



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

Serie de monografías y ensayos  
Número 13

# Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad

*Gonzalo León Serrano*

Marzo de 2025





ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

Serie de monografías y ensayos  
Número 13

**Contexto y repercusión del «Informe  
Draghi» desde la perspectiva europea  
de la Defensa y la Seguridad**

*Gonzalo León Serrano*  
Academia de las Ciencias y las Artes Militares

## Índice de contenido

Resumen .....	i
<i>Abstract</i> .....	ii
Sobre el autor .....	iii
Un contexto inestable ante el que Europa debe reaccionar .....	1
Oportunidad del debate sobre el Informe Draghi.....	7
La dimensión de seguridad y defensa en el Informe Draghi.....	11
Relectura del Informe Draghi a la luz de nuevos acontecimientos .....	17
<i>Escala temporal para disponer de recursos suficientes</i> .....	17
<i>Marco para acelerar la innovación tecnológica en defensa</i> .....	21
<i>Reforma de la gobernanza europea en defensa y seguridad</i> .....	24
Consecuencias para España .....	26
Conclusiones .....	29

**Nota:** Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

# Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad

*Gonzalo León Serrano*

Academia de las Ciencias y las Artes Militares

## Resumen

La pérdida de competitividad de la Unión Europea sumada a la creciente batalla geopolítica frente a otras potencias le hace difícil mantener su relevancia internacional. El informe elaborado por Mario Draghi en 2024 sobre la competitividad europea ha generado gran impacto y múltiples análisis basados en él. Este documento aborda la perspectiva de defensa y seguridad en el contexto del informe Draghi y eventos relacionados. Se analiza la necesidad de actuar urgentemente desde tres ejes complementarios: la financiación de la defensa y seguridad europea, la innovación tecnológica, y la necesidad de reforma de la gobernanza para la toma ágil de decisiones.

## Palabras clave

Informe Draghi; Competitividad europea; Innovación en defensa y seguridad; Relevancia geopolítica; Unión Europea.

## ***Abstract***

*The loss of competitiveness of the European Union coupled with the growing geopolitical battle against other powers makes difficult to keep its international relevance. The report prepared by Mario Draghi in 2024 on European competitiveness has generated great impact and multiple analyses based on it. This paper addresses the defense and security perspective in the context of the Draghi report and related events. The need for urgent action is analyzed from three complementary axes: the financing of European defense and security, technological innovation, and the need for governance reform for agile decision-making.*

### ***Key words***

*Draghi's report; European competitiveness; innovation in defense and security; geopolitical relevance; European Union.*

## **Sobre el autor**

### ***Gonzalo León Serrano***

Catedrático emérito de la Universidad Politécnica de Madrid, Vicepresidente de la Fundación de Tecnologías para la Defensa y la Seguridad y miembro del Comité Ejecutivo del Foro de Empresas Innovadoras. Es académico correspondiente de la Real Academia de Doctores y de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

En la UPM fue director de departamento, vicerrector de Investigación, director del Centro de Innovación Tecnológica y Delegado del Rector para relaciones institucionales en Defensa.

En el gobierno español fue secretario general de Política Científica, subdirector General de Relaciones Internacionales en I+D y subdirector de la Oficina de Ciencia y Tecnología en la Presidencia del Gobierno. Representante español del Foro Estratégico de Cooperación Internacional del Consejo de la UE, y representante español en el Diálogo 5+5 con los países del Magreb y Sur de Europa. Ha trabajado con la Comisión Europea como presidente de diversos grupos de expertos.

# Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad

## Un contexto inestable ante el que Europa debe reaccionar

La sensación de que la Unión Europea (UE) se encuentra en un punto muy relevante de su historia en el que era necesario actuar para mantener su impulso y relevancia a nivel mundial había crecido entre expertos, académicos, industriales y responsables políticos europeos desde hace años. En 2024, tras las elecciones al Parlamento Europeo celebradas del 6 al 9 de junio, y la puesta en marcha de una nueva Comisión Europea con cinco años por delante (2024-2029) para desarrollar su labor, era el momento apropiado para promover una reflexión colectiva y una amplia discusión sobre las prioridades fundamentales de la UE y las medidas a adoptar en los próximos años.

Las prioridades de la Comisión Europea, y los debates mantenidos con el Consejo y el Parlamento Europeo se han alimentado de la elaboración de diversos estudios sobre la situación de la Unión y las acciones que debería poner en marcha en el futuro procedentes de diversas instituciones y personalidades de diversos países.

Entre estos estudios destacan los informes realizados, por orden cronológico, por Enrico Letta (*Mucho más que un mercado*<sup>1</sup>) presentado en mayo de 2024, y por Mario Draghi (*El futuro de la competitividad europea*<sup>2</sup>) publicado en septiembre de 2024. Ambos han tenido resonancia por sus repercusiones en la discusión sobre el futuro de la UE desde la perspectiva del mercado único, el de Letta, y desde la pérdida de competitividad europea frente a otras potencias, el de Draghi. A ellos puede unirse el informe elaborado por Sauli Niinistö, antiguo presidente de Finlandia presentado el 30 de octubre de 2024 (*Juntos estamos más seguros:*

---

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

<sup>2</sup> [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en?prefLang=es&etrans=es#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en?prefLang=es&etrans=es#paragraph_47059)



*Reforzar la preparación y la preparación civil y militar de Europa*<sup>3</sup>) y más relacionado con la seguridad desde la perspectiva de un conflicto militar de alta intensidad en las fronteras de la Unión.

Los tres informes mencionados son complementarios, con énfasis diferentes, pero todos ellos reflejan una preocupación común: la UE debe girar el rumbo si desea ser relevante globalmente, más segura y competitiva.

A esos informes han seguido muchos análisis procedentes de instituciones públicas y privadas y de diversos analistas<sup>4</sup> que han abordado sus consecuencias desde una visión general o centrado en algún ámbito concreto. Especialmente, en el ámbito de la defensa puede indicarse la posición de la industria europea, la ASD (*The Aerospace, Security, and Defence Industries Association of Europe*<sup>5</sup>) y, en España, puede resaltarse el presentado por TEDAE (*Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio*<sup>6</sup>). En ambos casos, desde una perspectiva positiva por la oportunidad que representa el informe Draghi para enmarcar y acelerar el debate, conocedora del papel que juega y jugará la industria (de defensa) en el futuro.

La presente contribución se centra en el segundo de los informes mencionados previamente, el denominado informalmente «Informe Draghi», aunque se hagan referencias, cuando proceda a los otros informes mencionados, así como a las posiciones de diversas entidades y de las propias instituciones comunitarias. No se pretende, por tanto, analizar un informe concreto de manera aislada, sino contextualizar su elaboración e impacto en un momento histórico en el que la UE se juega parte de su futuro. Debemos ser conscientes de que la situación actual afecta no solo a la UE desde el punto de vista comunitario, sino también a todos sus Estados miembros; aún más, en mi opinión, implica a todos los europeos.

Cuando Mario Draghi presentó su informe el 9 de septiembre de 2024, elaborado, no se olvide, a petición de la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen, no se habían producido todavía algunos acontecimientos muy relevantes

---

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union\\_en#:~:text=long%2Dterm%20actions.-,Download%20the%20report.-Background](https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en#:~:text=long%2Dterm%20actions.-,Download%20the%20report.-Background)

<sup>4</sup> The future of innovation in Europe: the response to the Draghi report. Pier Next. 21 February 2025. <https://piernext.portdebarcelona.cat/en/governance/the-future-of-innovation-in-europe-the-response-to-the-draghi-report/>

<sup>5</sup> <https://defence-industry.eu/europes-defence-and-aviation-industries-welcome-supportive-eu-draghi-report/>

<sup>6</sup> <https://tedae.org/defensa/el-sector-de-la-consultoria-urge-a-reactivar-europa-con-la-aplicacion-inmediata-de-los-informes-draghi-y-letta/>

para la UE; ahora, apenas seis meses después, sí los conocemos, y están modificando fuertemente el contexto de actuación de la Unión.

Para empezar, no se había producido la victoria de Donald Trump en las elecciones de Estados Unidos en noviembre de 2024, aunque sí era una hipótesis plausible. A raíz de ello, tampoco era evidente unos meses antes de que se desencadenaría una guerra arancelaria de Estados Unidos frente a muchos países, entre ellos los de la UE, ni que iba a plantearse en los términos unilaterales en los que se está planteando una vez que la nueva administración americana ha tomado posesión con las amenazas de aranceles generales del 25% a las importaciones desde Europa que, muy probablemente, serán respondidos desde la UE con otros similares elevando el tono de la guerra comercial; es verdad que algunas señales en esa dirección ya fueron explícitas durante la campaña presidencial en Estados Unidos.

Tampoco, aunque fuera previsible, se pensaba escuchar la posición de Estados Unidos en la *Cumbre de la Inteligencia Artificial (IA)* celebrada el 10 y 11 de febrero de 2025 en París, basada en un alegato en contra de la regulación de la tecnología digital (no solo de la IA) creada por la UE en la última década. Un proceso regulatorio con el que la UE pretendía encauzar la protección de los datos, el acceso a los servicios digitales, el establecimiento de un mercado digital equitativo, abierto y protector del ciudadano, o permitir el desarrollo de la IA desde un enfoque que pretendía asegurar unos principios de seguridad al mismo tiempo que permitir el proceso de innovación. Encontrar ese equilibrio es, en mi opinión, factible y muchos países firmantes de la *Declaración de la Cumbre*<sup>7</sup> así lo creen, aunque no Estados Unidos y el Reino Unido que no la firmaron.

