

La autonomía estratégica y la defensa europea

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @rielcano 

Tema

El objetivo más repetido en el relanzamiento de la defensa europea es el de conseguir la autonomía estratégica de la UE. Pese a su utilización frecuente, el concepto de autonomía estratégica no tiene por qué ser único, intuitivo ni imparcial.

Resumen

La autonomía estratégica es un viejo objetivo de la defensa europea. Genéricamente, su concepto se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por un actor estratégico. Específicamente, el concepto cuenta con tres componentes: político, operativo e industrial. Éstos se pueden combinar en distintas proporciones, lo que genera, a su vez, distintas interpretaciones de la autonomía estratégica. En este análisis se describen las interpretaciones dominantes en la UE y su evolución hasta llegar al estado actual, así como las expectativas y controversias que genera su desarrollo.

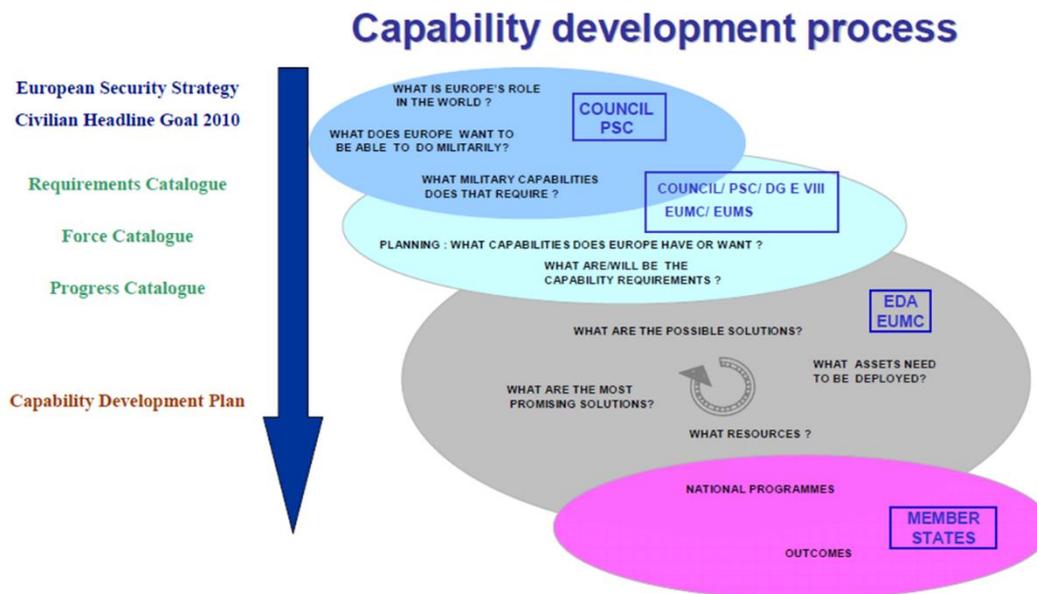
Análisis

El concepto de autonomía estratégica tiene distintas interpretaciones según se prime alguna de sus tres dimensiones: política (estrategia), operativa (capacidades) o industrial (equipos) sobre las otras. Como se va a exponer a continuación, la mezcla de esos componentes ha variado a lo largo del proceso europeo de construcción de la defensa según las circunstancias. Tras el Acuerdo de Saint Malo, y bajo el patrocinio franco-británico, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 introdujo la “autonomía de acción” que tenía como objetivo actuar en las crisis internacionales incluidas en los tratados cuando la OTAN no lo hiciera, actuando de forma independiente o en colaboración con la OTAN (el Acuerdo Berlín plus facilitó esa colaboración en 2003). Bajo las premisas franco-británicas de no duplicar y no crear un ejército europeo, la actuación autónoma se fijó inicialmente en unos objetivos de fuerza (*Headline Goal 2003*) de 50.000 a 60.000 soldados capaces de ser desplegados en 60 días y sostenidos durante 12 meses a partir de 2003. La autonomía de acción que proporcionaba esta fuerza de reacción rápida a la UE no tenía fundamentos estratégicos ni industriales asociados, por lo que primaba la dimensión operativa.

