

EL FUTUR DE LA DEFENSA DE LA UE I DE LES SEVES FORCES ARMADES

RAFAEL MARTÍNEZ

Investigador sènior associat, CIDOB

Si haguéssim de definir en tres paraules l'escenari geopolític actual que afecta la UE, aquestes podrien ser: Ucraïna, Gaza i Trump. La primera fa referència a una guerra gairebé convencional que neix de l'agressió de Rússia el febrer de 2022, sense cap mena de justificació legítima; una Ucraïna que la UE sent com a seva, però que no s'atreveix a defensar com a tal. La segona, Gaza, apel·la a la legítima defensa inicial d'Israel que el Govern de Netanyahu va mutar ben aviat cap a un pogrom palestí, davant el desconcertant silenci de l'Europa de les normes i els drets internacionals. I, en tercer lloc, es tracta de la divergència, potser definitiva, entre els Estats Units i la UE, quelcom que bé podria representar el final de l'Aliança Atlàntica, tot i que per ara s'hagi pogut salvar amb el compromís dels trenta dos aliats el juny de 2025 d'assumir, a deu anys vista, un increment de la despesa en defensa de fins el 5% del PIB. Tant el termini com la despesa total anunciada generen incredulitat, i tot plegat sembla més aviat un acord per poder apaivagar l'incòmode enfrontament amb Trump i, qui sap si en un futur sense ell a la Casa Blanca, poder canviar les tornes. Tanmateix, passi el que passi, la percepció de la majoria dels ciutadans de la Unió Europea i de les seves elits és que Trump amenaça de deixar defensivament desguarnida la UE. Tot això ha generat un lògic desconcert estratègic a la UE, però també ha evidenciat les seves entranyes, que no per conegudes –gegant econòmic, nan polític i cuc militar– causen menys vergonya: lentitud de decisió, fragmentació d'interessos, hipocresia moral, dependència defensiva, indefinició estratègica i irrellevància geopolítica.

La UE ja va anticipar aquesta molesta situació i autodefinició i feia temps que es preparava per a aquest escenari crític. No obstant això, van ser la invasió d'Ucraïna i les negoci-

acions inversemblants entre Trump i Putin a l'Àrabia Saudita les que van provocar els quatre documents més esclaridors d'aquest tauler geopolític: la *Declaració de Versalles* dels caps de Govern (11-03-2022); la *Brúixola Estratègica per a la Seguretat i la Defensa* (21-03-2022); el *Llibre Blanc del Parlament Europeu sobre Defensa* (13-03-2025); i el *Llibre Blanc sobre la Defensa Europea/Preparació 2030 de la Comissió* (19-03-2025). Al llarg d'aquests documents es convergeix cap a dos conceptes: la necessitat de més inversió en defensa i el requeriment de més resiliència. Europa és conscient que pot ser colpejada des de procedències diverses –essencialment híbrides– i que gran part del seu esforç passa per ser capaç de recuperar-se al més aviat possible. Però, al mateix temps, és conscient que ha de pal·liar el buit que els Estats Units li han generat. Això demana impulsar una base industrial i tecnològica per a la defensa europea que permeti fer més en comú per tal d'obtenir més i millors capacitats compartides; exigeix planificar estratègicament, és a dir, diagnosticar on és i què té, determinar què vol i què falta, i establir com s'enfrontarà i qui en seran els responsables. Només així serà factible desenvolupar quelcom de similar a una autonomia estratègica que serveixi d'element essencial de la sobirania europea. Serà possible una visió estratègica comuna? Vol Europa tenir la seva pròpia veu al món o vol continuar sent una extensió de defensa dels interessos estatunidencs? Si la UE, com diu el preàmbul del seu Tractat, vol ser un projecte de pau que, com afirmen els documents esmentats, defensa un ordre mundial basat en normes, és imprescindible que sigui autònoma –més Europa i menys sobiraniaes estatals– i desenvolupar el seu *hard power*, ja que, li agradi o no, aquest serà el suport del seu *soft power*. Una Europa unida, capaç i autònoma.