Es evidente que la puesta en marcha de las regulaciones digitales de la Unión imponía condiciones a los proveedores de servicios digitales en la UE para operar en la UE y, de vez en cuando, acarreaba sanciones a grandes empresas digitales significativas de Estados Unidos<sup>8</sup>; empresas ahora, muy cercanas, si no dentro, de la nueva Administración de Donald Trump en mayor medida de lo que los europeos esperaban.

---

<sup>7</sup> <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2025/02/11/statement-on-inclusive-and-sustainable-artificial-intelligence-for-people-and-the-planet>

<sup>8</sup> Como ejemplo, Google fue sancionado en 2017 por la Comisión Europea con 2.400 millones de euros por dar un trato preferencial en los resultados de búsqueda de Google a su propio servicio de comparación de precios de compras frente a las ofertas rivales. Google perdió una apelación en 2021 y en septiembre de 2024 el Tribunal de Justicia de la UE ratificó la decisión. En el caso de Apple, el tribunal reafirmó una orden de la Unión Europea de 2016 para que Irlanda recaudara 13.000 millones de euros, en impuestos no pagados. <https://www.nytimes.com/es/2024/09/10/espanol/negocios/google-apple-sanciones-ue.html>

Pero el mes de febrero de 2025 aguardaba otra relativa sorpresa por parte de la Administración Trump explicitada en la Cumbre de Seguridad celebrada en Múnich<sup>9</sup>. En pocas palabras, Estados Unidos «amenazaba» a los europeos en dejarnos solos en nuestra defensa. Para completarlo, Estados Unidos declaró su postura de llegar a un acuerdo con Rusia para el fin de la guerra de Ucrania sin contar con la UE, ni tampoco con Ucrania; proceso que ha comenzado en esos términos. No era solo un problema de formas, sino también de fondo que apela a la relevancia global de la Unión.

Es pronto para conocer cómo las conversaciones sobre el futuro de Ucrania se van a desarrollar ni cómo van a afectar a la UE desde la perspectiva de la seguridad europea, ni tampoco cómo la UE va a participar en ellas ni en qué momento, pero estoy convencido de que las diferentes tomas de posición de la Unión y las posibles decisiones derivadas de ellas ya no podrán seguir el pausado ritmo de la política comunitaria.

En el documento publicado por Bruegel (un *think tank* ubicado en Bruselas) el 21 de febrero de 2025 sobre la estimación de lo que Europa necesitaría para defenderse de un ataque de Rusia sin los Estados Unidos<sup>10</sup>, se describe un panorama no sencillo. En su análisis, Europa podría necesitar 300.000 soldados más y un aumento anual del gasto en defensa de, al menos, 250.000 millones de euros a corto plazo. En mi opinión Europa, con un gasto anual en defensa de unos 300.000 millones de euros no gasta poco, globalmente sería el tercer «país» del mundo, pero la hace mal; con duplicidades y con un nivel de coordinación en esos gastos mucho menor del deseable.

La sucesión de Consejos europeos extraordinarios, el último convocado para el 6 de marzo de 2025 por el presidente del Consejo Europeo Antonio Costa con la invitación expresa al presidente de Ucrania Volodimir Zelenski para tratar la defensa europea en el contexto de la evolución de Ucrania, tras la Cumbre Internacional de apoyo a Ucrania celebrada el 24 de febrero de 2025, es un buen ejemplo de ello. En su carta de invitación a los Estados miembros Antonio Costa dice:

La UE y sus Estados miembros están dispuestos a asumir una mayor responsabilidad por la seguridad de Europa. Por lo tanto, debemos estar preparados para una posible

---

<sup>9</sup> <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/munich-security-report-2025>

<sup>10</sup> <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>

contribución europea a las garantías de seguridad que serán necesarias para garantizar una paz duradera en Ucrania<sup>11</sup>.

En el fondo del debate está el reconocimiento de que nos enfrentamos como europeos a un problema real de irrelevancia geopolítica que la situación de Gaza y la subsiguiente negociación del acuerdo entre Israel y Hamas al margen de la UE ya había puesto de manifiesto, y que ahora se hacía muy evidente en las mismas fronteras de la propia UE en la búsqueda de la solución al conflicto de Ucrania o, al menos, a conseguir un alto al fuego.

Europa, hasta muy recientemente, seguía suponiendo, o queriendo suponer, que Estados Unidos era un aliado fiable y permanente que cubriría indefinidamente las necesidades de seguridad colectiva en el contexto de la OTAN<sup>12</sup>. Desgraciadamente, tras los últimos eventos surgen dudas y ya no estamos tan seguros de ello, aunque todavía no sabemos cómo reaccionar porque tampoco conocemos los siguientes pasos de Estados Unidos y de la evolución que espera de la OTAN<sup>13</sup>; en el fondo, a nadie le gusta oír lo que no le gusta porque Estados Unidos ya decía repetidamente en los últimos años, con mejores formas que ahora, que su prioridad estaba en el Pacífico.

Es lógico que esté costando tiempo a los líderes europeos asumir la necesidad de dedicar recursos para prepararse anticipadamente ante una eventualidad de desacoplamiento defensivo con Estados Unidos que rompa con la situación de décadas anteriores y que se suponía inmutable. Escenarios posibles de si ese desacoplamiento, si se produjese, se realizaría en uno a tres años o en un periodo más largo de cinco a diez años son muy distintos porque la UE, fuertemente dependiente en sus sistemas de armas de Estados Unidos, requiere tiempo para

---

<sup>11</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/06/> y [https://urldefense.com/v3/https://www.consilium.europa.eu/media/1bhmpfb5/president-costa-s-invitation-letter-to-the-special-european-council-on-6-march.pdf\\_!!D9dNQwwGXtA!SeUJ5DowuDZbXdnm8QsyJb4Uf\\_LLVITh7iJQL5AuAILU991TxSsubwrEApV4PKIMo26RSY5GfURw8eI3qZJwkukqzzU09ti881xnFkuw\\$](https://urldefense.com/v3/https://www.consilium.europa.eu/media/1bhmpfb5/president-costa-s-invitation-letter-to-the-special-european-council-on-6-march.pdf_!!D9dNQwwGXtA!SeUJ5DowuDZbXdnm8QsyJb4Uf_LLVITh7iJQL5AuAILU991TxSsubwrEApV4PKIMo26RSY5GfURw8eI3qZJwkukqzzU09ti881xnFkuw$)

<sup>12</sup> La votación en las Naciones Unidas de una Declaración sobre Ucrania del 24 de febrero de 2025, impulsado por Kiev y sus socios de la Unión Europea, fue aprobada con 93 votos a favor, 65 abstenciones y el voto en contra de 18 países, entre ellos no sólo Rusia y sus aliados habituales, sino también Estados Unidos, Hungría o Israel. Posteriormente, coincidiendo con el tercer aniversario de la invasión, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una breve resolución presentada por Estados Unidos sobre el «rápido fin de la guerra» por la que votaron a favor 10 de los 15 miembros, entre ellos, conjuntamente, Estados Unidos y Rusia, mientras que Francia y Reino Unido -principales miembros del Consejo de Seguridad- se abstuvieron, al igual que Eslovenia, Grecia y Dinamarca.

<sup>13</sup> La próxima cumbre de la OTAN se celebrará en La Haya del 24 al 26 de junio de 2025. [https://www.nato.int/cps/is/natohq/news\\_225618.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/is/natohq/news_225618.htm?selectedLocale=en)

reducir su dependencia. Entramos en otra «zona gris» de las relaciones internacionales que espero, por el bien de la UE, que no se prolongue en el tiempo.

Reconozco en esta situación la emergencia de eventos del tipo de «rinocerontes grises» pastando tranquilamente ante nuestros ojos, a los que aludía Michele Wucker en su conocida metáfora utilizada en su libro de 2016<sup>14</sup>; en pocos meses, varios de ellos habían embestido, de repente, y todos a la vez. A pesar de los múltiples informes preparados sobre escenarios futuros de la UE que analizaban lo que podría pasar, parece que es ahora y a toda prisa, cuando la UE debe orquestar una respuesta ordenada, consensuada, inteligente y muy rápida, para que la embestida no se lleve por delante parte del proceso de la construcción europea, ni nuestro modo de vida, ni nuestro papel en el mundo; y todo ello, sin disponer como punto de partida de un plan consensuado y aprobado para ello.

Durante los tres años transcurridos desde la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 en los que, justo es reconocerlo, la Unión ha adoptado posiciones valientes y comprometidas en ayuda a Ucrania, utilizando inteligentemente los recursos disponibles, la UE ha intentado, junto a los gobiernos de los estados miembros, que todo ello fuese compatible con su crecimiento económico, se controlen indicadores macroeconómicos básicos como la inflación, el déficit presupuestario y la deuda pública, y, en el fondo, no se modifique sustancialmente la vida de los ciudadanos europeos.

Para un porcentaje elevado de los ciudadanos europeos y de los medios de comunicación fuera de Ucrania sus preocupaciones seguían siendo «domésticas» y alejadas del conflicto y de sus repercusiones geopolíticas globales. Me parece que, salvo excepciones como los países Bálticos o Polonia, no se ha querido trasladar la percepción del riesgo a la población; en todo caso, de los problemas económicos derivados. No se ha querido enfatizar que la UE forma parte de una «guerra híbrida» lanzada por Rusia con ciberataques y campañas de desinformación desestabilizadoras.