En 2003 se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad en la que no se hizo mención a la autonomía estratégica, confinándose la acción global de la UE en su apoyo a los marcos multilaterales de seguridad internacional. Para ello se reemplazaron los objetivos de fuerza de 2003 por otros más realistas (*Headline Goal 2010*) y se les dotó de un proceso para el desarrollo de capacidades que se describe en la Figura 1. El planeamiento que los Estados miembros delegaron en la Agencia Europea de la Defensa tiene una secuencia que parte de las necesidades estratégicas (nivel de

ambición) para deducir las necesidades operativas (capacidades) que luego se traducen en decisiones industriales. La lógica de la secuencia realza la importancia de contar con unas premisas estratégicas sólidas de partida ya que, sin ellas, el concepto de autonomía se reduce a sus dimensiones operativas y a un catálogo de equipos.¹

Figura 1. El proceso de desarrollo de capacidades en la UE



Fuente: Consejo Europeo.

A medida que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 perdía vigencia, la autonomía estratégica europea se desarrolló más por su dimensión industrial y tecnológica. A partir de 2011, y en medio de una crisis del sector industrial de la defensa sin precedentes, la Comisión abogó por una mayor autonomía estratégica de la UE. Además de actuar sin depender de las capacidades de terceros (soberanía operativa), el concepto de autonomía de la Comisión tenía un enfoque industrial que incluía el acceso a las tecnologías esenciales y la seguridad de abastecimiento (soberanía tecnológica). Ante el riesgo de perder la capacidad tecnológica e industrial instalada, la Comisión se postuló para salvar la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB en sus siglas inglesas) liberalizando el mercado, acabando con las compensaciones (*offsets*) o restringiendo las ventas de gobierno a gobierno. A cambio de abrir el acceso a fondos comunes para la defensa, la Comisión se ofreció incluso a comprar, poseer y adquirir equipos.

Está lógica, incluida en su Comunicación del 24 de julio de 2013, alteraba el equilibrio necesario entre las tres dimensiones del concepto porque los intereses industriales, el mercado y los equipos primaban sobre la estrategia. El enfoque de la autonomía desde

¹ A julio de 2008, las principales capacidades eran las medidas contra sistemas antiaéreos portátiles, operaciones en red, medidas contra minas, gestión integral de crisis, conocimiento cultural, arquitectura ISTAR, apoyo médico, defensa NBQR, asistencia logística a terceros, medidas contra artefactos explosivos improvisados, disponibilidad de helicópteros y capacidad de trabajo en red.

las capacidades (*capabilities-driven*) llevaba a desarrollar los equipos antes de saber cómo y para qué se emplearían, lo que desenfocaba la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Para evitar este desequilibrio, los Estados miembros, en su Consejo Europeo de diciembre de 2013, descartaron dar a la Comisión el protagonismo que reivindicaba, pero reconocieron la importancia de la base industrial de la defensa (EDTIB) para aumentar la autonomía estratégica de la UE.² A falta de una orientación estratégica actualizada, la autonomía estratégica continuó progresando por su dimensión industrial hasta que en junio de 2015 el Consejo Europeo encargó a la alta representante actualizar la Estrategia Europea de elaborar una.

La nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión entregada al Consejo Europeo en junio de 2016, no contenía una definición explícita de autonomía estratégica. Sí que reiteraba la importancia del componente industrial para la autonomía estratégica y la política de defensa de la UE³ y se proponía desarrollar una estrategia específica de defensa que determinara el nivel de ambición, tareas, requisitos y prioridades de capacidades de los Estados miembros. Sin embargo, esa estrategia de defensa no se llegó a elaborar y, en su lugar, el Consejo de noviembre de 2016 se limitó a adoptar como niveles de ambición prioritarios los de intervenir en los conflictos externos mediante la gestión de crisis, reforzar la capacidad de los países vulnerables y proteger a la población. Estos niveles de ambición delimitan la dimensión política de la autonomía estratégica de la PCSD, excluyendo la defensa colectiva de ese ámbito.⁴ Dentro de esos niveles de ambición política, la UE podrá actuar con terceros donde sea posible (preferentemente con la OTAN desarrollando el acuerdo UE-OTAN de Varsovia de junio de 2016) y unilateralmente cuando y donde sea necesario.