En la construcció d'aquesta fortalesa que li permeti ser la tercera en discòrdia davant les dues superpotències, disposarà la Unió de les seves pròpies forces armades o haurà de gestionar la seva defensa mitjançant la cooperació de les forces armades dels seus estats membres? Serà aquest suposat exèrcit europeu l'únic que existeixi dins de la Unió o cada Estat Membre mantindrà els seus exèrcits nacionals per a amenaces no compartides? Serà un exèrcit inserit en la lògica comunitària o en la interestatal? Per més preguntes que ens fem, l'exercici és estèril, ja que, com sol respondre el president del CIDOB, Josep Borrell: «existeixen alguns països sense exèrcit; però el que no existeixen són exèrcits sense Estat», i aquests Estats Units d'Europa que vaticinava Winston Churchill el 1946 semblen estar lluny de fer-se realitat.

Des que, el 1954, la Comunitat Europea de la Defensa fos fulminada pel Parlament francès no hi hagut cap més intent de formar un exèrcit europeu supranacional, amb quarter general propi i uniformes i comandament comuns. El Tractat de Maastricht (1992) va establir com a segon pilar –buit– la Política Exterior i Seguretat Comuna (PESC) i aquell mateix any França i Alemanya van crear una força multinacional voluntària, l'Eurocòs, que va assumir les missions Petersberg i a la qual ràpidament s'hi van afegir Bèlgica (1993), Espanya (1994), Luxemburg (1995) i, el 2022, Polònia. El Tractat d'Amsterdam (1997) va integrar aquestes missions i la Unió Europea Occidental (UEO) en la Política Europea de Seguretat i Defensa (PESD), mentre que la cimera d'Hèlsinki (1999) va establir la creació del *Headline Goal*, una força d'acció ràpida de fins a 60.000 efectius –que es podien desplegar en seixanta dies durant un període d'un any– que no era més que la dimensió de l'Eurocòs en aquell moment. De tot allò, avui només en queda, amb caràcter permanent, el quarter general –que és un dels quarters d'alta dispo-

nibilitat de l'OTAN– i una divisió multinacional de suport –uns 10.000 efectius–. En definitiva, forces d'acció ràpida que no són ni europees ni permanents; es convoquen *ad hoc* per a cada operació i la seva configuració és un *patchwork* de forces estatals.

El nou segle va començar amb l'impuls de la primera Estratègia de Seguretat (2003), amb la creació de l'Agència Europea de la Defensa l'any següent, quan el Consell també va aprovar el concepte de *battlegroups*: forces militars de caràcter autònom –integrades per tropes d'un país o de diversos països–, d'uns 1.500 efectius desplegable en quinze dies. No obstant això, tot i ser el primer intent seriós de crear una capacitat militar modular permanent i multinacional sota la bandera de la UE i disponible des del 2007 –si bé cada país assumeix els costos de la seva participació–, i malgrat les

crisis geoestratègiques en què la UE ha estat implicada, aquestes forces no s'han desplegat mai. Probablement la unanimitat que exigeix el seu desplegament n'expliqui el fracàs.

L'any 2007, el Tractat de Lisboa va configurar la Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD) i la clàusula de defensa mútua (art. 42.7), una política que va desembocar, el 2008, en el Pla de Desenvolupament de Capacitats Conjunes de Defensa. D'altra banda, si bé la PCSD reconeix la rellevància de l'OTAN en la defensa europea, va plantejar la possibilitat de posar en marxa la Cooperació Estructurada Permanent (PESCO) (art. 46), un marc de cooperació reforçada en matèria de defensa entre estats membres a través de projectes concrets que permetien millorar les capacitats i avançar en la integració, tot afavorint progressos cap a una política de defensa autònoma. El Tractat va crear així mateix el Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE), una combinació de cos diplomàtic, ministeri d'Afers Estrangers i de Defensa dirigits per l'Alt Representant (AR).