Es verdad que Ucrania y Rusia han tenido que transformar su economía a una economía de guerra; estaban directamente implicados en ella y sufriendo un número elevado de bajas diarias. La UE no ha tenido que hacerlo al modular continuamente su nivel de implicación y el riesgo asociado en su ayuda militar a Ucrania: en el tipo y en las condiciones de uso del equipamiento entregado. Tiempo habrá en el futuro para reflexionar si esa postura era la más adecuada.

---

<sup>14</sup> <https://www.amazon.es/Gray-Rhino-Michele-Wucker/dp/125005382X>

Transcurridos tres años desde la invasión por Rusia, a pesar de sufrir los incrementos de los precios de la energía, de aprobarse sucesivas sanciones impuestas a Rusia y Bielorrusia, de la llegada masiva de refugiados ucranianos, de aceptar la formación de militares ucranianos en varios países de la Unión, de los sucesivos envíos de armamento, o la consecuencia geopolítica del reforzamiento de las fronteras de la OTAN, fortalecida ahora con las incorporaciones aceleradas de Suecia y Finlandia, se pasaba «de puntillas» sobre el impacto futuro en la UE, oculto entre las disputas domésticas habituales, con países muy relevantes atenazados por múltiples elecciones y gobiernos débiles.

En mi opinión, un porcentaje elevado de la población, y muchos cargos políticos en partidos y administraciones nacionales y locales, actuaban adormecidos como si todo pudiese seguir igual.

En realidad, para la población de muchos Estados miembros de la UE alejados geográficamente de la zona directa de conflicto, la guerra de Ucrania, pero también el conflicto en Gaza o en el Mar Rojo, la guerra en Sudán, en Somalia o en Etiopía, o el creciente terrorismo en el Sahel, zona de la que se ha expulsado a Europa, se sentían como «tambores lejanos»; parecía que eran simplemente «problemas humanitarios» a los que había que atender.

En paralelo, y al margen de la inclusión en los consejos formales europeos de puntos en el orden del día relativos a la situación de Ucrania o Gaza, la preocupación entre los países europeos crece. La reunión, convocada urgentemente por el presidente de Francia, de los presidentes de siete países europeos, incluido el Reino Unido, junto al Secretario de la OTAN y el presidente del Consejo Europeo el 17 de febrero de 2025, para responder ante la crisis derivada del arranque, sin Europa, de las conversaciones entre Rusia y Estados Unidos para poner fin a la guerra en Ucrania, seguida de la celebrada dos días después con otros países europeos no presentes en la primera reunión (con excepción de Hungría y Eslovaquia por su cercanía a las posiciones de Rusia), es síntoma de esa preocupación.

Pero, más allá de declaraciones, no se ha adelantado demasiado en la adopción de decisiones concretas conjuntas a corto plazo.

## **Oportunidad del debate sobre el Informe Draghi**

Aunque el título del Informe Draghi se refiera a la «competitividad europea» y a la necesidad de responder al reto de otras potencias como Estados Unidos y China con las que estamos perdiendo distancia, su alcance es mayor.

El propio Draghi en la presentación de su informe ante el Parlamento Europeo celebrado el 17 de septiembre de 2024 decía:

La Unión Europea existe para garantizar que siempre se respeten los valores fundamentales de Europa: democracia, libertad, paz, equidad y prosperidad en un entorno sostenible. Si Europa ya no puede ofrecer estos valores a sus ciudadanos, habrá perdido su razón de ser<sup>15</sup>.

Se trata, como el informe indica varias veces, de una cuestión «existencial».

En el contexto indicado en la sección anterior, el análisis efectuado en el informe de Mario Draghi sobre la competitividad europea fue una cruda llamada de atención a la que la UE debía responder con un cambio de timón para asumir sus propias responsabilidades en un mundo geopolíticamente complejo. Era un cambio cuya necesidad estaba anunciada desde hace años, pero que ahora adquiría mayor urgencia y debía constituirse en un eje clave de actuación para la nueva Comisión Europea que iniciaba su andadura, pero también para el resto de las instituciones comunitarias.

La propuesta de incrementar la inversión en 800.000 millones de euros anuales para asegurar la competitividad del bloque constituyó un choque que, más allá de la cifra (no totalmente justificada en el informe y discutible, pero puesta encima de la mesa) demostraba que el problema no se resolvería de la manera habitual ni con los recursos disponibles. Se hablaba claramente de la necesidad de otro escenario presupuestario.

No puede olvidarse que el informe Draghi aparece en un momento de conflicto militar de alta intensidad a la que la UE no es ajena. En una situación diferente y más tranquila a la actual este informe podría haber desencadenado las largas discusiones comunitarias en el contexto de elaboración y discusión de las próximas perspectivas financieras plurianuales a partir de 2028, enmarcadas en los pausados procesos de reforma comunitaria a través de sucesivas «comunicaciones de la Comisión», acuerdos del Consejo y Parlamento, y múltiples directivas y regulaciones. Correspondía a un entorno de cambio que podría ser profundo y complicado, pero que se podría desarrollar en el marco habitual de tejer acuerdos entre los estados miembros como había ocurrido repetidamente en el pasado. De hecho, disponíamos de tres años para reflejarlo en un nuevo marco presupuestario. Pero ese escenario no va a ser posible.

---

<sup>15</sup> [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#:~:text=Preview-.Download,-Related%20links](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#:~:text=Preview-.Download,-Related%20links)

La idea de que la defensa y la política exterior de los Estados miembros no podía quedar sometida a una transferencia de competencias a las instituciones comunitarias, aunque fuesen compartidas, ha quedado anclado en los sucesivos Tratados de la Unión. El problema es que, ahora, tras los diversos procesos de ampliación, hay que llegar a acuerdos en el Consejo Europeo con 27 estados, y la pregunta abierta es si, en las condiciones actuales, eso es deseable para mantener un peso relevante de la UE en el contexto geopolítico internacional. Mi opinión es que no, y la pregunta abierta es la de conocer si preferimos renunciar a ese peso y relevancia para preservar las posiciones nacionales o damos un paso más hacia la integración europea.

Focalizando la atención en la defensa europea, la «Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», tal y como se define en el Tratado de Lisboa, se considera una política intergubernamental en la que deciden los Estados miembros en el Consejo, exigiéndose la unanimidad para adoptar un acuerdo. No se trata, por tanto, de una política comunitaria por lo que no interviene la Comisión ni se aprueba de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) del Consejo con el Parlamento Europeo. En realidad, la dimensión propia de defensa de la PCSD no se ha desarrollado todavía plenamente<sup>16</sup>.

En el escenario actual, los márgenes de maniobra para la Unión en el presupuesto comunitario son pequeños<sup>17</sup> como ya se había demostrado recurriendo al uso del instrumento denominado *European Peace Facility*<sup>18</sup> pensado en 2021 para otra cosa, para proporcionar ayuda militar a Ucrania por valor, hasta ahora, de 6100 millones de euros. Por otro lado, las reglas financieras de control de déficit y la inflación tampoco permitían a los Estados miembros muchas expansiones presupuestarias, ni siquiera para defensa y seguridad.

El informe de Draghi, desde una visión macroeconómica, ya proponía la necesidad perentoria de llevar a cabo algunas actuaciones para recuperar la competitividad europea frente a Estados Unidos y China (ambas potencias indirectamente apoyando a distintos bandos de Ucrania) apoyadas por un conjunto elevado de

---

<sup>16</sup> Las acciones de la PCSD se limitan a la gestión de crisis fuera del territorio de la Unión y no contempla por ahora la disuasión ni la defensa del territorio europeo, más allá de la cooperación con la OTAN a la que pertenecen muchos países de la UE.

<sup>17</sup> Como referencia, el presupuesto medio de la UE en el periodo 2021-2027 es del 1,02% del PIB europeo al que se añade un 0,7% procedente del programa *Next Generation EU*, endeudamiento colectivo europeo aprobado para superar la crisis del COVID-19. [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en)

<sup>18</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>



cuadros, cifras e indicadores, y con la propuesta de disponer de recursos económicos sustanciales.

El informe se concentraba en tres ejes:

- 1) necesidad de acelerar la innovación y encontrar nuevos motores del crecimiento,
- 2) reducir los altos precios de la energía, y continuar el proceso de descarbonización en un contexto de economía circular,
- 3) reaccionar ante un mundo menos estable geopolíticamente, donde las dependencias se están convirtiendo en vulnerabilidades y en la que Europa no puede depender de otros para su seguridad.

En su informe, Draghi llama a la acción urgente y a no retrasar la toma de decisión empleando los procedimientos comunitarios habituales:

Debemos abandonar la ilusión de que sólo la dilación puede preservar el consenso. De hecho, la procrastinación solo ha producido un crecimiento más lento y, ciertamente, no ha logrado más consenso. Hemos llegado a un punto en el que, si no actuamos, tendremos que comprometer nuestro bienestar, nuestro medio ambiente o nuestra libertad... Cada día que tardamos, la frontera tecnológica se aleja de nosotros.

