

EL FUTURO DE LA DEFENSA DE LA UE Y DE SUS FUERZAS ARMADAS

RAFAEL MARTÍNEZ

Investigador sénior asociado, CIDOB

Si se tuviera que definir en tres palabras el escenario geopolítico actual que atañe a la UE, estas bien podrían ser: Ucrania, Gaza y Trump. La primera de ellas refiere a una guerra casi convencional que nace de la agresión de Rusia en febrero de 2022, sin justificación legítima alguna; una Ucrania que la UE siente como suya, pero que no se atreve a defender como tal. La segunda corresponde a la inicial legítima defensa de Israel que el gobierno de Netanyahu ha mutado hacia un pogromo palestino, ante el desconcertante silencio de la Europa de las normas y los derechos internacionales. Y, la tercera se refiere al desencuentro, puede que definitivo, entre EEUU y la UE, algo que bien pudiera representar el final de la Alianza Atlántica; aunque por el momento se haya salvado con el compromiso de los treinta y dos aliados en junio de 2025 de asumir, a diez años vista, un incremento del gasto en defensa hasta el 5% del PIB. Tanto el plazo como el monto invitan a la incredulidad, y más parece un acuerdo con el que poder sobrepasar el incómodo enfrentamiento con Trump y, en un futuro, ya sin él, ya se verá. No obstante, acontezca lo que acontezca, la percepción de la mayoría de los ciudadanos de la Unión y de sus élites es que Trump amenaza con dejar defensivamente desguarnecida a la UE. Todo ello ha generado un lógico desconcierto estratégico en la UE, pero también ha evidenciado sus entretelas, que no por conocidas –gigante económico, enano político y gusano militar–, causan menos rubor: lentitud decisional, fragmentación de intereses, hipocresía moral, dependencia defensiva, indefinición estratégica e irrelevancia geopolítica.

La UE ya anticipó esta molesta situación y autodefinición y llevaba tiempo preparándose ante este crítico escenario, pero son la invasión de Ucrania y las inverosímiles negociaciones en Arabia Saudí entre Trump y Putin

las que provocan los cuatro documentos más esclarecedores de este tablero geopolítico: la *Declaración de Versalles* de los jefes de gobierno (11-03-2022); la *Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa* (21-03-2022); el *Libro Blanco del Parlamento Europeo sobre Defensa* (12-03-2025); y el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea/Preparación 2030* de la Comisión (19-03-2025). Dos conceptos fluyen a lo largo de todos estos documentos: la necesidad de más inversión en defensa y el requerimiento de mayor resiliencia. Europa es consciente de que puede ser golpeada desde diferentes procedencias –esencialmente híbridas– y que gran parte de su esfuerzo pasa por ser capaz de, en el menor tiempo posible, recuperarse. Pero, al mismo tiempo, es consciente de que debe paliar el vacío que EEUU le ha generado. Ello requiere impulsar una base industrial y tecnológica para la defensa europea que permita hacer más en común para obtener más y mejores capacidades compartidas. Ello exige planificar estratégicamente, es decir, diagnosticar dónde está y qué tiene, determinar qué quiere y qué falta, y establecer cómo se afrontará y quiénes serán los responsables. Solo así será factible desarrollar algo similar a una autonomía estratégica que sirva de elemento basilar de la soberanía europea. ¿Será posible una visión estratégica común? ¿Quiere Europa tener su propia voz en el mundo, o quiere seguir siendo una extensión de defensa de los intereses estadounidenses? Si la UE, tal y como dice el preámbulo de su Tratado, quiere ser un proyecto de paz que, como dicen los documentos aludidos, defiende un orden mundial basado en normas, le es imprescindible ser autónoma –más Europa y menos soberanías estatales– y desarrollar su *hard power*, pues, guste o no, este será el respaldo de su *soft power*. En definitiva, una Europa más unida, más capaz y más autónoma.

En la construcción de esa fortaleza que permita a la UE ejercer de tercero en discordia frente a las dos superpotencias, ¿dispondrá la Unión de sus propias fuerzas armadas o deberá manejarse mediante la cooperación de las fuerzas armadas de sus estados miembros? ¿Será ese supuesto ejército europeo el único que exista dentro de la Unión o cada Estado miembro mantendrá los suyos nacionales para amenazas no compartidas? ¿Será un ejército inserto en la lógica comunitaria o en la interestatal? Por más preguntas que se nos formulen, el ejercicio es baldío, pues como acostumbra a responder el presidente de CIDOB Josep Borrell: «existe algún país sin ejércitos; pero lo que no existen son ejércitos sin Estado», y esos Estados Unidos de Europa que vaticinara Winston Churchill en 1946 parecen lejanos en su consecución.

Desde que, en 1954, la Comunidad Europea de la Defensa fuera fulminada por el Parlamento francés no ha vuelto a haber un intento de ejército europeo supranacional, con cuartel general propio, y uniformes y mando común. El Tratado de Maastricht (1992) estableció como segundo pilar -hueco- la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y ese mismo año Francia y Alemania crearon una fuerza multinacional voluntaria, el Eurocuerpo, que asumió las misiones Petersberg y a la que rápidamente se añadieron Bélgica (1993), España (1994) y Luxemburgo (1995) y, en 2022, Polonia. El Tratado de Ámsterdam (1997) integró estas misiones y la Unión Europea Occidental (UEO) en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), mientras que la cumbre de Helsinki (1999) estableció la creación del *Headline Goal*, una fuerza de acción rápida de hasta 60.000 efectivos -desplegables en sesenta días por espacio de un año- que no era sino la dimensión del Eurocuerpo en aquel momento. De todo aquello hoy solo queda, con carácter permanente, el cuartel general -que es uno de los cuarteles de alta disponibilidad de la

OTAN- y una división multinacional de apoyo -unos 10.000 efectivos-. En definitiva, fuerzas de acción rápida que ni son europeas ni son permanentes; se convocan *ad hoc* para cada operación y su configuración es un *patchwork* de fuerzas estatales.