**Vol Europa
tenir la seva
pròpia veu
al món o vol
continuar sent
una extensió
de defensa
dels interessos
estatunidencs?**

Ha estat, però, la darrera dècada la que ha disparat les urgències. El 2016, a iniciativa de l'AR Mogherini, es va aprovar l'*Estratègia Global per a la Política Exterior i Seguretat*, insistent en la necessitat de desenvolupar autonomia estratègica a la UE davant la impossibilitat que l'OTAN garantís la seguretat occidental – feia poc menys de dos anys que Rússia s'havia annexionat Crimea per la força-. El 2017, es va aprovar el *Llibre Blanc sobre el futur de la UE* i el document sobre el futur de la defensa europea que reflexionava sobre els passos en la construcció d'una Unió de Seguretat i Defensa. El 2018, es va crear el Fons Europeu de Defensa, proveït d'uns deu mil milions d'euros per al cicle pressupostari 2021-2027. Es va configurar també la Capacitat de Planificació i Conducció Militar (MPCC), com a part integrant del SEAE, eina que gestiona operacions de fins a 2.500 efectius i que és el més semblant a un quarter general operatiu permanent a mans de la UE.

L'any 2022, la invasió russa d'Ucraïna va accelerar encara més la maquinària europea, i sota la direcció de l'AR Borrell, i tot just després de la Declaració de Versalles –en què els caps dels executius europeus van descarregar tota la responsabilitat en Rússia, li van exigir la fi de les hostilitats i es van felicitar perquè el Tribunal Penal Internacional va obrir una investigació–, el Consell va aprovar la *Brúixola Estratègica* que, juntament amb el compromís dels estats membres d'augmentar la inversió en defensa, va assumir la creació d'una Capacitat de Desplegament Ràpid (CDR-UE) de 5.000 efectius, amb finançament europeu i comandament de l'MPCC. El juliol de 2024 es va escollir la nova Comissió Europea, que va comptar, per primera vegada, amb un comissari de Defensa, Andrius Kubilius, que ha estat, juntament amb l'AR Kaja Kallas, responsable del pla d'esforç econòmic i finançament que contempla el *Llibre Blanc sobre Defensa Europea* aprovat per la Comissió el març de 2025.

Atès el complex escenari geoestratègic actual, en què la dependència defensiva de l'OTAN ha deixat de ser un benefici i s'ha con-

vertit en un obstacle, en què la UE ha entès la necessitat de ser autònoma i tenir veu pròpia, i atesos tots els passos que està fent la Unió per incrementar la inversió en més i millors capacitats defensives, així com la tendència de la societat europea a atorgar una importància creixent a aquestes qüestions, cal preguntar-se: què impedeix a la UE disposar d'un exèrcit europeu, l'eina defensiva per antonomàsia?

El Tractat de la Unió preveu la defensa comuna, però no la creació de forces supranacionals permanents, ni la transferència del control de les forces armades nacionals a la UE. Forces que són reconegudes en els respectius textos constitucionals com a part de la sobirania dels estats. A més, no tots els països comparteixen la mateixa visió sobre les amenaces, ni han desenvolupat el mateix nivell d'ambició en les diverses experiències d'integració.

Per tant, allò més semblant a un exèrcit europeu que es pot predir no és una institució clàssica i jerarquitzada, sinó més aviat un conjunt de forces armades estatals flexibles, integrades progressivament i parcialment sota comandament i finançament europeus, de les quals s'espera que comparteixin capacitats i disposin de facultat de desplegament ràpid i alta mobilitat. Que això acabi esdevenint una força comuna paneuropea depèn de l'evolució del projecte europeu i dels consensos que s'assoleixin, però també de les amenaces i la necessitat de sumar esforços que puguin sorgir.