Es en 2025 desde la perspectiva de la defensa y seguridad, el tercer eje enunciado, cuando sus consecuencias, imbricadas con los otros dos ejes, hace necesario una revisión y actualización de la viabilidad de las propuestas incluidas en el informe Draghi. La clave para este análisis es asumir que la situación actual a la que nos enfrentamos como europeos, no solo afecta a la economía de la Unión, a su competitividad, a sus presupuestos, al proceso de innovación, a su capacidad de exportación de bienes y servicios, o a las interdependencias con otros países, sino que va más allá: afecta al papel que debemos, queremos, y podemos jugar en mundo. Y mantener como eje una perspectiva económica del problema no es suficiente.

En las siguientes secciones voy a presentar mi punto de vista sobre lo que la UE debería hacer en la situación actual, aunque no nos guste, focalizando el análisis desde la perspectiva de defensa y seguridad. Ello obligará a «releer» el informe Draghi con las gafas (reconozco que empañadas por la niebla de los conflictos) del año 2025 y no con las que el grupo de expertos trabajó en 2024 en la elaboración del Informe.

## La dimensión de seguridad y defensa en el Informe Draghi

La defensa y seguridad común europea no se puede concebir desde una perspectiva aislada de las demás áreas y políticas públicas; por supuesto, tampoco de la innovación, ni del debate sobre cómo financiar los 800.000 millones de euros adicionales propugnados por Draghi en su informe (estimación conservadora según el propio autor) de los que una parte relevante deberá estar ligada a la defensa y la seguridad; pero tiene que encontrar su acomodo legal en todo ello y hacerse realidad.

En la primera parte del informe Draghi se plantea como premisa inicial que la industria europea de defensa no solo sufre de un menor gasto en defensa por parte de los países, frente a lo que sería deseable, sino también de una falta de atención al desarrollo tecnológico; todo ello, a pesar de ser un sector altamente competitivo a nivel mundial, con elevados volúmenes de exportación, y en el que se asume por todos los actores que la tecnología juega un papel esencial para lograr la superioridad militar. De nuevo, el conflicto militar en Ucrania lo ha puesto claramente de manifiesto en la aceleración tecnológica que ha promovido.

El segundo punto del que alertaba el informe Draghi es que la industria de defensa europea está fragmentada, lo que limita su escala y obstaculiza conseguir en el terreno la eficacia operativa deseada; muchas industrias nacionales duplican esfuerzos en el desarrollo de proyectos y programas de armas casi similares, y, en cada país, enfocadas principalmente a cubrir las necesidades de los mercados nacionales. No son datos de partida desconocidos y que no se hayan descrito previamente en innumerables informes. Lo relevante es que ahora forman parte de un informe focalizado en la competitividad y en un momento geopolítico muy delicado para Europa. Draghi, y con él muchos otros analistas, es consciente de las duplicaciones e ineficiencias del gasto en defensa de los Estados miembros de la Unión.

En relación con el sector del «espacio», tratado en el mismo capítulo en el informe de Draghi, se asume que «la UE ha desarrollado un sector espacial de clase mundial, a pesar de niveles mucho más bajos de financiación, pero ahora está comenzando a perder terreno». Es importante tener en cuenta que el sector espacial es un sector dual, en el que la tecnología espacial, y la del segmento terreno de operación de plataformas y explotación de datos espaciales, sirve, en gran medida, a los mercados civiles y militares en áreas como la observación, la navegación y las comunicaciones como bien conocen las empresas del sector aeroespacial. Están fuertemente entrelazados, aunque con matices y problemas propios.

A nadie se le oculta que la situación actual de la industria de defensa responde a una lógica de «intereses nacionales» de la que se ha impregnado la construcción de la UE desde que en 1954 se dio al traste con la propuesta de creación de la Comunidad Europea de Defensa<sup>19</sup> y se adopta una visión pragmática basada en «pequeños pasos» para hacerla realidad. Esta es la visión consolidada en los Tratados de Roma de 1957, y en las modificaciones posteriores hasta llegar al actual Tratado de Lisboa. Debemos reconocer que la idea de Jean Monnet en los años cincuenta del siglo pasado ha tenido un éxito incontestable y ha permitido llegar a la actual Unión Europea.

El tercer elemento del informe Draghi desde la perspectiva de defensa y seguridad se formula en que «tanto para la industria de defensa como para la espacial, la agregación y coordinación insuficientes del gasto público en Europa agrava la fragmentación industrial».

Para Draghi, aunque el marco legislativo competencial comunitario no se altere, lo que, a corto y medio plazo, es una realidad, sí es posible acometer reformas: «A falta de gasto europeo común, las acciones políticas para el sector de la defensa deben centrarse en la agregación de la demanda y la integración de los activos industriales de defensa». En todo caso, implica llegar a acuerdos puntuales entre todos los estados miembros en el Consejo Europeo aceptando y acomodando sensibilidades históricas, situaciones internas y condicionantes geográficos externos muy diferentes entre los estados miembros de la UE.

Esta visión se complementa con la visión del grupo de expertos que han contribuido al informe Draghi de que

Junto con la urgente necesidad de aumentar la inversión global en defensa, existen razones de peso para reforzar la cooperación y la puesta en común de recursos para la investigación y el desarrollo en materia de defensa a nivel de la UE.

Personalmente, creo que hay margen de maniobra para utilizar en este ámbito el recurso a las «cooperaciones reforzadas» en el contexto de la UE ya empleadas en el pasado y mencionadas por Draghi en su informe<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>

<sup>20</sup> Una cooperación reforzada (artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) es un procedimiento en el que se autoriza a un mínimo de nueve Estados miembros a establecer una integración o cooperación avanzada en un ámbito concreto de la Unión Europea (UE), donde haya quedado patente que la UE en conjunto no puede alcanzar los objetivos de tal cooperación en un plazo razonable. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/enhanced-cooperation.html>

La segunda parte del Informe Draghi en la que se desgranar las diferentes propuestas (Parte B. Análisis en profundidad y recomendaciones) dedica el Capítulo 7 a la Defensa en la que es consciente de la necesidad de asegurar la autonomía estratégica en un momento de incremento de las amenazas geopolíticas. Concretamente, el informe dice:

El sector de la defensa de la UE es fundamental para garantizar la autonomía estratégica de Europa a la hora de hacer frente a las crecientes amenazas externas a la seguridad, así como para impulsar la innovación a través de los efectos indirectos en toda la economía.

El concepto de autonomía estratégica a la que la UE ha dado una gran relevancia política<sup>21</sup> requiere conseguir un nivel de soberanía tecnológica suficiente para reducir las dependencias externas, asumiendo que la autarquía tecnológica no es posible, por lo que actúa como factor habilitador para conseguir la autonomía estratégica pretendida. El servicio de Estudios del Parlamento Europeo la definía como la «Capacidad de actuar de forma autónoma, de confiar en los propios recursos en ámbitos estratégicos clave y de cooperar con los socios cuando sea necesario». Sin embargo, la situación de partida es preocupante.

Para Draghi la situación de dependencia de Europa en el contexto de la defensa se formula de la siguiente forma:

Los Estados miembros de la UE dependen en gran medida de las soluciones de defensa de fuera de la UE, especialmente de los Estados Unidos. La gran mayoría de la inversión europea en defensa se ha desviado recientemente a Estados Unidos y a otros actores internacionales de la industria de defensa (incluidos Israel y Corea del Sur)". Y continúa un poco más adelante: "La elección de adquirir en los Estados Unidos puede estar justificada en algunos casos porque la UE no tiene algunos productos en su catálogo, pero en muchos otros casos existe un equivalente europeo, o podría estar disponible rápidamente por la industria europea de defensa.

Los responsables europeos de defensa pueden decirle a Draghi que existen muchas razones por las que una solución europea puede no ser la apropiada para un sistema de armas concreto (ya sea un avión de combate, un tanque, un misil, un sistema de mando y control, etc.) en un momento y país determinado. Es un análisis complejo que debe tener en cuenta la urgencia de la decisión en función del grado de obsolescencia tecnológica del material existente, de las capacidades de la industria para disponer de las prestaciones deseadas, de los costes asociados, de la necesidad de interoperabilidad en el marco de la OTAN o con

---

<sup>21</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es)

sistemas preexistentes, o de los compromisos adquiridos en el pasado y, por supuesto, de la valoración actualizada de las amenazas procedentes de otros países y de cuáles son los mejores sistemas militares para reducirlas. Se trata de una ecuación con muchas variables y sin una solución única.

Debe reconocerse que algo se ha avanzado en la Unión con la aprobación en marzo de 2022 de la *Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio*<sup>22</sup>. También es destacable el esfuerzo realizado en los últimos años con la creación de la Agencia Europea de Defensa<sup>23</sup>, del Fondo Europeo de Defensa<sup>24</sup> o de la aprobación de diversas regulaciones del Consejo como la adoptada en 2023 por el que se establece un instrumento para reforzar la industria europea de defensa mediante contratación pública común (EDIRPA), o el Reglamento de apoyo a la producción de municiones (ASAP). También por el uso de otros reglamentos esenciales para la industria de defensa, aunque de ámbito tecnológico dual más específico, como es el de Chips, o el de Materias primas críticas; todos ellos indican que avanzar es posible en una situación compleja como la actual.

De hecho, y sobre la base del informe Draghi, en la Declaración emitida con ocasión del Consejo Europeo informal celebrado en Budapest el 8 de noviembre de 2024<sup>25</sup> se acuerda: «Aumentar nuestra preparación y nuestras capacidades de defensa, concretamente reforzando nuestra base tecnológica e industrial de defensa». En esa misma Declaración se puede leer otro acuerdo complementario con el anterior: «Reforzar las capacidades tecnológicas de la UE, acelerar la transformación digital en todas las industrias, ... además de fomentar el desarrollo de tecnologías innovadoras».

