFE)*: préstamo para que los Estados Miembros inviertan en defensa, en áreas como misiles, drones, ciberseguridad, etc. Flexibilización de las reglas fiscales para permitir que los Estados excedan temporalmente sus déficits si es para inversión de defensa. B) Producción conjunta, cadenas de suministro

transformación e innovación tecnológica con más detalle (transformación industrial, alianzas tecnológicas, IA), integra un rol más claro para las *coaliciones de capacidades* (en lugar de que cada Estado actúe de manera aislada), y establece calendarios de operación para 2026-2028. Pero como hemos señalado, los problemas de la seguridad de Europa no radican ni en la falta de recursos (por descontado, mucho mayores que los de Rusia) ni de instrumentos ni de planes. El problema fundamental sigue radicando en la débil voluntad de los Estados para actuar en conjunto.

y capacidades industriales. Meta de que al menos 40 % del equipamiento de defensa sea comprado de forma conjunta entre Estados miembros y una parte sustancial proveniente de la UE por 2030. C) Fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa de Europa (EDTIB) para asegurar escala, interoperabilidad, rapidez en producción. C) Capacidades prioritarias: Algunos de los sectores en los que se busca cerrar brechas son: Defensa aérea y antimisiles Sistemas de artillería, misiles y municiones Drones / sistemas anti- drones Movilidad (traslado rápido de tropas y material dentro de la UE) y “habilitadores estratégicos” como transporte estratégico, reabastecimiento aéreo, inteligencia y vigilancia satelital críticas, guerra electrónica y protección de infraestructura. Reducción de trabas administrativas, simplificación normativa Propuesta llamada *Defence readiness omnibus* para agilizar los trámites para proyectos de defensa, reducir plazos de permisos Mayor previsibilidad para la industria: reglas más claras, sistemas de homologación, estándares interoperables. Cuatro “Flagship Projects” Se han identificado cuatro proyectos bandera: 1. Eastern Flank Watch: sistema de vigilancia reforzada del flanco oriental de la UE, para monitorizar amenazas terrestres, aéreas, híbridas. 2. European Drone Defence Initiative: iniciativas para detección, neutralización, seguimiento de drones, etc. 3. European Air Shield: capacidades reforzadas de defensa aérea y antimisiles. 4. European Space Shield: protección de los activos espaciales, vigilancia desde el espacio, capacidades de alerta temprana, etc. Alto Representante de la Unión Europea / Comisión Europea, “Libro Blanco Conjunto para la Preparación de la Defensa Europea 2030”. Bruselas, 19 de marzo de 2025. JOIN(2025) 120 final. <https://s2.ppllstatics.com/lasprovincias/www/multimedia/2025/03/26/libro-blanco-defensa.en.es.pdf>; European External Action Service, “A Strategic Compass for Security and Defence”, Bruselas: Unión Europea, marzo de 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

Fazit¹⁷

Es una paradoja, pero como consecuencia de la Guerra de Ucrania, hoy la UE está mucho más fortalecida respecto de instrumentos y capacidades en seguridad y defensa. Simultáneamente, está más desunida y débil para enfrentar los retos y amenazas de un mundo en transformación acelerada y preservar su proyecto, que ahora para muchos europeos tampoco tiene contornos claros. La definición original de ese proyecto fue paz, democracia, desarrollo e integración social, sin embargo, el Estado de Bienestar que le fue distintivo (provisión de bienes públicos para todos sus ciudadanos), en muchos de sus Estados miembros es cada vez menos financiable y entre otras razones, eso explica la proliferación de populismos de ultraderecha. La UE, para preservar el proyecto europeo, debe llevar a cabo una suerte de reinversión, porque las adaptaciones marginales ya no alcanzan para resolver ni los problemas de competitividad económica en el mundo ni sus problemas de seguridad.

Dos extensos informes del 2024, encargados uno por la Presidencia de la Comisión, el Informe Draghi y otro, el Informe Letta encargado por el Consejo Europeo¹⁸ dan cuenta de manera complementaria de un extenso catálogo de problemas: demografía, crecimiento bajo, baja productividad, baja competitividad, fragmentación de mercados (economía de escalas frente a USA y China), dependencia exterior (materias primas y cadenas globales), rezago tecnológico, rigideces institucionales y administrativas que

¹⁷ Conclusión.

¹⁸ Se trata de informes complementarios, pero con mandatos distintos: El informe Letta se refiere a la reforma del Mercado Único y el Informe Draghi se refiere a la Competitividad económica y estrategia industrial europea. European Commission, “Enrico Letta’s Report on the Future of the Single Market”, 10 de abril de 2024, https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en

inhiben la innovación y la escalabilidad, rigideces o carencias en los mecanismos financieros, problemas de gobernanza (decisiones lentas, insuficientes y descoordinadas). Estos informes contienen un largo catálogo de medidas, pero al igual que ocurre con la política de Seguridad y Defensa, el problema es la resistencia de los Estados para profundizar la integración. Finalmente, el problema es circular: hay certezas sobre las necesidades de mayor integración, pero hay reticencia a profundizar la integración precisamente porque hay demasiados problemas urgentes.

La Guerra de Ucrania ya lleva más de 3 años y no hay perspectivas aun de alguna solución negociada. La UE, con menos apoyo y más conflictos con Estados Unidos, sigue sosteniendo la defensa de Ucrania, con la convicción de que allí, también defiende su seguridad y su proyecto. Hasta ahora, ha tenido la capacidad de gestionar fisuras y disidencias, pero ese esfuerzo tiene costos altos, financieros y políticos. Si la guerra se prolonga no sabemos hasta cuando los ciudadanos y los gobiernos europeos podrán asumir esa cuenta. Si los países de la Unión Europea logran superar las actuales divisiones internas y avanzar en la integración política y económica, el continente podría emerger más unido y resiliente ante los desafíos globales. La cohesión interna, la solidaridad en cuestiones como la seguridad, la inmigración y la transición energética, y el impulso a una economía verde podrían fortalecer la posición global de Europa permitiéndole competir de manera más efectiva con potencias como Estados Unidos y China. En un escenario más pesimista, la creciente polarización política y las tensiones internas podrían llevar a una mayor fragmentación, con algunos países adoptando políticas más aislacionistas o nacionalistas. La pregunta es si la Guerra de Ucrania y la amenaza de Rusia operará como un elemento catalizador de la confianza mutua o si sus costos generarán lo contrario.