Paralelamente, y en coordinación con el proceso de implementación de la Estrategia Global, la Comisión ha continuado adoptando medidas para desarrollar la base industrial y tecnológica de la UE. En su Libro Blanco sobre la Defensa (*Reflection Paper on the Future of European Defence*) de 7 junio de 2017, la Comisión ha seguido ampliando su enfoque industrial de la autonomía a otros aspectos asociados con la cantidad y la calidad del gasto de defensa, las tecnologías críticas y la regulación de las inversiones estratégicas extranjeras.

El concepto de autonomía estratégica en los Estados miembros de la UE

Sólo algunos países, los grandes, disponen de criterios propios de autonomía estratégica que puedan aplicar a la UE.⁵ Francia considera que ambas, la nacional y la europea, se refuerzan mutuamente en la medida en que aumentan sus posibilidades de

² En diciembre de 2013, el Consejo Europeo adoptó como capacidades los sistemas aéreos pilotados por control remoto (RPAS), los sistemas de repostaje aéreo, los satélites de comunicaciones gubernamentales y la ciberseguridad (EUCO 217/30 de 20/XII/2013).

³ “A sustainable, innovative and competitive European defence industry is essential for Europe’s strategic autonomy and for a credible CSDP”.

⁴ El concepto estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en 2010 considera como funciones básicas de la OTAN la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

⁵ Armaments Industry European Research Group (2016), “Appropriate Level of Strategic Autonomy Report”, septiembre, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>.

actuación, por lo que le interesa desarrollar la autonomía estratégica europea cuanto más mejor. Su concepto está definido en su Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional de 2013 y aspira a que Francia pueda influir en los acontecimientos sin depender de los medios de otros, proporcionando independencia en la valoración, decisión y libertad de acción. El sentido de autonomía está más arraigado en Francia que en otros países europeos porque una potencia nuclear precisa de una libertad de acción muy amplia y porque dispone de un sector industrial y tecnológico muy desarrollado y bajo control público (soberanía tecnológica).

Alemania no ha definido un concepto de autonomía estratégica, aunque en sus documentos como la Estrategia sobre Industria de Defensa de 2015 y el Libro Blanco de la política de seguridad de 2016 identifica alguno de sus elementos básicos. En el ámbito industrial, su objetivo es preservar sus tecnologías críticas nacionales y aumentarlas mediante la cooperación europea al respecto.

Italia mantiene un perfil similar al alemán en cuanto a la indefinición formal y a la primacía de los intereses industriales sobre los estratégicos, tal y como se diseñan en la Ley 56/2012 sobre el control de inversiones en el sector industrial y el Libro Blanco de 2015. También distingue entre capacidades tecnológicas de soberanía, las nacionales, y las de colaboración, que se corresponden con los dos niveles de autonomía nacional y europeo que sustenta la doctrina oficial.

España cuenta con un concepto de autonomía estratégico definido en el Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 y que asocia la autonomía estratégica con la disponibilidad de capacidades para atender los intereses definidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Las capacidades deben proporcionar ventaja operativa y libertad de acción a sus fuerzas armadas para hacer frente a sus intervenciones individuales o compartidas. En documentos recientes, como en la contribución española al documento de la Comisión de junio de 2017, España apoyaba una autonomía estratégica con una dimensión política ambiciosa, como el de que la UE pudiera “influenciar” el curso de conflictos graves como el de Siria, pero defiende la primacía de los intereses de seguridad sobre los industriales ya que una industria de defensa europea debería materializarse al final del proceso de construcción de una verdadera defensa europea, “no al principio de la historia”.⁶

En algunos de los conceptos anteriores se aprecia un enfoque de complementariedad, que consiste en preservar la mayor libertad de acción en la protección de sus intereses estratégicos, operativos e industriales, complementando la autonomía nacional con la europea. Estos países ven necesario aumentar la autonomía estratégica de la UE porque complementa –no sustituye– a su propia capacidad nacional, y entienden que puede desarrollarse mediante un esfuerzo colectivo de cooperación. No la ven como un juego de suma cero en el que cualquier progreso en la autonomía estratégica europea reduzca la propia, que es la que tienen que garantizar por sus mandatos nacionales. Un enfoque de complementariedad que figura en el documento que los cuatro países que impulsan la cooperación estructurada permanente dirigieron al resto con los criterios

⁶ “European Defence. A Spanish Input to Commission Debate”, junio de 2017.