Esta sucesión vertiginosa de acontecimientos relevantes se completa con las propuestas y debates sobre la necesidad de una reforma de la gobernanza europea en el ámbito de la defensa.

En este marco, la presidenta de la Comisión Von der Leyen ya decidió crear en 2024 la cartera de Comisario de Defensa y Espacio, que ha recaído en el antiguo primer ministro lituano Andrius Kubilius. En el documento (*mission letter*) que la

---

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

<sup>23</sup> <https://eda.europa.eu/>

<sup>24</sup> [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en)

<sup>25</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2024/11/07-08/>

presidenta remite al nuevo Comisario con el mandato y tareas de su nuevo puesto<sup>26</sup>, Von der Leyen le recuerda que los Estados miembros serán siempre responsables de sus Fuerzas Armadas (desde lo doctrinal hasta de su despliegue).

La Comisión Europea es consciente de que, de acuerdo con los Tratados, no puede dirigir la defensa europea. Sí puede «apoyar» esa defensa mediante decisiones y programas concretos en términos de inversión, industria, adquisición de equipos, investigación e innovación, o movilidad militar intraeuropea, pero eso refleja la asunción de un papel secundario al de los Estados miembros.

En la práctica, veremos cómo se desenvuelve este nuevo puesto de Comisario junto al de la nueva Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Kaja Kallas, y con otros muchos comisarios con presupuestos y competencias directas en las «áreas de apoyo» mencionadas; y cómo los Estados miembros respetan esas atribuciones. La experiencia pasada demuestra que no es sencillo, y otras potencias lo usarán para debilitar a la Comisión Europea.

Concretamente, en la *carta de misión* para el nuevo Comisario de Defensa y Espacio hay algunos aspectos relevantes relacionados con la política de innovación en el contexto del informe Draghi que destaco seguidamente:

- En colaboración con la Alta Representante y Vicepresidenta, presentará el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea en los primeros 100 días de su mandato. Debe enmarcar un nuevo enfoque de la defensa e identificar las necesidades de inversión para ofrecer capacidades europeas de defensa de amplio espectro basadas en inversiones conjuntas, preparando a la UE y a los Estados miembros para las contingencias militares más extremas.
- En colaboración con los Estados miembros y en estrecha coordinación con la OTAN, dirigirá el trabajo sobre la propuesta de proyectos de defensa de interés común europeo. A tal fin, me gustaría que empezaran a trabajar con los Estados miembros en el diseño y la aplicación de un proyecto común de Escudo Aéreo Europeo y ciberdefensa, trabajando en estrecha colaboración con la Alta Representante / Vicepresidenta.
- Será responsable de supervisar la aplicación de la Estrategia Industrial Europea de Defensa. Apoyará la rápida conclusión de las negociaciones sobre el Programa Europeo de la Industria de Defensa y luego se centrará

---

<sup>26</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c\\_en?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_en?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf)

en su aplicación, en particular para promover e incentivar la adquisición común de equipos europeos.

- También implementará rápidamente el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa a través de la Ley de Contratación Común (EDIRPA) y de la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP). Deberían buscar formas de ampliar estas medidas a corto plazo para allanar el camino hacia un futuro programa de defensa más ambicioso.
- Trabaja para incentivar la inversión pública y privada en defensa, en particular trabajando con el Banco Europeo de Inversiones, otras instituciones financieras y bancos privados para ayudar a financiar y reducir el riesgo de los proyectos comunes de defensa y la innovación en defensa.
- Garantizará la aplicación continua de la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa, en colaboración con la Alta Representante y Vicepresidenta.
- ...

Conviene recordar en este punto las palabras de Josep Borrell el anterior Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando decía, al presentar la *Brújula Estratégica* en marzo de 2022, al poco tiempo de iniciarse la invasión de Ucrania:

Las amenazas son cada vez mayores y el precio de no hacer nada es evidente. La *Brújula Estratégica* es una guía de actuación que traza un rumbo ambicioso para nuestra política de seguridad y defensa para el próximo decenio. Nos ayudará a asumir nuestras responsabilidades en materia de seguridad, tanto ante nuestros ciudadanos como ante el resto del mundo. Si no es ahora, ¿cuándo?

La pregunta clave es si este esfuerzo es suficiente, si se realizará a tiempo, si se dispondrá de los recursos económicos necesarios para llevarlo a cabo, y si se apoyará en otros tipos de actuaciones desde una visión integrada entre la Comisión y los Estados miembros.

Esta es la base de la relectura del informe Draghi, contextualizada en la situación actual, que abordo en la siguiente sección para apoyar el reposicionamiento de la UE en los próximos años en la intersección de la innovación y la defensa con la recuperación de la competitividad europea.

## **Relectura del Informe Draghi a la luz de nuevos acontecimientos**

Utilizar los términos de «relectura» y, en el fondo, de asumir la necesidad de reinterpretación y actualización de un informe que fue entregado a la Comisión Europea en septiembre de 2024, es decir, hace solo seis meses, parece chocante, pero da idea de la velocidad a la que se suceden los acontecimientos y la necesidad de revisar los planteamientos para que sean útiles para la UE.

Esta necesidad de relectura no es gratuita ni extraña. El propio Mario Draghi, en su alocución en el Parlamento Europeo el 18 de febrero de 2025<sup>27</sup>, invitado, de nuevo, para hablar sobre su informe, reconocía que

Desde la publicación del informe, los cambios que se han producido están en consonancia con las tendencias que se esbozaron en él. Pero la sensación de urgencia para llevar a cabo el cambio radical que el informe defendía se ha hecho aún mayor.

El proceso de revisión del Informe Draghi desde la perspectiva de la defensa y la seguridad se focalizará en esta sección en tres ejes: 1) sobre la escala temporal en la que la UE debe actuar para que su acción sea eficaz con recursos suficientes, 2) sobre el marco de actuación necesario para acelerar la innovación tecnológica en defensa, y 3) sobre la reforma de la gobernanza tecnológica y de defensa y seguridad europea necesaria para cumplir los objetivos planteados.

### ***Escala temporal para disponer de recursos suficientes***

En relación con el primer eje enunciado, el referido a la escala temporal, la discusión sobre el informe Draghi se está acelerando a lo largo de este primer semestre de 2025 bajo presidencia de Polonia, país comprometido con la defensa europea y que, por su proximidad a Ucrania, se encuentra fuertemente sensibilizada en este tema. De los análisis genéricos se ha pasado al específico de cómo poner en marcha algunas de las propuestas.

La actividad en 2025 arrancó en el Consejo informal preparatorio celebrado el 3 de febrero de 2025 focalizado en la defensa europea. La carta de invitación a ese Consejo del Presidente del Consejo, Antonio Costa, el 13 de enero de 2025 a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros ya expresaba esta

---

<sup>27</sup> <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/19/que-hay-que-hacer-en-la-era-trump-el-manifiesto-europeo-de-mario-draghi/>



preocupación. Rescato una frase de esa carta que me parece premonitrice: «El objetivo de reforzar la defensa europea debe tenerse en cuenta en todas las políticas pertinentes de la Unión». Todavía formulada de manera vaga, anuncia una discusión sobre las prioridades en políticas comunitarias como la de cohesión, o, incluso, la política agrícola común (PAC) en las que la seguridad económica y la defensa estaban prácticamente ausente, y en otras como la de innovación, la energética, o la de transportes cuyo peso, en mi opinión, era muy inferior a lo necesario.

Los temas prioritarios de este Consejo estuvieron ligados a tres elementos: el desarrollo de las capacidades de defensa; la financiación, incluida la movilización de fondos privados, mejor uso de los instrumentos de la UE y el presupuesto de la UE, y otras opciones comunes que podrían considerarse; y el fortalecimiento y profundización de las alianzas. Como resultado del debate, se ha urgido a la Comisión Europea a que presente un documento base que sirva de discusión sobre la defensa europea el próximo mes de marzo de 2025. Este documento servirá de base para el Consejo Europeo formal de junio de 2025 centrado en la defensa de la UE<sup>28</sup>.

Para junio de 2025 es probable que, además, se disponga para enmarcar ese debate sobre la defensa europea de un documento orientativo que servirá de base para el arranque de la discusión presupuestaria del nuevo marco financiero plurianual (2028-2034), y, probablemente, de otro documento orientativo para el comienzo de la discusión sobre la evolución de las políticas de investigación e innovación de la UE tras el actual programa Horizonte Europa (2021-2027).

Sobre el primero de los puntos la Comisión Europea ya ha publicado una Comunicación el 11 de febrero de 2025 titulada *El camino hacia el próximo marco financiero plurianual*<sup>29</sup> que, sin entrar en muchos detalles, marca el camino a seguir. Reconoce que «el aumento de nuevas necesidades y emergencias y el aumento de los llamamientos a la acción a escala de la UE llevaron el presupuesto de la UE al límite, lo que requirió una revisión intermedia en 2024».

La misma Comunicación expone el reto al que se enfrenta la Unión en estos términos:

---

<sup>28</sup> A finales de febrero, Antonio Costa ha vuelto a convocar una nueva Cumbre Europea extraordinaria para el 6 de marzo centrada, de nuevo, en el futuro de Ucrania y en la defensa y seguridad europea.