El nuevo siglo comenzó con el impulso de la primera Estrategia de Seguridad (2003), con la creación de la Agencia Europea de la Defensa al año siguiente, cuando el Consejo también aprobó el concepto de *battlegroups*: fuerzas militares de carácter autónomo -integradas por tropas de un único país o de varios-, de unos 1.500 efectivos desplegados en 15 días. Sin embargo, a pesar de ser el primer intento serio de crear una capacidad militar modular permanente y multinacional bajo bandera de la UE -si bien cada país asume los costes de su participación-, de estar disponibles desde 2007, y de las crisis geoestratégicas en las que ha estado envuelta la UE, nunca se han desplegado.

Probablemente la unanimidad que requiere su despliegue explique su fracaso.

En 2007, el Tratado de Lisboa configuró la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la cláusula de defensa mutua (art. 42.7), política que desembocó, en 2008, en el Plan de Desarrollo de Capacidades conjuntas de defensa. Por otro lado, si bien la PCSD reconoce la relevancia de la OTAN en la defensa europea, planteó la posibilidad de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) (art. 46), marco de cooperación reforzada de la defensa entre estados miembros a través de proyectos concretos que facilitaban mejorar las capacidades y avanzaban en la integración, facultando progresos hacia una política de defensa autónoma. Igualmente, el Tratado creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), una mezcla de cuerpo diplomático, ministerio de Asuntos Exteriores y ministerio de Defensa bajo dirección del Alto Representante (AR).

¿Quiere Europa tener su propia voz en el mundo, o quiere seguir siendo una extensión de defensa de los intereses de EEUU?

Pero ha sido la última década la que ha disparado las urgencias. Así, en 2016, a iniciativa de la AR Mogherini, se aprobó la *Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad*, insistiendo en la necesidad de desarrollar autonomía estratégica en la UE ante la imposibilidad de que la OTAN garantizase la seguridad occidental –apenas hacía menos de dos años que Rusia se había anexionado Crimea por la fuerza–. En 2017 se aprobó el *Libro Blanco sobre el futuro de la UE* y el documento sobre el futuro de la defensa europea que reflexionaba sobre los pasos en la construcción de una Unión de Seguridad y Defensa. En 2018 se creó el Fondo Europeo de Defensa, provisto de unos 10.000 millones de euros para el ciclo presupuestario 2021-2027. También se configuró la Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC), como parte integrante del SEAE; herramienta que gestiona operaciones de hasta 2.500 efectivos y que es lo más aproximado a un cuartel general operativo permanente de que dispone la UE.

En 2022, la invasión rusa de Ucrania aceleró más la maquinaria europea, y bajo la dirección del AR Josep Borrell y a renglón seguido de la Declaración de Versalles –en la que los jefes de los ejecutivos europeos descargaron toda la responsabilidad en Rusia, le exigieron el fin de las hostilidades y se felicitaron porque el TPI abriese una investigación–, el Consejo aprobó la *Brújula Estratégica* que, junto con el compromiso de los estados miembros de aumentar la inversión en defensa, asumió la creación de una Capacidad de Despliegue Rápido (CDR-UE) de 5.000 efectivos, bajo financiación europea y mando de la MPCC. En julio de 2024 fue elegida la nueva Comisión Europea contando, por primera vez, con un comisario de Defensa, Andrius Kubilius, que ha sido, junto con la AR Kaja Kallas, responsable del plan de esfuerzo económico y financiación que contempla el *Libro Blanco sobre Defensa europea* que ha aprobado la Comisión en marzo de 2025.

Dado el complejo escenario geoestratégico existente, en el que la dependencia defensiva de la OTAN ha dejado de ser un beneficio y se ha convertido en una hándicap, en que la UE ha

comprendido la necesidad de ser autónoma y tener voz propia, y dados todos los pasos dirigidos a incrementar la inversión en más y mejores capacidades defensivas que está dando la Unión, así como la tendencia de la sociedad europea a conferir una mayor importancia a estas cuestiones, conviene preguntarse: ¿qué le impide a la UE tener la herramienta defensiva por antonomasia, un ejército europeo?

El Tratado de la Unión prevé la defensa común; pero no la creación de unas fuerzas supranacionales permanentes, ni la transferencia del control de las fuerzas armadas nacionales a la UE. Fuerzas, todas ellas, reconocidas en sus textos constitucionales respectivos como parte de la soberanía de los estados. Además, no todos los países comparten la misma visión de las amenazas, ni han desarrollado la misma ambición en las diferentes experiencias de integración antes relatadas.

Por tanto, lo más parecido a un ejército europeo que se puede aventurar no es una institución clásica y jerarquizada, sino un conjunto de fuerzas armadas estatales flexibles, integradas progresiva y parcialmente bajo mando y financiación europeas, de las que se espera compartan capacidades, y dispongan de la facultad de despliegue rápido y alta movilidad. Que eso se convierta en una fuerza común paneuropea dependerá de la evolución del proyecto europeo y de los consensos que este alcance, pero también de las amenazas y las necesidades de aunar esfuerzos que surjan.