(cont.)

PESCO (*Permanent Structured Cooperation*, o cooperación estructurada permanente en defensa) para reforzar la autonomía estratégica de ambos: “los europeos y la UE”.⁷

El enfoque de complementariedad precisa un esfuerzo adicional –no una reducción– de los esfuerzos nacionales si se quiere añadir valor a la autonomía estratégica final. De lo contrario, la integración de las capacidades nacionales en la PCSD o la inversión prioritaria en programas de colaboración no añadirá valor a la autonomía estratégica europea, salvo su europeización nominal. Este enfoque también se recoge en los programas y fondos de investigación de la Comisión, donde se busca estimular –y no desmovilizar o reemplazar– el esfuerzo presupuestario e industrial de los Estados miembros.

Debido al mismo enfoque de complementariedad, cada Estado miembro tratará de que la autonomía europea beneficie a sus prioridades estratégicas, operativas e industriales según la ubicación geográfica donde se encuentren, la existencia o no de amenazas compartidas o la capacidad industrial de la que dispongan. Y aunque todos compartan la necesidad de potenciar la autonomía estratégica de la UE, el desarrollo concreto de capacidades y equipos se verá condicionado por esas diferencias de prioridades, lo que pondrá a prueba el sistema de coordinación anual de los planeamientos nacionales (CARD en sus siglas inglesas) que se va a implantar dentro de la PESCO.

La autonomía estratégica, requisitos previos

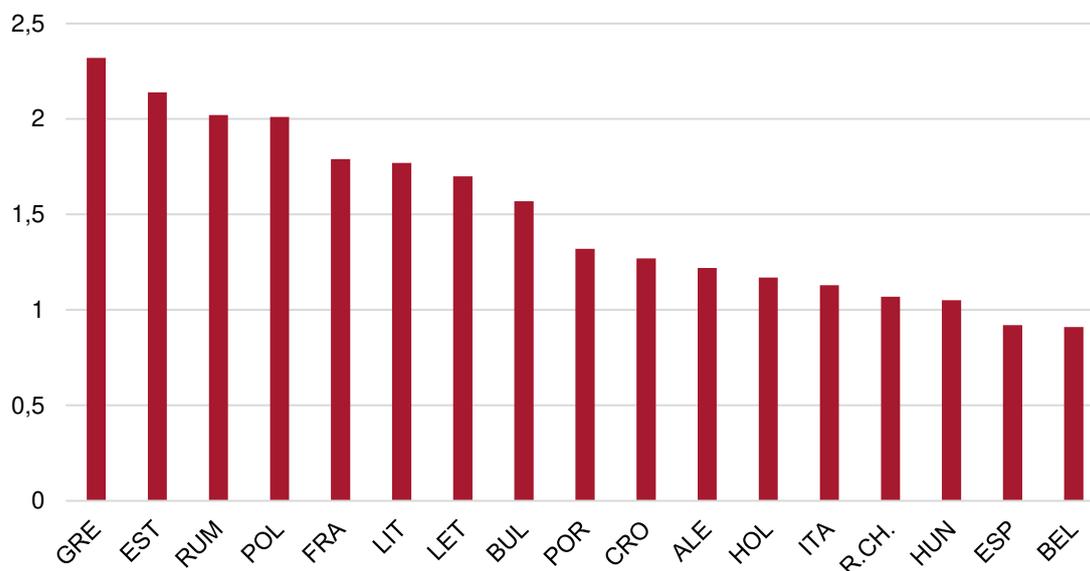
Más allá de definiciones e interpretaciones, la autonomía estratégica presenta unos requisitos que condicionan su viabilidad fáctica. En el nivel político, el requisito principal es el de que esa autonomía esté respaldada por una cultura estratégica coherente. De nada sirve manifestar un nivel de ambición político muy elevado si a la hora de la verdad no se tiene voluntad de aplicarlo. La UE ha dispuesto de capacidades como los *battlegroups* que podrían haber actuado autónomamente pero no se han utilizado por razones políticas, financieras u operativas de los Estados miembros. Lo mismo puede decirse respecto a las capacidades que los Estados miembros no han puesto a disposición de las misiones militares de la PCSD en los procesos de generación de fuerzas. Son diferencias culturales que gravitan sobre cada cambio de gobierno, coalición o proceso electoral, poniendo en riesgo la materialización de la autonomía estratégica. Incluso el impulso franco-alemán que ha estado detrás del progreso de la autonomía estratégica europea hasta las elecciones alemanas de septiembre de 2017, podía resentirse si el Partido Socialdemócrata o Los Verdes hacen valer sus diferencias de cultura estratégica respecto a misiones demasiado arriesgadas o gastos excesivos en la defensa. Ahora, la probable aprobación de la cooperación estructurada permanente puede facilitar el proceso de decisiones para actuar de forma autónoma –de hecho uno de los objetivos prioritarios de esa cooperación– y aumentar el número de operaciones militares de la PCSD (ahora en mínimos históricos) siempre y cuando las misiones no despierten los fantasmas de cada cultura estratégica (renuencia o