<sup>29</sup> <https://watereurope.eu/european-commission-publishes-communication-on-the-road-to-the-next-multiannual-financial-framework/>

Europa tiene que cuadrar el círculo: no puede haber un presupuesto de la UE que se ajuste a nuestras ambiciones y, en particular, que garantice el reembolso de Next Generation EU y, al mismo tiempo, contribuciones financieras nacionales estables sin introducir nuevos recursos propios. Hay que tomar decisiones<sup>30</sup>.

La Comisión Europea espera que la Conferencia Presupuestaria Anual de mayo de 2025 sea «una oportunidad para reunir los diferentes puntos de vista, en un debate inclusivo y abierto, en la preparación de un marco financiero ambicioso».

Sin embargo, la necesidad de acelerar el incremento de los gastos en defensa, el segundo eje al que he hecho referencia, anunciada desde finales del año 2024, y reforzada tras los debates de la Conferencia de Seguridad de Múnich<sup>31</sup>, ha llevado a adelantar el debate con propuestas para tomar decisiones sobre los gastos de defensa en los presupuestos nacionales cuyo crecimiento conjunto ha sido menor que el adoptado por otras potencias mundiales<sup>32</sup>.

Draghi en su discurso ante la nueva invitación del Parlamento Europeo del 18 de febrero de 2025 insistía en las vulnerabilidades de la economía europea detectadas en su informe de septiembre pasado diciendo:

Una de las cuales es nuestro sistema de defensa, en el que la fragmentación de la capacidad industrial a lo largo de las líneas nacionales impide la escala necesaria. Incluso si somos colectivamente el tercer actor que más gasta del mundo, no podríamos satisfacer un aumento del gasto en defensa a través de nuestra capacidad productiva. Nuestros sistemas de defensa nacional no son ni interoperables ni están estandarizados en algunas partes clave de la cadena de suministro.

Aunque la preocupación por la defensa europea y el futuro de Ucrania sea común entre los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, al descender al detalle surgen, sin embargo, diferencias sustanciales. En las reuniones convocadas en París el 17 y 19 de febrero con diversos países europeos invitados mencionadas anteriormente, las posturas sobre las medidas concretas a adoptar no son

---

<sup>30</sup> Las restricciones, si el presupuesto comunitario se mantiene en el mismo volumen que en el periodo actual 2021-2027, se reconocen en la propia Comunicación: «Suponiendo el desembolso total de la ayuda no reembolsable de Next Generation EU, reembolsos lineales y sobre la base de las previsiones actuales de tipos de interés, para reembolsar el principal y los intereses de la deuda de Next Generation EU, pueden ser necesarios entre 25.000 y 30.000 millones de euros al año durante el próximo marco financiero plurianual. Esto supone casi el 20% del presupuesto anual actual.»

<sup>31</sup> La Conferencia tiene un ámbito mucho más amplio que el de la UE. El documento de debate publicado como base de las discusiones de la Conferencia de Múnich con el título de “multipolarización” puede encontrarse en: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/>

<sup>32</sup> El gasto combinado de la UE en defensa ha aumentado un 22 %, frente al 66 % de Estados Unidos, el 289 % de Rusia y el 579 % de China. Fuente: *SIPRI Military Expenditure Database*.

coincidentes y auguran enconados debates en temas clave: sobre si se puede o debe enviar tropas europeas a Ucrania para el mantenimiento de un futuro acuerdo de paz o no y el volumen necesario, o sobre si los recursos necesarios para el incremento de los costes en defensa deberían obtenerse con cargo a un mayor endeudamiento de la Unión o con recursos propios del presupuesto comunitario de los países participantes.

El Consejo Económico y Financiero de la UE (ECOFIN) celebrado el 18 de febrero de 2025 abordó el tema presupuestario y, aunque sin formular propuestas concretas ni llegar a acuerdos, sí refleja el debate sobre la financiación de la defensa en las palabras del presidente del ECOFIN, el ministro polaco de Hacienda: «Como ministros de Finanzas de la UE, también percibimos claramente que hay un acuerdo cada vez mayor para gastar más en defensa y seguridad. Nuestro trabajo es encontrar una forma eficaz y creíble de hacerlo».

Asimismo, el discurso de la presidenta de la Comisión Europea en la Conferencia de Seguridad de Múnich ya indicaba la predisposición de la Comisión a facilitar esa financiación: «Puedo anunciar que propondré activar la cláusula de escape para las inversiones en Defensa. Esto permitirá a los Estados miembros aumentar sustancialmente sus gastos de Defensa».

A esto debe unirse la previsible contribución de la UE a la reconstrucción de Ucrania estimada en unos 500.000 millones de euros<sup>33</sup>. Será la UE quien asuma el mayor porcentaje del coste de esa recuperación, ligada al acercamiento de Ucrania a la UE y su posible entrada como nuevo miembro a medio plazo; son recursos que condicionarán también los disponibles para la ejecución de otras políticas de la Unión en el futuro como la de cohesión, y que abundará en la necesidad de incrementar el presupuesto comunitario.

El problema es que no depende solo de la voluntad de la Comisión Europea y se requiere un consenso entre todos los países ¿Tendremos el consenso y la voluntad política necesaria para encontrar esa forma «eficaz y creíble» necesaria y aprobar una «cláusula de escape» válida para todos?

Son temas difíciles de acometer y se me antojan complejos sin conocer la postura y llegar a un acuerdo con Estados Unidos sobre el futuro de Ucrania en el que, por ahora, recordemos, no participa la Unión.

---

<sup>33</sup> <https://news.un.org/es/story/2025/02/1536746#:~:text=por%20un%20misil,-Ucrania%3A%20el%20coste%20total%20de%20la%20reconstrucci%C3%B3n%20y%20recuperaci%C3%B3n,de%20524.000%20millones%20de%20d%C3%B3lares&text=Esto%20equivale%20aproximadamente%20a%202,estimado%20de%20Ucrania%20para%202024.>

### ***Marco para acelerar la innovación tecnológica en defensa***

El problema de competitividad de la UE y la necesidad de promover la innovación tecnológica en general, y la destinada a la defensa en particular, no puede plantearse únicamente en términos presupuestarios sobre el volumen económico necesario y disponible. No bastará simplemente con incrementar los recursos económicos; será necesario «gastar mejor» que lo hecho en el pasado de forma colectiva, y acelerar la adopción de tecnologías emergentes de doble uso.

Acelerar la adopción de tecnologías duales supone el reconocimiento de la relevancia que ha adquirido la tecnología como base de la supremacía militar acortando los ciclos de desarrollo y adopción de nuevos sistemas de armas como se ha demostrado en Ucrania en los últimos tres años, aun aceptando riesgos derivados del uso de tecnologías no totalmente maduras. Los casos de enjambres de drones, sistemas autónomos o plataformas de toma de decisión potenciadas todas ellas por sistemas de inteligencia artificial (aprendizaje automático), así como la captura y análisis de datos en tiempo real multifuente son ejemplos en este sentido.

En el informe de Draghi (Parte B, capítulo 7 sobre Defensa) se reconoce que el sector de la defensa es un motor clave de innovación para toda la economía.

Históricamente, el sector de la defensa ha sido el origen de diversas innovaciones que ahora se han generalizado en el mundo civil. Más recientemente, la innovación y los avances tecnológicos en los sectores civiles se aplican cada vez más en el ámbito de la defensa, especialmente a medida que las soluciones de defensa dependen en mayor medida de herramientas digitales.

Además, para Draghi los programas de doble uso no están suficientemente desarrollados en la UE. Estos programas aportan varios beneficios, como

la mejora de la colaboración entre los sectores civil y de defensa, el impulso de una profunda innovación técnica que también aborda las necesidades militares, la mitigación de riesgos mediante el aprovechamiento de tecnologías comunes en diferentes usos finales y la ampliación del uso del capital privado para el desarrollo de tecnologías emergentes.

En este contexto, el informe de Draghi propone reforzar la cooperación de doble uso y civil-militar a nivel de la UE, sobre la base de un enfoque que abarque a todo el gobierno. Extraigo y resumo los siguientes puntos de la Parte B del informe:

- Llevar a cabo una revisión del potencial de doble uso de la UE en todos los ámbitos pertinentes para identificar nuevas sinergias.
- Armonizar las definiciones de doble uso en diversos instrumentos y políticas de financiación pertinentes de la UE para lo que deben explorarse a fondo los márgenes jurídicos y reglamentarios.
- Reforzar la investigación de doble uso y la innovación en materia de defensa en el marco de la UE para evitar que Europa se quede aún más rezagada con respecto a las principales potencias en detrimento de su posición estratégica a largo plazo.
- Integrar las consideraciones relacionadas con la defensa y el doble uso en el trabajo de la UE sobre tecnologías críticas (fundamentales), como la IA y la cuántica.
- Reforzar los vínculos entre la industria de defensa y otros sectores industriales estratégicos que forman parte de un mismo ecosistema, como el naval, el espacial, el aeroespacial, etc.
- Desarrollar un programa estructurado de desarrollo de la capacidad de seguridad civil para coordinar mejor las inversiones en las áreas distintas pero paralelas de la seguridad civil y la defensa.

Esta visión del informe de Draghi está alineada con los objetivos planteados en el informe de Niinistö entre los que se encuentra el de «fomentar la cooperación civil-militar, así como las asociaciones público-privadas y aprovechar las asociaciones internacionales para fortalecer nuestra preparación». El mismo informe indica más adelante que

Debe aprovecharse aún más el potencial de la UE para mejorar la cooperación civil-militar y las infraestructuras y tecnologías de doble uso, respetando al mismo tiempo la diferente naturaleza, necesidades y prioridades de los agentes civiles y militares.

La necesidad de incrementar la cooperación en innovación también se indica en el informe Draghi al reflejar una debilidad estructural del ecosistema europeo de innovación en defensa: «Tradicionalmente, un número relativamente pequeño de universidades y centros de investigación europeos han establecido una estrecha relación con los Ministerios de Defensa y la industria de defensa». Yo añadiría que eso también ha sido debido a un deliberado distanciamiento de las universidades y centros de investigación europeos de las fuerzas armadas, salvo en contadas ocasiones.

En un problema menos agudo en el caso de Estados Unidos, aunque también ha tenido que repensar sus estructuras de apoyo a la experimentación tecnológica. Los modelos de fusión civil-militar empleados por China desde 2017 reflejan una concepción muy alejada de la realidad de la UE, pero de la que la UE puede aprender. Su objetivo es desarrollar el ejército tecnológicamente más avanzado del mundo mediante la eliminación de las barreras entre los sectores civiles de investigación y sus sectores industriales de defensa en tecnologías emergentes<sup>34</sup>.

El debate sobre los temas que afectan a la innovación para el futuro arrancará con el Consejo informal de los ministros de investigación el 10 y 11 de marzo de 2025 en Varsovia. La primera sesión se centrará en el papel estratégico del próximo Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE para la competitividad de la Unión, y más allá. «El objetivo es debatir su papel en la creación de ciencia e innovación de vanguardia en la UE, reforzando la seguridad, la autonomía estratégica y la soberanía tecnológica de la UE»<sup>35</sup>. Será una oportunidad para repensar el papel del próximo 10º Programa Marco para apoyar el desarrollo de tecnologías duales, y su relación o integración con otros programas comunitarios en un marco más amplio, aún sin definir.

La experiencia acumulada en el ámbito de la defensa indica que la complejidad de los nuevos sistemas de defensa en todos los ámbitos requiere adoptar ciclos de desarrollo muy largos, en algunos casos superiores a una década, y también largos periodos de operación y mantenimiento, hasta de varias décadas, con frecuentes mejoras tecnológicas que exigen una elevada inversión en investigación y desarrollo. En muchos casos, diversas tecnologías emergentes se han madurado e integrado en esos procesos de desarrollo y operación.

Draghi indica en su informe que «ningún Estado miembro de la UE puede financiar, desarrollar, producir y mantener de manera efectiva sobre una base puramente nacional todas las capacidades de defensa necesarias y la infraestructura facilitadora». Por este motivo es necesaria la cooperación tecnológica entre empresas de diversos países en programas financiados multilateralmente.

Las inversiones necesarias para el desarrollo de sistemas de armas de nueva generación suelen superar la capacidad de cualquier Estado miembro por sí solo, y promueven alianzas en geometría variable entre países para acometer el desarrollo de un sistema concreto. Por otro lado, el volumen de producción de estos

---

<sup>34</sup> <https://2017-2021.state.gov/military-civil-fusion/>

<sup>35</sup> <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-eu-ministers-for-research-and-innovation-compet-research/>

sistemas avanzados de defensa se limita a la producción de pequeñas series (los pedidos suelen ser de unos pocos submarinos o fragatas, de decenas de aviones de combate o de centenares de misiles) que deben adaptarse a las necesidades de los clientes finales durante varios años de entregas periódicas; casi nunca se repite exactamente el mismo sistema, dado que debe ajustarse a necesidades y capacidades nacionales, incluyendo, cuando es posible, la industria local.

Desgraciadamente, esta complejidad tecnológica y financiera es también motivo de la acumulación de retrasos en la ejecución de los programas. Las aportaciones financieras, los compromisos de adquisición de final de los sistemas construidos, y el deseo de los países participantes en cada programa de armas de asegurar los intereses de su industria (en muchos casos participada directa o indirectamente por los gobiernos) genera frecuentes disputas.

Un área relacionada con la mejora de la eficiencia del esfuerzo en la innovación tecnológica en defensa en el que los informes de Letta, Draghi y Niinistö mencionados coinciden es en la necesidad de desarrollar el mercado único para los productos y servicios de defensa. Hay una visión común en que la racionalización del mercado de equipos de defensa en la UE beneficiará la competitividad industrial, la seguridad colectiva, y la preparación ante crisis. Para Draghi, reducir las barreras a la cooperación transfronteriza, tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta, sería clave para reducir costes estructurales de los productos de defensa.

Este problema de gobernanza se agrava cuando se acuerdan aportaciones procedentes de los presupuestos comunitarios al tener que acomodarse a los procedimientos derivados de los reglamentos comunitarios.

### ***Reforma de la gobernanza europea en defensa y seguridad***

El tercer eje enunciado es el relativo a la dimensión de la reforma de la gobernanza europea para favorecer su competitividad. Se trata de un factor esencial en un momento en el que el tiempo para tomar una decisión efectiva debe acortarse, y conseguirlo se ha convertido en una variable clave para el posicionamiento geopolítico de la Unión. No se trata únicamente de disponer de más recursos económicos, por importante que éstos sean, sino de disponer de un marco de gobernanza ágil y flexible.

El informe Draghi apoya un proceso de simplificación administrativa, eje de las críticas a la UE para muchas empresas y ciudadanos, que la Comisión Europea ha empezado a poner en marcha. El objetivo se plasmó en la Brújula de la

Competitividad el 29 de enero de 2025<sup>36</sup> y ha tenido continuidad el 26 de febrero de 2025 con la publicación de un conjunto de propuestas específicas para empresas, sobre todo, para las PYME en el ámbito de la simplificación medioambiental<sup>37</sup>. A la espera del recorrido legislativo que tengan, el esfuerzo no podrá quedarse ahí.

En el ámbito de la defensa y la política exterior de la Unión la necesidad de lograr la unanimidad entre todos los Estados miembros para adoptar una decisión se convierte en una barrera infranqueable en muchas ocasiones; crítico en los casos en las que se espera que la UE reaccione y «haga algo» ante problemas graves sobrevenidos como son los actuales Draghi sugiere que la UE debería pasar a emplear un modelo de mayoría cualificada en muchos ámbitos en los que ahora no se emplea, y la defensa es uno de ellos.

Draghi es consciente de que ese reto es formidable:

Tengo la sensación de que, en los próximos meses, los países se agruparán exactamente en torno a este punto: los que seguirán defendiendo la unanimidad y los que están dispuestos a hacer concesiones y a orientarse hacia una votación por mayoría cualificada. Pero el informe dice a continuación que disponemos de otros medios. Uno de ellos es el modelo de cooperación reforzada, que está presente en nuestros tratados y sobre el que hemos sido poco creativos. El tercer punto es el modelo intergubernamental, es decir, que dos, tres o cuatro gobiernos se pongan de acuerdo sobre determinados objetivos y decidan avanzar juntos, permaneciendo abiertos a la adhesión de otros países. Obviamente, es preferible avanzar todos juntos, pero para avanzar juntos, sobre todo en ámbitos como la defensa o la política exterior, es necesaria una evaluación común de los riesgos, de los compromisos y, sobre todo, de quién es el enemigo.

En resumen, se trata de un proceso de discusión ya antiguo, pero ahora derivado de la presentación del Informe Draghi que, abordado desde diferentes dimensiones, debería conducir a la adopción de medidas concretas para mejorar la competitividad global de la UE y, en especial, en lo referente a la defensa y seguridad, y hacerlo pronto. Si ese objetivo deseable se consiguiese plasmar en la aprobación de algunas actuaciones concretas, estén o no incluidas en las propuestas presentadas por Draghi en su informe, o sean derivadas o complementarias de ellas, y se alcance un compromiso real de financiarlas, Draghi

---

<sup>36</sup> [https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/competitiveness\\_en](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/competitiveness_en)

<sup>37</sup> [https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26\\_en](https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en)



y su informe habrán cumplido su misión. Es el turno de los acuerdos entre los Estados miembros.

## Consecuencias para España

El análisis del Informe Draghi y sus posibles repercusiones sobre la mejora de la competitividad no pueden limitarse a actuaciones que lleven a cabo las instituciones comunitarias. El problema de competitividad europea señalado en el informe requiere reformas estructurales en todos los Estados miembros, y España no es una excepción.

En un momento tan complejo como el actual, el alineamiento entre la política comunitaria y la de los Estados miembros en la confluencia entre las políticas de innovación, de la defensa y la seguridad, y de la presupuestaria es, más que nunca, esencial para virar el rumbo de la UE con rapidez. Sin embargo, cada contexto nacional es diferente y, rara vez, se puede mimetizar lo que ocurre en otro Estado miembro porque sus condiciones objetivas de partida, la estructura de su tejido industrial, y la configuración de sus gobiernos son diferentes.

Centrando el foco en España, más allá de la discusión general sobre la situación de la competitividad española y la necesidad de mejorar nuestra posición relativa frente a otros países<sup>38</sup>, o la aceleración de la transformación digital de los sectores industriales necesarios para un crecimiento económico sostenido, el debate en España tiene una clara implicación en la forma en la que puede fomentarse la innovación tecnológica en áreas relacionadas con la defensa y seguridad.