⁷ La propuesta de Francia, Alemania, Italia y España: “Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO” de julio de 2017 fue apoyada por Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos.

proclividad al uso de la fuerza, oposición parlamentaria o social, dificultades presupuestarias, entre otras).

El segundo condicionante es el presupuestario. Como se ha visto, la autonomía estratégica obliga a un esfuerzo presupuestario adicional (dinero nuevo). Ese dinero nuevo procede de los presupuestos nacionales y de los fondos comunes de la UE. A diferencia de la OTAN, que ha exigido a sus Estados miembros progresar hacia un porcentaje de gasto común del 2% de su PIB, la UE no ha exigido ese mismo objetivo a sus Estados miembros. Hasta ahora, el dinero nuevo aportado por los países vinculados por el compromiso de gasto de la OTAN ha sido bastante comedido. Medido en porcentaje del PIB, los países de la UE han tenido un incremento medio del 0,09% entre 2014 y 2016, mientras que, según datos de la OTAN, sólo Grecia, Estonia, Rumanía y Polonia alcanzan el objetivo del 2%, ocupando la parte baja de la tabla España (0,92), Bélgica (0,91) y Luxemburgo (0,44%), según refleja la Figura 2 1.

Figura 2. Porcentaje del PIB dedicado al presupuesto de defensa a junio de 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos del Parlamento Europeo.⁸

El esfuerzo medido en porcentajes no es muy significativo porque los mayores incrementos porcentuales corresponden a países como los bálticos, cuyos presupuestos reales son pequeños y su incremento no aporta mucho valor real a la autonomía estratégica. Por el contrario, a los países que ya dedican a la defensa elevados presupuestos o en los que crece el producto interior bruto como España, les cuesta mucho incrementar sus porcentajes. Por ejemplo, Alemania debería añadir 24.996 millones de euros al presupuesto de defensa de 39.509 millones de 2017 para alcanzar en ese año el porcentaje del PIB del 2%. Italia debería añadir 15.983 a los 20.787 millones; los Países Bajos 6.180 a los 8.686 millones; y España 10.739 sobre los 12.487 millones.

⁸ Parlamento Europeo (2017), "la Coopération Structurée Permanente: Perspectives nationales et d'état d'avancement", julio, p. 23.

Para gran parte de los Estados miembros de la UE resulta difícil de conciliar la austeridad presupuestaria y los objetivos de déficit en la eurozona con un incremento elevado de sus presupuestos de defensa, especialmente para países como Francia y España que mantienen abierto el procedimiento por déficit excesivo de la Comisión. El caso francés demuestra las dificultades para llevar a cabo incrementos presupuestarios a pesar de la voluntad de hacerlo. El presidente Emmanuel Macron deseaba pasar del 1,77% del PIB en 2017 al 2% en 2025. Para 2018, había previsto incrementar 1.500 millones de euros para cumplir su compromiso electoral, pero la necesidad de contener el déficit (50.000 millones de euros) para cumplir el objetivo europeo de déficit del 3% le obligó finalmente a reducir en 900 millones el presupuesto en lugar de incrementarlo. Para legitimar la prioridad del gasto, los Estados miembros competirán por obtener retornos industriales y tecnológicos que compensen su contribución a la autonomía estratégica. De lo contrario, si no existe una distribución equilibrada de costes y beneficios, sería muy difícil evitar el distanciamiento de los contribuyentes netos.