La necesidad de fortalecer la industria española está en la base del «Anteproyecto de ley de industria y autonomía estratégica» presentado por el Gobierno español al Congreso de los Diputados para su discusión y aprobación, aunque el sector de la defensa no aparezca explícitamente en su articulado<sup>39</sup>. Debe tenerse, en cuenta, no obstante, que, con el énfasis en tecnologías duales, el fortalecimiento del sector de la industria de defensa está subsumido en el de la industria en general. La mayor parte de las empresas del sector desarrollan su actividad en ambos mercados, buscando la mayor sinergia posible.

---

<sup>38</sup> Conviene recordar en este punto que en el último informe sobre el “*European Innovation Scoreboard*” (EIS) de 2024, un índice sintético que agrupa veintitantos indicadores individuales, España se encuentra dentro del grupo de “innovadores moderados”, por debajo de la media europea en ese indicador. [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en)

<sup>39</sup> [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-43-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-43-1.PDF)

Este proceso tiene lugar, además, en un año en el que el gobierno español deberá elaborar su nueva «Estrategia de Tecnología de Defensa (ETID)» para los próximos años que sustituya a la actual, y definir su postura inicial frente al próximo 10º Programa Marco de Investigación en Innovación de la UE (2028-2034) en el que será necesario definir la manera en la que deben abordarse las actuaciones relativas a las tecnologías duales.

El gobierno español ya ha expresado su voluntad de incrementar los recursos destinados a la defensa (y la seguridad en un sentido amplio del término) y hacerlo, aún sin demasiado detalle, pidiendo relajar las reglas fiscales y apoyar un nuevo endeudamiento colectivo de la UE. Chocará en esos planteamientos con los de otros países que, como ha sido habitual en el pasado, prefieren que las responsabilidades financieras se asuman desde los presupuestos nacionales con un cambio de prioridades sin incrementar un endeudamiento que ya es elevado con los recursos de *Next Generation EU*.

Es probable que, como sucede habitualmente en la UE, se llegue a un acuerdo de mínimos en el que, ambas cosas, la exigencia de un ajuste presupuestario junto con la relajación de las reglas fiscales para que los Estados miembros puedan dedicar recursos adicionales a la defensa sin computar en el déficit presupuestario permitido, y aprobar un nuevo endeudamiento común, probablemente en menor cuantía del acordado hace años con *Next Generation EU*, y que dé continuidad al actual, podrán formar parte de la solución.

Lo que, desde mi punto de vista, es diferente esta vez es la urgencia a la que nos enfrentamos; no tenemos tiempo para dilatar durante años el debate si queremos recuperar el papel global de la UE. Si la urgencia nos conduce a soluciones de mínimos factibles, pero sin acercarse al volumen de recursos puestos en la mesa en el Informe Draghi para asegurar su impacto, o limitarse a acometer tímidas reformas de gobernanza o del control presupuestario europeo, me temo que no serán suficientes para solventar el reto al que nos enfrentamos.

Focalizando el debate en España, no existe, en el momento actual, una posición social consensuada sobre el futuro de la UE ni el debate se ha trasladado de una manera integrada a las cámaras legislativas para poder tomar una decisión a corto plazo. Posiblemente, el nivel de confrontación política actual anime a postergar un amplio debate lo más posible, pero sería un error; ni los demás países, dentro y fuera de Europa, ni acontecimientos globales que emerjan como potenciales nuevos rinocerontes grises, esperarán indefinidamente antes de embestir a que nos pongamos de acuerdo. Creo que el debate debe hacerse pronto.

En mi opinión, España, en el contexto de las negociaciones que se lleven a cabo en la UE para potenciar la competitividad europea en el ámbito de la defensa, debe asumir un papel activo. Ello implica apoyar con decisión:

- El incremento de los presupuestos comunitarios acordes con un nivel de ambición mayor de integración europea, posiblemente para superar el 2% del PIB europeo al final de la presente década.
- La priorización de la defensa y la seguridad desde una visión europea, asumiendo un reequilibrio dentro de la OTAN con un mayor peso europeo, y manteniendo la contribución en despliegues internacionales como ya se está haciendo, y España lo hace en un primer plano.
- El uso de cooperaciones reforzadas en el ámbito de la defensa y la seguridad que acelere la adopción de las decisiones necesarias para poder avanzar sorteando las unanimidades en objetivos específicos urgentes y bien dimensionados.
- La aceptación de la toma de decisión por mayoría cualificada en algunos temas de defensa y política exterior en la Unión que permita romper con situaciones de bloqueo y acelerar la adopción de medidas urgentes, manteniendo la unanimidad en otros casos.
- Poner la innovación tecnológica como base de una mejora de la competitividad alineando diversas políticas públicas y facilitando un crecimiento significativo de los recursos destinados al Fondo Europeo de Defensa, al futuro 10º programa marco de investigación e innovación, enfatizando el desarrollo de las tecnologías duales, y al desarrollo de las infraestructuras ligadas a la política de cohesión.
- Flexibilizar el apoyo a las actividades de defensa de múltiples entidades públicas europeas, y a llevar a cabo las reformas que sean necesarias para que puedan abordar programas de defensa y seguridad. Los casos del Banco Europeo de Inversiones, de la Agencia Europea del Espacio, y otras muchas son ejemplos de ello.

Por otro lado, en el contexto nacional, España debe apoyar:

- El incremento acelerado de los recursos destinados a defensa por encima del 2% del PIB español antes de 2030, y a contemplar, en un horizonte temporal más dilatado, incrementos superiores hasta el 3%.
- El uso de recursos adicionales para participar con mayor decisión en proyectos tecnológicos de interés europeo en el ámbito de la defensa y la

seguridad, apoyados por programas nacionales estrechamente alineados con ellos que favorezcan el desarrollo de tecnologías duales.

- El fortalecimiento de un ecosistema nacional de innovación en defensa en el que las Fuerzas Armadas, las empresas, tanto las consolidadas como las start-ups, y el sector público de investigación cooperen en mucha mayor medida de lo que han hecho hasta ahora en un horizonte temporal a largo plazo.
- Y revisar las prioridades de los programas nacionales de investigación e innovación para incrementar el peso del desarrollo de las tecnologías duales que deben constituirse en un eje esencial para asegurar su impacto en la sociedad.

Se trata de una hoja de ruta ambiciosa, pero factible. La situación de la UE lo requiere.

## Conclusiones

Ante su alocución en el Parlamento Europeo el mes de febrero de 2025, Mario Draghi, al explicar el objetivo de su informe decía: «Todo el informe es una guía sobre cómo podemos luchar por nuestros propios valores existenciales. La cuestión de si soy optimista: no tenemos más remedio que tener confianza. Debemos ser optimistas».

Pero también Draghi era consciente en esa intervención de las dificultades existentes para llegar a un acuerdo y conseguir los 800.000 millones de euros necesarios para recuperar la competitividad europea:

Dicen no a la deuda pública. Dicen no al mercado único. Dicen no a la creación de una unión de mercados de capitales. No se puede decir no a todo. De lo contrario, para ser coherentes, también tendríamos que admitir que no somos capaces de respetar los valores fundamentales para los que se creó esta Unión. Así que cuando me preguntan qué es mejor, qué hay que hacer ahora, les respondo: no tengo ni idea, pero hagan algo.

Al final de su intervención del 18 de febrero, el propio Draghi hacía resumen de lo que había sucedido con su informe: «Hoy, cinco meses después, ¿qué hacemos? Hemos debatido, pero ¿qué hemos sacado de este debate? Que el contenido del informe es aún más urgente de lo que era hace cinco meses. Eso es todo». Rezuma un poco de desánimo.

El informe Draghi ha marcado un camino que, a su juicio, los europeos debemos emprender urgentemente, pero son los Estados miembros y los órganos comunitarios los que deben decidir si el camino propuesto es viable, desbrozar partes de él, buscar atajos, y ponerse a caminar. Construir un mapa detallado implica también saber a dónde queremos ir colectivamente como europeos; en definitiva, decidir qué Europa queremos construir para la siguiente década. Un proverbio chino decía que «de poco sirve un mapa si no se sabe a dónde se quiere ir» ¿Lo sabemos en esta ocasión?

Recogiendo el guante lanzado por Draghi: no se trata de asumir simplemente que esa es una responsabilidad de los gobiernos que son los que deben dar una respuesta y criticarla, ni siquiera bastaría con aferrarse al recurso de la necesidad de un acuerdo del poder legislativo; eso es necesario, pero no suficiente. En temas que afectan a la defensa estamos obligados a implicarse colectivamente; es una respuesta que debe dar la sociedad en su conjunto, y eso obliga a hacer mucha pedagogía de la que no estamos acostumbrados a hacer, tratando al ciudadano europeo como un adulto comprometido con su futuro. Pedagogía para explicar al ciudadano la situación real en la que nos encontramos en Europa en medio de un mundo más inestable y la necesidad de reaccionar; pedagogía para explicar la relevancia de la defensa nacional y la necesidad de cumplir con compromisos en el marco internacional con la voluntad política y los recursos suficientes, aunque ello suponga alterar las prioridades nacionales; y pedagogía para explicar, sobre todo, a las nuevas generaciones, que la construcción de la UE ha merecido la pena y que debemos perseverar en su defensa y su desarrollo. Y hacerlo pronto.

¿Seremos capaces de hacerlo? Es el momento de demostrarlo porque, en el fondo, Draghi, y otros muchos con él, ha lanzado un mensaje de urgencia. Si no respondemos con decisión, incrementaremos el riesgo de la irrelevancia de Europa para las siguientes generaciones, y la historia, la de Europa en su conjunto, no nos lo perdonará. ■