Por su parte, la Comisión ha roto el tabú que existía en la UE sobre el empleo de fondos comunes para la defensa y se propone aumentar la contribución de esos fondos a las operaciones y a los programas de investigación y desarrollo de capacidades. El presupuesto europeo va a cubrir ahora el despliegue de los *battlegroups*, además de los costes comunes de las operaciones PCSD, aunque el coste principal de las operaciones militares, aproximadamente el 80% del gasto, sigue a cargo de los Estados participantes. El Fondo Europeo de Defensa aporta dinero nuevo para la investigación (90 millones de euros) y el desarrollo (500 millones). A partir de esa fecha, las propuestas financieras de la Comisión dependen del presupuesto disponible para el Marco Financiero Plurianual. Entre ellas las de cofinanciar hasta un 30% de las capacidades necesarias para la autonomía estratégica, unos 1.500 de los 5.000 millones anuales que los Estados miembros tendrían que completar (por cada euro que aporte la Comisión, los Estados miembros tendrán que aportar tres o cuatro). Sin embargo, no se puede prever con cuánto dinero contará la Comisión para impulsar la autonomía estratégica porque el presupuesto se reducirá tras la salida del Reino Unido (en torno a 10.000 millones de euros) y el porcentaje que se dedique a defensa tendrá que recortarse a otras partidas, lo que pondrá al ejecutivo comunitario en los mismos dilemas de gasto que padecen los ejecutivos nacionales en tiempos de austeridad.

Conclusiones

La definición de la autonomía estratégica europea obliga a redefinir el concepto de soberanía de cada país. Ya que los Estados miembros van perdiendo capacidad militar para garantizar su soberanía individualmente, deben evaluar qué parcelas de su defensa se europeízan, su grado de subordinación al planeamiento común, las capacidades individuales a las que renuncia o el nivel de especialización al que optan. Son decisiones que, en un entorno de recursos limitados, obligan a tomar decisiones irreversibles porque las capacidades y parcelas de soberanía que se abandonan ya no podrán recuperarse. La contribución a la autonomía estratégica de la UE compensa la pérdida de soberanía, siempre y cuando los Estados miembros sigan teniendo la última palabra en el empleo de la fuerza. Por el contrario, la contribución acentuará la pérdida de la soberanía y de autonomía en los Estados miembros si éstos pierden el control de

los procesos de decisiones colectivos, especialmente si los grandes países acaban por imponer su autonomía de decisión en ellos.

La autonomía estratégica se desarrolla con un enfoque de complementariedad, que exige realizar un esfuerzo adicional. Los países que no estén dispuestos o no puedan realizar este esfuerzo estratégico, operativo e industrial, sólo podrán contribuir a la autonomía estratégica europea en detrimento de la suya, ya sea trasladando sus recursos individuales a programas colectivos o contribuyendo a los mismos sin retornos a la autonomía propia. Ya que los compromisos que adquieran los países miembros de la PESCO serán vinculantes, cada Estado miembro deberá calcular cuidadosamente si dispone o no de los recursos necesarios para atender las misiones nacionales y las añadidas en ejecución de la autonomía estratégica de la UE.

En el momento de redactarse este análisis, parece que la PESCO se podrá poner en marcha por unanimidad y que ya cuenta con una mayoría suficiente de Estados miembros dispuestos a participar en ella. Su puesta en marcha impulsará la autonomía estratégica de la UE, pero el avance real en sus dimensiones política (estrategia), operativa (capacidades) o industrial (equipos) dependerá del nivel de vinculación y cumplimiento del modelo de gobernanza de la PESCO que finalmente aprueben los Estados miembros que participen en ella.